



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย

Urbanites 4.0: The Futures of Thai Urban Life

โครงการย่อยที่ 2-2 - การไร้บ้านในเมือง

เสนอต่อ

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม คนไทย 4.0

โดย

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

พฤษภาคม 2563



# รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย  
Urbanites 4.0: The Futures of Thai Urban Life

โครงการย่อยที่ 2-2 - การไร้บ้านในเมือง

เสนอต่อ

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม คนไทย 4.0

โดย

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

พฤษภาคม 2563

สนับสนุนโดยสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย วช. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภาวะไร้บ้านเป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏขึ้นพร้อมกับความเป็นเมือง และมีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของเมืองในหลายมิติ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านมิได้สัมพันธ์กับประเด็นการเข้าถึงที่อยู่อาศัยหรือการสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างเดียวนั้น หากแต่ยังสัมพันธ์กับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความเปลี่ยนแปลงทางประชากร ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการผลิตและเศรษฐกิจของประเทศ ประสิทธิภาพและความครอบคลุมของนโยบายสวัสดิการ และการเลือกปฏิบัติในมิติต่างๆ ในหลายประเทศ ความเปลี่ยนแปลงของจำนวนคนไร้บ้านถูกนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพของนโยบายทางสังคม

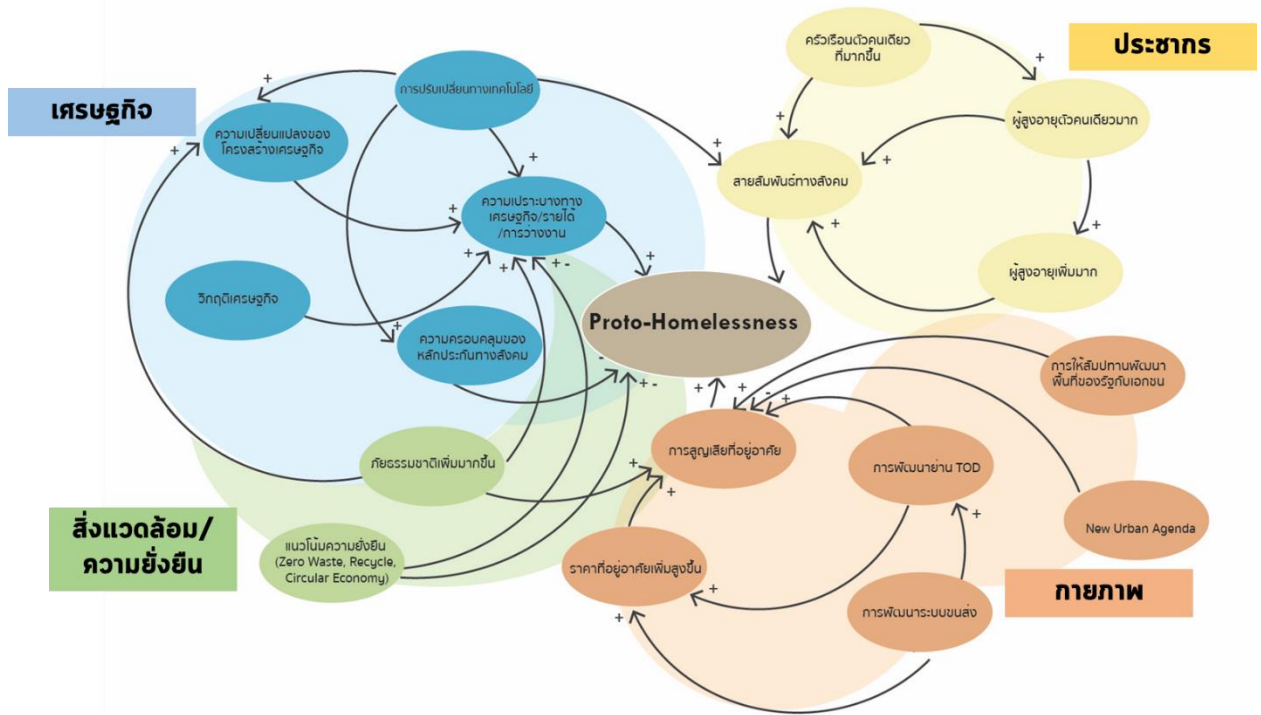
กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่ปรากฏคนไร้บ้านและการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านอย่างเป็นรูปธรรมมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ การพัฒนาและการเติบโตของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ได้ทำให้เกิดการย้ายถิ่นของผู้คนจากต่างจังหวัดเข้ามาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการของเมือง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนาระหว่างกรุงเทพมหานครกับภูมิภาคอื่นของประเทศได้ทำให้ผู้คนจำนวนมากต่างมองกรุงเทพมหานครในฐานะพื้นที่หรือเมืองแห่งความหวังที่จะสามารถยกสถานะทางเศรษฐกิจจากความยากจนแร้นแค้นและความไม่มั่นคงทางรายได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจำนวนหนึ่ง อาทิ ความไม่มั่นคงทางรายได้และอาชีพ การขาดหลักประกันทางสังคมและที่อยู่อาศัย ความเปราะบางทางสถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน ความเจ็บป่วยจากการทำงานและประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลง ได้ทำให้ประชากรย้ายถิ่นและประชากรเปราะบางในเมืองจำนวนหนึ่งต้องประสบกับความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรืออยู่ในภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน ทั้งนี้ แนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมที่เพิ่มมากขึ้น สภาพการจ้างงานของประชากรในเมืองที่มีความเปราะบาง และความเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพมหานครในหลายมิติเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านที่เพิ่มขึ้นทั้งในมิติเชิงจำนวนและความรุนแรงของสถานการณ์ในอนาคต

งานศึกษาชิ้นนี้มีเป้าหมายสำคัญในการใช้วิธีการทางอนาคตศึกษา (foresight study) ในการสร้างภาพอนาคตของการไร้บ้านในกรุงเทพมหานครฯ ที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในอนาคตอันมีความสำคัญต่อการวางนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภาวะเปราะบางของประชากรในเมือง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาให้อยู่ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) โดยใช้ข้อมูลจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องในการชี้ให้เห็นแนวโน้มทางเศรษฐกิจสังคมในอนาคตที่จะส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มเปราะบางที่อยู่ในภาวะดังกล่าว ตลอดจนข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการไร้บ้านเพื่อสร้างภาพอนาคต ฉากทัศน์ของการไร้บ้านในอนาคต และภาพอนาคตที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติในการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างอนาคตของภาวะไร้บ้านที่สัมพันธ์กับภาพอนาคตที่พึงประสงค์ด้วยเช่นกัน

ในส่วนของการขอบเขตการศึกษา ทางผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นภาวะที่สะท้อนความเปราะบางของเมืองที่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม พื้นที่ และการอยู่อาศัยของเมืองในอนาคตได้อย่างชัดเจน ในทางเดียวกัน งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านมีความสำคัญในฐานะช่วงรอยต่อระหว่างความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านและการไร้บ้านถาวร และเป็นภาวะที่ถือเป็นปรากฏการณ์ไร้บ้านแบบชั่วคราว (temporary homelessness) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ตลอดจนช่วงเวลาหรือภาวะไร้บ้านแบบดังกล่าวยังเป็นจุดสำคัญของการปฏิบัติทางนโยบาย (policy implementation) เพื่อลดความเปราะบางในเมืองและเป็นการป้องกันคนไร้บ้านที่มีประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้น การศึกษาภาพอนาคตของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน นอกจากจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจต่อภาวะเปราะบางของคนเมืองและเมืองในอนาคตแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อรองรับภาวะเปราะบางที่จะปรากฏขึ้นในอนาคตจากความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ด้วยเช่นกัน

#### แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อน (driver)

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการสังเคราะห์ผ่านวิธีการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ด้วยกรอบ STEEPV จากข้อมูลงานศึกษาอนาคตของภาวะไร้บ้านในต่างประเทศ การสัมภาษณ์ข้อมูล และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับภาวะไร้บ้าน ผลการสังเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อน (driver) ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต ที่มีปัจจัยขับเคลื่อนหลักมาจากสาเหตุเชิงโครงสร้างทั้งในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร และการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม ทั้งนี้แม้แต่การตัดสินใจส่วนบุคคลหรือการไร้บ้านโดยสมัครใจก็เป็นการตัดสินใจที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การสังเคราะห์ผ่านวิธีการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ยังได้นำมาสู่การสร้างแผนผังระบบพลวัต (system dynamics map) ของความสัมพันธ์เชิงระบบของปัจจัยขับเคลื่อนในอนาคตที่จะส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน



ทั้งนี้ ปัจจัยขับเคลื่อนต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต อาจจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยขับเคลื่อนทางประชากร อาทิ แนวโน้มจำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น ครัวเรือนอยู่คนเดียวมากขึ้น สภาพการดูแลประชากรที่มีความเจ็บป่วยทางจิตและบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person) และการย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีความสัมพันธ์กับระดับความเปราะบางของสายสัมพันธ์ทางสังคมในฐานะตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ที่ป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน 2) ปัจจัยขับเคลื่อนทางกายภาพ อาทิ ราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่สาธารณะ และการพัฒนาย่านศูนย์กลางการคมนาคมของเมือง (transit-oriented development, TOD) ที่สัมพันธ์กับการเปิดขอบออกไปอยู่อาศัยนอกเมืองและการสูญเสียที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง 3) ปัจจัยขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ อาทิ ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิต การใช้หุ่นยนต์ (robot) และระบบอัตโนมัติ (automation) ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มากขึ้นที่ส่งผลต่อความต้องการทางด้านแรงงานและลักษณะการจ้างงานที่เปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (economic shock) และระดับความคุ้มครองทางสังคม (social protection) ที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ อันสัมพันธ์กับความเปราะบางทางรายได้และการทำงานในเมือง และ 4) ปัจจัยขับเคลื่อนทางสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้น ที่สัมพันธ์ต่อแนวโน้มการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านแบบชั่วคราวและถาวร

#### อนาคตฐาน (baseline future)

จากปัจจัยขับเคลื่อนและความสัมพันธ์เชิงระบบ รวมถึงสถานการณ์และแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน งานวิจัยได้นำปัจจัยขับเคลื่อนความ

เปลี่ยนแปลงที่มีความไม่แน่นอนต่อมาประมวลและวิเคราะห์เป็นภาพอนาคตฐาน (baseline future) ที่คาดการณ์ได้ว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น 2) ค่าครองชีพและที่อยู่อาศัยในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น 3) การเพิ่มจำนวนของครัวเรือนตัวคนเดียว (one-person household) 4) การเข้าสู่สังคมสูงวัยและผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียว 5) สัดส่วนของประชากรทำงานในระบบหลังอายุ 40 ปีขึ้นไปหรือในช่วงก่อนสูงวัยมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว และแรงงานนอกระบบและนอกหลักประกันทางสังคมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น 6) การจ้างงานและการทำงานที่มีลักษณะสัญญาระยะสั้น (short-term contract) หรือการจ้างงานและการทำงานบนแพลตฟอร์ม 7) การแทนที่ของหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติในภาคอุตสาหกรรมและบริการ 8) การจัดระเบียบพื้นที่ย่านการท่องเที่ยว 9) ความรุนแรงและความถี่ที่เพิ่มมากขึ้นของภัยธรรมชาติ

### อนาคตทางเลือก (alternative future)

งานวิจัยได้ยังได้นำปัจจัยการขับเคลื่อนสำคัญ 2 ปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูงที่จะสร้างผลกระทบต่อ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านสูง มาจัดทำเป็นแกนสำหรับการสร้างภาพอนาคตทางเลือก ใน 4 ฉากทัศน์ คือ แกนตั้ง (Privatization of Public Space vs Commonization of Private Space) ที่ในด้านหนึ่ง การจัดการพื้นที่ของเมืองในกรุงเทพมหานครและเมืองหลายแห่งของประเทศไทย แม้จะมี แนวโน้มของการทำพื้นที่สาธารณะให้เป็นของเอกชน (privatization of public space) จนเกิดปรากฏการณ์ ทรัพย์สินเอกชนบนพื้นที่สาธารณะ (private property on public land) ที่ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิตต่อกลุ่มประชากรในเมือง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ภายใต้แนวโน้มของการทำพื้นที่สาธารณะให้เป็นของ เอกชนก็ปรากฏแนวคิดการพัฒนาเมืองเพื่อทุกคน (inclusive city for all) หรือสิทธิการอยู่อาศัยในเมือง (right to the city) อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของพื้นที่สาธารณะในฐานะพื้นที่พึ่งพิงของกลุ่ม ประชากรในเมือง ส่วน แกนนอน (Individualism vs Social Cohesion) ในด้านหนึ่ง แนวโน้มของความ เป็นปัจเจกเพิ่มมากขึ้นจากแนวโน้มของครัวเรือนคนเดียว (one-person household) เป็นเงื่อนไขที่เอื้อต่อ การโดดเดี่ยวทางสังคม (social isolation) และความเอื้ออาทรขอสังคมในเมืองที่ลดน้อยลงที่จะส่งผลต่อตา ข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง แนวโน้มของการอยู่อาศัยแบบ ครัวเรือนคนเดียว อาจมีได้นำไปสู่การลดลงของความเอื้ออาทรทางสังคมและการมีเครือข่ายทางสังคม เพราะ การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารแบบใหม่ จะทำให้เครือข่ายทางสังคมและเครือข่ายที่มีความแนบแน่นมาก ยิ่งขึ้น อันส่งผลให้ตาข่ายปลอดภัยทางสังคมจะยังคงดำรงอยู่ แต่อาจมีการเปลี่ยนรูปแบบสู่ความเป็นโลก เสมือนที่มากขึ้นหรือมีลักษณะเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ตั้งอยู่ในฐานะเครือข่ายทางสังคมรูปแบบใหม่ อาทิ เครือข่ายทางวิชาชีพ ชมรมหรือสมาคมแบบเสมือนในโลกออนไลน์



Commonization of Private Space

Individualism	สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden)	สวนผักคนเมือง (street garden)	Social Cohesion
	สวนผักคอนโด (balcony garden)	สวนผักริมรั้ว (wall garden)	

Privatization of Public Space

แกนที่ได้จากปัจจัยการขับเคลื่อนสำคัญ 2 ปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูงแต่จะสร้างผลกระทบต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านสูง นำมาสู่การสร้างฉากทัศน์ของอนาคตทางเลือก (alternative future) การไร้บ้านในเมือง ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้สวนผัก (garden) เป็นภาพแทนของแต่ละฉากทัศน์เนื่องจากมีนัยยะทั้งเชิงอรรถประโยชน์ (utilities) และเชิงการใช้พื้นที่ (space usage) ในทั้งหมด 4 ฉากทัศน์ ได้แก่ 1) สวนผักคนเมือง (street garden): พื้นที่สาธารณะของรัฐหรือเอกชนในเมืองยังเป็นที่พึงและความเอื้ออาทรยังคงอยู่ 2) สวนผักริมรั้ว (wall garden): พื้นที่สาธารณะในเมืองลดน้อยลงและพึงพิงได้น้อยลง แต่เมืองยังคงมีความเอื้ออาทร 3) สวนผักคอนโด (balcony garden): ความเป็นปัจเจกชนที่สูงพร้อมกับระดับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่สูง พื้นที่สาธารณะน้อยลงหรือไม่สามารถเป็นที่พึงพิงได้ และ 4) สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden): พื้นที่สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแต่คนเมืองมีความเป็นปัจเจกสูงและต่างคนต่างอยู่

**อนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future)**

จากฉากทัศน์ของอนาคตทางเลือกของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาประเมินผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการและภายใต้กรอบของความเสมอภาค (equity) ความยั่งยืน (sustainability) และประสิทธิภาพ (efficiency) นำมาสู่**อนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future)** คือ ฉากทัศน์ของสวนผักคนเมือง ภายใต้ฉากทัศน์นี้ กลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านจะมีจำนวนและความเสี่ยงไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่สาธารณะของเมืองทั้งของรัฐและเอกชน รวมถึงความเอื้ออาทรทางสังคมจากเครือข่ายทางสังคมที่แน่นแฟ้นยังมีสถานะเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจในเมืองจะไม่สูงมากนัก การเข้าถึง

ทรัพยากรพื้นที่ ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม บริการสาธารณะ และระบบคุ้มครองทางสังคมของประชากรในเขตเมืองมีความทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม

### ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์จากอนาคตอันพึงประสงค์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

จากภาพอนาคตฐานและอนาคตทางเลือกดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีการประเมินว่าจากความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต รวมถึงความเสี่ยงรูปแบบใหม่ที่มีแนวโน้มรุนแรงและกว้างขวางในอนาคต รวมถึงแนวโน้มเหตุการณ์ไม่คาดฝัน (wildcard scenario) ที่จะเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ทั้งโรคระบาดขนาดใหญ่ (pandemic) และแผ่นดินไหว ภาครัฐและระบบราชการที่มีความแข็งแกร่งมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถรับมือได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพกับความไม่แน่นอน ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และประเด็นปัญหาแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะกำลังต่อการไร้บ้านและภาวะไร้บ้าน ดังนั้นจากศักยภาพอย่างจำกัดของภาครัฐในการรับมือกับความท้าทายของปัญหาในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมภายใต้สัญญาประชาคมใหม่ (New Social Contract) ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นได้เข้ามาจัดการรับมือกับปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะกำลังต่อการไร้บ้านภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคตทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในกรุงเทพมหานครมีรายละเอียดใน 3 ยุทธศาสตร์หลัก ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ภายใต้แนวโน้มของราคาที่อยู่อาศัยและค่าครองชีพในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น การพัฒนาหลักประกันทางที่อยู่อาศัยที่ครอบคลุมประชากรเปราะบางและประชากรที่เพิ่งเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในช่วงต้นจะมีส่วนป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวรที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มเปราะบาง ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวรอาจมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์อันจำแนก 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร และ 2) การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้าน จากประเด็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีแนวนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ 1) แปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) 2) เปลี่ยนห้องว่างให้เป็นที่พักระยะผ่าน (transitional shelter) 3) บัตรกำนัลที่อยู่อาศัย (housing voucher) สำหรับกลุ่มเปราะบางทางที่อยู่อาศัย 4) การกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (FAR Bonus) ในโครงการอสังหาริมทรัพย์ และ 5) การสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนกับภาคเอกชนในการพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) สำหรับดูแลกลุ่มเปราะบางในเมือง

ยุทธศาสตร์ที่ 2: ตายายปลอดภัยป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน แนวโน้มของการทำงานที่มีลักษณะนอกระบบ (informal worker) หรือการทำงานแบบกิ๊ก (gig worker) ที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต พร้อมกับราคา

อยู่อาศัยและค่าครองชีพในเมือง รวมถึงการครัวเรือนแบบตัวคนเดียวและความเป็นปัจเจกชนที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ความไม่มั่นคงในชีวิตของคนเมืองในกรุงเทพมหานครและความเปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน และภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านขยายเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงของระดับความเปราะบางและกลุ่มประชากรที่ประสบภาวะเปราะบาง จากแนวโน้มของสถานการณ์ดังกล่าวยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตาข่ายปลอดภัยของผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางในเมืองจะมีเป้าหมายสำคัญในการลดภาวะเปราะบางของประชากรในเมืองผ่านการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้รูปแบบของการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมเพื่อดูแลสนับสนุนกลุ่มเปราะบางในเมือง และการสร้างระบบสนับสนุนช่วยเหลือในทางสังคมเศรษฐกิจต่อประชากรในเมืองที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ จากเป้าหมายยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้นำไปสู่แนวโน้มนโยบาย คือ 1) ฐานข้อมูลและกลไกการสำหรับการสนับสนุนช่วยเหลือแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล 2) พื้นที่ช่วยเหลือทางสังคมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย 3) ระบบช่วยเหลือบนฐานของชุมชนและชุมชนเสมือน และ 4) สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจในการสร้างการลงทุนทางสังคม (social investment) ของภาคเอกชน

**ยุทธศาสตร์ที่ 3: ขยายความเป็นส่วนรวม (sense of common) ในพื้นที่ของเมือง** การพัฒนาเมืองในอนาคตมีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อการลดลงของความเป็นส่วนรวมในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ของเมืองมากยิ่งขึ้น และพื้นที่สาธารณะของเมืองอาจตอบโต้ภัยกับเฉพาะบางกลุ่มประชากร อาทิ การพักผ่อนหย่อนใจและการสันทนาการของชนชั้นกลาง และละเลยการเป็นที่พึ่งพิงให้แก่ประชากรบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีความต้องการพื้นที่สาธารณะในฐานะแหล่งพึ่งพิงทางอาชีพ รายได้ และที่อยู่อาศัย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การเพิ่มความเป็นส่วนรวมให้กับพื้นที่สาธารณะของเมืองให้เป็นที่พึ่งพิงและตอบโต้ภัยการใช้ชีวิตของทุกกลุ่มประชากรในเมือง และการเพิ่มพื้นที่สาธารณะของทุกคนผ่านการบริหารจัดการพื้นที่ของเมือง ซึ่งจากประเด็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ 1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่สาธารณะเพื่อเป็นแหล่งพึ่งพิงและรายได้ให้กับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย 2) การกำหนดสัดส่วนพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในโครงการพัฒนาพื้นที่ของเอกชน 3) การกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะที่เป็นธรรมที่ทุกคนเข้าถึงได้

## บทคัดย่อ

งานศึกษา *คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย โครงการย่อยที่ 2-2 อนาคตการไร้บ้านในเมือง* มีเป้าหมายสำคัญในการใช้วิธีการทางอนาคตศึกษา (foresight study) และวิธีการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ด้วยกรอบ STEEPV ในการวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อน แนวโน้มความเปลี่ยนแปลง และสร้างภาพอนาคตของการไร้บ้านในกรุงเทพมหานครฯ ที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในอนาคต ตลอดจนการเสนอแนะบนฐานการวิจัยเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์และแนวนโยบายในการเตรียมความพร้อมรับมือกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านภายใต้ความเปลี่ยนแปลง ความเสี่ยง และความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในอนาคต

งานศึกษาชิ้นนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาให้อยู่ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) อันเป็นเป็นภาวะที่สะท้อนความเปราะบางของเมืองที่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม พื้นที่ และการอยู่อาศัยของเมืองในอนาคตได้อย่างชัดเจน รวมถึงมีความสำคัญในฐานะช่วงรอยต่อระหว่างความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านและการไร้บ้านถาวร และเป็นภาวะที่ปรากฏการไร้บ้านแบบชั่วคราว (temporary homelessness) ซึ่งมีแนวโน้มการไร้บ้านในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นในหลายประเทศ

ผลการศึกษาพบว่าแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพมหานครในอนาคต อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ค่าครองชีพและที่อยู่อาศัยในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น การเพิ่มจำนวนของครัวเรือนตัวคนเดียว (one-person household) การเข้าสู่สังคมสูงวัยและผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียว ความเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิต ความไม่แน่นอนทางรายได้และการทำงาน และพื้นที่พึ่งพิงทางสังคมที่ลดน้อยลง จะส่งผลให้เกิดความเปราะบางที่เพิ่มมากขึ้นของประชากรในเมืองและตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ที่ลดน้อยลงอันเป็นพื้นฐานของแนวโน้มการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะก้ำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านที่จะเพิ่มมากขึ้น และเป็นภาพอนาคตฐาน (baseline future) ของการไร้บ้านในเมือง อันมีทิศทางตรงกันข้ามกับภาพอนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future) ที่ได้จากการประเมินผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการและภายใต้กรอบของความเสมอภาค (equity) ความยั่งยืน (sustainability) และประสิทธิภาพ (efficiency) อันมีสาระสำคัญอยู่ที่เมืองยังสามารถเป็นที่พึ่งพิงและสร้างตาข่ายปลอดภัยทางสังคมให้กับกลุ่มเปราะบางทางสังคมได้อันส่งผลให้ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านจะมีจำนวนและความเสี่ยงไม่มากนัก

ข้อเสนอแนะทางยุทธศาสตร์ของงานศึกษาชิ้นนี้เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ส่งผลต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต และการเปลี่ยนภาพอนาคตฐานและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในเมืองมาสู่ภาพอนาคตที่พึงประสงค์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในเมือง คือ **ยุทธศาสตร์การปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคต** ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าจากแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่มีลักษณะของความไม่

แน่นอนที่สูงและมีแนวโน้มของความเสถียรรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝัน ภาครัฐและระบบราชการจะไม่สามารถรับมือได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมภายใต้สัญญาประชาคมใหม่ (new social contract) ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นได้เข้ามาจัดการรับมือกับปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต อันมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ย่อยประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร ยุทธศาสตร์ที่ 2 ตายายปลอดภัยป้องกัน การเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน และยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายความเป็นส่วนรวม (sense of common) ในพื้นที่ของเมือง

## Abstract

*The Future of Homelessness*, a subproject under *Urbanites 4.0: The Futures of Thai Urban Life* employs foresight study methodology and STEEPV, the strategic foresight tool, to analyse drivers, trends, and to build future scenarios of homelessness in Bangkok which indicate changes in the trends on the entry into homelessness in the future. All of these include the recommendations based on the research conducted to develop strategies and policy pathways to respond to the risk of entry and the entry into homelessness under changes, insecurity, and socioeconomic and political instability of the future.

This study identifies the area of studies to be during the stage of proto-homelessness which is a stage that unequivocally reflects urban vulnerability associated with changes in the socioeconomic, space, and dwelling in the future urban life. The stage of proto-homelessness is significant since it is a transitional stage between the risk of homelessness and chronic homelessness. It is also the stage in which temporary homelessness emerges, which is a trend that is surging in several countries.

Results from the study found a number of trends on the changes of Bangkok in the future which include higher socioeconomic inequality in the urban area, higher cost of living and housing, the increase of one-person household, the entry into ageing society and the elderly living alone, technological change in production process, work and income insecurity, and the reduction in public space. These will result in increased vulnerability of the urban population and decreased safety net which are foundational to predisposition of the entry into homelessness and the increase in the population in the stage of proto-homelessness. This is also the **baseline future** of the future of urban homelessness which stands in the opposite direction from the **preferable future** assessed through workshops under the equity, sustainability and efficiency framework. The essence of this lies in the city being able to provide safety net and able to accommodate the vulnerable which will lessen the risk of homelessness and proto-homelessness.

Policy recommendations of this study aims to respond to urban changes which will affect homelessness in the future and to alter the baseline future and trends of the changes of the entry into homelessness in the urban area into the preferable future of the entry into homelessness. Such is the **strategy on redefinition of state's role and meaning in the management of homelessness and proto-homelessness under the uncertainty of**

**the urban future.** The strategy is based on the trends of future changes which are eminently uncertain and are predisposed to novel and abrupt risks that the state and its bureaucratic system will not be able to comprehensively and effectively deal with. Thus, it is necessary to redefine role and position of the state and to redefine the relations between the state and the civil society under a new social contract which will pave the way for the more flexible civil society and private sector to handle issues that are going to impact future homelessness. The sub-strategies are the following: 1) Comprehensive housing system to lessen risk of entry into chronic homelessness 2) Safety net that prevents entry into homelessness and 3) Strengthening sense of the common in the urban area.

# สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร .....	ก
บทคัดย่อ .....	ข
Abstract .....	ฅ
สารบัญ .....	ฉ
สารบัญภาพ .....	ค
สารบัญตาราง .....	ณ
สารบัญแผนภูมิ .....	ด
<b>บทที่ 1 บทนำ .....</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญ .....	1
1.2 การกำหนดขอบเขตและการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย .....	4
1.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	4
1.4 การดำเนินการ .....	7
<b>บทที่ 2 การกวาดสัญญาณ .....</b>	<b>10</b>
2.1 ผลการทบทวนและกวาดสัญญาณแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อน .....	11
2.1.1 ราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง .....	12
2.1.2 ผู้มีรายได้น้อยถูกเบียดขับออกไปอยู่อาศัยนอกเมืองมากขึ้น .....	13
2.1.3 ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่สาธารณะ .....	14
2.1.4 การย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล .....	14
2.1.4 จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น .....	14
2.1.5 ครัวเรือนอยู่คนเดียวมากขึ้น .....	15
2.1.6 ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิต .....	16



2.1.7 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (Economic Shock).....	17
2.1.8 การใช้หุ่นยนต์ (Robot) และระบบอัตโนมัติ (Automation) มากขึ้น.....	18
2.1.9 ความเจ็บป่วยทางจิตและบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person) .....	19
2.1.10 การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้น.....	19
2.2 สรุปปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญตามกรอบ STEEP(V).....	21
2.2.1 การรวบรวมแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ .....	21
2.2.2 การประเมินผลกระทบและความไม่แน่นอนของปัจจัยสำคัญ.....	22
<b>บทที่ 3 ภาพอนาคต .....</b>	<b>24</b>
3.1 อนาคตฐาน.....	24
3.2 อนาคตทางเลือก.....	25
3.3 ฉากทัศน์อนาคตทางเลือก 4 ฉาก.....	27
3.3.1 ฉากทัศน์ที่ 1: สวนผักคนเมือง (street garden, commonization of private space x social cohesion).....	27
3.3.2 ฉากทัศน์ที่ 2: สวนผักริมรั้ว (wall garden, privatization of public space x social cohesion).....	32
3.3.3 ฉากทัศน์ที่ 3: สวนผักคอนโด (balcony garden, privatization of public space x individualism) .....	38
3.3.4 ฉากทัศน์ที่ 4: สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden, commonization of private space x individualism) .....	42
3.4 การเปรียบเทียบฉากทัศน์ทางเลือก.....	47
3.5 อนาคตที่พึงประสงค์.....	50
<b>บทที่ 4 ยุทธศาสตร์และเหตุไม่คาดฝัน .....</b>	<b>54</b>
4.1 ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์จากอนาคตอันพึงประสงค์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน .....	54

4.2 เป้าหมายยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์จากอนาคตอันพึงประสงค์.....	55
4.2.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1: ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร ....	56
4.2.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2: ตาข่ายปลอดภัยป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน.....	59
4.3 ยุทธศาสตร์และเหตุไม่คาดฝัน.....	62
<b>เอกสารอ้างอิง .....</b>	<b>68</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>72</b>
ภาคผนวก ก บันทึกการจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 2 .....	73
ภาคผนวก ข การจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 3.....	76
ภาคผนวก ค สรุปการประชุมที่มววิจัย คนเมือง 4.0 ครั้งที่ 7 .....	80
ภาคผนวก ง ไฟล์นำเสนอความก้าวหน้า.....	81
ภาคผนวก จ บทความนำเสนอ.....	85
ภาคผนวก ฉ ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคตการไร้บ้านในเมืองและการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน .....	91

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 วงจรชีวิตคนไร้บ้านในประเทศไทย (stages of homelessness).....	3
ภาพที่ 2 ฝั่งยุทธศาสตร์ (System Dynamics) ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านใน อนาคต.....	12

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ปัจจัยในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัย .....	21
ตารางที่ 2 ระดับผลกระทบและความไม่แน่นอนของปัจจัยขับเคลื่อนและแนวโน้มสำคัญ .....	22
ตารางที่ 3 สรุปเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละภาคี .....	48
ตารางที่ 4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละภาคี .....	50

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 ดัชนีราคาที่อยู่อาศัยเทียบกับดัชนีค่าจ้างแรงงาน (ปี 2552 - 2561).....	13
แผนภูมิที่ 2 สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังในครัวเรือน.....	15
แผนภูมิที่ 3 จำนวนครัวเรือนที่มีสมาชิกคนเดียว.....	16
แผนภูมิที่ 4 สัดส่วนการทำงานของหุ่นยนต์เทียบกับมนุษย์ (โดยเทียบชั่วโมงการทำงาน).....	18
แผนภูมิที่ 5 จำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาด้านจิตเวชของสถานพยาบาลภายใต้กรมสุขภาพจิต ปีงบประมาณ 2558-2560ที่มา: รายงานสุขภาพคนไทย 2562, 2563.....	19
แผนภูมิที่ 6 การพัฒนาฉากทัศน์.....	25

# บทที่ 1 บทนำ

## 1.1 ที่มาและความสำคัญ

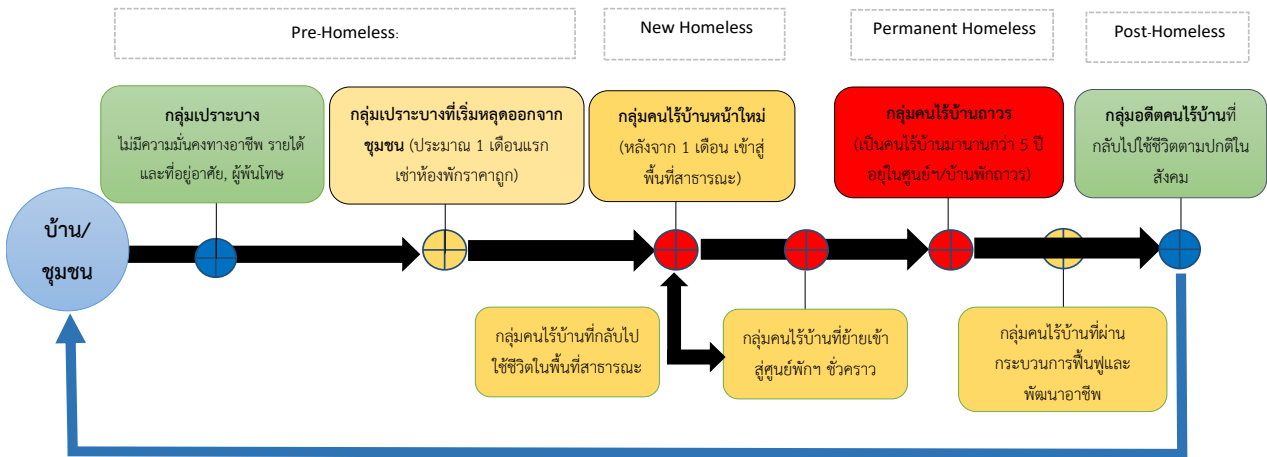
คนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรที่ประสบกับสภาวะเปราะบางที่สุดกลุ่มหนึ่งของเมือง การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านมิได้สัมพันธ์กับประเด็นการเข้าถึงที่อยู่อาศัยหรือการสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างเดียวนั้น หากแต่ยังสัมพันธ์กับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ประสิทธิภาพและความครอบคลุมของนโยบายสวัสดิการและการเลือกปฏิบัติในมิติต่างๆ ในหลายประเทศความเปลี่ยนแปลงของจำนวนคนไร้บ้านถูกนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพของนโยบายทางสังคม Marybeth Shinn (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับอัตราความเหลื่อมล้ำที่สูงและผลประโยชน์ทางสังคม (social benefit) ที่ต่ำ ทั้งนี้สาเหตุของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในสหรัฐอเมริกาและยุโรป อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ (poverty and inequality) นโยบายด้านที่อยู่อาศัย (housing policy) ทัศนคติทางวัฒนธรรม การเหยียดเชื้อชาติและการกีดกันออกจากสังคม (cultural attitudes, racism and social exclusion) (Shinn, 2010) ในรายงาน *Homelessness in America: Overview of Data and Causes* ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กับความยากจน การมีรายได้ต่ำและรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีวิต ราคาและค่าเช่าที่อยู่อาศัยที่สูง การถูกไล่ออกหรือบังคับให้ย้ายออกจากที่อยู่อาศัยเพราะไม่มีความสามารถในการผ่อนชำระ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาสุขภาพจิต และความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะในกรณีของผู้หญิง (National Law Center on Homelessness and Poverty, 2015) ในทางเดียวกัน Nathaniel Israel (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้การเติบโตทางเศรษฐกิจจะนำมาสู่การจ้างงานและโอกาสในการหารายได้ที่เพิ่มมากขึ้น หากแต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจในหลายประเทศก็ส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของกลุ่มประชากรที่ขาดระบบสนับสนุนที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม Yoshihiro Okamoto (2007) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้ประชากรจำนวนหนึ่งจะเข้าสู่ภาวะเปราะบางในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ลักษณะวัฒนธรรมแบบเอเชีย โดยเฉพาะการหนุนเสริมของระบบเครือญาติและครอบครัว ทั้งการสนับสนุนความมั่นคงทางสังคม ที่อยู่อาศัย และการเงิน รวมถึงการลดต้นทุนชีวิต (Okamoto, A Comparative Study of Homelessness in the United Kingdom and Japan, 2007) มีส่วนอย่างสำคัญในการลดความเสี่ยงของการกลายเป็นคนไร้บ้าน ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทย บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2546) ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของทั้งประเด็นเชิงความยากจน เศรษฐกิจ สังคม และครอบครัว (บุญเลิศ วิเศษปรีชา, 2546) ในทางเดียวกับ อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ (2559) ที่สำรวจคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานครฯ และพบว่าจุดเปลี่ยนที่ทำให้ตัดสินใจออกมาใช้ชีวิตนอกบ้านครั้งแรก คือ เหตุผลด้านเศรษฐกิจและเหตุผลด้านปัญหาครอบครัวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 25.9 และร้อยละ 25.6 ตามลำดับ และมีเหตุผลด้านความรุนแรงในครอบครัวเป็นปัจจัยที่รองลงมาที่ ร้อยละ 16.2 (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ, 2559)

ในส่วนของภาพรวมเชิงประชากร การสำรวจแรงงานประชากรคนไร้บ้านทั่วประเทศ พบว่าคนไร้บ้านจำนวนทั้งหมด 7,195 คน จำแนกเป็นคนไร้บ้านทั้งในพื้นที่สาธารณะและศูนย์พักคนไร้บ้านแบบเปิดของทั้งภาคประชาสังคมและภาครัฐ (บ้านอิมใจ กรุงเทพมหานคร) จำนวนทั้งสิ้น 2,719 คน และคนไร้บ้านในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งฯ ทั้ง 11 แห่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 4,476 คน กรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด (ประมาณร้อยละ 38) รองลงมา คือ 1. นครราชสีมา (ร้อยละ 5) 2. เชียงใหม่ (ร้อยละ 4) 3. สงขลา (ร้อยละ 4) 4. ชลบุรี (ร้อยละ 3) และ 5. ขอนแก่น (ร้อยละ 3) (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และ นพพรธน พรหมศรี, 2563) อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงจำนวนในช่วงเวลาที่ทำการแจกจ่ายในแต่ละพื้นที่เท่านั้น ในแต่ละปีมีคนไร้บ้านที่เสียชีวิตในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ในแง่จำนวนประชากรที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านในแต่ละปีหรือจำนวนประชากรที่อยู่ในภาวะไร้บ้านสะสมจะมีจำนวนที่มากกว่าตัวเลขการแจกจ่าย ชญานิศวรร โคโณะ (2560) ได้ชี้ให้เห็นว่าอายุเฉลี่ยหรืออายุคาดเฉลี่ยอันเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตที่สำคัญของคนไร้บ้านอยู่ต่ำกว่าอายุคาดเฉลี่ยของประชากรทั่วไปในหลายประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักรและในประเทศไทยคนไร้บ้านมีอายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตประมาณ 60 ปี ต่ำกว่าอายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยที่อยู่ 75 ปีถึงประมาณ 15 ปี และต่ำกว่าอายุคาดเฉลี่ยของภูมิภาคอาเซียนที่อยู่ 71 ปี (ชญานิศวรร โคโณะ, 2560)

ทั้งนี้ หลังการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะประสบกับความไม่มั่นคงและความเสี่ยงในการใช้ชีวิตโดยเฉพาะในพื้นที่สาธารณะ ทานตะวัน อวิรุทธ์วรกุลและคณะ (2018) ได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะไร้บ้านเป็นเวลานานจะมีสัดส่วนของความเจ็บป่วยทางจิตสูงกว่ากลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะไร้บ้านในระยะเวลาน้อยกว่า (Awirutworakul, Pitukthanin, Chiangchaisakulthai, Anukul, & Vallibhakara, 2018) ในทางเดียวกัน หลังการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน คนไร้บ้านมีชั่วโมงการนอนหลับเฉลี่ยน้อยกว่าก่อนเข้าสู่ภาวะไร้บ้านประมาณ 43 นาที และประสบกับอาการนอนไม่หลับบ่อยครั้ง ซึ่งสูงขึ้นกว่า 5 เท่าหลังการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน (ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ, 2560, หน้า (2-6) – (2-8)) นอกจากนี้ หลังการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านประชากรกลุ่มนี้ยังต้องประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้ แม้คนไร้บ้านประมาณร้อยละ 90 จะมีงานทำและมีรายได้หากแต่เป็นการทำงานและรายได้ที่ไม่มั่นคงและไม่สม่ำเสมอ คนไร้บ้านประมาณร้อยละ 40 มีรายได้จากการทำงานรับจ้างทั่วไป รองลงมา คือ หาของเก่าขาย และค้าขายเล็กน้อย (ประมาณร้อยละ 20 เปรียบเทียบกับร้อยละ 12 ตามลำดับ) นอกจากนี้ คนไร้บ้านกว่าร้อยละ 50 รายงานว่ามีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตในทางเดียวกัน ในประเด็นด้านการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ คนไร้บ้านร้อยละ 28 มีปัญหาทางด้านสิทธิสถานะทางทะเบียนส่งผลให้เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการของรัฐ (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน, 2560) รวมถึงคนไร้บ้านส่วนใหญ่ยังได้รับการเลือกปฏิบัติจากทัศนคติเชิงลบอันส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงระบบบริการและสวัสดิการทางสังคมของรัฐทั้งในทางสังคมและสุขภาพ (ธิตา อ่อนอินทร์ และคณะ, 2562)

งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างความเข้าใจในมิติต่างๆ ต่อประเด็นคนไร้บ้านในฐานะกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุดในเมือง สามารถนำไปสู่การออกแบบหลักประกันทางสังคม รวมถึงบริการสาธารณะในเขตเมืองที่ตอบสนองการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน และจะมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างตาข่าย

ปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ไม่เฉพาะแต่กับคนไร้บ้าน หากแต่รวมถึงกลุ่มเปราะบางและคนทั่วไปที่ใช้ชีวิตในเขตเมืองด้วยเช่นกัน



ภาพที่ 1 วงจรชีวิตคนไร้บ้านในประเทศไทย (stages of homelessness)

ในประเทศไทย งานศึกษาจำนวนหนึ่งและการทำงานกับประเด็นคนไร้บ้านของภาคประชาสังคม ได้มีความพยายามในการจำแนกกลุ่มคนไร้บ้านตามระยะเวลาในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน เพื่อสร้างกระบวนการที่เหมาะสมกับความต้องการคนไร้บ้านแต่ละกลุ่มที่มีลักษณะทางประชากรแตกต่างกัน รวมถึงเพื่อขยายขอบเขตการทำงานให้ครอบคลุมกลุ่มเปราะบางต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) และกลุ่มคนไร้บ้านหน้าใหม่ (new-homeless) มากขึ้น ทั้งนี้ จุดเปลี่ยนกลับสำคัญ (turning point) ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและมีความสำคัญต่อการสร้างรูปแบบกิจกรรมและหลักประกันทางสังคมคือ ช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ระหว่างการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวรของคนไร้บ้านหน้าใหม่และกลุ่มเปราะบาง

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถือได้ว่าเป็นผลลัพธ์ที่สัมพันธ์กับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ทั้งในประเด็นของความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความยากจนและความไม่มั่นคงทางรายได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางประชากรในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดี งานศึกษาภาวะไร้บ้านและการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในประเทศไทยที่ผ่านมาดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับสถานการณ์ปัจจุบันเท่านั้น และยังขาดการให้ความสำคัญกับความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ในอนาคตที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะดังกล่าว อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการเตรียมความพร้อมและวางยุทธศาสตร์เพื่อรองรับสถานการณ์ปัญหาภาวะไร้บ้านและการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในฐานะหนึ่งในภาวะความเปราะบางที่สุดของสังคม



งานศึกษาชิ้นนี้เป็นความพยายามในการใช้วิธีการทางอนาคตศึกษา (foresight study) ในการสร้างภาพอนาคตของการไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร โดยชี้ให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในอนาคตอันมีความสำคัญในการวางนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภาวะเปราะบางของประชากรในเมือง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาอยู่ที่ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) โดยใช้ข้อมูลจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องในการชี้ให้เห็นแนวโน้มทางเศรษฐกิจสังคมในอนาคตที่ส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มเปราะบางที่อยู่ภาวะดังกล่าว ตลอดจนข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการไร้บ้าน เพื่อสร้างภาพอนาคตและฉากทัศน์ของการไร้บ้านในอนาคต และภาพอนาคตที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติในการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างอนาคตของภาวะไร้บ้านที่สัมพันธ์กับภาพอนาคตที่พึงประสงค์ด้วยเช่นกัน

## 1.2 การกำหนดขอบเขต (scoping) และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder analysis)

การศึกษาอนาคตของการไร้บ้าน ทางผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ที่ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นภาวะที่สะท้อนความเปราะบางของเมืองที่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม พื้นที่ และการอยู่อาศัยของเมืองในอนาคตได้อย่างชัดเจน ในทางเดียวกัน งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านมีความสำคัญในฐานะช่วงรอยต่อระหว่างความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านและการไร้บ้านถาวร และเป็นภาวะที่ปรากฏการไร้บ้านแบบชั่วคราว (temporary homelessness) ซึ่งมีแนวโน้มการไร้บ้านในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ตลอดจนช่วงเวลาหรือภาวะไร้บ้านแบบดังกล่าวยังเป็นจุดสำคัญของการปฏิบัติทางนโยบาย (policy implementation) เพื่อลดความเปราะบางในเมืองและการป้องกันคนไร้บ้านที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จากที่กล่าว การศึกษาภาพอนาคตของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน นอกจากจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจต่อภาวะเปราะบางของคนเมืองและเมืองในอนาคตแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อรองรับภาวะเปราะบางที่จะปรากฏขึ้นในอนาคตจากความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ด้วยเช่นกัน

## 1.3 การทบทวนวรรณกรรม (literature review) ที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบัน ได้ปรากฏงานศึกษาจำนวนหนึ่งในต่างประเทศที่ทำการศึกษาภาพอนาคตหรือชี้ให้เห็นภาพอนาคตของคนไร้บ้านที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยขับเคลื่อน (driver) ทั้งในมิติเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รายงาน *The Future of Homelessness?: The external environment and its*

*impact on homelessness* ที่จัดทำขึ้นในปี 2002 ผู้เขียน Joe Saxton และ Elisha Evans ได้ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและการสัมภาษณ์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาวะไร้บ้านในแง่มุมต่างๆ จำนวน 50 คน และชี้ให้เห็นสถานการณ์และสภาพอนาคตของคนไร้บ้านของอังกฤษ (ในทศวรรษ 2020) ว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงจากแรงขับเคลื่อนที่สามารถจำแนกได้ใน 2 ภูมิภาค ได้แก่ หนึ่ง ภูมิภาคทางการเมือง (political landscape) จากการเปลี่ยนแปลงและบังคับใช้นโยบายสวัสดิการทางสังคมอย่างระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service, NHS) และกฎหมาย Homelessness Act 2002 และ สอง ภูมิภาคทางสังคมและเศรษฐกิจ อันประกอบไปด้วย 1) สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นที่ส่วนหนึ่งอยู่ในภาวะพึ่งพิงที่ต้องการได้รับการดูแล 2) การเปลี่ยนแปลงลักษณะของครัวเรือน ที่มีแนวโน้มการแต่งงานที่น้อยลง แต่อยู่กินกันโดยไม่แต่งงานหรือใช้ชีวิตตัวคนเดียวมากขึ้น 3) แนวโน้มลักษณะของครอบครัวที่มีการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้น 4) การขาดแคลนที่อยู่อาศัย (housing shortage) ในเมืองใหญ่หลายแห่ง 5) ความยากจนโดยเปรียบเทียบที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในเมืองหลายแห่ง 6) แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในการบริจาคนและการกุศล และ 7) แนวโน้มคนไร้บ้านที่ต้องการรับการดูแลที่เพิ่มสูงขึ้น (Saxton & Evans, 2002)

จากแรงขับเคลื่อนดังกล่าว Joe Saxton และ Elisha Evans ได้วิเคราะห์และสรุปสภาพอนาคตของคนไร้บ้านในอังกฤษว่าจะมีภาพอนาคต (scenario) ในสองลักษณะ ได้แก่ หนึ่ง คนไร้บ้านเพิ่มจำนวนขึ้นจากปัจจัยเชิงภูมิภาคทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่จะทำให้มีแนวโน้มของกลุ่มเปราะบางที่ขาดหลักประกันทางสังคมและตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปัจเจกชนที่ฐานะยากจนอยู่ตัวคนเดียวและขาดที่พึ่งทางครอบครัว และไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ กลุ่มประชากรเหล่านี้จะมีแนวโน้มเข้าสู่ภาวะไร้บ้านมากยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทที่องค์กรการกุศลหรือองค์กรพัฒนาเอกชนขาดแคลนทุนทรัพย์ในการสนับสนุนและดูแล สอง คนไร้บ้านมีแนวโน้มที่จะลดน้อยลง เนื่องมาจากความสำเร็จของระบบบริการสุขภาพแห่งชาติที่ลดความเสี่ยงของกลุ่มเปราะบางที่จะเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน และกฎหมาย Homelessness Act 2002 ที่สามารถให้ความช่วยเหลือและสร้างระบบป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

ในทางเดียวกัน รายงาน *Homelessness projections: Core homelessness in Great Britain* (2017) ได้ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลทุติยภูมิวิเคราะห์ให้เห็นแรงขับเคลื่อนที่ส่งผลต่อแนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงจำนวนของคนไร้บ้านในสหราชอาณาจักรในทศวรรษ 2040 Glen Bramley ผู้เขียนได้แบ่งแรงขับเคลื่อนออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ความยากจน ที่ส่งผลต่อความเปราะบางของผู้คนและความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน 2) สัดส่วนการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของประชากรทั้งในมิติด้านราคาและความเพียงพอ 3) การเปลี่ยนแปลงลักษณะของประชากรและครอบครัว อาทิ การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสมาชิกในครัวเรือน (household composition) ครัวเรือนที่มีผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยว (lone-parent family) สัดส่วนทางด้านอายุของสมาชิกในครัวเรือน เป็นต้น 4) การสนับสนุนด้านการช่วยเหลือต่างๆ ทั้งในมิติของทุนและลักษณะการช่วยเหลือ ในรายงานฉบับนี้ Glen Bramley ได้สร้างภาพอนาคตของคนไร้บ้านจากแรงขับเคลื่อนในมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้ ภาพอนาคตที่หนึ่ง คือ แผนลดสวัสดิการ (welfare cuts plan) ที่อาจถูกนำมาใช้ในปี

2016 – 2021 จะส่งผลอย่างสำคัญของจำนวนคนยากจนที่เพิ่มสูงขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ภาพอนาคตที่สอง คือ การเพิ่มอุปทานของที่อยู่อาศัย อันรวมถึงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (social/affordable housing) จะส่งผลต่อการลดลงอย่างสำคัญของจำนวนคนไร้บ้าน (ร้อยละ 9 ในปี 2026, ร้อยละ 15 ในปี 2031, และร้อยละ 19 ในปี 2036) ภาพอนาคตที่สามที่อาจเรียกชื่อว่า “การป้องกันสูงสุด” (maximal prevention) ที่องค์กรหรือท้องถิ่นสามารถสร้างระบบป้องกันกลุ่มเปราะบางและกลุ่มเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวรหรือที่ในรายงานนี้เรียกว่า “core homelessness” จะช่วยลดจำนวนคนไร้บ้านลงถึงร้อยละ 22 และร้อยละ 27 ในปี 2021 และ 2026 ตามลำดับ และ ภาพอนาคตที่สี่ คือ การบูรณาการเชิงภูมิภาคเพื่อสร้างประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจที่จะมีส่วนในการลดจำนวนคนไร้บ้านจากกลุ่มเปราะบางที่เคลื่อนย้ายจากภูมิภาคที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำ (Bramley, 2017)

ทั้งนี้ ยังปรากฏรายงานกึ่งวิชาการที่ชี้ให้เห็นภาพอนาคตของคนไร้บ้าน นอกเหนือจากงานศึกษาในเชิงวิชาการด้วยเช่นกัน *Homelessness in 2030: Essays on possible futures* ที่จัดทำโดย Y-Foundation ซึ่งรวมข้อเขียนของผู้ที่ทำงานประเด็นคนไร้บ้านในประเทศต่างๆ ในยุโรปและออสเตรเลีย เป็นรายงานที่ชี้ให้เห็นภาพอนาคตของสถานการณ์คนไร้บ้านและภาวะไร้บ้านที่จะลดน้อยลงและอาจหมดไปในหลายประเทศภายในปี 2030 ข้อเขียนส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นถึงความหวังที่รัฐและองค์กรประชาสังคมในหลายประเทศจะสามารถสร้างระบบป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางที่จะเข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้อย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และตรงความต้องการจากระบบสารสนเทศที่ได้รับการพัฒนาขึ้น รวมถึงนโยบาย “Housing First” ของสหภาพยุโรป (Y-Foundation, 2019)

นอกจากรายงานการศึกษาที่กล่าวถึงภาพอนาคตของคนไร้บ้านโดยตรงที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังปรากฏงานศึกษาอีกจำนวนหนึ่งที่มีเนื้อหาบางส่วนกล่าวถึงภาพอนาคตของคนไร้บ้านหรือแรงขับเคลื่อนที่ส่งผลกระทบต่อแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์คนไร้บ้านและภาวะไร้บ้านด้วยเช่นกัน รายงาน *The Australian Homelessness Monitor 2018* ที่จัดทำโดย Launch Housing แม้จะมีได้กล่าวถึงภาพอนาคตของคนไร้บ้านเป็นหลัก หากแต่มีการระบุถึงปัจจัยขับเคลื่อนหลัก (key driver) ที่น่าจะส่งผลภาพอนาคตของคนไร้บ้านและภาวะไร้บ้าน อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ของหลักประกันทางสังคม (social security benefit) ความเพียงพอและระดับราคาของที่อยู่อาศัย การเพิ่มจำนวนของประชากรวัยรุ่นที่อยู่อย่างปัจเจก และมีได้อยู่กับครอบครัว และการเพิ่มความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) (Launch Housing , 2018)

ในทางเดียวกัน ข้อเขียนของ Alison Sinkewicz ที่ชื่อ “3 Ways Technology is Accelerating Solutions for Homelessness” ยังกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในอนาคตที่จะส่งผลกระทบต่อความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาภาวะไร้บ้าน Alison ได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลดิจิทัลในอนาคตจะส่งผลให้สามารถสนับสนุนและช่วยเหลือคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงจุด สนับสนุนให้เกิดการร่วมแก้ไขปัญหาโดยชุมชนมีส่วนร่วม และการขยายผลอย่างรวดเร็วของรูปแบบการช่วยเหลือที่ประสบความสำเร็จ (Sinkewicz, 2019)

งานศึกษาข้างต้นที่กล่าวถึงจะมีจุดเน้นที่ภาพอนาคตของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรของคนไร้บ้านเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ยังมีงานศึกษาอีกจำนวนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นภาพอนาคตของคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน รายงาน *Climate change, housing and homelessness* ที่จัดทำโดย Victorian Council of Social Services และเครือข่าย ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศส่งผลอย่างสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของคนไร้บ้าน รวมถึงเป็นอุปสรรคต่อการหลุดพ้นจากภาวะไร้บ้าน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้เพิ่มต้นทุนของชีวิตให้กับคนไร้บ้าน (Victorian Council of Social Services, 2016) เช่นเดียวกัน บทความ “Health of the Homeless and Climate Change” ของ Brodie Ramin และ Tomislav Svoboda ได้ชี้ให้เห็นว่าคนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรที่จะต้องแบกรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศในระดับที่รุนแรงกว่าคนทั่วไป อันเนื่องมาจากลักษณะของการอยู่อาศัยใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและการเข้าถึงไม่ถึงเครื่องมือลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ทั้งคลื่นความร้อน มลพิษทางอากาศ พายุฝนและน้ำท่วม รวมถึง West Nile Virus (WNV) โรคอุบัติใหม่ที่มีผู้เป็นพาหะแพร่เชื้อ (Ramin & Svoboda, 2009)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการศึกษภาพอนาคตของคนไร้บ้านและภาวะไร้บ้านเป็นประเด็นที่มีการศึกษามากจำนวนหนึ่งและให้ภาพของแรงขับเคลื่อนที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบครัวเรือน การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางประชากรและครอบครัว การเข้าถึงที่อยู่อาศัยและสวัสดิการทางสังคม กระนั้นก็ดี งานศึกษาทั้งหมดข้างต้นดูจะให้ภาพแต่เฉพาะประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศตะวันตกเท่านั้นและอาจไม่สามารถเป็นแม่แบบในการอธิบายภาพอนาคตและแนวโน้มของภาวะไร้บ้านในประเทศลักษณะอื่นที่มีความแตกต่างทั้งในเชิงเศรษฐกิจ การเมือง นโยบาย และระบบคุณค่าได้ นอกจากนี้ก็ยังมีได้กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญจำนวนหนึ่งต่อภาพอนาคตโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ที่เป็นแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่จะปรากฏในอนาคตด้วยเช่นกัน

## 1.4 การดำเนินการ

การดำเนินการของการศึกษาอนาคตการไร้บ้านในเมืองจะเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการโครงการวิจัยคนเมือง 4.0 คือ จะใช้กรอบวิธีการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic foresight) (สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ, 2562; Hines & Bishop, 2013;) ซึ่งแบ่งได้ 8 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การกำหนดกรอบการวิจัยและการคาดการณ์ (scoping/framing)
- 2) การกวาดสัญญาณสถานการณ์ปัจจุบัน (horizon scanning)
- 3) การพยากรณ์ภาพอนาคตฐาน (baseline future)
- 4) การพยากรณ์ภาพอนาคตทางเลือก (alternative futures)
- 5) การกำหนดภาพอนาคตพึงประสงค์ (preferred future)

- 6) การวิเคราะห์ความหมายและนัย (implications analysis)
- 7) การวางแผน (planning)
- 8) การสังเกตการณ์และติดตามสถานการณ์ (observing and monitoring)

**ขั้นตอนที่ 1** จะเป็นการกำหนดกรอบของการศึกษานาคตการไร้บ้านในเมืองซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษาไว้ในช่วงการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) ในกรุงเทพมหานคร ในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า

**ขั้นตอนที่ 2** จะใช้กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แนวโน้มปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต ผ่านกรอบ STEEPV ที่ประกอบไปด้วยประเด็นด้านสังคม (social) เทคโนโลยี (technology) เศรษฐกิจ (economy) สิ่งแวดล้อม (ecology) การเมือง (politics) และคุณค่า (values)

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ทางผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลจากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นคนไร้บ้านและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน อันประกอบด้วย ผู้ทำงานในระดับปฏิบัติการและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับภาวะไร้บ้าน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และตัวแทนหน่วยงานด้านนโยบาย เพื่อสะท้อนให้เห็นความครอบคลุมของปัจจัยในทุกระดับที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านในอนาคต

**ขั้นตอนที่ 3 4 และ 5** ทั้ง 3 ขั้นตอนนี้สามารถเรียกรวมเป็นขั้นตอนการพยากรณ์ (forecast) ภาพอนาคตในรูปแบบต่างๆ ทั้งอนาคตฐาน (baseline future) อนาคตทางเลือก (alternative futures) และอนาคตที่พึงประสงค์ (preferable futures) เพื่อสร้างฉากทัศน์ (scenarios) ของอนาคตการทำงานในเมืองอีก 20 ปีข้างหน้าต่อไป กระบวนการดังกล่าวนี้ใช้การประชุมกลุ่มย่อยเชิงปฏิบัติการที่ประกอบไปด้วยผู้ทำงานในระดับปฏิบัติการและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับภาวะไร้บ้าน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และตัวแทนหน่วยงานด้านนโยบาย ในการร่วมกันให้ความเห็นและสร้างฉากทัศน์ของภาวะไร้บ้านในกรุงเทพมหานครในอนาคต

**ขั้นตอนที่ 6** การวิเคราะห์หาความหมายและนัย (implications analysis) จะใช้กรอบแนวคิดและวิธีการที่เรียกว่า วงล้ออนาคต (futures wheel) และการพยากรณ์ย้อนกลับ (back-casting) ผ่านการประชุมกลุ่มย่อยเชิงปฏิบัติการจากผู้ทำงานในระดับปฏิบัติการ และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับภาวะไร้บ้านและการพัฒนาเมืองเพื่อวิเคราะห์และจัดทำหนทาง (path) และกระบวนการที่จะนำไปสู่ภาพอนาคตที่พึงประสงค์อันเป็นพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและการไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ของการไร้บ้านในเมือง

**ขั้นตอนที่ 7 และ 8** ขั้นตอนการวางแผน และการสังเกตการณ์และติดตามสถานการณ์ โดยมีวิธีการหลักคือการประชุมหรือภายในของคณะผู้วิจัยและที่ปรึกษา

## บทที่ 2 การกวาดล้างปัญหา

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้เกือบทุกประเทศของโลก โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่หรือเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ งานศึกษาที่ผ่านมาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านมีปัจจัยหรือแรงขับเคลื่อนพื้นฐานมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจครอบคลุมประเด็นต่างๆ อาทิ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของราคาที่อยู่อาศัย การว่างงาน การว่างงานแฝง (underemployment) และความไม่มั่นคงทางรายได้และอาชีพ ในส่วนของปัจจัยทางสังคม ตัวอย่างเช่น ความรุนแรงและความขัดแย้งในครอบครัว การแยกตัวออกจากสังคม การหย่าร้าง การถูกกีดกันทางสังคม และการถูกทอดทิ้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยทางด้านสุขภาพเป็นปัจจัยเสริมในบางกรณีด้วยเช่นกัน อาทิ ความพิการและการเจ็บป่วยทางจิต (Rossi & Wright, 1989; Howard, 2013) นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงจำนวนคนไร้บ้านและการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านยังมีความสัมพันธ์กับนโยบายทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประชากรเปราะบางด้วย ทั้งนโยบายเชิงป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน (prevention policy) และนโยบายเชิงหนุนเสริมการกลับคืนสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประชากรที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านมีจำนวนที่เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพบริบททางเศรษฐกิจสังคมและกรอบนโยบายต่อกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านของแต่ละเมืองในแต่ละช่วงเวลา ในสหรัฐอเมริกา แม้จำนวนประชากรที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านตั้งแต่ ค.ศ. 2007 - 2018 จะลดลงร้อยละ 15 หากแต่ในระหว่างช่วงวิกฤติเศรษฐกิจช่วง ค.ศ. 2007-2008 พบว่าจำนวนคนไร้บ้านโดยเฉพาะคนไร้บ้านที่เป็นครอบครัวมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2018) ในนิวยอร์ก จำนวนครอบครัวที่เข้ามาอยู่ศูนย์พักพิงคนไร้บ้านของเมืองนิวยอร์กระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 2008 เพิ่มขึ้นร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของ ค.ศ. 2007 ในทางเดียวกัน รัฐแมสซาชูเซตส์ ก็รายงานว่าคนไร้บ้านแบบครอบครัวอยู่อาศัยในศูนย์พักพิงฉุกเฉินเพิ่มขึ้นร้อยละ 32 ในช่วงพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 - พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 และรัฐคอนเนตทิคัตก็รายงานว่าคนไร้บ้านแบบครอบครัวซึ่งมาขออยู่ในศูนย์พักพิงได้รับการปฏิเสธเพราะศูนย์พักพิงไม่มีที่พักรักษาเพียงพอ มากขึ้นร้อยละ 30 ในช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2008 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในปีก่อนหน้า (Barbara, 2009) นอกจากนี้ ในรายงาน *Hunger and Homeless Survey: A Status Report on Hunger and Homelessness in America's Cities, A 25-City Survey* มีการระบุว่าเมืองในสหรัฐอเมริกา จำนวน 25 แห่งที่ตอบแบบสำรวจปี 2008 มีเมืองจำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 83) รายงานว่าจำนวนคนไร้บ้านเพิ่มขึ้น มีเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่รายงานว่าลดลง และ 2 เมืองไม่มีข้อมูล (Faber, 2019) ในส่วนของประเทศออสเตรเลียพบว่าจำนวนคนไร้บ้านมีแนวโน้มที่ขึ้นลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัย ใน ค.ศ. 2001 คนไร้บ้านมีสัดส่วนประมาณ 51 คน ต่อประชากร 10,000 คน ก่อนลดลงมาเป็นสัดส่วน 45 คน ต่อประชากร 10,000 คน ในปี 2006 และเพิ่มขึ้นเป็น 48 คนและ 50 คน ต่อประชากร 10,000 คน ในปี 2011 และ 2016 ตามลำดับ (Australian Institute of Health and Welfare, 2019) นอกจากนี้ ในประเทศญี่ปุ่น พบว่าปัญหา

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของประชากรเริ่มต้นอย่างชัดเจนในช่วงปี 1990 และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากเหตุการณ์เศรษฐกิจฟองสบู่แตก จำนวนคนไร้บ้านเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 1990 และเพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ 1997 ซึ่งเป็นช่วงเกิดปัญหาค่าเงินไม่เสถียรในเอเชียและนำมาสู่วิกฤติเศรษฐกิจ ตัวเลขจากกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่าใน ค.ศ. 2000 มีคนไร้บ้านประมาณ 20,000 คน ค.ศ. 2001 มีประมาณ 24,000 คน และ ค.ศ. 2003 มีประมาณ 25,296 คน (Okamoto, Hayakawa, Noguchi, & Shinya, 2004) ในส่วนของกรุงเทพมหานคร การสำรวจประชากรที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านแบบคืนเดียว (one-night count) ใน พ.ศ. 2544 มีจำนวนประมาณ 900 คน ใน พ.ศ. 2553 มีจำนวน 1239 คน (มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, 2555) ก่อนเพิ่มมาเป็น 1,307 คนใน พ.ศ. 2559 (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ, 2559) และการสำรวจแฉ่งนับใน พ.ศ. 2562 พบจำนวน 1,029 คน (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และ นพพรณ พรหมศรี, 2563)

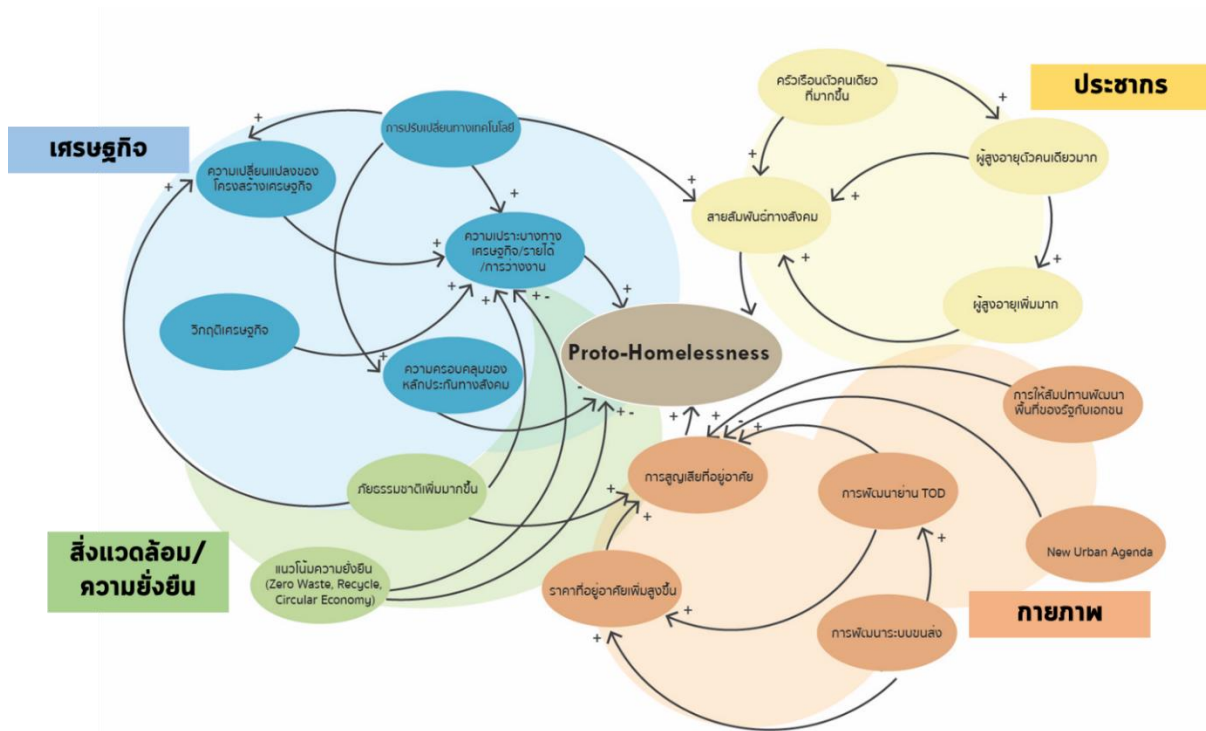
ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประเด็นการไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน พบว่าแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างทางประชากรและครัวเรือน การพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ของเมือง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน การพัฒนาทางเทคโนโลยีแทนมนุษย์ และความแปรปรวนของสภาวะอากาศ มีความสัมพันธ์และเป็นปัจจัยขับเคลื่อนต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและความกำกึ่งของภาวะไร้บ้านในอนาคต

## 2.1 ผลการทบทวนและกวาดสัญญาณแนวโน้ม (trend) และปัจจัยขับเคลื่อน (driver)

ข้อมูลจากการทบทวนงานศึกษาทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) งานศึกษานาถของภาวะไร้บ้านในต่างประเทศ การสัมภาษณ์ข้อมูลและการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาวะไร้บ้าน พบว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในกรุงเทพมหานครมีปัจจัยขับเคลื่อนหลักมาจากสาเหตุเชิงโครงสร้างทั้งในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร และการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม ในส่วนของการตัดสินใจส่วนบุคคลหรือการไร้บ้านโดยสมัครใจเป็นการตัดสินใจที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจที่เอื้อต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน

ทั้งนี้ การสังเคราะห์ผ่านวิธีการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ด้วยกรอบ STEEPV ได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อน (driver) ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

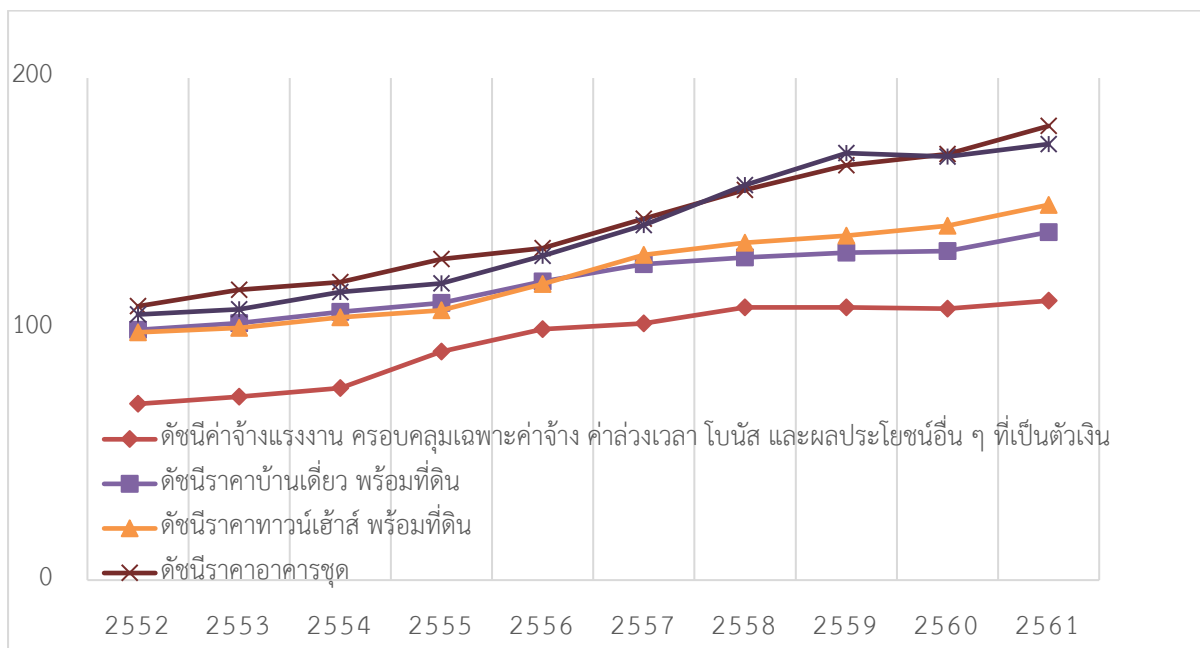




ภาพที่ 2 ผังยุทธศาสตร์ (System Dynamics) ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต

### 2.1.1 ราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง

ราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะในเขตเมือง ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในเขตเมืองโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีรายได้น้อย และส่งผลต่อการสูญเสียที่อยู่อาศัยจากการมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการผ่อนจ่ายหรือจ่ายค่าเช่า ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า ดัชนีราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินทุกประเภทเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในทางเดียวกัน ดัชนีค่าจ้างแรงงานยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นช้ากว่าดัชนีราคาทาว์นเฮาส์พร้อมที่ดิน ดัชนีราคาที่ดิน และดัชนีราคาอาคารชุด นอกจากนี้ ดัชนีค่าจ้างแรงงานยังมีแนวโน้มไม่เพิ่มขึ้นด้วยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อภาวะยากลำบากของการเข้าถึงที่อยู่อาศัย ภาวะการผ่อนจ่ายที่อยู่อาศัยที่เพิ่มสูงขึ้น และการสูญเสียที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนมีรายได้น้อยในเขตเมือง



แผนภูมิที่ 1 ดัชนีราคาที่อยู่อาศัยเทียบกับดัชนีค่าจ้างแรงงาน (ปี 2552 - 2561)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

### 2.1.2 ผู้มีรายได้น้อยถูกเบียดขับออกไปอยู่อาศัยนอกเมืองมากขึ้น

การเติบโตของเมืองที่ทำให้มูลค่าของที่ดินและที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในย่านศูนย์กลางของเมืองและศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งของเมือง รวมถึงการพัฒนาพื้นที่ใจกลางเมืองที่ทำให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและพื้นที่ดินว่างเปล่าสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ลดน้อยลงในศูนย์กลางเมือง ส่งผลให้การเข้าถึงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถูกเบียดขับออกไปในพื้นที่ชานเมืองหรือรอบนอกของเมืองมากยิ่งขึ้น ในขณะที่แหล่งงานยังกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางของเมืองในทางเดียวกัน ลักษณะของผังเมืองของกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะของ “superblock” และการเติบโตของเมืองแบบไร้ทิศทาง ส่งผลให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงแต่จะอยู่ในพื้นที่รอบนอกของเมืองเท่านั้น หากแต่ยังอยู่ห่างจากระบบขนส่งมวลชนของเมืองด้วยเช่นกัน

ทิศทางการเติบโตของเมืองและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวนี้ ส่งผลอย่างสำคัญทำให้ผู้มีรายได้น้อยและแรงงานในเขตกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งมีแนวโน้มในการเลือกที่จะเป็นคนไร้บ้านชั่วคราว (temporary homeless) มากขึ้น เพื่อใช้พื้นที่สาธารณะในย่านศูนย์กลางเมืองเป็นที่พักเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทาง

### 2.1.3 ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่สาธารณะ

พื้นที่สาธารณะถือได้ว่าเป็นพื้นที่รองรับกลุ่มประชากรที่กำลังเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน รวมถึงการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านถาวร พื้นที่สาธารณะบางแห่งในกรุงเทพมหานคร อาทิ สถานีรถไฟหัวลำโพง สถานีขนส่งหมอชิต และสถานีรถไฟบางแห่งในสายเหนือและสายใต้ เป็นพื้นที่สำคัญในการรองรับและมีการกระจุกตัวของกลุ่มประชากรดังกล่าวค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพของพื้นที่สามารถปกป้องผู้ใช้พื้นที่จากความแปรปรวนของสภาพอากาศ และมีสาธารณูปโภคพื้นฐานสำหรับการใช้ชีวิต อาทิ ห้องน้ำ ในทางเดียวกัน พื้นที่ดังกล่าวยังเป็นจุดเชื่อมต่อการเดินทางกับต่างจังหวัดหรือพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มาตรการของพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะสถานีรถไฟและสถานีขนส่งที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันที่มาพร้อมกับการออกแบบพื้นที่แบบปิด มีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและกลุ่มประชากรที่กำลังเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน

ในทางเดียวกัน ศาสนสถาน เช่น วัด มัสยิด โบสถ์ หรือศาสนสถานในศาสนาอื่นๆ ในเขตพื้นที่ใจกลางเมืองที่มีสถานะเป็นพื้นที่สาธารณะที่ช่วยดูแลสนับสนุนกลุ่มคนเปราะบางและกลุ่มประชากรในภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านก็ดูจะมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงสู่พื้นที่แบบปิด และการบริหารจัดการพื้นที่ที่กีดกันประชากรกลุ่มนี้ออกไปมากขึ้นด้วยเหตุผลเชิงพาณิชย์ การท่องเที่ยว ความสะอาดเรียบร้อย และความปลอดภัย

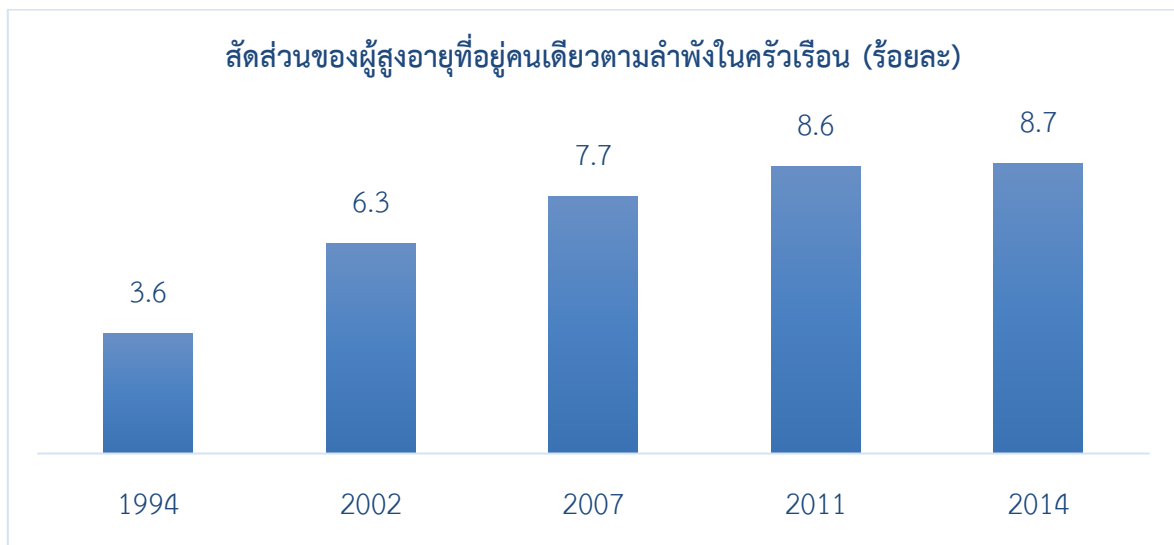
### 2.1.4 การย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การเติบโตและการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงมีแนวโน้มเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ความเหลื่อมล้ำของกรุงเทพมหานครกับเมืองในต่างจังหวัดที่ยังเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และการเปลี่ยนแปลงของการตลาดแรงงานที่มีแนวโน้มเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากขึ้น จะส่งผลอย่างสำคัญให้การย้ายถิ่นของประชากรจากต่างจังหวัดทั้งในเขตเมืองและชนบทยังคงดำเนินต่อไปในอนาคต และมีปัจจัยผลักดันสำคัญมาจากหาแสวงหาแหล่งงานและรายได้ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำรวจประชากรคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2559 ได้ชี้ให้เห็นว่าคนไร้บ้านถึงร้อยละ 77.8 ที่ใช้ชีวิตในกรุงเทพมหานคร มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัดหรือย้ายถิ่นมาจากต่างจังหวัดก่อนเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ซึ่งมีทั้งลักษณะของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหลังการย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดเพราะไม่สามารถหางานและรายได้ที่เพียงพอได้ และลักษณะของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหลังการย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดในระยะเวลานึงเพราะประสบปัญหาจากการทำงานและอื่นๆ (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ, 2559) จากสถานการณ์และแนวโน้มดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน

### 2.1.4 จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น

ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวที่ส่วนหนึ่งหมายถึงการขาดการพึ่งพิงหรือการดูแลจากครอบครัว เครือญาติ และชุมชน หรือไม่สามารถเข้าถึงระบบการดูแลจากภาครัฐที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ข้อมูลจากสำนักงาน

สถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่าอัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุ อันหมายถึงอัตราส่วนของจำนวนประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ต่อประชากรวัยทำงาน (15-59 ปี) 100 คน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18.1 ในปี 2554 มาเป็นร้อยละ 22.3 และร้อยละ 25.3 ในปี 2557 และ 2560 ตามลำดับ ในทางเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวได้เพิ่มจากร้อยละ 8.7 ของผู้สูงอายุทั้งหมดในปี 2557 มาเป็นร้อยละ 10.8 ในปี 2560 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) การอยู่ตัวคนเดียวของผู้สูงอายุนี้อาจมีค่าใช้จ่ายขับเคลื่อนโดยตรงของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน หากแต่การอยู่ตัวคนเดียวของผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมและที่พึ่งพิงทางสังคมมีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต โดยเฉพาะผู้สูงอายุตัวคนเดียวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำหรือยากจน และขาดหลักประกันทางสังคมและรายได้ ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่อยู่อาศัยทั้งจากการไม่สามารถรับภาระค่าเช่าหรือการผ่อนจ่ายที่อยู่อาศัย และการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายประจำวันและการดูแลรักษาพยาบาลตนเองที่ค่อนข้างสูงจนนำไปสู่การสูญเสียที่อยู่อาศัย

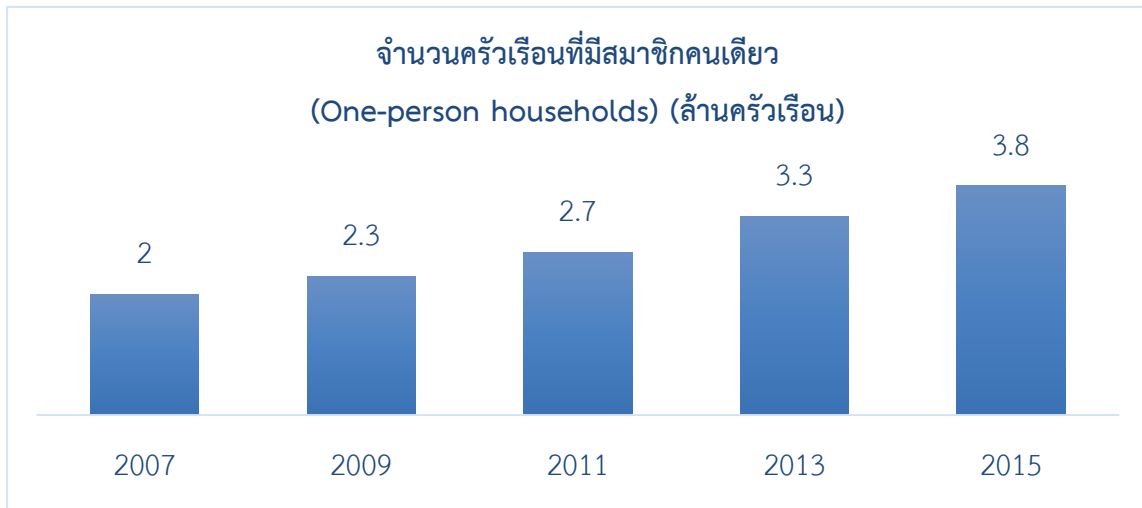


แผนภูมิที่ 2 สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังในครัวเรือน  
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561

### 2.1.5 ครัวเรือนอยู่คนเดียวมากขึ้น

ครัวเรือนที่มีการอยู่ตัวคนเดียว (one-person household) ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในประเทศไทย เป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่ภาวะเปราะบางและความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้าน อันเนื่องมาจากการอยู่ตัวคนเดียวในหลายกรณีหมายถึงการขาดตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) โดยเฉพาะระบบการช่วยเหลือผ่านครอบครัว เครือญาติ และชุมชน ที่จะมีส่วนช่วยเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับกลุ่มเปราะบางที่ประสบปัญหาทางรายได้ การว่างงาน และทุนในการใช้ชีวิต ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2558 พบว่า คนที่อยู่คนเดียวในครัวเรือน หรือ

ครัวเรือนที่มีสมาชิกคนเดียว (one-person Household) ของไทย มีจำนวนสูงขึ้นเกือบ 2 เท่า จากประมาณ 2 ล้านคนในปี 2550 มาเป็นประมาณ 3.8 ล้านคนในปี 2558 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559)



แผนภูมิที่ 3 จำนวนครัวเรือนที่มีสมาชิกคนเดียว  
(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559)

### 2.1.6 ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิต

ความเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตของประเทศที่ทำให้ตลาดแรงงานและความต้องการทักษะแรงงานของประเทศเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางรายได้ การว่างงาน และความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมกับกลุ่มแรงงานที่ไม่สามารถปรับทักษะ (reskill) ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ Jennifer Wolch และ Michael Dear (2005) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1970 จากอุตสาหกรรมผลิตสู่ภาคการค้าและบริการส่งผลอย่างสำคัญต่อสัดส่วนความต้องการด้านทักษะแรงงานของประเทศ และเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนของคนไร้บ้านในทศวรรษดังกล่าว (Wolch & Dear, 2005) ในทางเดียวกับ Marybeth Shinn (2010) ที่ชี้ให้เห็นว่าการปรับโครงสร้างทางอุตสาหกรรมของฝรั่งเศสที่นำไปสู่การตกต่ำของค่าจ้างแรงงานระดับล่าง (blue-collar workers) หรือการล่มสลายของเศรษฐกิจสังคมนิยมและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างมโหฬารในยุโรปตะวันออกในช่วงทศวรรษ 1990 ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของแรงงานที่ไม่สามารถปรับตัวได้เท่าทันกับความต้องการของตลาดแรงงาน (Shinn, 2010) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในเชิงเทคโนโลยีการผลิต แบบแผนการผลิตหลักของภาคเศรษฐกิจหลัก และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต ตลอดจนรูปแบบการจ้างงานที่มีลักษณะนอกระบบหรือกึ่งนอกระบบและเป็นการจ้างงานแบบกิ๊ก (gig economy) ที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตเป็นแนวโน้มที่ส่งผลต่อความ

เพราะบางของแรงงานที่ไม่สามารถปรับทักษะ (reskill) ได้เท่าทัน ในทางเดียวกัน แรงงานที่อยู่ในวัยแรงงานตอนปลายหรือวัยสูงอายุที่ออกจากงานหรือปรับเปลี่ยนงานจะมีแนวโน้มที่ประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้งด้วยเหตุผลด้านอายุและทักษะด้านแรงงาน

### 2.1.7 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (Economic Shock)

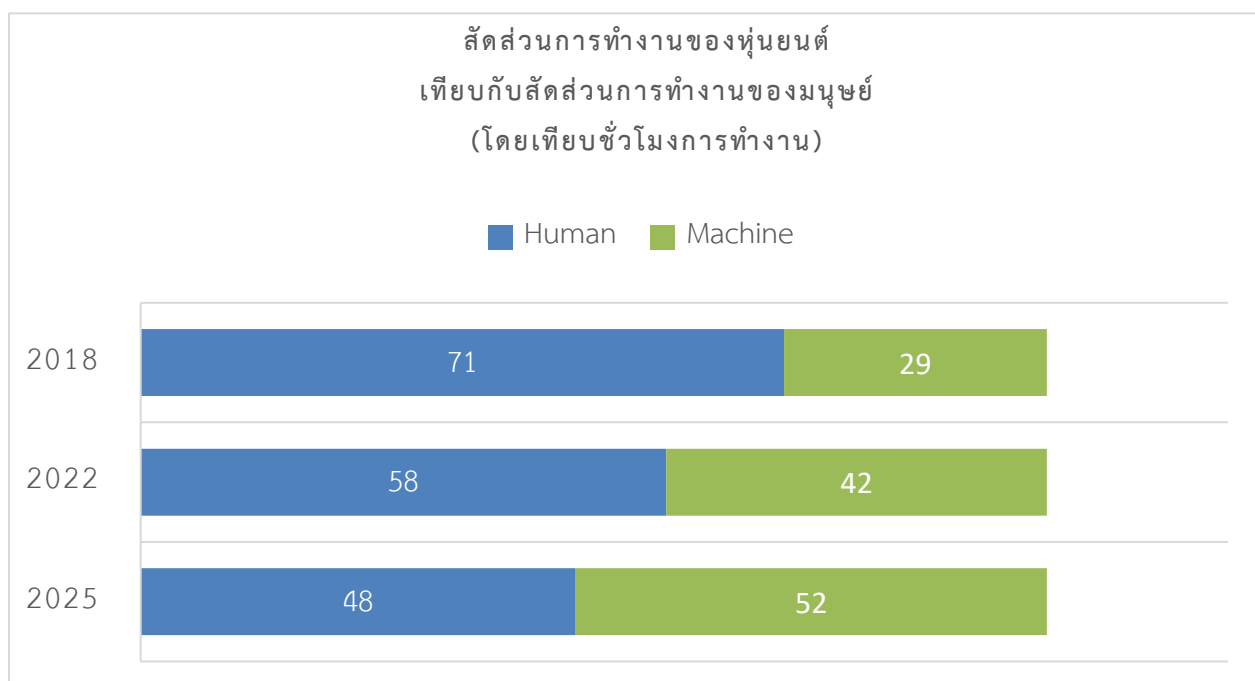
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (economic shock) เป็นหนึ่งในปัจจัยขับเคลื่อน (driver) ที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะไร้บ้านที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะต่อกลุ่มคนเปราะบางที่ปราศจากทรัพยากรทางการเงิน ครอบครัว หรือญาติมารองรับ วิกฤตสินเชื่อ (subprime crisis) ในสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 2007 - 2009 เป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ใน ค.ศ. 2007 มีรายงานว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเกิดจากวิกฤตสินเชื่อนั้นสูงถึงสองล้านครั้ง และกลุ่มคนที่แทบจะถูกกลืนในวิกฤตครั้งนี้คือเจ้าของบ้านและผู้เช่าที่อยู่อาศัยทั้งหลายที่ต้องย้ายไปอยู่กับญาติ กับเพื่อน ไปอยู่ในศูนย์พักพิง หรือกลายเป็นคนไร้บ้านในที่สาธารณะ (Erlenbusch, O'Connor, Downing, & Phillips, 2008, p.4) รายงาน *Number of Homeless Families Climbing Due To Recession* เปิดเผยให้เห็นตัวเลขของครอบครัวคนไร้บ้านที่เข้ารับสวัสดิการความช่วยเหลือจากศูนย์พักพิงหนึ่งปีหลังจากวิกฤตสินเชื่อเริ่มต้นขึ้น คือในปี ค.ศ. 2008 และพบว่าในเดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 2008 จำนวนครอบครัวที่เข้ามาอยู่ศูนย์พักพิงคนไร้บ้านของเมืองนิวยอร์กเพิ่มขึ้นร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันนี้ในปี ค.ศ. 2007 ในรัฐลอสแอนเจลิส ครอบครัวคนไร้บ้านที่เข้ารับสวัสดิการความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 ระหว่างช่วงกันยายน ค.ศ. 2007 - กันยายน ค.ศ. 2008 ในแมสซาชูเซตส์ก็มีรายงานว่าคนไร้บ้านที่มาเป็นครอบครัวซึ่งมาอยู่อาศัยในศูนย์พักพิงฉุกเฉินเพิ่มขึ้นร้อยละ 32 ในช่วงพฤศจิกายนปี ค.ศ. 2007 - พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 และในคอนเนคติกัต คนไร้บ้านที่มาเป็นครอบครัวซึ่งมาอยู่ในศูนย์พักพิงได้รับการปฏิเสธเพราะศูนย์พักพิงไม่มีที่พักเพียงพอ มีจำนวนมากขึ้นถึงร้อยละ 30 ในช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2008 เมื่อเทียบกับเดือนกันยายน ค.ศ. 2007 (Barbara, 2009, p.2) โดยรวมแล้วในปี ค.ศ. 2008 เมือง 19 เมืองจาก 25 เมืองที่ถูกสำรวจในสหรัฐอเมริกา รายงานว่าจำนวนคนไร้บ้านเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 12 มีเพียง 4 เมืองเท่านั้นที่รายงานว่าลดลง และอีก 2 เมืองไม่มีข้อมูล (U.S. Conference of Mayors, 2008)

นอกจากตัวอย่างวิกฤตสินเชื่อในสหรัฐอเมริกาที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในฐานะแรงผลักดันสถานะไร้บ้านแล้ว ในประเทศญี่ปุ่นปัญหาคนไร้บ้านก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากเหตุการณ์เศรษฐกิจฟองสบู่แตกในเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ตัวเลขจากกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่าในปี ค.ศ. 2000 มีคนไร้บ้านอยู่ประมาณ 20,000 คน ในปี ค.ศ. 2001 มีประมาณ 24,000 คน และในปี ค.ศ. 2003 มีประมาณ 25,296 คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้น

เรื่อยๆและสันนิษฐานได้ว่าเกิดจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Okamoto, Hayakawa, Noguchi, & Shinya, 2004, p.34)

### 2.1.8 การใช้หุ่นยนต์ (Robot) และระบบอัตโนมัติ (Automation) มากขึ้น

การใช้หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติที่มีเพิ่มมากขึ้นเป็นแนวโน้มที่จะส่งผลอย่างสำคัญต่อความไม่มั่นคงทางด้านรายได้และอาชีพของแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labour) และแนวโน้มสถานการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน ข้อมูลจากรายงาน *The Future of Jobs Report 2018* ของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ได้ชี้ให้เห็นว่าหุ่นยนต์จะมีสัดส่วนการทำงานที่มากกว่าแรงงานมนุษย์ในปี 2025 และจะมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคต (World Economic Forum, 2018) ในทางเดียวกัน รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO) ได้ชี้ให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อแรงงานในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมยานยนต์ สิ่งทอ และอิเล็กทรอนิกส์ ที่หุ่นยนต์ระบบอัตโนมัติ และการพิมพ์ 3 มิติ (3D printing) จะเข้ามาทำหน้าที่แทนแรงงานในอุตสาหกรรมดังกล่าว (International Labour Organization (ILO), 2016)

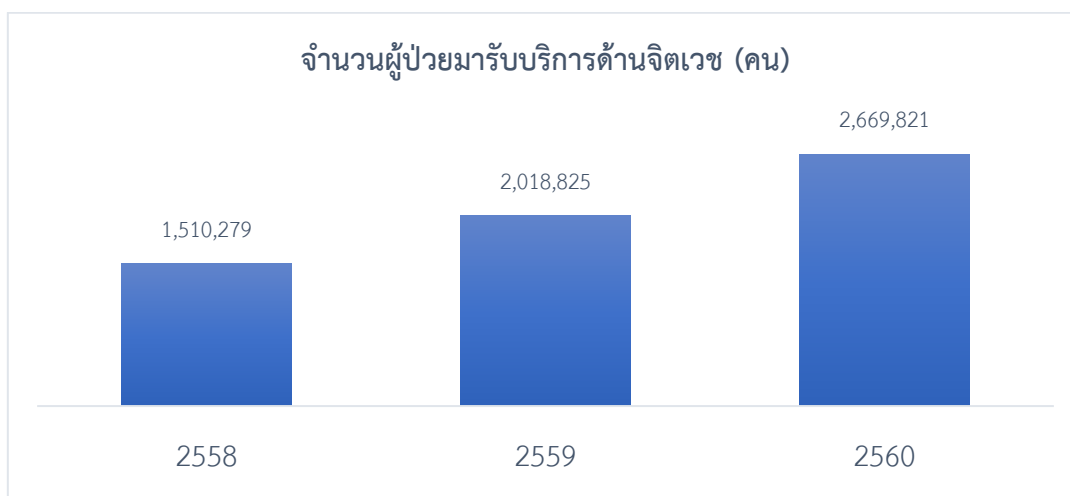


แผนภูมิที่ 4 สัดส่วนการทำงานของหุ่นยนต์เทียบกับมนุษย์ (โดยเทียบชั่วโมงการทำงาน)

ที่มา: World Economic Forum, 2018

### 2.1.9 ความเจ็บป่วยทางจิตและบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person)

บุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person) โดยเฉพาะผู้มีความเจ็บป่วยทางจิตที่จะต้องได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่องหลังถูกจำหน่ายจากการรักษา เป็นกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ตัวคนเดียวและบุคคลที่ระบบของภาครัฐ ครอบครัว เครือญาติ หรือชุมชนไม่สามารถดูแลได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน แม้จะยังไม่มีข้อมูลที่ชี้ให้เห็นสัดส่วนบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person) ทางจิตเวชที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้าน หากแต่สถานการณ์ของกลุ่มประชากรดังกล่าวในพื้นที่สาธารณะและสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของรัฐที่ดูแลกลุ่มคนไร้บ้านและได้รับการส่งต่อบุคคลที่ไร้บ้านที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา ได้สะท้อนให้เห็นแนวโน้มของกลุ่มประชากรดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีความเจ็บป่วยทางจิตที่ถูกทอดทิ้งหรือครอบครัวนำมาไว้ในพื้นที่สาธารณะ ข้อมูลจากรายงานสุขภาพคนไทย ได้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาด้านจิตเวชของสถานพยาบาลภายใต้กรมสุขภาพจิต มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 1.5 ล้านคนเป็น 2.7 ล้านคนระหว่างปี พ.ศ. 2558-2560 (สุขภาพคนไทย 2562, 2562) และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อันมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษาที่ไม่เข้าถึงระบบการดูแลอย่างต่อเนื่องและความเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามไปด้วย



แผนภูมิที่ 5 จำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาด้านจิตเวชของสถานพยาบาลภายใต้กรมสุขภาพจิต ปีงบประมาณ 2558-2560  
ที่มา: รายงานสุขภาพคนไทย 2562, 2563

### 2.1.10 การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศส่งผลอย่างมากต่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะต่อกลุ่มเปราะบางอย่างคนรายได้น้อย เนื่องจากหลังเกิดเหตุการณ์ภัยธรรมชาติซึ่งทำลายที่อยู่อาศัย คนกลุ่มดังกล่าวมักมีทรัพยากรจำกัดในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราว ซ่อมแซมหรือสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ข้อมูลจาก *The National*



*Centers for Environmental Information* (2020) ซึ่งเป็นศูนย์บันทึกข้อมูลเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติของสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ช่วงปี ค.ศ. 1980 - 2019 เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 6.5 เหตุการณ์ ในช่วงห้าปีที่ผ่านมาคือปี ค.ศ. 2015 - 2019 เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มขึ้นเป็นโดยเฉลี่ยปีละ 13.8 เหตุการณ์ (National Centers for Environmental Information, 2020) รายงาน *The 2018 Annual Homeless Assessment Report* จาก *The U.S. Department of Housing and Homelessness* ระบุว่ากว่าครึ่งของคนไร้บ้านในสหรัฐอเมริกาอาศัยอยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนีย นิวยอร์ก ฟลอริดา เท็กซัส และวอชิงตัน และรัฐทั้งห้ายังติดอันดับรัฐหก รัฐในสหรัฐอเมริกาซึ่งเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติที่สุด (World Atlas, 2019)

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างให้เห็นมากมายถึงผลกระทบของเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติเนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่อยู่อาศัย ในปี ค.ศ. 2019 เมื่อพายุเฮอริเคนไมเคิลถล่มรัฐฟลอริดา ที่อยู่อาศัยถูกทำลายและส่งผลให้คนกว่า 20,000 คนอยู่ในสถานะไร้บ้าน ในประเทศเปอร์โตริโก ประชากรถึงร้อยละ 60 กลายมาเป็นคนไร้บ้าน เมื่อเฮอริเคนมาเรียถล่มในปี ค.ศ. 2017 (Greg Allen and Marisa Peñaloza, 2017)

## 2.2 สรุปปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญตามกรอบ STEEP(V)

### 2.2.1 การรวบรวมแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

จากการกวาดสัญญาณจากทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ดังรายละเอียดที่ปรากฏในหัวข้อ 2.1 สามารถนำมาวิเคราะห์และสรุปปัจจัยขับเคลื่อนตามกรอบของ STEEP(V) ได้ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ปัจจัยในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัย

	ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ
สังคม (Social)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล</li> <li>● คริวเรือนอยู่คนเดียวมากขึ้น</li> <li>● สังคมสูงวัย</li> <li>● ผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น</li> <li>● ประชากรที่มีความเจ็บป่วยทางจิตและบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากการรักษา (discharged person) เพิ่มมากขึ้น</li> </ul>
เทคโนโลยี (Technology)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การใช้หุ่นยนต์ (robot) และระบบอัตโนมัติ (automation) ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ</li> <li>● การพัฒนาระบบราง</li> <li>● การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (economic shock)</li> </ul>
เศรษฐกิจ (Economic)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ที่ดินราคาสูงขึ้น</li> <li>● ความต้องการที่อยู่อาศัย</li> <li>● ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น</li> <li>● ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิต</li> <li>● ความต้องการทางด้านแรงงานและลักษณะการจ้างงานที่เปลี่ยนไป</li> </ul>
สิ่งแวดล้อม (Environment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่สาธารณะ</li> <li>● การพัฒนาย่านศูนย์กลางการคมนาคมของเมือง (transit-oriented development, TOD)</li> <li>● การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ</li> <li>● แนวคิดเรื่องความยั่งยืน</li> </ul>
นโยบาย (Political)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระดับความคุ้มครองทางสังคม (social protection)</li> <li>● การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย</li> <li>● ทิศทางการพัฒนาเมือง</li> </ul>
คุณค่า (Values)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ความเอื้ออาทรทางสังคม</li> </ul>

## 2.2.2 การประเมินผลกระทบและความไม่แน่นอนของปัจจัยสำคัญ

หลังจากคัดกรองปัจจัยและแนวโน้มสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคตแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบและความไม่แน่นอนของแนวโน้มและปัจจัยดังตารางที่ 2 ทั้งนี้ ปัจจัยและแนวโน้มดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างภาพอนาคตฐาน (baseline future) และภาพอนาคตทางเลือก (alternative future) ของการไร้บ้านในเมืองดังที่จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 ซึ่งปัจจัยและแนวโน้มที่มีความไม่แน่นอนต่ำและมีผลกระทบปานกลางและสูงต่อภาวะไร้บ้านจะถูกนำไปใช้ในการสร้างภาพอนาคตฐาน เนื่องจากเป็นแนวโน้มของสังคมเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครที่เห็นได้อย่างชัดเจน และในส่วนของปัจจัยและแนวโน้มที่มีความไม่แน่นอนสูงและมีผลกระทบสูงจะเป็นพื้นฐานในการสร้างภาพอนาคตทางเลือก

ตารางที่ 2 ระดับผลกระทบและความไม่แน่นอนของปัจจัยขับเคลื่อนและแนวโน้มสำคัญ

		ผลกระทบ		
		สูง	กลาง	ต่ำ
ความไม่แน่นอน	สูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (economic shock)</li> <li>- ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่สาธารณะ</li> <li>- ความเอื้ออาทรทางสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวคิดเรื่องความยั่งยืน</li> </ul>
	กลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิต</li> <li>- ระดับความคุ้มครองทางสังคม (social protection)</li> <li>- การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชากรที่มีความเจ็บป่วยทางจิตและบุคคลที่ถูกจำหน่ายจากรักษา (discharged person) เพิ่มมากขึ้น</li> <li>- การย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานครและปริมณฑล</li> <li>- ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้น</li> <li>- การพัฒนาย่านศูนย์กลางการคมนาคมของเมือง (transit-oriented development, TOD)</li> </ul>	
	ต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คริวเรือนอยู่คนเดียวมากขึ้น</li> <li>- สัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้น</li> <li>- ผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น</li> <li>- ที่ดินราคาสูงขึ้น</li> <li>- ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น</li> <li>- ความต้องการทางด้านแรงงานและลักษณะการจ้างงานที่เปลี่ยนไป</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การใช้หุ่นยนต์ (robot) และระบบอัตโนมัติ (automation) ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ</li> <li>- การพัฒนาระบบราง</li> </ul>	

	- ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ		
--	-------------------------------------	--	--

## บทที่ 3 ภาพอนาคต

### 3.1 อนาคตฐาน (baseline future)

จากสถานการณ์และแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน สามารถคาดการณ์ได้ว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้นในทิศทางเดียวกับค่าครองชีพและที่อยู่อาศัย และสถานการณ์ประชากรที่มีแนวโน้มเปราะบางหรือมีลักษณะที่มีแนวโน้มต้องการการพึ่งพิงมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ สัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น คริวเรือนตัวคนเดียว (one-person households) ที่เพิ่มจำนวนขึ้น และผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียวที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การทำงานที่มีลักษณะการทำงานแบบกิ๊ก (gig worker) และการทำงานที่มีสัญญาระยะสั้น (short-contract worker) ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทางเดียวกับ สัดส่วนของประชากรทำงานในระบบหลังอายุ 40 ปีขึ้นไปหรือในช่วงก่อนสูงวัยมีแนวโน้มลดลงหรือเปลี่ยนสู่งานนอกระบบอย่างรวดเร็ว (ฉิมมามี, 2561) รวมถึงการใช้เทคโนโลยีอัตโนมัติและหุ่นยนต์ในภาคอุตสาหกรรม จะส่งผลอย่างสำคัญต่อการว่างงาน และความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นในแรงงานทุกระดับทั้งแรงงานทักษะ กึ่งทักษะ และไร้ทักษะ ตลอดจนส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ขาดหลักประกันทางสังคมและรายได้ที่จะสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงหรือความพลิกผันทางเศรษฐกิจสังคมในอนาคต

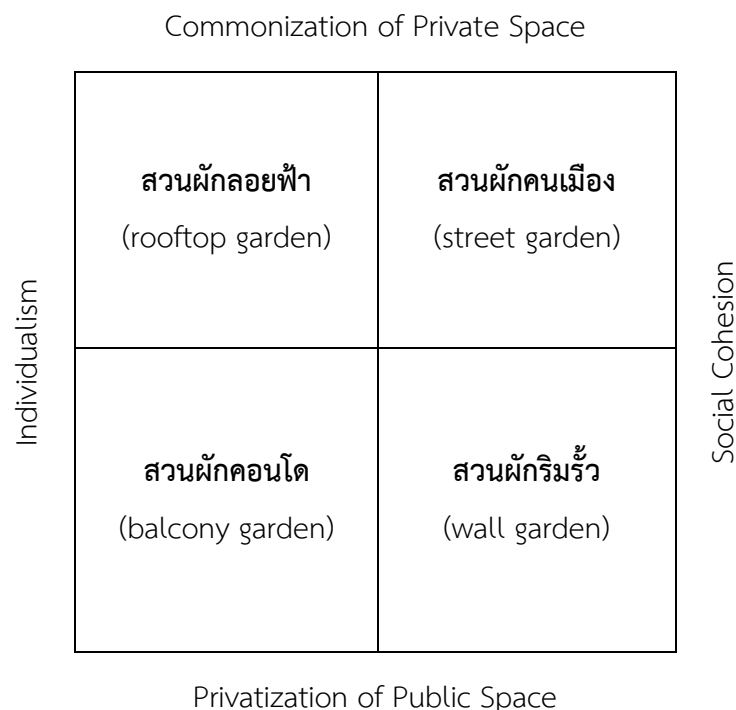
นอกจากแนวโน้มในประเด็นเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยี ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะเปราะบางในเมืองที่จะเพิ่มมากขึ้นและมีมิติที่หลากหลายครอบคลุมประชากรหลายระดับมากขึ้นแล้ว แนวโน้มในการปรับเปลี่ยนพื้นที่ของเมืองทั้งในเชิงกายภาพและการใช้ประโยชน์ก็ยังส่งผลกระทบต่อความเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านด้วยเช่นกัน การพัฒนาระบบรถไฟฟ้าและขนส่งระบบรางที่มีความครอบคลุมพื้นที่ย่านต่างๆ ของเมืองมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดย่านการค้าใหม่และการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามย่านสถานีและศูนย์กลางการขนส่งในเขตศูนย์กลางเมืองและชานเมือง เกิดการเปลี่ยนมือของที่ดินและสัมปทานที่ดินของรัฐและรัฐวิสาหกิจโดยเอกชน และการเปลี่ยนแปลงชนชั้นของผู้อยู่อาศัย (gentrification) อันส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยและแรงงานเปราะบางในเมืองที่ต้องย้ายออกจากห้องเช่าและบ้านเช่าราคาถูกในชุมชนแออัดหรือห้องเช่าในอาคารพาณิชย์อันเนื่องไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ได้รับการพัฒนาใหม่ได้ด้วยปัจจัยทางด้านราคาและค่าครองชีพ ในทางเดียวกัน การพัฒนาและจัดระเบียบพื้นที่ย่านการค้า การท่องเที่ยว และโบราณสถานของเมืองภายใต้แนวทางที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยในอนาคต ก็จะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงในการทำงานและหารายได้ของกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจในเขตเมืองและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้าน

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ยังมีความเชื่อมโยงกับนโยบายทางสังคมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (social infrastructure) ของภาครัฐในอนาคตเช่นกัน ความแออัดและการบริการที่เต็มขีดความสามารถของศูนย์พักผู้สูงอายุ ผู้ป่วยจิตเวช

ระยะยาว และสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง รวมถึงศูนย์พักคนไร้บ้านและกลุ่มเสี่ยงของภาคประชาสังคมในพื้นที่ กรุงเทพมหานครและพื้นที่ชานเมือง พร้อมด้วยงบประมาณรัฐในการบริหารจัดการและพัฒนาสถานและศูนย์ดูแลเหล่านี้มีแนวโน้มคงที่และลดน้อยลง รวมถึงการลดงบประมาณและปิดบริการบ้านพักฉุกเฉินสำหรับกลุ่มเปราะบางและกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านถาวรของกรุงเทพมหานคร จะส่งผลอย่างสำคัญต่อการขาดระบบคุ้มครองทางสังคมและส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

### 3.2 อนาคตทางเลือก (alternative futures)

ข้อมูลจากการทบทวนแนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนหลัก รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประชุมเชิงปฏิบัติการ ทางผู้วิจัยได้นำปัจจัยการขับเคลื่อนสำคัญ 2 ปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูงแต่จะสร้างผลกระทบต่อ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านสูง มาจัดทำเป็นแกนสำหรับการสร้างภาพอนาคตทางเลือกใน 4 ฉากทัศน์ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้สวนผัก (garden) เป็นภาพแทนของแต่ละฉากทัศน์เนื่องจากมีนัยยะทั้งเชิงอรรถประโยชน์ (utilities) และเชิงการใช้พื้นที่ (space usage) ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 6 การพัฒนาฉากทัศน์

**แก่นตั้ง (privatisation of public space vs commonisation of private space)** ความหมายถึง การจัดการพื้นที่ของเมืองในกรุงเทพมหานครและเมืองหลายแห่งของประเทศไทยจะมีแนวโน้มของการทำพื้นที่สาธารณะให้เป็นของเอกชน (privatisation public space) จนเกิดปรากฏการณ์ทรัพย์สินเอกชนบนพื้นที่สาธารณะ (private property on public land) อันเป็นแนวโน้มของเสรีนิยมใหม่ที่เกิดขึ้นในเมืองหลายแห่งของโลก ยกตัวอย่างเช่น การให้สัมปทานที่ดินสาธารณะของรัฐในการใช้ประโยชน์ทางธุรกิจและมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการพื้นที่ หรือการให้เอกสารเช่าที่สาธารณะของรัฐหรือองค์กรสาธารณะ อาทิ องค์กรทางศาสนา หน่วยงานทางการศึกษา และหน่วยงานรัฐต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการค้าและการพาณิชย์และมีการบริหารจัดการพื้นที่ตามเป้าหมายของผู้เช่าเป็นสำคัญ การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะของเอกชนดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะเปียดขับกลุ่มคนเปราะบางและคนไร้บ้านออกไปจากพื้นที่หรือไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อันเนื่องมาจากทัศนคติเชิงลบที่มองกลุ่มประชากรเหล่านี้ว่าจะส่งผลเชิงลบต่อการค้าและการพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวโน้มของการทำพื้นที่สาธารณะให้เป็นของเอกชนการต่อรองของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในเขตเมือง รวมถึงแนวคิดด้านสิทธิการอยู่อาศัยในเมือง (right to the city) ก็ทำให้แนวโน้มการบริหารจัดการพื้นที่ของเมืองมีความแตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ในระดับที่มุ่งประโยชน์ของสาธารณะและทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม การร่วมมือพัฒนาระหว่างรัฐเอกชนภายใต้การกำกับดูแลที่ดี จนถึงการพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางการพาณิชย์กรรมอย่างสุดโต่ง การพัฒนาพื้นที่เมืองตามแนวทางดังกล่าวนี้มีความหมายรวมถึงตั้งแต่การพัฒนาพื้นที่สาธารณะที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรสาธารณะที่มีเป้าหมายให้ทุกคนในเมืองสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียม การพัฒนาพื้นที่เช่าของเอกชนให้มีสัดส่วนของพื้นที่สาธารณะสำหรับทุกคน และการจัดสรรพื้นที่ของเอกชนเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้จะมีจุดร่วมผ่านเป้าหมายที่มุ่งเน้นการจัดสรรพื้นที่สำหรับสาธารณะชนที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และยังหมายรวมถึงการพัฒนาพื้นที่ของเมืองที่ให้ความสำคัญกับทุกกลุ่มคนและสนับสนุนกลุ่มคนเปราะบางในเมืองให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตตนเองหรือมีระบบสนับสนุนที่ครอบคลุมเหมาะสม

**แก่นนอน (individualism vs social cohesion)** ความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีในอนาคต ในทางหนึ่ง แนวโน้มของความเป็นปัจเจกมากขึ้นจากแนวโน้มของครัวเรือนคนเดียว (one-person household) เป็นเงื่อนไขที่เอื้อต่อการโดดเดี่ยวทางสังคม (social isolation) ที่มีลักษณะของความเป็นปัจเจกชน (individualism) ที่ไม่ยุ่งเกี่ยวหรือให้ความสำคัญกับผู้อื่นในสังคม อาทิ เพื่อนบ้าน เพื่อนที่ทำงาน สมาชิกในชุมชน คนกลุ่มต่างๆ ที่ใช้ชีวิตในเมือง และอาจรวมถึงการมีระยะห่างกับสมาชิกในครอบครัว ตลอดจนการมีโลกทัศน์ที่คิดถึงการอยู่รอดของประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ลักษณะของสังคมและชีวิตในเมืองแบบนี้จะส่งผลต่อตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) และความเอื้ออาทรทางสังคมที่จะลดต่ำลง ในอีกทางหนึ่ง แนวโน้มของการอยู่อาศัยแบบครัวเรือนคนเดียว (one-person household) ที่เพิ่มมากขึ้น อาจมีได้นำไปสู่การลดลงของความเอื้ออาทรทางสังคมและการมีเครือข่ายทางสังคม หากแต่การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารแบบใหม่ จะทำให้เครือข่ายทางสังคมและเครือข่ายที่มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น มี

ลักษณะของการเป็นเครือข่ายทางสังคมที่ติดต่อสื่อสารและสร้างความเชื่ออาทรผ่านเครือข่ายโลกเสมือน (virtual world) ภายใต้โลกทัศน์ของผู้คนในสังคมที่ยังคงมีความห่วงใยกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคมและสมาชิกในครอบครัวและสังคม รวมถึงมิได้มีความเป็นปัจเจกชนแบบสุดขั้ว จากลักษณะของสังคมดังกล่าวนี้ ดาข่ายปลอดภัยทางสังคมจะยังคงดำรงอยู่แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสู่ความเป็นโลกเสมือนที่มากขึ้นหรือมีลักษณะเป็นดาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ตั้งอยู่ในฐานะของเครือข่ายทางสังคมรูปแบบใหม่ เช่น เครือข่ายทางวิชาชีพ ชมรมหรือสมาคมแบบเสมือนในโลกออนไลน์ เป็นต้น

### 3.3 ฉากทัศน์อนาคตทางเลือก 4 ฉาก

#### 3.3.1 ฉากทัศน์ที่ 1: สวนผักคนเมือง (street garden, commonization of private space x social cohesion)

##### ภาพรวมของบริบทแวดล้อม

ฉากทัศน์สวนผักคนเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นฉากทัศน์ที่พื้นที่สาธารณะของเมืองขยายเพิ่มขึ้นทั้งจากการพัฒนาพื้นที่สาธารณะของรัฐและการเปลี่ยนพื้นที่เอกชนให้มีหน้าที่เป็นพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนรวมในทางเดียวกัน การพัฒนาเมืองและบริการสาธารณะในเมืองยังมีแนวโน้มที่เน้นการสนับสนุนกลุ่มคนเปราะบางทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง นอกจากนี้ ความเชื่ออาทร ความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างผู้คน และความเป็นชุมชนยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่ของเมืองแม้ประชากรในเมืองจะใช้ชีวิตแบบปัจเจกชนหรืออยู่ตัวคนเดียวมากขึ้น เกิดการรวมกลุ่มช่วยเหลือระหว่างผู้อยู่อาศัยในเมืองที่มีการตัดข้ามชนชั้นทั้งในเชิงกายภาพและโลกเสมือน จากลักษณะภาพรวมดังกล่าวจะมีลักษณะเสมือนสวนผักคนเมืองที่พื้นที่ของรัฐและเอกชนในเมืองได้รับการปรับให้เป็นแหล่งพึ่งพิงของกลุ่มเปราะบางในเมืองและแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของคนเมือง ตลอดจนการแบ่งปันที่เกิดขึ้นจากผลผลิตและการพัฒนาพื้นที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) พื้นที่สาธารณะที่เพิ่มมีความสำคัญในฐานะดาข่ายปลอดภัยทางสังคม (public space as a social safety net)

ภายใต้ฉากทัศน์นี้ ภาครัฐจะมีบทบาทอย่างมากในการดูแลจัดการบริหารพื้นที่สาธารณะหรือกำกับดูแลการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาบริการสาธารณะที่ช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มเปราะบางทางสังคม นอกจากนี้สิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์หรือเข้าถึงพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพฯ ของประชากรทุกกลุ่มจะได้รับการยอมรับและถูกระบุในกฎหมายที่ถูกลำมาปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะสามารถเป็นที่พึ่งของกลุ่มประชากรที่เสี่ยงต่อการเข้าสู่



ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน ในทางเดียวกัน “วาระการพัฒนาเมืองใหม่ (New Urban Agenda)” ที่มีสาระสำคัญถึงการสร้างเมืองของทุกคนและประชากรในเมืองทุกคนสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันทางสังคมและที่อยู่อาศัย รวมถึงได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงพื้นที่และบริการสาธารณะของเมือง จะเป็นกรอบคิดที่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคมจนกลายมาเป็นแนวปฏิบัติของการพัฒนากรุงเทพมหานคร อันนำไปสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) และที่อยู่อาศัยชั่วคราว (transitional shelter) ของกลุ่มประชากรที่เสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านได้รับการยอมรับในฐานะบริการสาธารณะพื้นฐานของเมือง ในทางเดียวกับ ศูนย์ดูแลระยะยาว (long-term care) และศูนย์ดูแลสำหรับผู้ป่วยระยะสุดท้าย (palliative care) สำหรับผู้มีรายได้น้อย ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้กลุ่มประชากรที่พ้นจากการรักษา (discharged person) มีที่พักพิง รวมถึงระบบของชุมชนทั้งแนวราบและแนวสูงของเมืองยังสามารถให้การดูแลสนับสนุนกลุ่มประชากรเหล่านี้ นอกจากนี้ พื้นที่สาธารณะได้รับการบริหารจัดการและจัดสรรอย่างเป็นธรรม สามารถเป็นแหล่งรายได้และอาชีพให้กับกลุ่มเปราะบางและแรงงานในเขตเมือง

## 2) ความเอื้ออาทรทางสังคมที่สร้างตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social altruism that builds social safety net)

แม้การอยู่อาศัยจะมีลักษณะของการอยู่ตัวคนเดียว (one-person household) หรือครอบครัวขนาดเล็กอันห่างไกลจากเครือญาติและครอบครัวมากยิ่งขึ้น หากแต่ความเป็นครอบครัวและความห่วงใยเอื้ออาทรระหว่างครอบครัวยังคงดำรงอยู่ผ่านการใช้เทคโนโลยีติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วและเพิ่มมากขึ้น กลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านสามารถเข้าถึงปัจจัยในการดำรงชีวิตและโอกาสในการทำงาน ผู้พันโทฯได้รับโอกาสในการทำงานและใช้ชีวิตในชุมชน ในทางเดียวกัน กลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มประชากรที่พ้นจากการรักษาจะได้รับการดูแลจากชุมชนและเครือญาติ

เช่นเดียวกัน ความเป็นชุมชนแบบใหม่ที่มีลักษณะของสมาคมหรือชมรม (club) ทั้งในเชิงกายภาพและบนโลกเสมือนที่เป็นการรวมกลุ่มผ่านแพลตฟอร์ม อาทิ ชมรมวิ่ง ชมรมของสะสม และชมรมสาธารณะประโยชน์ จะทำหน้าที่เป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ให้ความช่วยเหลือกับประชากรเปราะบางที่ประสบปัญหาทางรายได้และที่อยู่อาศัยจำนวนหนึ่ง ในทางเดียวกัน ความเอื้ออาทรทางสังคมที่ยังมีอยู่สูงก็ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางจำนวนหนึ่ง อาทิ ผู้พันโทฯหรืออดีตผู้ป่วยจิตเวช สามารถเข้าถึงแหล่งงานและรายได้ ส่งผลให้กลุ่มเปราะบางในเขตเมืองหรือกลุ่มผู้ประสบปัญหาทางรายได้และที่อยู่อาศัยจำนวนหนึ่งยังมีจุดเกาะเกี่ยวและตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ที่ช่วยในการดูแลและสนับสนุนให้ประชากรกลุ่มนี้ยังไม่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือสูญเสียที่อยู่อาศัย รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการตั้งหลักชีวิต ในทางเดียวกัน ความเป็น

ครอบครัวและเครือญาติที่ยังดำรงอยู่ยังมีส่วนช่วยในการดูแลหรือเป็นที่พึ่งกับผู้สูงอายุและผู้ป่วยระยะยาวด้วยเช่นกัน

### 1) แนวโน้มความยั่งยืนที่ดูสนับสนุนกลุ่มเปราะบางในเมือง (sustainability trends that support the urban vulnerable groups)

แนวโน้มความยั่งยืน โดยเฉพาะการรีไซเคิล และระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) จะมีส่วนช่วยโอบอุ้มกลุ่มคนเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน สิ่งเหลือทิ้งในชีวิตประจำวันของเมืองถูกมองในฐานะของทรัพยากรส่วนรวมที่ประชากรกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้ามาใช้เป็นแหล่งรายได้ให้กับตนเอง การรีไซเคิลได้รับความสำคัญจากทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงสถานที่รับซื้อของเก่าหรือสินค้ารีไซเคิลได้รับการบริหารจัดการให้อยู่ในพื้นที่ย่านกลางเมือง ย่านการค้า และแหล่งงาน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถขนย้ายและจำหน่ายของเหลือทิ้งเหล่านี้ได้ง่าย ในทางเดียวกัน การบริจาคและการแลกเปลี่ยนของเหลือทิ้งภายใต้สังคมเอื้ออาทร อาทิ เสื้อผ้า อาหาร หรือของใช้ในชีวิตประจำวันยังเป็นแนวโน้มที่จะช่วยลดต้นทุนของชีวิตให้กับกลุ่มประชากรเปราะบางและสนับสนุนให้ประชากรเหล่านี้สามารถมีชีวิตรอดในเขตเมือง

#### ตัวอย่างชีวิตเมืองของฉากทัศน์ที่ 1 (สวนผักคนเมือง)

สมยศ อายุ 50 ปี หย่าร้าง (กลุ่มชายขอบ)

สมยศ เกิดและเติบโตที่พระนครศรีอยุธยา พ่อแม่ของเขาเป็นชาวนาที่ไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง แบ่งเช่านากับเจ้าของที่ดิน และมีรายได้พอเลี้ยงครอบครัว สมยศเป็นพี่ชายคนโตสุดของพี่น้องอีก 2 คน หลังเรียนจบชั้น ป.6 เขาลงเลที่จะเรียนต่อ แม้จะเป็นเด็กที่เรียนได้พอใช้ แต่ภาระทางการเงินของครอบครัวและหน้าที่ของพี่ชายคนโต ทำให้เขาเลือกที่จะออกมาทำงานหาเงินเพื่อเลี้ยงตัวเอง

วุฒิการศึกษาที่ไม่สูงมากทำให้สมยศเริ่มงานแรกในฝ่ายจัดส่งสินค้าของโรงงานแห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมของจังหวัด เขามีหน้าที่ตรวจเช็คจำนวนสินค้าและความถูกต้องก่อนนำส่งไปยังลูกค้าทั่วประเทศ และต่างประเทศ ทุกวันเขาจะขี่มอเตอร์ไซด์ไปยังโรงงานที่ห่างออกไปจากบ้านเขาประมาณ 20 กิโลเมตร เงินเดือนที่เขาได้แม้จะไม่ได้สูงแต่จัดได้ว่าสามารถช่วยจุนเจือพ่อแม่ที่กำลังประสบปัญหาหนี้สินจาก “นาล่ม” จากทั้งความแห้งแล้งและอุทกภัยที่บ่อยครั้งขึ้น

จนกระทั่งปี 2011 เมื่อสมยศอายุได้ 21 ปี มหาอุทกภัยครั้งใหญ่ไม่เพียงจะทำให้ที่นาเช่าของครอบครัวกลายเป็นผืนน้ำขนาดใหญ่ หากแต่นิคมอุตสาหกรรมและโรงงานที่เขาทำงานก็จมอยู่ใต้บาดาลด้วยเช่นกัน โรงงานได้รับความเสียหายอย่างหนัก เครื่องจักรแทบจะสูญเสียหายหมด พร้อมกับรถยนต์ขนส่งที่หนีน้ำไม่

ทัน หลังน้ำลดเป็นเวลา 3 เดือน เจ้าของโรงงานตัดสินใจที่จะปิดตัวโรงงานแห่งนี้ เพราะยากเกินจะซ่อมแซม  
ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่ได้สิทธิพิเศษทางภาษีดีกว่าและแรงงานราคาถูกกว่า

สมยศ ได้รับเงินชดเชยจำนวนหนึ่งเทียบเท่าเงินเดือน 3 เดือน เขาใช้เงินเกือบทั้งหมดไปกับการ  
ซ่อมแซมบ้านของครอบครัวที่เงินช่วยเหลือจากรัฐไม่เพียงพอ สมยศอยู่บ้านราวครึ่งปี หลังการฟื้นฟูจาก  
อุทกภัยเริ่มดีขึ้น เขาเริ่มออกหางานอีกครั้ง คราวนี้เข้ามามุ่งหน้าเข้าไปยังชานเมืองกรุงเทพฯ ด้วยความคิดที่ว่างาน  
น่าจะหาง่ายกว่า ทุกวันเขาจะขี่มอเตอร์ไซด์คันโปรดที่ซ่อมแซมหลังจากน้ำท่วม ไปยังพื้นที่แถบรังสิตและตอน  
ในของกรุงเทพฯ

สมยศ ได้งานเป็นพนักงานส่งเอกสารของบริษัทสื่อแห่งหนึ่งย่านแจ้งวัฒนะ ระยะทางจากบ้านที่ไกล  
ทำให้เขาย้ายมาเช่าห้องพักขนาดเล็กบนตึกแถวสามชั้นใกล้ที่ทำงาน เงินเดือน 12,000 บาท ค่าเช่าห้อง 2,500  
บาท ถือว่าพออยู่ได้สำหรับเขา หลังจากทำงานใหม่ได้ไม่นาน สมยศพบรักกับพนักงานฝ่ายธุรการคนหนึ่ง ทั้ง  
สองเริ่มอยู่กินด้วยกัน สมยศย้ายมาเช่าห้องพักที่ใหญ่ขึ้นในหอพักที่ไม่ไกลจากที่ทำงาน

ความฝันในการขยับฐานะทางเศรษฐกิจด้วยโอกาสอันน้อยนิดในชีวิตทำให้สมยศเข้าถึงเงินในแชร์ลูกโซ่  
อันหนึ่งตามการชักชวนของเพื่อนในที่ทำงานเดียวกัน เขาตัดสินใจกู้เงินนอกระบบมาลงเงินในแชร์ แต่ทั้งหมด  
ก็เป็นเพียงความฝัน “แชร์ลูกโซ่” พร้อมกับการหายตัวไปของท้าวแชร์ สมยศไม่เพียงจะสูญเสียเงินทั้งหมด หากแต่  
ยังมีภาระหนี้สินดอกโหดติดตัวมาด้วย เขาเริ่มมีปากเสียงกับภรรยาด้วยสถานการณ์บีบบังคับของครอบครัว  
ท้ายที่สุดเขาแยกทางกับภรรยาเมื่ออายุ 28 ปี โชคดีที่เขาและอดีตภรรยาต่างก็ไม่ต้องการมีลูก ไม่เช่นนั้นลูก  
ของเขาจะต้องมาลำบากด้วยอีกคน สมยศย้ายมาอยู่หอพักรูหนูที่ราคาถูกกว่าเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและ  
ตัดสินใจใช้เงินร้อยละ 60 ของเงินเดือนแต่ละเดือนเพื่อปลดเปลื้องภาระ สมยศประทังชีวิตด้วยอาหารจากโรง  
ทานในวัดแห่งหนึ่งย่านเมืองนนท์ เชียงสะพานพระราม 5 เขาจะขี่มอเตอร์ไซด์แต่เช้าตรู่ไปยังวัดแห่งนี้กินข้าว  
เข้าก่อนมาทำงานพร้อมอาหารที่ใส่ถุงมาสำหรับมือกลางวันและมือเย็น ชีวิตของเขาเหมือนจะดีขึ้น หนี้สิน  
ค่อยๆ ลดลงจนหมดไปเมื่อเขาอายุได้ 33 ปี

แต่ฝันร้ายก็มาเยือนสมยศอีกครั้ง บริษัทสื่อที่เขาทำงานเป็นเวลา 10 กว่าปี เริ่มประสบปัญหาขาดทุน  
ต้องลดค่าใช้จ่าย และ พนักงานส่งเอกสารเป็นกลุ่มที่ถูกเลิกจ้างกลุ่มแรกๆ เนื่องมาจากเอกสารส่งที่น้อยลง  
และการใช้แอปพลิเคชันเรียกรถแท็กซี่ (ride-hailing) ที่มีต้นทุนถูกกว่าการจ้างพนักงานประจำ  
สมยศดูเหมือนจะเตรียมรับมือกับเหตุการณ์นี้อยู่แล้ว ก่อนถูกเลิกจ้างได้ไม่นาน เขาสมัครเป็นสมาชิกของ  
แอปพลิเคชันเรียกรถแท็กซี่แห่งหนึ่งและเปิดรับงานหลังเวลางานประจำ

สมยศ เข้ามาเป็นแรงงานในแพลตฟอร์มอย่างเต็มตัว รายได้ที่เขาได้รับแม้จะไม่สม่าเสมอ แต่ก็อยู่  
ระดับที่ค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับงานประจำ เขาทำงานทั้งรับส่งของและส่งอาหาร สมยศเริ่มรู้จักเพื่อนฝูงที่  
ทำงานแบบเดียวกับเขาจากการพบปะเพื่อรอรับของและร้านอาหาร เขาเข้าไปอยู่ในกรู๊ปแชทของ “พาร์ท  
เนอร์” หรือ “ลูกจ้าง” (แล้วแต่จะเรียก) ที่ทำงานในโซนใกล้เคียงผ่านแอปพลิเคชันเดียวกัน หลังอายุย่างเข้า  
45 ปี การเพิ่มจำนวนของผู้ให้บริการและการผูกขาดของแอปพลิเคชันที่เพิ่มมากขึ้น การเริ่มมาแทนที่ของโดรน  
ส่งของที่รวดเร็วกว่าและมอเตอร์ไซด์ไฟฟ้าไร้คนขับ ทำให้รายได้ของสมยศเริ่มลดน้อยลง แต่การขนส่งสินค้า

ด้วยเทคโนโลยีแบบใหม่ที่เริ่มถูกควบคุมโดยภาครัฐด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและป้องกันการแย่งงานจากแรงงาน และการรวมกลุ่มต่อรองของพรรคพวกและสมยศ ก็ทำให้พวกเขายังมีรายได้ต่อไปได้

ทว่าอยู่มาวันหนึ่งขณะทำงาน สมยศประสบอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถยนต์คันหนึ่ง นอกจากบาดเจ็บกระดูกขาและกระดูกซี่โครงหักแล้ว ความเร็วของการขับขี่ทำให้หมวกกันน็อกไม่สามารถป้องกันเขาได้ทั้งหมดสมองของเขามีเลือดคั่ง เขาเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลด้วยสิทธิตามหลักประกันสุขภาพฯ แม้เขาจะฟื้นตัวขึ้นมาได้ หากแต่ก็ขาดรายได้ในช่วงที่พักฟื้นและมีแนวโน้มที่เขาอาจจะไม่สามารถกลับมาทำงานได้เหมือนเดิม พรรคพวกเพื่อนฝูงที่รู้จักผ่านกรู๊ปแชทได้แวะเวียนกันมาเยี่ยม มีการรวมเงินบริจาคเงินคนละเล็กคนละน้อยให้สมยศใช้จ่ายรักษาตัวและจ่ายค่ารักษาบางส่วนที่เบิกไม่ได้ หลังจากฟื้นตัวแล้ว เขาไม่สามารถกลับมาขี่มอเตอร์ไซด์ได้อีก อาชีพที่เขาทำมานานกว่า 20 ปีต้องจบสิ้นลง พรรคพวกของสมยศ พาเขามารู้จักกับศูนย์ดูแลผู้ป่วยพักฟื้นระยะยาวของภาครัฐย่านปากเกร็ด ที่นี่เขาจะมีอาหารครบ 3 มื้อ จากการบริจาคของเซ่นร้านอาหารขนาดใหญ่ที่ทำโครงการ “Zero Waste” มีการฝึกทักษะด้านแรงงานจากวิสาหกิจเพื่อสังคมที่เขาทำหน้าที่เป็นเพื่อนคุยผ่านแพลตฟอร์มกับผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียว ทุกสัปดาห์จะมีพรรคพวกที่ผ่านมาส่งของระแวกศูนย์ดูแลแวะเวียนมาเยี่ยมเยียนเขา...สมยศ อยู่ที่นี้เป็นเวลา 2 ปีแล้ว

วูเหลียง หนุ่มจิ้น หย่าร้าง อายุ 55 ปี (กลุ่มมวลชน)

วูเหลียง เด็บโตในเมืองในประเทศจีน แลบริมฝั่งทะเลตอนใต้ หลังหย่าร้างกับภรรยาที่คบหากันมา 4 ปี เขาย้ายเข้ามายังกรุงเทพฯ ในช่วงอายุ 37 ปี จากการชักชวนของเพื่อน เริ่มงานแรกจากการเป็นไกด์ดูแลทัวร์จีน มีออฟฟิศย่านห้วยขวาง แม้วูเหลียงจะเช่าบ้านอยู่คนเดียว หากแต่ WeChat ก็ทำให้เขารู้สึกมีได้ห่างไกลจากเพื่อนฝูงในจีนมากเท่าใดนัก

แม้งานไกด์ดูแลนักท่องเที่ยวชาวจีนในช่วงแรกจะสร้างรายได้ที่ดีให้กับเขา จำนวนนักท่องเที่ยวฟื้นตัวขึ้นมากหลังวิกฤติโคโรนาไวรัสที่เกิดขึ้นเมื่อ 2 ปีก่อน หากแต่เมื่ออายุย่างเข้า 45 ปี รายได้ของเขาดูเหมือนจะเริ่มค่อยๆ ลดลง การเที่ยวคนเดียวของชาวจีนที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การเที่ยวแบบกรู๊ปทัวร์ที่น้อยลง ทำให้ความจำเป็นของไกด์ลดลงตามไปด้วย ในทางเดียวกัน ระบบปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์รุ่นใหม่ที่เอกชนไทยร่วมทุนกับเอกชนจีนได้พัฒนาขึ้น ได้ทำให้การดูแลกรู๊ปทัวร์ขนาดเล็กไม่จำเป็นต้องใช้ไกด์อีกต่อไป

โชคดีของวูเหลียง ที่เครือข่ายพรรคพวกของเขา ยังจัดสรรแบ่งงานมาให้กับเขาบ้าง แม้จะลดการทำงานเหลือเพียง 3 วันต่อสัปดาห์และรายได้ที่ลดลง หากแต่ยังโชคดีที่ทำให้เขาพอมีชีวิตอยู่ไปได้ ช่วงไหนขาดสนเขาก็จะใช้เงินเก็บที่พอมืออยู่ในการจุนเจือชีวิต แม้ชาวจีนหลายคนจะเลือกย้ายกลับไปยังบ้านเกิด หากแต่วูเหลียง ผู้จากบ้านมาเป็น 10 ปีและไม่ได้ติดต่อกับใครที่นั่นอีก ไม่กล้าที่จะกลับไป ชาวคราวที่เขาพอได้ยินมาบ้าง คือ ภรรยาเก่าของเขาแต่งงานใหม่อีกครั้ง พ่อและแม่ของเขาถูกทางการพาไปดูแลในสถานสงเคราะห์คนชราของรัฐที่ผู้ชั่งขึ้นอย่างมากมาย

วูเหลียงในวัย 52 ปี พยายามเริ่มงานใหม่ของตัวเอง เพื่อเปิดร้านหมอนยางพาราบูติก อันเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวชาวจีน แต่นั่นดูเหมือนจะสายเกินไป ตลาดหมอนยางพาราบูติกกำลังถูกแทนที่ด้วยวัสดุแบบ

ใหม่ที่ให้ผิวสัมผัสเช่นเดียวกับยางพาราในราคาที่ถูกลงกว่า วุเหลียงสูญเสียเงินและขาดทุนจากธุรกิจดังกล่าวนี้ เขาพยายามออกหางานอีกครั้ง แม้จะได้รับงานมาบ้างจากเครือข่ายออนไลน์ของพรรคพวก หากแต่ก็แทบไม่พอกับค่าใช้จ่ายในกรุงเทพฯ ที่ถีบตัวสูงขึ้นอย่างมาก และในที่สุด เขาถูกไล่ออกจากห้องเช่าหลังจากไม่มีเงินจ่ายติดต่อกัน 3 เดือน วุเหลียงหอบสิ่งของที่จำเป็นออกมาใช้ชีวิตอยู่แถบสวนมักกะสันสมโภชน์ สวนสาธารณะแห่งใหม่ที่สร้างขึ้นเมื่อ 3 ปีก่อน ที่นั่นเขาพอมิที่ให้รับกลับแม้จะไม่สบายมากนัก แต่ถือเป็นโชคดีของวุเหลียง ในเย็นวันที่ 3 ของชีวิตในสวน เครือข่ายคนไร้บ้านต่างชาติได้มาพบกับเขา หลังจากสนทนากันอยู่ชั่วครู่ เขาได้รับการชักชวนมาอยู่ศูนย์พักชั่วคราวของผู้สูญเสียที่อยู่อาศัยต่างชาติของกรุงเทพมหานคร ที่นั่นเขาได้รับการดูแลตาม “กฎบัตรคนไร้บ้านและกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านสากล” วุเหลียงได้รับการฝึกอาชีพและมีรายได้เล็กน้อยจากการทำงานในศูนย์ฯ ก่อนที่ต่อมากจะได้งานเป็นผู้ดูแลคนสูงอายุชาวจีนในสถานพยาบาลแห่งหนึ่ง

### 3.1.2 ฉากทัศน์ที่ 2: สวนผักริมรั้ว (wall garden, privatization of public space x social cohesion)

พื้นที่สาธารณะในเมืองลดน้อยลงและฟังก์ชันได้น้อยลง แต่เมืองยังคงมีความเอื้ออาทร

#### ภาพรวมของบริบทแวดล้อม

ฉากทัศน์สวนผักริมรั้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นฉากทัศน์ที่พื้นที่สาธารณะในเมืองลดน้อยลงและฟังก์ชันได้น้อยลง พื้นที่สาธารณะ อาทิ ตลาด วัด ศาสนสถาน หรือหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการจัดระเบียบและกีดกันประชากรเปราะบางในการใช้เป็นแหล่งฟังก์ชันทางรายได้และอาชีพ รวมถึงถูกทำให้เป็นของเอกชนและอยู่ภายใต้การดูแลและบริหารจัดการของเอกชนผ่านการสัมปทานหรือการให้เช่าระยะยาวภายใต้เป้าหมายของการพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมืองยังคงมีความเอื้ออาทรและความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างคนในเมือง แม้ภาครัฐจะมีได้มีการพัฒนาพื้นที่และระบบช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบางในเมือง หากแต่ประชากรในเมืองจะใช้ทรัพยากรส่วนบุคคลในการดูแลและช่วยเหลือทางสังคมกับกลุ่มเปราะบางดังกล่าว เปรียบเสมือน **สวนผักริมรั้ว** ตามบ้านเรือนหรือสถานที่ต่างๆ ในเมืองที่คนเมืองและกลุ่มเปราะบางสามารถใช้ฟังก์ชันในชีวิตได้จากความเอื้ออาทรของเจ้าของพื้นที่ หากแต่ไม่สามารถเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) ความเอื้ออาทรทางสังคมในทรัพย์สินเอกชนบนพื้นที่สาธารณะ (social altruism in private property on public space)

ในฉากทัศน์นี้ พื้นที่สาธารณะของเมืองที่แต่เดิมเป็นของภาครัฐจะถูกแปรเปลี่ยนให้อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์และการบริหารจัดการของเอกชนมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการทำให้พื้นที่และสถานที่สาธารณะในเขตเมืองถูกทำให้เป็นของเอกชน (privatized public space) เอกชนเจ้าของพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์

เต็มที่ในการบริหารจัดการพื้นที่หรือมีลักษณะของการเป็นทรัพย์สินเอกชนบนพื้นที่สาธารณะ (private property on public land) ภายใต้ระบบการสัมปทานและการเช่าพื้นที่ระยะยาว แม้ว่ารัฐไม่มีบทบาทในการดูแลและบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ หากแต่รัฐก็มีบทบาทในการกำกับดูแลการใช้พื้นที่ให้เกิดความเป็นธรรมตามสารัตถะที่ถูกกำหนดไว้ในสัญญาการเช่าและสัมปทานพื้นที่ ในทางเดียวกัน เอกชนเจ้าของพื้นที่ยังคงมีมุมมองในการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มคนต่างๆ ในเมือง รวมถึงกลุ่มคนเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม สามารถเข้ามาใช้พื้นที่ภายใต้ข้อกำหนดและการบริหารจัดการ ภายใต้แนวคิดความเอื้ออาทรทางสังคมที่ยังคงดำรงอยู่ รวมถึงแนวคิดของการลงทุนเพื่อสังคมและความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน การพัฒนาพื้นที่สาธารณะและย่านของเมือง แม้จะถูกทำให้เป็นของเอกชนและมีการให้สัมปทานกับเอกชน หากแต่การต่อรอง/ต่อสู้ออกของภาคประชาสังคมหลายภาคส่วนก็มีแนวโน้มที่จะทำให้การพัฒนาพื้นที่ทั้งย่านการขนส่ง ย่านการค้า และย่านเมืองเก่า มีแนวโน้มที่จะมีการจัดสรรพื้นที่อย่างเป็นเต็มและมีพื้นที่ให้กับกิจการหรือผู้ประกอบการขนาดเล็กในการค้าขาย รวมถึงมีพื้นที่สำหรับบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ทั้งห้องน้ำสาธารณะและพื้นที่สันทนาการ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถูกพัฒนาโดยเอกชนภายใต้แนวคิดการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ภายใต้เงื่อนไขที่ภาครัฐกำหนดไว้ในกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่อยู่ภายใต้การบริหารของเอกชน นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉินสำหรับกลุ่มเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านภายใต้การดำเนินการแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership, PPP) หรือการลงทุนทางสังคม (social investment)

## 2) ความรับผิดชอบต่อสังคมสำหรับกลุ่มเปราะบางในเมือง (social responsibility for urban vulnerable groups)

โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและระบบการกลุ่มเปราะบางและกลุ่มเสี่ยงต่อคนไร้บ้านในเมืองจะไม่ได้รับความสำคัญจากภาครัฐและท้องถิ่นที่ต้องการหารายได้จากพื้นที่สาธารณะผ่านการทำให้เป็นของเอกชน หากแต่การดูแลคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางในเมืองจะถูกขับเคลื่อนผ่านภาคเอกชน อันเนื่องมาจากคุณค่าในทางสังคมและความเอื้ออาทรยังเป็นสิ่งที่ได้รับความสำคัญ การลงทุนทางสังคม (social investment) ความรับผิดชอบต่อสังคมเชิงบรรษัท (CSR) วิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) และการบริจาค ได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลกลุ่มคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางในทางสังคม ผ่านรูปแบบกิจกรรมที่แตกต่างหลากหลาย อย่างไรก็ตาม มาตรการและกิจกรรมต่างๆ จะขับเคลื่อนผ่านฐานคิดด้านการสงเคราะห์มากกว่าฐานสิทธิ

### 3) ความเชื่อเพื่อและความสัมพันธ์ทางสังคมอันแนบแน่นภายใต้ความไม่มั่นคงทางรายได้และการจ้างงาน (social altruism and strong social relation under income and employment insecurity)

แม้พื้นที่สาธารณะและบริการสาธารณะจะถูกทำให้เป็นของเอกชน เกิดการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ และการถือครองอสังหาริมทรัพย์จากต่างชาติที่เพิ่มมากขึ้น อันส่งผลให้ค่าครองชีพในเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนความเปราะบางจากการทำงานที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการลดต้นทุนของบริษัทที่นำไปสู่การจ้างงานระยะสั้น การจ้างงานรายชิ้น หรือการจ้างงานที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมและการว่างงาน หากแต่ความเข้มแข็งของเครือญาติและความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในเมืองที่ยังคงมีความเอื้ออาทรระหว่างกันจะมีส่วนช่วยในการสร้างตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ให้กับกลุ่มประชากรที่กำลังจะเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางจำนวนหนึ่ง การพัฒนาทางเทคโนโลยีติดต่อสื่อสารทำให้ความสัมพันธ์ของผู้คนแม้จะอยู่ห่างไกลแต่ยังมีความแน่นแฟ้นกันอยู่ในระดับหนึ่ง ในทางเดียวกันกับการรวมกลุ่มทางอาชีพของแรงงานนอกระบบที่ช่วยในการเข้าถึงหรือกระจายงานผ่านแพลตฟอร์มและการให้ความช่วยเหลือเพื่อนแรงงานอยู่ในภาวะเปราะบาง

#### ตัวอย่างชีวิตเมืองของฉากทัศน์ที่ 2 (สวนผักริมรั้ว)

หน้อย หญิงวัยกลางคน อายุ 45 ปี (กลุ่มชายขอบ)

หน้อย เกิดและเติบโตในชุมชนแออัดริมทางรถไฟในตัวเมืองของแก่น เธอเป็นลูกคนสุดท้องจากพี่น้องทั้งหมด 3 คน พ่อแม่ของเธอเคยมีที่ดินแปลงเล็กๆ ที่ปลูกอะไรก็ได้พอเลี้ยงครอบครัว ต้องทำงานรับจ้างเล็กๆ น้อยๆ ในหมู่บ้าน ก่อนตัดสินใจขายที่ดินและมุ่งหางานในตัวเมือง แม้เงินจะมีไม่มาก แต่พ่อแม่ก็ส่งเธอจนเรียนจบการศึกษาระดับ ปวส.

หลังเรียนจบ หน้อย ย้ายเข้ามาหางานในกรุงเทพฯ จากการชักชวนของเพื่อนที่เรียนมาด้วยกัน เธอเริ่มงานที่แรกเป็นพนักงานขายของในห้างสรรพสินค้าแถบฝั่งธนบุรี และเช่าห้องอยู่กับเพื่อนย่านสามแยกไฟฉาย งานและรายได้ของเธอจะดีพอใช้อย่างน้อยก็พอเหลือให้เธอได้กินอาหารที่อยากกิน และซื้อเสื้อผ้าที่อยากซื้อในช่วงเงินเดือนออก หน้อยทำงานอยู่ในห้างสรรพสินค้าแห่งนั้นมาเป็นเวลาร่วม 12 ปี ย้ายจากพนักงานขายในแผนกเสื้อผ้าเด็ก มาเป็นเครื่องนอน และเครื่องแต่งกายสำหรับผู้หญิง เพื่อนที่เคยแชร์ค่าห้องร่วมกับเธอ ย้ายออกไปเช่าห้องอยู่เอง คนหนึ่งแต่งงานกับชายหนุ่มในแผนกเครื่องกีฬา อีกคนหนึ่งย้ายไปทำงานย่านหัวหมาก ทำให้หน้อยต้องอยู่ห้องเช่าตัวคนเดียว แต่เงินเดือนที่ขยับมากขึ้นก็ทำให้เธอไม่เดือดร้อนกับค่าเช่าที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น

หลังวันเกิดปีที่ 33 ของหน้อยได้ไม่นาน เธอได้รับการแจ้งให้ย้ายออกจากเจ้าของหอพัก เพราะเขาได้ขายที่ดินให้กับบริษัทอสังหาริมทรัพย์แห่งหนึ่ง ที่ต้องการพัฒนาที่ดินย่านรอบสถานีรถไฟฟ้าสามแยกไฟฉายให้เป็นย่านธุรกิจสำคัญของฝั่งธน หน้อยใช้เวลาร่วมเดือนกว่าจะหาห้องเช่าแห่งใหม่ได้ ห้องเช่าที่ราคาเหมาะสมกับลูกจ้างระดับล่างของเธอมักห่างไกลจากย่านใจกลางเมืองที่บัดนี้ได้ย้ายข้ามฝั่งเจ้าพระยามาถึงปิ่นเกล้า แต่ในที่สุดเธอได้ห้องพักราคาถูกแถวบางพลัด แม้จะเป็นย่านธุรกิจและที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นกลางที่กำลังเติบโต หลังการพัฒนารถไฟฟ้าสีน้ำเงิน หากแต่ก็ยังมีห้องพักรั้งถูกและใหม่ให้เธอเข้าถึงได้จากการพัฒนาของเอกชนที่ขอใช้สิทธิ FAR Bonus และพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในชั้นล่างสุด

หน้อย ย้ายเข้ามาอยู่ห้องพักแห่งใหม่ได้ไม่ถึง 2 ปี โชคร้ายก็มาเยือนเธอ ห้างสรรพสินค้าที่ทำงานอยู่เริ่มประกาศปิดตัวลง เธอได้รับแจ้งว่าลูกค้าของห้างฯ ลดน้อยลงอย่างมากในช่วงห้าที่ผ่านมานี้ ทั้งจากการแย่งลูกค้าจากแพลตฟอร์มขายของออนไลน์ และทำเลของห้างที่ไม่ดึงดูดผู้คนอีกต่อไป เนื่องจากไม่มีรถไฟฟ้าวิ่งผ่าน เงินเก็บและเงินชดเชยการว่างงานของหน้อยทำให้เธอสามารถใช้ชีวิตต่อไปได้แค่ 3-4 เดือน หญิงสาวอายุ 30 กว่าปีเช่นเธอ คงหางานใหม่ไม่ยากนัก เธอคิดเช่นนั้น แต่ความจริงกลับไม่ง่ายเช่นคิด ตำแหน่งงานจำนวนมากถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติที่ได้รับการพัฒนาขึ้น บางบริษัทหลังลูกจ้างเกษียณอายุออกไปก็ไม่รับคนเข้ามาใหม่ บางบริษัทเลือกที่จะเลิกจ้างลูกจ้างส่วนใหญ่และนำระบบอัตโนมัติ รวมถึงการจ้างงานบนแพลตฟอร์มมาแทนที่เพื่อลดต้นทุน

หน้อย หญิงสาวในวัยย่าง 36 ปี ไม่มีงาน และยังไม่มียี่แวนจะไต้งานใหม่ เงินเก็บที่เริ่มร่อยหรอทำให้เธอเริ่มลดค่าใช้จ่ายในชีวิต นำเสื้อผ้าออกขายออนไลน์ในยุคที่คนนิยมใส่เสื้อผ้ามือสอง และรับอาหารบริจาคผ่านแพลตฟอร์มที่วิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งหนึ่งพัฒนาขึ้นจากการสนับสนุนของกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ ได้ต่อลมหายใจให้กับชีวิตเธอออกไป ในที่สุด เธอไต้งานจากแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นลูกจ้างพาร์ทไทม์ในร้านกาแฟแห่งหนึ่ง แม้จะไม่ไต้งานประจำ (อันหาไต้ยากยิ่งกว่าเมืดทรายในห้องปลอดเชื้อ) แต่ก็ทำให้เธอสามารถมีชีวิต้ต่อไปได้ เธอใช้ชีวิต้อย่างกระเป็ยดกระเสียน เอาตัวรอดมาไต้รวม 4 ปี จากความช่วยเหลือและน้ำใจของคนที่ไม่เคยเห็นหน้า ผ่านแพลตฟอร์มบริจาคอาหาร เสื้อผ้า และของใช้จำเป็นสำหรับผู้มีรายไต้น้อย แต่ท้ายที่สุด เมื่ออายุเก็อบครบ 39 ปี หน้อยก็กลับมาเป็นคนว่างงานอีกครั้ง หนทางในชีวิตของหน้อยดูเหมือนจะหดแคบลงจนกระทั่ง เธอไต้พูดคุยกับคนที่อยู่รวมที่พักรั้งเดียวกับเธอ ที่ช่วยชี้ช่องทางว่ามีรัฐวิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งหนึ่งเพิ่งเปิดตัวไต้ไม่นานกำลังรับสมัครกลุ่มคนที่ถูกเลิกจ้างจากพิษ Technology Disruption ให้มาฝึกงานและทำงานเป็นหมอนวดแผนโบราณผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ หน้อยตัดสินใจเข้ารับการฝึกและเข้าที่นั่น แม้รายไต้จะไม่มาก แต่ที่อยู่อาศัยที่เธอย้ายมาอยู่ใหม่จากการลงทุนทางสังคมและ CSR ของบริษัทอสังหาฯยักษ์ใหญ่ ก็ทำให้เธอพอมีชีวิต้ต่อไปได้ .... หน้อยทำงานที่นี้ล่วงเข้าปีที่ 2 แล้ว



อำนาจ ชายสูงวัย อายุ 72 ปี (กลุ่มมวชน)

อำนาจ เป็นชาวจังหวัดศรีสะเกษ เข้าย้ายมาทำงานที่พื้พยาตั้งแต่วัยหนุ่ม เฉกเช่นเดียวกับหนุ่มสาวหลายคน ที่ความแห้งแล้งและแร้นแค้นผลักดันให้พวกเขาต้องทิ้งบ้าน ทิ้งถิ่น เข้าสู่เมืองใหญ่อันพอจะหางาน และพบกับโชคที่ทำให้พวกเขาได้ไต่เต้าทางสังคม อำนาจ เริ่มงานจากเป็นลูกมือในครัวของร้านอาหารแห่งหนึ่ง ย่านวอร์กกิงสตรีท ก่อนที่จะขยับมาเป็นผู้ช่วยพ่อครัว และหลังจากเริ่มงานในตำแหน่งแรกเป็นเวลา 17 ปี เขาได้เลื่อนขั้นเป็นพ่อครัว เขาไม่เคยย้ายงานไปที่ไหน เล้าแก่และซ้อดูแลเขาอย่างดีเสมือนหนึ่งคนในครอบครัว อำนาจคบหาและอยู่กินกับหญิงสาวคนหนึ่งที่เป็นลูกจ้างในร้าน เงินเดือนของพ่อครัวที่มากพอควรทำให้เขาใช้ชีวิตได้อย่างค่อนข้างสบาย หลังคลอดลูกคนแรก ภรรยาของเขาออกจากงานมาเลี้ยงลูกและรับงานซักรีดเล็กน้อยๆ แลวห้องเช่า

เมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 45 อำนาจ เปลี่ยนที่ทำงานเป็นครั้งแรก หลังเล้าแก่เลิกกิจการร้านอาหารและย้ายไปอยู่กับลูกที่ต่างประเทศ ทักษะของอำนาจทำให้เขาหางานใหม่ได้ไม่ยากนัก เขาเริ่มจากเป็นพ่อครัวที่สองในโรงแรมขนาดกลางแห่งหนึ่ง ทำงานวันละ 8-9 ชั่วโมง เขาทำงานที่นี้เป็นเวลา หลังลูกชายเรียนจบ ม.6 เขาฝากลูกให้ทำงานเป็นลูกมือของเขาอีกตำแหน่ง แม้จะทำงานมาเป็นเวลานาน แต่อำนาจก็มีเงินเก็บไม่มากนัก ค่าครองชีพที่สูงและการเลี้ยงดูภรรยาที่ลูกเป็นภาระที่สูงของเขาในแต่ละวัน

หลังวันเกิดปีที่ 57 ของอำนาจได้ไม่นาน โรงแรมที่เขาทำงานอยู่ได้ประกาศปิดตัวลง รายได้ที่ลดลงจากโรคระบาดที่ทำให้แทบไม่มีนักท่องเที่ยวและการมาแทนที่ของ Airbnb ทำให้โรงแรมขาดทุนต่อเนื่องกัน เข้าปีที่สี่ อำนาจและครอบครัวตัดสินใจย้ายเข้ามาทำงานในแถบชานเมืองกรุงเทพฯ ย่านบางปู ที่ได้แปรเปลี่ยนจากย่านอุตสาหกรรมมาเป็นย่านอยู่อาศัยและศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ของชานเมืองกรุงเทพฯ หลังรถไฟฟ้าสายสีเขียวสร้างเสร็จ อำนาจเช่าห้องพักอยู่กับครอบครัว เขาสมัครทำงานเป็นพ่อครัวในร้านอาหารแห่งหนึ่ง เงินเดือนจัดว่าดีพอควร แต่ไม่มีประกันสังคม ลูกชายของเขาที่วุฒิการศึกษาและประสบการณ์ทำงานไม่สูงมาก เปลี่ยนมาสมัครเป็นพนักงานในร้านสะดวกซื้อ อย่างไรก็ตาม หลังย้ายมาที่อยู่ที่ใหม่ได้ไม่นานภรรยาของเขาเริ่มมีอาการเจ็บป่วย หมอวินิจฉัยพบมะเร็งในต่อมไ้เหลียงระยะสุดท้าย ก่อนที่จะสิ้นชีวิตในเวลาไม่นาน

อำนาจ ใช้ชีวิตอยู่กับลูกในห้องพักขนาดเล็กที่แพงตามค่าครองชีพของเมือง เงินเดือนของเขาสองคนพอที่จะทำให้ชีวิตสามารถเดินต่อไปได้ไม่ยากนัก ทว่าในเดือนกรกฎาคม 2035 พายุใหญ่ลูกหนึ่งที่หันเหทิศทางเข้าสู่ใจกลางอ่าวไทย ไม่เพียงจะทำให้อากาศทั่วทั้งประเทศแปรปรวน ฝนตกหนักต่อเนื่องหลายต่อหลายชั่วโมง หากแต่ได้นำคลื่นพายุซัดฝั่ง หรือ “สตอร์ม เซิร์จ” (storm surge) เข้าถล่มชายฝั่งบางปู ผลกระทบและความเสียหายลูกกลมเข้ามาในชายฝั่งถึงกว่า 5 กิโลเมตร ร้านอาหารของอำนาจถูกทำลายเรียบจนจำเค้าเดิมไม่ได้ แม้ห้องพักของเขาดูภายนอกจะไม่ได้รับความเสียหาย แต่ภายในเต็มไปด้วยโคลนและเศษซากที่ถูกน้ำพัดมาอย่างรวดเร็ว

ผู้คนจำนวนมากไม่สามารถอยู่อาศัยในบ้านของตนได้ ห้างร้านต่างๆ แทบจะทำการอะไรไม่ได้ เศรษฐกิจของบางปูแทบจะหยุดชะงัก เช่นเดียวกับเมืองอื่นๆ ริมอ่าวที่ได้รับผลกระทบไม่ต่างกัน

อำนาจ พยายามออกหาลูกชายตลอด 2-3 วันหลังเหตุการณ์ ก่อนจะพบว่าลูกของเขาเสียชีวิตจาก คลื่นพายุที่พัดเข้าถล่มกลางดึก ในช่วงเวลาที่ลูกชายเขาทำงานอยู่ ความสูญเสียทั้งภรรยา ตามมาด้วยลูกชาย ทำให้อำนาจรู้สึกไม่อยากมีชีวิตอยู่ต่อไป แต่การคิดสั้นในชีวิตอาจมีโชหนทางของเขา ผู้ที่ซึ่งจากบ้านมาผจญ ชีวิตแต่เยาว์วัย โชคดีของอำนาจและผู้คนเรือนแสนที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นพายุ แคมเปญบริจาคสิ่งของ และเงินช่วยเหลือผ่านแพลตฟอร์มและการบริจาคที่ทำให้ทั้งอินเทอร์เน็ตแบงก์กิ้ง เครดิตออนไลน์ และบิตคอยน์ ทำให้ความช่วยเหลือมาได้อย่างรวดเร็ว บริษัทกู้ภัยเอกชนจากต่างประเทศได้รับการว่าจ้างจาก แพลตฟอร์มรับบริจาคและเทศบาลให้มาจัดระบบช่วยเหลือผู้คน ผู้คนส่วนใหญ่พอจะสามารถเอาชีวิตรอดใน สถานการณ์ฉุกเฉินไปได้ หากแต่อนาคตของพวกเขาจึงดูไม่แน่นอน

อำนาจ เริ่มคิดถึงอนาคตของเขา ตำแหน่งงานที่หายไปกับคลื่นพายุดูจะไม่ฟื้นคืนได้ง่ายๆ เฉก เช่นเดียวกับกิจการร้านค้าที่ต้องใช้เวลา และผู้ประกอบการหลายรายตัดสินใจเลิกกิจการ อำนาจ เริ่มคิดถึงการ เข้ามากรุงเทพฯ อย่างน้อยที่นั่นน่าจะยังมีตำแหน่งงานที่เขาพอทำได้อยู่ แต่แล้วเมื่อรถเมล์ไฟฟ้าพาอำนาจ มาถึงสถานีขนส่งหมอชิต 3 ย่านรังสิต ภาพที่เขาเห็นแทบไม่ต่างจากค่ายผู้อพยพ เจ้าของบริษัทสัมปทานสถานี ขนส่ง จัดโปรแกรม CSR สร้างเต็นท์ชั่วคราวบนที่จอดรถ สำหรับแรงงานย้ายถิ่นจากพื้นที่ประสบภัย เต็นท์ของ บริษัทจัดหางานถูกตั้งขึ้นพร้อมกับแถวที่ยาวเหยียดของผู้คน ที่รอสมัครในตำแหน่งงานที่ถูกส่งมาอย่างรวดเร็ว ผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม ทุกคนจะได้รับ ID application ที่จะแจ้งบอกการดำเนินการต่อหากได้งาน อย่างไรก็ตาม ก็น่าตำแหน่งงานที่มีอย่างจำกัดโดยเฉพาะในภาคบริการที่หุ่นยนต์กำลังแทนที่ ไม่เว้นแม้แต่ตำแหน่งพ่อครัวที่ หุ่นยนต์สามารถมีฝีมือใกล้เคียงกับพ่อครัวและคงที่กว่า อำนาจ ร้องานในเต็นท์ที่พักชั่วคราวเป็นเวลา 5 วัน เขาไม่ได้เข้าไปทำงานในตำแหน่งใดเลย อายุที่เกือบ 66 ปี ทำให้นายจ้างหลายคนเลือกที่จะ “คลิก” เขา ออกเป็นรายแรกๆ ความเครียดเริ่มกัดกินอำนาจพร้อมกับเวลาที่ล่วงเลยไป เช้าวันที่ 7 ในเต็นท์ชั่วคราวอำนาจ ตื่นเช้าขึ้นมา ทันใดนั้นสายตาของเขาก็พร่าเลือน ก่อนที่ตัวเขาจะหมดสติลง

แพทย์วินิจฉัยว่าอำนาจเส้นเลือดในสมองตีบ เคราะห์ดีที่นำส่งโรงพยาบาลให้ทัน ทำให้เขาพอจะฟื้น ตัวขึ้นได้ แม้แขนขาจะอ่อนแรงไปบ้างก็ตาม ชีวิตของอำนาจที่ไร้ญาติและครอบครัว หน่วยสังคมสงเคราะห์ ของโรงพยาบาล แนะนำให้เขาเลือกที่จะไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ของเอกชนที่ได้สัมปทานจากรัฐ หรือศูนย์พัก ผู้สูงอายุระยะยาวสำหรับผู้มีรายได้น้อย อำนาจเลือกอย่างหลัง แม้จะมีค่าใช้จ่ายแรกเข้าอยู่บ้าง เขาใช้เงินเก็บ ที่มีอยู่ไม่มากเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ห้องพักของเขาอยู่ชั้น 2 ของอาคารมิกซ์ยูสใจกลางเมือง มีระบบออนไลน์ และการที่ทุกสิ่งบนโลกเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet of Things – IoT) ในการดูแลความ สะดวกและความปลอดภัยให้อำนาจ เขามีรายได้เล็กน้อยพอเป็นค่าอาหารในแต่ละวันจากการเล่นโดมิโน่และ พุดคุยผ่านเครื่องแปลภาษากับผู้สูงอายุที่อยู่อีกซีกโลก

### 3.2.3 ฉากทัศน์ที่ 3: สวนผักคอนโด (balcony garden, privatization of public space x individualism)

#### ภาพรวมของบริบทแวดล้อม

ฉากทัศน์สวนผักคอนโด กล่าวได้ว่าเป็นฉากทัศน์ที่ความเป็นปัจเจกชนที่สูงพร้อมกับระดับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่สูง พื้นที่สาธารณะน้อยลงและไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงของกลุ่มเปราะบางในเมืองได้ ภายใต้ฉากทัศน์นี้เอกชนเข้ามามีกรรมสิทธิ์ในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะของเมืองอย่างเข้มข้นภายใต้เป้าหมายของการค้าและการแสวงหากำไร มีการใช้เทคโนโลยีและระบบบริหารจัดการแบบสมัยใหม่เข้ามาในการจัดการพื้นที่สาธารณะ ทั้งการทำความสะดวก การรักษาความปลอดภัย และการให้คำแนะนำ ตลอดจนมีแต่เพียงประชากรบางกลุ่มโดยเฉพาะชนชั้นกลางขึ้นไปที่สามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากพื้นที่ ในทางเดียวกันความเอื้ออาทรและเครือข่ายทางสังคมมีระดับที่น้อยลง ประชากรในเมืองอยู่แบบปัจเจกชนมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากเงื่อนไขการอยู่อาศัยแบบตัวคนเดียวและทัศนคติต่อชีวิต นอกจากนี้ กลุ่มคนเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมในเมืองจะมีตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่น้อยลงอันสอดคล้องกับทิศทางของความเอื้ออาทรและการมีเครือข่ายทางสังคม รวมถึง พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงของกลุ่มคนเปราะบางในฐานะแหล่งรายได้และการทำงาน จากบริบทของฉากทัศน์ดังกล่าวเปรียบเสมือนสวนผักคอนโดที่ทรัพยากรในเมืองมีการใช้ประโยชน์ในเชิงปัจเจกชนหรือเอกชน และกลุ่มเปราะบางในเมืองไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรและการใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ ทั้งนี้รายละเอียดของฉากทัศน์สวนผักคอนโดมีดังต่อไปนี้

#### 1) พื้นที่สาธารณะถูกทำให้เป็นของเอกชน (the privatization of public space)

ในฉากทัศน์นี้พื้นที่และสถานที่สาธารณะในเขตเมืองถูกทำให้เป็นของเอกชน (privatization of public space) ตามทิศทางของเสรีนิยมใหม่อย่างเข้มข้น เกิดปรากฏการณ์ทรัพย์สินเอกชนบนพื้นที่สาธารณะ (private property on public land) การพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่าของภาครัฐ การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง (transit-oriented development) และย่านต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ทั้งในรูปแบบของสัมปทาน การให้เช่าพื้นที่ระยะยาว และการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership, PPP) ที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการค้า การท่องเที่ยวและแสวงหากำไรในระยะยาว รัฐแทบไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่เนื่องจากมอบอำนาจดูแลบริหารจัดการให้กับเอกชน อันตรงข้ามกับภาครัฐกิจและเอกชนที่เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะอย่างเต็มที่และเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางที่มีกำลังซื้อ กีดกันกลุ่มคนเปราะบางที่จะเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ด้วยเหตุผลทางด้านภาพลักษณ์ ความสะดวก และความเป็นเจ้าของ ในทางเดียวกัน สถานที่สาธารณะ อาทิ สถานีขนส่งและศาสนสถาน ถูกใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว การค้า และการพาณิชย์เป็นสำคัญ ไม่สามารถเป็นแหล่งที่พึ่งพิงทั้งในทางที่อยู่อาศัยและการใช้ชีวิตประจำวันของคนไร้บ้าน และกลุ่มที่เปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน

การพัฒนาพื้นที่การค้าย่านใจกลางเมืองของกรุงเทพฯ และการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการค้าและการพาณิชย์ รวมถึงที่อยู่อาศัยที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนระดับชนชั้นกลางขึ้นไปและชาวต่างชาติ ส่งผลให้เกิดการทำให้คนที่ไม่มีความสามารถในการอยู่อาศัยในพื้นที่ต้องย้ายออกไป (gentrification) ครั้งใหญ่ในย่านใจกลางเมือง และส่งผลให้ราคาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้น ผลักดันให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางออกไปใช้ชีวิตในเขตชานเมืองห่างไกลจากแหล่งงาน ในทางเดียวกัน แม้การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของกรุงเทพฯ จะมียังคงมีการดำเนินการอยู่ หากแต่ที่ดินใจกลางเมืองและย่านการค้าของเมืองที่มีแนวโน้มของราคาแพงสูงขึ้น และที่ดินว่างเปล่าหรือที่ดินที่สามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีแนวโน้มลดน้อยลง ส่งผลให้โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถูกผลักดันออกไปในพื้นที่ชานเมืองหรือพื้นที่ห่างไกลจากระบบขนส่งมวลชน จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ผู้มีรายได้น้อยจะมีต้นทุนจากทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนี้ การอยู่ตัวคนเดียวและความเป็นปัจเจกที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ความเอื้ออาทรทางสังคมลดน้อยลง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของเครือญาติ ครอบครัว หรือชุมชนที่เคยเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมไม่สามารถทำหน้าที่ได้อีกต่อไป

## 2) งานนอกระบบลดน้อยลงในเขตเมือง (less informal jobs in urban areas)

การลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่สาธารณะและย่านการค้าของเมือง จะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์การทำงานของแรงงานในเขตเมือง กลุ่มคนเปราะบางในเขตเมืองที่เป็นลูกจ้างรายวันหรือแรงงานนอกระบบจะเข้าถึงตำแหน่งงานได้น้อยลง เนื่องจากการทำงานภายใต้การบริหารจัดการพื้นที่ของภาคเอกชนและกลุ่มทุนจะมีลักษณะของการจ้างงานแบบทางการและเป็นลูกจ้างรายเดือนมากยิ่งขึ้นภายใต้การบริหารจัดการแบบบริษัท หาบเร่แผงลอยและร้านค้าขนาดเล็กที่เป็นแหล่งงานของคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางถูกแทนที่ด้วยร้านสะดวกซื้อและธุรกิจศูนย์อาหาร แม้กลุ่มเปราะบางจำนวนหนึ่งจะสามารถเข้าถึงลักษณะงานแบบใหม่ได้ หากแต่อีกจำนวนมากต้องประสบกับปัญหาการเข้าถึงแหล่งงานและรายได้ เนื่องจากผู้รับจ้างจำเป็นต้องมีทุนในการดำเนินชีวิตในระหว่างช่วงเวลาที่ยังไม่ได้รับค่าตอบแทน รวมถึงจำเป็นต้องมีเอกสารแสดงสถานะตัวตนและที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน

ในทางเดียวกัน ระบบอัตโนมัติ (automation) ที่ถูกนำมาใช้ในภาคธุรกิจขนาดใหญ่ที่ลงทุนในแต่ละพื้นที่ของเมือง จะเข้ามาแทนที่กิจกรรมที่ใช้แรงงานไร้ทักษะและแรงงานกึ่งทักษะในเขตเมือง ที่ส่วนหนึ่งเป็นอาชีพและแหล่งรายได้ของคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางในเมือง อาทิ การคัดแยกและขนถ่ายสินค้า การทำความสะอาด และการซักล้าง ส่งผลให้แรงงานในเขตเมืองที่ไม่สามารถปรับทักษะ (reskill) ได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงต้องประสบกับปัญหาความมั่นคงทางรายได้อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิต

### 3) การปราศจากโครงสร้างพื้นฐานรองรับกลุ่มเปราะบางในเมือง (no infrastructure for urban vulnerable groups)

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของเมืองที่เน้นบทบาทของการพาณิชย์เป็นสิ่งสำคัญ ส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเน้นตอบโจทย์ของภาคธุรกิจและการค้าเป็นสิ่งสำคัญ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและโครงการสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในเขตเมือง อาทิ ศูนย์พักฉุกเฉินหรือระบบการดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วยที่สิ้นสุดการรักษา ไม่ได้ได้รับความสำคัญในฐานะบริการสาธารณะ ในทางเดียวกัน นโยบายการดูแลกลุ่มเปราะบางในเมืองของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานภาครัฐที่มีการเน้นในการให้ชุมชนเป็นฐานในการดูแลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการอยู่อาศัยแบบตัวคนเดียวที่เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับความเอื้ออาทรทางสังคม สายสัมพันธ์ทางครอบครัวและครัวญาติที่ลดต่ำลง

#### ตัวอย่างชีวิตเมืองของฉากทัศน์ที่ 3 (สวนผักคนโต)

น้อย ชายโสด อายุ 50 ปี (กลุ่มชายขอบ)

น้อยเป็นชายวัยกลางคน สถานภาพโสด อายุราว 50 ปี ชีวิตของน้อยผ่านร้อนผ่านหนาวมามาก เขาย้ายเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อเป็นแรงงานในโรงงานสิ่งทอขนาดเล็กตั้งแต่อายุ 18 ปี ตลอดเวลาที่อยู่กรุงเทพฯ เขากลับบ้านบ้างในช่วงแรกๆ จนกระทั่งพ่อแม่ป่วยเสียชีวิต น้อยแทบจะไม่ได้ติดต่อญาติพี่น้องที่มีอยู่เพียงน้อยนิดอีกเลย น้อยทำงานและใช้ชีวิตหลบซ่อนนอกรั้วโรงงานในโรงงานสิ่งทอ 2-3 แห่งในฐานะแรงงานชนชั้นค่าเป็นเวลากว่า 25 ปี จนโรงงานปิดตัวลงจากยอดขายสิ่งทอที่ตกต่ำลง เขาพยายามเข้าสมัครงานในโรงงานหลายแห่ง แต่ด้วยการศึกษาและทักษะแรงงานที่ต่ำทำให้การหางานเต็มไปด้วยความยากลำบาก โรงงานหลายแห่งใช้หุ่นยนต์ในการผลิต โรงงานที่ยังพอรับแรงงานก็เลือกแต่วัยหนุ่มสาว ท้ายที่สุดเขาก็ได้งานเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยให้กับคอนโดมิเนียมแห่งหนึ่ง แม้เขามีรายได้สูงกว่ารายได้จากโรงงาน หากแต่เขาต้องเสียค่าเช่าห้องบนชั้นสองของตึกแถวย่านเจริญนครที่มีขนาดเล็กพออนอนได้คนเดียวมากถึง 2 ใน 5 ของเงินเดือนที่ได้รับ ไม่รวมค่ากิน ค่าน้ำค่าไฟ ค่าครองชีพในกรุงเทพฯ ที่พุ่งสูงจนชักหน้าไม่ถึงหลัง

น้อยทำงานเป็น รปภ.อยู่ได้ประมาณ 2 ปีเศษ ชีวิตเขาต้องผกผันอีกครั้ง นิติบุคคลคอนโดมิเนียมลงความเห็นกันว่าจะใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์และโรบอตมาแทนรปภ.เพื่อลดต้นทุน เนื่องจากเทียบกันแล้วมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าในระยะยาว น้อยชายวัย 45 ปีต้องออกหางานอีกครั้ง และแน่นอน นั่นไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะเทคโนโลยีแบบสมัยใหม่ได้เข้ามาแทนที่แรงงานไร้ทักษะและกึ่งทักษะแบบเขามากยิ่งขึ้น ตำแหน่งงานที่พอจะทำได้ก็ถูกแย่งชิงไปโดยคนหนุ่มสาว วิศวกรสัมภาษณ์งานยาวเหยียด อนาคตของน้อยดูเหมือนจะมีอยู่ไม่กี่ช่องทาง เงินทดแทนระหว่างการว่างงานอันน้อยนิดช่วยเขาแค่เป็นค่ารถในการเดินทางไปกรอกใบสมัครทิ้งไว้ตามที่ต่างๆ เพียงเท่านั้น

ในที่สุด น้อยตัดสินใจทำงานเป็นลูกจ้างร้านบะหมี่ริมทางแห่งหนึ่ง ไม่ไกลจากห้องพักรูหนูของเขา น้อยได้เงินเป็นรายวัน อย่างน้อยก็พอจ่ายค่าเช่าห้อง และมีข้าวให้กินฟรี เขาทำงานทั้งการตั้งร้าน เสิร์ฟอาหาร เก็บของ ล้างจาน และเก็บร้าน วันหนึ่งร่วม 12 ชั่วโมง ร่างกายของเขาเริ่มอ่อนล้าและมีอาการปวดหลังเรื้อรัง ชีวิตของน้อยดูจะพลิกผันอีกครั้ง เมื่อเจ้าของตึกแถวที่เขาเช่าห้องรูหนูได้ขายที่ให้กับนายทุนเพื่อพัฒนาเป็น อาคารมิกซ์ยูส (mixed used) ขนาดใหญ่ รองรับสถานีรถไฟฟ้าที่กำลังสร้าง ชีวิตของน้อยดูจะมีติดบอด แต่นั่นยังมีดีไม่พอเพราะร้านบะหมี่ที่เขาทำงานอยู่ก็ถูกไล่ที่เหมือนกัน นายทุนคนเดียวกันได้สัมปทานที่จากภาครัฐ เพื่อพัฒนาพื้นที่การก่อสร้างอันเชื่อมต่อกับอาคารมิกซ์ยูสของเขา แม้เขาคิดที่จะย้ายออกไปเช่าห้องชานเมือง แต่แถบนั้นไม่มีงานให้กับเขา ถึงจะมีแต่การแย่งชิงที่สูง แม้จะเป็นงานรายวันก็ตาม ห้องเช่าราคาถูกอยู่ในที่ลึกเข้าไปจนยากจะเดินถึงหากไม่มีรถส่วนตัวหรือมอเตอร์ไซค์ การคมนาคมแถบชานเมืองยิ่งแล้วใหญ่ ค่าโดยสารรถไฟฟ้าสายใหม่ราคาแพงเกินไป ส่วนรถเมล์แทบไม่ผ่านเส้นทางสายนั้นเลย

ความอ่อนล้าทั้งกายใจ เงินเก็บที่ไม่มีเหลือ รายได้ที่หดหาย ทำให้น้อยคิดถึง “การนอนตากลมหม่มฟ้า” หนทางที่เขาเห็นหลายคนเลือกเดินในบั้นปลายของชีวิต

นิกกี้ หญิงวัยกลางคน โสด อายุ 48 ปี (กลุ่มมวลดชน)

นิกกี้ ย้ายเข้ามาเรียนในกรุงเทพฯ ตั้งแต่อายุ 15 ปี ด้วยปัญหาการแยกทางกันของครอบครัว เธออาศัยอยู่กับญาติในช่วงแรกก่อนจะออกมาอยู่ตัวคนเดียวและทำงานส่งตัวเองเรียนจนจบระดับชั้น ปวส. ด้านการออกแบบกราฟิก เธอเริ่มต้นทำงานเป็นพนักงานออกแบบกราฟิกในสตูดิโอเอเจนซีขนาดเล็ก รายได้ถือว่าค่อนข้างดี และทำให้ในอีก 4 ปีต่อมา เธอตัดสินใจออกมาเป็นนักร้องออกแบบฟรีแลนซ์ตามเทรนด์ในช่วงทศวรรษ 2000 เธอสนุกกับการทำงาน รับงานที่มีเข้ามาอยู่ตลอด เธอค่อยๆ ห่างการติดต่อกับพ่อแม่ที่หย่าร้างกันไปเรื่อยๆ นิกกี้แทบไม่ปฏิเสธงานที่วิ่งเข้ามาหาเธอ เพราะการปฏิเสธย่อมหมายถึงการ “หลุดงาน” หรือถูก “แย่งงาน” จากฟรีแลนซ์คนอื่นๆ งานของเธอส่วนใหญ่ได้รับมาจากทั้งลูกค้าประจำและแพลตฟอร์มออนไลน์ เธอทำงานหามรุ่งหามค่ำ จนเริ่มมีอาการปวดหลังและอาการชาที่ต้นขา หมอวินิจฉัยว่าเธอเป็นหมอนรองกระดูกทำเส้นประสาทช่วงต้น แต่เธอยังคงทำงานต่อไป

นิกกี้ เช่าห้องพักที่พออยู่ได้ย่านชานเมืองอยู่ ชีวิตของเธอแม้จะมีรายได้เข้ามาตลอด แต่ราคาที่อยู่อาศัยที่สูงทำให้การครอบครองที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องยาก นอกจากราคาจะสูงแล้ว ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อให้กับเธอ เพราะถือว่ามีรายได้ไม่แน่นอน ตั้งแต่ ทศวรรษ 2020 นิกกี้รับรู้ได้ถึงงานที่เข้ามาหาเธอน้อยลง การแข่งขันจากกราฟิกอายุน้อย และความทันสมัยของโปรแกรมออกแบบที่ใครๆ ก็ทำได้ไม่ยากนัก ทำให้รายได้ของเธอเริ่มลดน้อยลง พร้อมกับความเจ็บป่วยที่หลังที่รุนแรงขึ้น นิกกี้เคยทำประกันชีวิตแต่เพราะรายได้ที่น้อยลงทำให้เธอยกเลิกส่งเงินประกัน เช่นเดียวกับประกันสังคมที่เธอไม่ได้ส่งเงินต่อหลังออกจากงานประจำ

ชีวิตของนิกก็ ยังพอดำเนินไปได้ด้วยเงินเก็บของเธอที่ยังพอมืออยู่ แต่ความเครียดเริ่มเข้ามาเกาะกินเธอ รายได้เริ่มไม่พอกับรายจ่ายแต่ละเดือน เงินเก็บเริ่มร่อยหรอ การรับงานแบบตัดราคา ทำให้ชั่วโมงการทำงานของเธอมากขึ้น อยู่มาวันหนึ่งเธอเริ่มรู้สึกถึงการไม่สามารถควบคุมตัวเองและความคิดได้ เธอเริ่มมีความรู้สึกอยากฆ่าตัวตาย จนตัดสินใจไปพบจิตแพทย์ คุณหมอแนะนำให้เธอนอนพักในโรงพยาบาลในช่วงเวลาหนึ่งเวลาผ่านไป 3 เดือน นิกก็ฟื้นจากการรักษาตัว เธอกลับมาอยู่ห้องเช่า แต่ทุกอย่างไม่เหมือนเดิม ลูกค้าประจำได้หายไปจากเธอ ทางเดียวที่เธอจะได้อำนาจเข้ามาคือการรับงานจากแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งเธอจะต้องยอมลดราคาตัวเองเพื่อให้แข่งขันกับฟรีแลนซ์เจ้าอื่น ๆ ได้ ถึงอย่างนั้นรายได้ของเธอก็ยังไม่ดีขึ้น พร้อมกับภาระค่าใช้จ่ายจากการเดินทางที่ต้องไปหาหมอทั้งทางกายและทางจิต ซ้ำร้ายผลข้างเคียงจากยาและความเจ็บป่วยทำให้เธอทำงานได้น้อยลง ซ้ำลง สูญเสียทั้งเครดิตและรายได้ เธอเริ่มค้างค่าเช่าห้องพัก จนในที่สุดการถูกไล่ก็มาถึง

หนทางเดียวของนิกก็ ฟรีแลนซ์ในวัย 48 ดูเหมือนจะเป็นการออกไปใช้ชีวิตตามสถานีรถไฟหรือสถานที่สาธารณะ ทำงานตามม้านั่งของสถานีขนส่งที่เปิด 24 ชั่วโมง แอบอาบน้ำในห้องน้ำสาธารณะที่เสียค่าเช่า และนั่งหลับในเก้าอี้ที่รอรถ ทั้งหมดเพื่อลดต้นทุนในชีวิต ชีวิต...ที่อาการความเจ็บป่วยยังคงรุมเร้าเธอ

### 3.1.4 ฉากทัศน์ที่ 4: สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden, commonization of private space x individualism)

#### ภาพรวมของบริบทแวดล้อม

ฉากทัศน์สวนผักลอยฟ้า มีบริบทสำคัญคือพื้นที่สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแต่คนเมืองมีความเป็นปัจเจกสูงและต่างคนต่างอยู่ ทั้งนี้ พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะในเมืองยังสามารถเป็นที่พึ่งของประชากรในเมือง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐมีบทบาทในการดูแลพื้นที่สาธารณะให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงของประชากรทุกกลุ่ม และกำหนดให้พื้นที่ของเอกชนจะต้องมีการจัดการให้เกิดพื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะที่สามารถเป็นที่พึ่งพิงของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง การบริหารจัดการพื้นที่และข้อกำหนดดังกล่าวอยู่ท่ามกลางบริบททางสังคมที่ความเป็นปัจเจกเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อความเอื้ออาทรทางสังคมหรือเครือข่ายทางสังคมในระดับครอบครัวและชุมชนที่ลดความแน่นแฟ้นลง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ฉากทัศน์นี้พื้นที่สาธารณะและบริการสาธารณะของรัฐ รวมถึงประชากรบางส่วนที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะจะมีหน้าที่เป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมแทนเครือข่ายทางสังคมในระดับครอบครัวและชุมชน เปรียบเสมือนสวนผักลอยฟ้าที่มีการขยายตัวของพื้นที่สาธารณะในเมืองแต่การใช้ประโยชน์จะมีลักษณะของปัจเจกชนและเจ้าของพื้นที่จะมีบทบาทในการดูแลพื้นที่มากกว่าส่วนรวม ทั้งนี้รายละเอียดของฉากทัศน์สวนผักลอยฟ้ามีดังต่อไปนี้

## 1) การเพิ่มขึ้นของพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนเข้าถึงได้ (the increase of accessible public space)

พื้นที่สาธารณะเพิ่มมากขึ้นจากทั้งการเพิ่มจำนวนของพื้นที่สาธารณะของรัฐที่ทุกคนเข้าถึงได้ และการออกแบบเมืองที่ทำให้เกิดการใช้สอยพื้นที่ร่วมระหว่างเอกชนและส่วนรวมภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ พื้นที่หน้าห้างสรรพสินค้า สถานีขนส่ง สถานีรถไฟ และสวนสาธารณะของรัฐ ได้รับการบริหารจัดการและดูแลให้ประชากรทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเป็นธรรมชาติ ราบรื่นและลอยได้รับการจัดระเบียบและดูแลจากภาครัฐในพื้นที่ของรัฐและเอกชนให้สามารถเป็นที่พึ่งทางอาหารของคนกรุงเทพฯ รวมถึงเป็นพึ่งทางรายได้ของแรงงานและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ทั้งนี้ การเข้าถึงและใช้สอยพื้นที่สาธารณะในเขตเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน ตามแนวคิด “วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง” (New Urban Agenda) ของ UN-Habitat ในทางเดียวกัน การพัฒนาเมืองและพื้นที่สาธารณะคำนึงถึงผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่มีลักษณะของการอยู่ตัวคนเดียว (one-person household) และมีความเป็นปัจเจกมากยิ่งขึ้น มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในย่านรอบสถานีขนส่งและพื้นที่เมืองเกิดใหม่ รวมถึงมีการกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (FAR Bonus) ในโครงการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนอย่างเคร่งครัด

ในทางเดียวกัน พื้นที่ส่วนรวมทั้งที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ เอกชน หรือได้รับสัมปทานจากภาครัฐ ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม กลุ่มประชากรเปราะบาง ประชากรวัยแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้ามาใช้พื้นที่เพื่อการหารายได้อย่างเท่าเทียม ราบรื่นและลอยได้รับการจัดระเบียบอย่างเหมาะสมในพื้นที่ย่านการค้าของเมืองและได้รับการรับรองจากเจ้าของพื้นที่ รวมถึงสามารถเป็นแหล่งรายได้และอาชีพของผู้มีรายได้น้อยและแรงงานกึ่งทักษะและแรงงานไร้ทักษะในเขตเมือง

ทั้งนี้ แม้การเกาะเกี่ยวและความเอื้ออาทรของสังคมเมืองจะลดน้อยลง พร้อมกับลักษณะการอยู่ตัวคนเดียวและความเป็นปัจเจกที่เพิ่มมากขึ้น หากแต่พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะในลักษณะดังกล่าวจะทำให้กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจสังคมสามารถใช้เป็นที่พึ่งในการทำมาหากินและหารายได้ใน การอยู่รอดของชีวิต ในทางเดียวกัน การพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉินสำหรับกลุ่มเปราะบางได้รับความสำคัญในฐานะบริการสาธารณะและกลายเป็นตาข่ายปลอดภัยสำหรับกลุ่มเปราะบางและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน ทั้งกลุ่มผู้ป่วยที่สิ้นสุดการรักษา กลุ่มผู้ป่วยที่ต้องการการดูแลระยะยาว และกลุ่มผู้สูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลัน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของสังคมที่ลดน้อยลงก็อาจส่งผลให้เกิดการหดแคบของโอกาสทางสังคมให้กับกลุ่มเปราะบางบางกลุ่ม อาทิ กลุ่มผู้พันโทษ และกลุ่มผู้ป่วยเรื้อรัง



## 2) ความยั่งยืนที่สร้างความเสี่ยงให้กลุ่มเปราะบางในเมือง (sustainability trends that creates risks for the urban vulnerable groups)

การเก็บของเก่าเป็นแหล่งรายได้ของแรงงานที่ไม่สามารถเข้าถึงตลาดแรงงาน อันเกิดมาจากทั้งผลกระทบทางเทคโนโลยีและการไม่สามารถปรับทักษะได้เท่าทันกับความต้องการด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม อนาคตของแนวโน้มความยั่งยืนที่ขยายตัวขึ้น อาทิ แนวคิดขยะเหลือศูนย์ (zero waste) เศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) และแฟชั่นแบบยั่งยืน (slow fashion) จะลดจำนวนของเหลือทิ้งและของเก่าในชีวิตประจำวันของกรุงเทพฯ ส่งผลอย่างสำคัญต่อแหล่งรายได้และอาชีพในการหาของเก่าของประชากรกลุ่มนี้ นอกจากนี้ “ของเหลือทิ้ง” ในชีวิตประจำวันจะถูกให้คุณค่าในฐานะทรัพย์สินส่วนตัวที่มีระยะเวลายาวนานขึ้น การบริจาคหรือการแลกเปลี่ยนสิ่งของแม้จะจำกัดอยู่บนระนาบกลุ่มคนหรือชนชั้นทางเศรษฐกิจเดียวกัน เนื่องจากความเอื้ออาทรและความเชื่อใจทางสังคมที่ลดน้อยลง

### ตัวอย่างชีวิตเมืองของฉากทัศน์ที่ 4 (สวนผักลอยฟ้า)

อำนวย ชายวันกลางคน แยกทางกับภรรยา (กลุ่มชายขอบ)

อำนวย อายุ 50 ปี ในปี 2020 เขาผ่านประสบการณ์ชีวิตต่างๆ มาอย่างโชกโชน อำนวย เกิดในครอบครัวชนชั้นกลางระดับล่างในต่างจังหวัด เขาเป็นพี่ชายคนโตของน้องอีก 2 คน อำนวยย้ายเข้ามากรุงเทพฯ ตอนช่วงวัยรุ่น เงินส่งจากทางบ้านที่ไม่พอประทังชีวิต ทำให้เขาต้องทำงานส่งตัวเองเรียน เขาจบการศึกษาระดับ ปวส. ด้านเครื่องกล ทำงานเป็นช่างเครื่องตามโรงงานแถบรังสิต ตั้งแต่อายุ 35 ปี เขาเริ่มเปลี่ยนงานบ่อย เพราะโรงงานหลายแห่งเริ่มปิดตัวจากการแทนที่ของเครื่องจักรแบบสมัยใหม่ควบคุมโดยระบบดิจิทัลและคอมพิวเตอร์ ช่างเครื่องแบบเขาถูกลดความสำคัญลง แต่ยังมีที่ทางบ้างในโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก อำนวยสามารถเอาชีวิตรอดจากความปั่นป่วนที่เกิดขึ้น เขาพบรักกับสาวทำบัญชีในแผนกเดียวกัน ที่อายุน้อยกว่าเขา 4 ปี ทั้งสองมีลูกสาวด้วยกัน 1 คน

แม้รายได้ของอำนวยจะพอจุนเจือให้กับครอบครัว หากแต่เขาก็แทบไม่มีเงินเก็บ ภาระค่าใช้จ่ายที่มากขึ้นจากค่าครองชีพในเขตชานเมืองที่กำลังกลายเป็นศูนย์กลางเมืองแห่งใหม่หลังรถไฟฟ้าความเร็วสูงสายอีสานสร้างเสร็จ สวนทางกับเงินเดือนที่ลดน้อยลงเรื่อยๆ แม้ที่ทำงานแห่งใหม่จะให้เงินน้อยกว่าที่ทำงานเก่า แต่เขาก็ต้องกัดฟันทน ดีกว่าไม่มีรายได้อะไรเลย จนกระทั่งอำนวยอายุย่างเข้า 48 ปี โรงงานแห่งสุดท้ายที่เขาทำงานก็ปิดตัวลง เขาพยายามดิ้นรนสมัครทำงานที่ใหม่ แต่อายุที่มากและความไม่ทันต่อเทคโนโลยีทำให้อำนวยไม่ได้รับการตอบรับใดๆ

อำนวย ใช้เงินประกันการว่างงานอันน้อยนิดจากกองทุนประกันสังคมในการจุนเจือครอบครัว แต่ความกดดันจากการว่างงานและความเป็นหัวหน้าครอบครัวที่เขาต้องแบกเอาไว้ ทำให้อำนวยกับภรรยาเริ่มมี

ปากเสียงกัน อยู่มาวันหนึ่งในห้องเช่าขนาดเล็กที่ 3 ชีวิตนอนอยู่ด้วยกัน อำนวยเริ่มรู้สึกถึงความน้อยใจและไม่ต้องการให้เขาเป็นภาระให้กับภรรยาที่ตอนนี้กลายเป็นกำลังหลักของครอบครัวแทน

อำนวย ออกไปสมัครหางานตามปกติ ผิดแต่ว่าวันนั้นเขาไม่กลับมาที่ห้องเช่าแห่งนั้นอีกเลย

แม้เขายังมีพ่อแม่อันแก่ชรา และญาติพี่น้องในต่างจังหวัด แต่ทุกคนก็ดูจะพยายามต่อสู้ให้มีชีวิตรอดในยุคความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่งานหายากกว่าเข็มในมหาสมุทร “ไม่เดินไม่ดังจะไม่หันหลังกลับไป” ท่อนเพลงที่อำนวยเคยฟังในวัยเด็กลอยเข้ามาในหัว และเขาเลือกที่จะไม่กลับบ้าน

อำนวย มุ่งเข้าสู่ย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ เขาคิดว่าที่แห่งนั้นยังพอมีงานให้เขาทำได้อยู่ ร้านค้าขนาดเล็กและขนาดกลางยังต้องการกำลังแรงงานจากมนุษย์ไม่มากนักน้อย แต่เวลาก็ไล่ล่าอำนวย เงินที่พกติดตัวมาเพียงน้อยนิด พอเช่าห้องพักรูหนูอยู่ได้เพียง 5-7 วัน เป็นเส้นตายให้อำนวยต้องหางานให้ได้ จนกระทั่งวันที่ 7 อำนวยได้งานเป็นลูกจ้างรายวัน มีหน้าที่แพคและส่งของในร้านขายของโบราณ และทำงานเพียง 3 วันต่อสัปดาห์ แม้งานใหม่จะมีรายได้ไม่มาก แต่ก็ดีกว่าไม่มีงานอะไรให้เขาทำเลย รายได้อันน้อยนิดและเงินติดตัวที่แทบจะหมดลง ทำให้อำนวยตัดสินใจย้ายเข้าไปอยู่ในบ้านพักชั่วคราวของกรุงเทพฯ ที่ถูกสร้างขึ้นสำหรับกลุ่มเสี่ยงต่อการไร้บ้าน อย่างน้อยเขาก็มีที่ซุกหัวนอนและอาหารที่คนนำมาบริจาคประทังชีวิต แม้จะไม่ได้สบายเท่าห้องพักเดี่ยวแบบในอดีตแต่ที่แห่งนี้ช่วยลดภาระการเงินของอำนวย บรรเทาความยากลำบาก และทำให้เขาไม่ต้องออกไปนอนข้างถนน รายได้จากร้านขายของเก่าทำให้เขาพอมีชีวิตกระเสือกกระสนไปได้ เขาเริ่มตั้งหลักคิดออกหางานเพิ่มเติมอย่างไม่ต้องพะวงกับรายจ่ายมากนัก จนในที่สุดอำนวยก็ได้งานเป็นลูกจ้างรายวันในร้านกระเพาะปลาข้างทางในเยาวราช ที่ปัจจุบันถูกปรับเปลี่ยนเป็นถนนคนเดินและ “เมืองหลวงแห่งสตรีฟู้ดอาเซียน” เขาออกจากร้านขายของโบราณ และเริ่มชีวิตใหม่ในฐานะลูกจ้างเบ็ดเตล็ด

มาลัย หญิงวัยชรา อายุ 63 ปี (กลุ่มมวลชน)

มาลัย เดิมทีในย่านชานเมืองของกรุงเทพฯ พ่อและแม่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เงินเก็บมีพอจะซื้อทาวเฮ้าส์แถบบางบัวทองอยู่เป็นครอบครัวกับลูกทั้ง 3 คน ที่มีมาลัยเป็นลูกสาวคนเล็กสุด เธอเข้าเรียนจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านภาษาต่างประเทศ เริ่มทำงานเป็นนักแปลในบริษัทรับแปลเอกสารย่านสีลม รายได้ของเธอถือว่าสูงพอสมควร แต่เมื่อหักลบกับค่าเดินทางจากบ้านจากชานเมืองแล้ว เธอแทบไม่เหลือเงินเก็บมากนัก ในช่วงวัยสาว มาลัยรับ “งานผืน” แปลเอกสารนอกบริษัท ทำให้บางวันเธอมีชั่วโมงการนอนไม่ถึง 5 ชั่วโมง แน่นนอน นั้นแลกกับรายได้ที่ทำให้มาลัยในวัย 35 ปี สามารถแยกออกมาเช่าคอนโดมิเนียม ย่านฝั่งธนฯ เพื่อประหยัดเวลาการเดินทาง และความสบายใจ หลังพ่อแม่ของเธอเสียชีวิตและพี่ชายย้ายครอบครัวมาอยู่ในทาวน์เฮ้าส์หลังแต่งงาน

เมื่ออายุ 40 ปี มาลัยตัดสินใจออกมาเป็นฟรีแลนซ์รับงานแปลเต็มตัว เพราะเบื่อหน่ายระบบของบริษัท เครือข่ายลูกค้าที่เธอมีอยู่และแพลตฟอร์มรับงานแปลที่ขยายตัวอย่างมาก ทำให้เธอมีรายได้มากขึ้นกว่าตอนทำบริษัท แต่นั่นต้องแลกมากับชั่วโมงการทำงานที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย หลังออกจากบริษัทเธอเลือกที่จะไม่ส่งเงินต่อกับประกันสังคม และเข้าสู่การส่งเงินให้กับบริษัทประกันของเอกชนแทน มาลัยตัดสินใจผ่อนซื้อคอนโดมิเนียมย่านฝั่งธนฯ ไม่ไกลจากที่พักเก่าของเธอ หลังจากคำนวณแล้วต้องผ่อนเป็นเงินประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ แต่ชีวิตที่เก็บตัวทำงานอยู่ในห้องไม่ต้องออกไปข้างนอกทำให้เธอไม่มีค่าใช้จ่ายในชีวิตมากนัก

แม้ระบบปัญญาประดิษฐ์สำหรับแปลคำศัพท์จะเริ่มเข้ามาในชีวิตประจำวันของผู้คน แต่มาลัยคิดว่าถึงที่สุดระบบเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถแทนที่นักแปลได้ “ภาษาเป็นเรื่องของสุนทรียะ” เธอคิด แต่แล้วในวันหนึ่ง เมื่อเธออายุย่างเข้า 55 ปี ระบบปัญญาประดิษฐ์แบบใหม่ได้ถูกพัฒนาขึ้น สามารถสแกนแปลภาษาจากเอกสารได้ทันที ไม่เพียงความถูกต้องของคำศัพท์ แต่สุนทรียรสของคำศัพท์ยังแม่นยำ แน่นอน! ระบบดังกล่าวแปลงงานได้รวดเร็วกว่ามนุษย์ และมีค่าใช้จ่ายรายเดือน (subscription) เท่ากับค่าแปลเอกสารเพียง 4 หน้าเท่านั้น

งานของมาลัยลดลงอย่างรวดเร็ว ยิ่งการบอกปากต่อปากถึงประสิทธิภาพของระบบแปลภาษาแบบใหม่ไปไกลขนาดไหน รายได้ของเธอก็ดูเหมือนจะลดฮวบเท่านั้น มาลัยเริ่มคิดที่จะหางานอื่นเป็นรายได้เสริม แม้รายได้ช่วงที่ผ่านมาจะมีมาอย่างสม่ำเสมอ หากแต่ค่าผ่อนคอนโดฯ ที่สูงกว่าครึ่งของรายได้ ค่าครองชีพในเขตเมืองของกรุงเทพฯ ที่ถีบตัวสูงขึ้นทุกปี ทำให้เธอไม่มีเงินเก็บมากนัก

มาลัยเริ่มรับรู้ได้ถึงร่างกายที่เริ่มทรุดโทรม เธอเริ่มมีอาการเจ็บต้นคออันเป็นผลมาจากการทำงานหามรุ่งหามค่ำ หัวใจเธอเริ่มเต้นผิดจังหวะจากการอดนอนและความเครียดสะสม โชคดีที่ประกันชีวิตของเธอยังพอจุนเจือค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลได้บ้าง แม้มไม่ใช่ทั้งหมด

ทว่ารายได้ที่ลดลงในขณะที่รายจ่ายในชีวิตยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ทำให้ความขัดสนเงินทองเริ่มมาเยือนชีวิตของมาลัย เธอพยายามตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นสำหรับชีวิต และหางานที่พอทำได้ ทั้งการเขียนสคริปต์โฆษณาและการพิสูจน์อักษร แต่รายได้ดูจะไม่มากนัก เพราะต้องต่อสู้กับบรรดาฟรีแลนซ์รุ่นใหม่และปัญญาประดิษฐ์ที่เริ่มมาแทนมนุษย์ในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์มากขึ้น มาลัยยอมกัดฟันประกาศขายคอนโดซึ่งเป็นทรัพย์สินชิ้นเดียวที่เธอมีอยู่ แต่อาคารที่อายุ 15 ปีนั้นขายออกยากเหลือเกิน ท่ามกลางการผุดขึ้นของอสังหาริมทรัพย์รุ่นใหม่ที่พัฒนาขึ้นดูจะทั้งทันสมัยและราคาไม่แพงเมื่อเทียบกับคอนโดฯของเธอ อาการป่วยของเธอกำเริบอีกครั้งเมื่ออายุย่างเข้า 57 ปี ครั้งนี้ดูจะรุนแรงกว่าทุกครั้ง ร่างกายของเธอมีอาการเหมือนเป็นอัมพาตบางส่วน มาลัยจะต้องพักฟื้นเป็นระยะเวลายาวนานอย่างน้อย 6 เดือน ประกันชีวิตไม่คุ้มครองค่ารักษาอีกต่อไปเพราะเธอขาดส่งเบี้ยประกัน มาลัยเข้ารับการรักษาผ่านระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในช่วงเวลาเดียวกับที่ธนาคารได้เข้ามายึดทรัพย์ห้องพักคอนโดมิเนียมของเธอ

ในวันที่เธอสิ้นสุดช่วงการรักษาและพักฟื้น เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลฯ มาคุยกับเธอถึงการดูแลตัวเอง และแนะนำให้มียาติดูแลอย่างใกล้ชิด แต่มาลัยไม่มีญาติ พี่น้องและเธอไม่ได้ไปมาหาสู่ติดต่อกันมาเกือบ 30 ปีแล้ว เธอไม่รู้ว่าตอนนี้พวกเขาอยู่ที่ไหน เจ้าหน้าที่ฯแนะนำให้เธอเข้าอยู่ในศูนย์พักของกรุงเทพมหานคร ย่านดินแดง อันเป็นที่พักสำหรับกลุ่มเปราะบางและผู้ป่วยที่ยังสามารถช่วยตัวเองได้บ้าง ที่นั่นเธอจะมีคนและหุ่นยนต์ช่วยดูแล และมีรายได้เล็กๆ น้อยๆ จากงานหัตถกรรม

มาลัยอยู่ที่ศูนย์พักแห่งนี้เข้าปีที่ 6 แล้ว

### 3.4 การเปรียบเทียบฉากทัศน์ทางเลือก

จากการกำหนดฉากทัศน์และมีรายละเอียดของแต่ละฉากทัศน์ดังหัวข้อ 3.3 ผู้วิจัยได้ทำการประมวลและวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละฉากทัศน์ผ่านกรอบของความยั่งยืน ประสิทธิภาพ และความเสมอภาค ในตารางที่ 3 จะเป็นการเปรียบเทียบฉากทัศน์ทางเลือกของอนาคตการไร้บ้านทั้ง 4 ฉากดังที่กล่าวมา และในตารางที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบตามกรอบที่กำหนดเพื่อสังเคราะห์เป็นอนาคตพึงประสงค์

ตารางที่ 3 สรุปเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละฉากทัศน์

	ฉากทัศน์ที่ 1 สวนผักคนเมือง (street garden, commonisation of private space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 2 สวนผักริมรั้ว (wall garden, privatisation of public space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 3 สวนผักคอนโด (balcony garden, privatisation of public space x individualism)	ฉากทัศน์ที่ 4 สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden, commonisation of private space x individualism)
<b>ความเสมอภาค</b>				
<b>ข้อดี</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเปราะบางในเมืองสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้อย่างครอบคลุม จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐ</li> <li>- กลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาพื้นที่ของเมืองและที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเปราะบางมีความหลากหลาย</li> <li>- พื้นที่สาธารณะ ย่าน TOD และศูนย์กลางของเมืองได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาพื้นที่สาธารณะและที่อยู่อาศัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ</li> <li>- การจัดโซนนิ่งของที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเปราะบางในแต่ละพื้นที่ของเมือง ทำให้กลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึงได้อย่างครอบคลุม</li> </ul>
<b>ข้อเสีย</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาพื้นที่ของเมืองอาจเป็นไปได้อย่างล่าช้าและไม่มีความคล่องตัว</li> <li>- การบริหารจัดการพื้นที่และที่อยู่อาศัยอิงอยู่กับประสิทธิภาพของรัฐ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางไม่มีความครอบคลุม</li> <li>- กลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยย้ายออกไปอยู่เขตชานเมืองหรือนอกศูนย์กลางเมืองมากขึ้น</li> <li>- การไล่รื้อและการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ของย่าน TOD และศูนย์กลางเมืองเกิดใหม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ศูนย์กลางของเมือง</li> <li>- ค่าครองชีพและที่อยู่อาศัยในเมืองถีบตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางอาจส่งผลกระทบต่อแผนการพัฒนาเมืองและไม่ได้ติดตามการพัฒนาเมืองในย่านศูนย์กลางของเมือง</li> </ul>
<b>ความยั่งยืน</b>				
<b>ข้อดี</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเอื้ออาทรมีอยู่สูงจะช่วยให้เกิดการดูแลกลุ่มเปราะบางในเมือง</li> <li>- เทคโนโลยีเข้ามาเสริมสร้างความสัมพันธ์ของผู้คน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดูแลระหว่างกันของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง</li> <li>- ภาคเอกชนมีบทบาทในการสนับสนุนทางสังคมแก่กลุ่มเปราะบาง</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเปราะบางในเมืองได้รับการดูแลจากกลไกและระบบของรัฐ</li> </ul>
<b>ข้อเสีย</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเปราะบางไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในย่านศูนย์กลางของเมือง</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความยั่งยืนของระบบการดูแลของภาครัฐขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของภาครัฐ</li> </ul>

	ฉากทัศน์ที่ 1 สวนผักคนเมือง (street garden, commonisation of private space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 2 สวนผักริมรั้ว (wall garden, privatisation of public space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 3 สวนผักคอนโด (balcony garden, privatisation of public space x individualism)	ฉากทัศน์ที่ 4 สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden, commonisation of private space x individualism)
				- ภาระงบประมาณในการดูแลกลุ่มเปราะบาง
<b>ประสิทธิภาพ</b>				
<b>ข้อดี</b>	- การควบคุมราคาที่อยู่อาศัยและการสร้างความครอบคลุมในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย - การบริหารจัดการพื้นที่และที่อยู่อาศัยของเมืองมีประสิทธิภาพ	- การพัฒนาพื้นที่ย่านศูนย์กลางของเมืองได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ - การใช้ประโยชน์จากที่ดินย่านศูนย์กลางเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	- การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะของเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่	- การดูแลกลุ่มเปราะบางจากภาครัฐมีความต่อเนื่อง
<b>ข้อเสีย</b>	- การแข่งขันเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ - การใช้พื้นที่ของเมืองอาจไม่มีความคุ้มค่า	- พื้นที่ขานเมืองที่เป็นย่านของผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางไม่ได้รับความสำคัญ - ระบบขนส่งมวลชนที่ไม่มีประสิทธิภาพและราคาสูงส่งผลต่อค่าครองชีพของกลุ่มเปราะบาง	- งานในเมืองโดยเฉพาะงานไร้ทักษะและกึ่งทักษะลดน้อยลง - การพัฒนาพื้นที่ได้รับความสำคัญเฉพาะพื้นที่ที่สามารถสร้างผลตอบแทนและประโยชน์ทางธุรกิจ	- การดูแลกลุ่มเปราะบางโดยกลไกภาครัฐอาจไม่ครอบคลุมทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ - การดูแลกลุ่มเปราะบางจากภาครัฐมีแนวโน้มเป็นแบบ one-size-fits-all

### 3.5 อนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future)

การกำหนดอนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future) ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในเมือง ผู้วิจัยได้ใช้การสังเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับกลุ่มผู้ทำงานในประเด็นเกี่ยวเนื่องกับประเด็นคนไร้บ้าน ประกอบกับการพิจารณาในประเด็นความเหลื่อมล้ำ (inequality) ความเท่าเทียม (equity) รวมถึงบทบาทภาครัฐในแต่ละฉากทัศน์ของอนาคตทางเลือก ทั้งนี้จากการพิจารณาและประเมินฉากทัศน์ทางเลือกสามารถสรุปเป็นภาพรวมรวมของข้อดีและข้อเสียในแต่ละประเด็นได้ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละฉากทัศน์

	ฉากทัศน์ที่ 1 สวนผักคนเมือง (street garden, commonisation of private space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 2 สวนผักริมรั้ว (wall garden, privatisation of public space x social cohesion)	ฉากทัศน์ที่ 3 สวนผักคอนโด (balcony garden, privatisation of public space x individualism)	ฉากทัศน์ที่ 4 สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden, commonisation of private space x individualism)
<b>ความเท่าเทียม</b>				
ข้อดี	มากที่สุด	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง
ข้อเสีย	น้อย	ปานกลาง	มาก	ปานกลาง
<b>ความยั่งยืน</b>				
ข้อดี	มาก	น้อย	ปานกลาง	น้อย
ข้อเสีย	น้อย	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง
<b>ประสิทธิภาพ</b>				
ข้อดี	มาก	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง
ข้อเสีย	ปานกลาง	มาก	ปานกลาง	น้อย

นอกจากการประเมินข้อดีและข้อเสียดังกล่าวแล้ว จากการสังเคราะห์ข้อมูลและการวิเคราะห์ในเชิงรายละเอียดพบว่าฉากทัศน์ทางเลือกทั้ง 4 ฉากทัศน์ที่กล่าวมาข้างต้น สวนผักคอนโด (ฉากทัศน์ที่ 3) เป็นฉากทัศน์ที่สะท้อนให้เห็นและส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากรในเมืองมากที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้ฉากทัศน์นี้พื้นที่สาธารณะของเมืองทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาคเอกชนหรืออยู่ในรูปแบบของเอกชนเป็นสำคัญ การพัฒนาพื้นที่สาธารณะทั้งโดยรัฐและเอกชนมีเป้าหมายในการเป็นธุรกิจเพื่อการแสวงหากำไร และแทบไม่คำนึงถึงการดำรงอยู่หรือการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะของกลุ่มคนเปราะบางและชายขอบของเมือง ฉากทัศน์สวนผักคอนโดนี้จะส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนของประชากรที่จะเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคต เพราะไม่เพียงแต่พื้นที่สาธารณะในเมืองจะไม่ไปสามารถเป็นที่พึง

ให้กับกลุ่มคนเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านได้แล้ว ในอีกมุมหนึ่งความเป็นปัจเจกชนที่เพิ่มมากขึ้นและการลดความสำคัญของเครือข่ายทางสังคมจะมีแนวโน้มที่ส่งผลให้ความเอื้ออาทรทางสังคมที่เปรียบเสมือนเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมในปัจจุบันลดน้อยลงไปด้วย ฉากทัศน์สวนผักคอนโดนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวโน้มที่ใกล้เคียงกับภาพของอนาคตฐาน (baseline future) ของการไร้บ้านในเมือง หากปล่อยให้แนวโน้มทางสังคมและการจัดการพื้นที่ในเมืองดำเนินต่อไป

ในทิศทางตรงข้ามกับฉากทัศน์สวนผักคอนโด การพิจารณาจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมกระบวนการและประเด็นพิจารณาที่เกี่ยวข้อง ฉากทัศน์สวนผักคนเมือง (ฉากทัศน์ที่ 1) จะมีสถานะเป็นฉากทัศน์ที่พึงประสงค์ (preferable future) ภายใต้ฉากทัศน์นี้ กลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านจะมีจำนวนและความเสี่ยงไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่สาธารณะของเมืองทั้งของรัฐและเอกชน รวมถึงความเอื้ออาทรทางสังคมจากเครือข่ายทางสังคมที่แน่นแฟ้นยังมีสถานะเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ภายใต้ฉากทัศน์ดังกล่าวนี้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจในเมืองจะไม่สูงมากนัก การเข้าถึงทรัพยากรพื้นที่ ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม บริการสาธารณะ และระบบคุ้มครองทางสังคมของประชากรในเขตเมืองมีความทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในฉากทัศน์สวนผักคนเมืองภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมและความเท่าเทียมทั้งในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะของเมืองภายใต้กรรมสิทธิ์ของเอกชนและของรัฐ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของเมืองที่มีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลกลุ่มคนเปราะบางทางสังคมและเศรษฐกิจในทุกระดับ รวมถึงภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการสร้างสภาพแวดล้อมของเมืองและชีวิตในเมืองต่อการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมที่เป็นพื้นฐานของความเอื้ออาทรทางสังคม ภายใต้ฉากทัศน์นี้ ภาครัฐจะต้องมีประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการที่ดี (good governance) และมีความโปร่งใส (transparency) ที่ค่อนข้างสูงในการกำกับดูแลเงื่อนไขของเมืองและที่อยู่อาศัยให้มีทิศทางในการสนับสนุนกลุ่มคนเปราะบางและชายขอบของเมือง

นอกจากประเด็นของบทบาทและสถานะภาครัฐ รวมถึงระดับความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจแล้ว ฉากทัศน์สวนผักคนเมืองจะมีรายละเอียดของภาพอนาคต คือ แม้ครัวเรือนตัวคนเดียวที่เพิ่มมากขึ้น การมาแทนที่ของเทคโนโลยีหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติในภาคอุตสาหกรรมและบริการ และการจ้างงานที่มีลักษณะไม่ถาวรเพิ่มมากขึ้นเป็นแนวโน้มสำคัญที่ส่งผลต่อภาวะเปราะบางและความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเอื้ออาทรทางสังคมที่ยังดำรงอยู่จะมีส่วนช่วยให้แม้ประชากรในเขตเมืองจะอยู่ตัวคนเดียว หากแต่ก็ยังมีเครือข่ายในการช่วยเหลือและดูแลทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ทั้งในลักษณะของเครือข่ายเครือข่าย สมาคมอาชีพ และเครือข่ายทางศาสนา ความสัมพันธ์ของผู้คนแม้จะดูมีการอยู่อาศัยใช้ชีวิตแบบปัจเจกมาก หากแต่ก็ยังมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารที่รวดเร็วและเพิ่มมากขึ้น ชุมชนแบบใหม่ที่มีลักษณะของสมาคม (club) ทั้งในเชิงกายภาพและบนโลกเสมือน รวมถึงการระดมทุนช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและประสบภาวะเปราะบางทางสังคมผ่านแพลตฟอร์มจะทำให้เกิดระบบการดูแลทางสังคมที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น



นอกจากนี้ การเข้าถึงพื้นที่สาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นและสิทธิการอยู่อาศัยและในเขตเมืองของทุกกลุ่มคนได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะสามารถเป็นที่พึ่งของกลุ่มประชากรที่เสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน พื้นที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ อาทิ วัด โบสถ์ และศาสนสถาน ได้รับการพัฒนาให้มีระบบดูแลและช่วยเหลือกลุ่มคนในเขตเมืองที่ต้องการความช่วยเหลือ เช่น สถานที่พักพิงสำหรับรพช. และผู้สูงอายุที่ไม่มีคนดูแล ทรัพยากรของวัดได้รับการแบ่งปันมาช่วยเหลือประชากรกลุ่มเปราะบางและการพัฒนาระบบช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับกลุ่มเปราะบางแต่ละคนและประสานการทำงานกับชุมชนและผู้ประกอบการที่มีความเชี่ยวชาญทางสังคม ในส่วนของที่อยู่อาศัย “วาระการพัฒนาเมืองใหม่ (New Urban Agenda)” บรรจุเป้าหมายที่วางไว้ในกรุงเทพมหานครอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและศูนย์พักฉุกเฉินสำหรับกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านได้รับการพัฒนาขึ้นและได้รับความสำคัญในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ในทางเดียวกับศูนย์ดูแลระยะยาว (long-term care) และศูนย์ดูแลสำหรับผู้ป่วยระยะสุดท้าย (palliative care) สำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ของทั้งชนชั้นกลางและผู้มีรายได้น้อยที่มีการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยแนวสูงจะมีความเป็นชุมชนมากยิ่งขึ้นจากการออกแบบพื้นที่ร่วม มีระบบบ้านกลางในชุมชนในการดูแลกลุ่มเปราะบางภายใต้การหนุนเสริมระบบบริการและการดูแลจากภาครัฐ

ในทางเดียวกัน แนวโน้มความยั่งยืนโดยเฉพาะการรีไซเคิล และระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) ที่เป็นการปกติในรูปแบบใหม่ (new normal) จะมีส่วนช่วยโอบอุ้มกลุ่มคนเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน ของเหลือทิ้งในชีวิตประจำวันของเมืองถูกมองในฐานะของทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้เป็นแหล่งรายได้ให้กับตนเอง การรีไซเคิลได้รับความสำคัญจากทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงสถานที่รับซื้อของเก่าหรือสินค้ารีไซเคิลได้รับการบริหารจัดการให้อยู่ในพื้นที่ย่านกลางเมือง ย่านการค้า และแหล่งงาน จะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีช่องทางในการสร้างรายได้และอาชีพ ตลอดจนการบริจาคสิ่งของเหลือทิ้งภายใต้สังคมเอื้ออาทร อาทิ อาหาร เสื้อผ้า และของใช้ในชีวิตประจำวัน จะมีส่วนช่วยลดต้นทุนของชีวิตให้กับกลุ่มประชากรเปราะบางด้วยเช่นกัน



## บทที่ 4 ยุทธศาสตร์และเหตุไม่คาดฝัน

### 4.1 ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์จากอนาคตอันพึงประสงค์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

จากการวิเคราะห์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตในมิติต่างๆ ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าฉากทัศน์สวนผักคนเมือง (ฉากทัศน์ที่ 1, commonization of private space x social cohesion) จะมีสถานะเป็นอนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future) และภาพอนาคตฐาน (baseline future) จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับฉากทัศน์สวนผักคอนโด (ฉากทัศน์ที่ 3, privatization of public space x individualism) ในภาพอนาคตที่พึงประสงค์ดังกล่าว กลุ่มประบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านจะมีจำนวนและความเสี่ยงไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่สาธารณะของเมืองทั้งของรัฐและเอกชน รวมถึงความเอื้ออาทรทางสังคมจากเครือข่ายทางสังคมที่แน่นแฟ้นยังมีสถานะเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจในเมืองจะไม่สูงมากนัก การเข้าถึงทรัพยากรพื้นที่ ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม บริการสาธารณะ และระบบคุ้มครองทางสังคมของประชากรในเขตเมืองมีความทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ภาพอนาคตที่พึงประสงค์ดังกล่าวนี้ดูจะมีทิศทางตรงกันข้ามกับอนาคตฐาน (baseline future) ซึ่งมีลักษณะของความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจในเมืองที่จะเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับความเป็นปัจเจกเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการลดจำนวนลงของพื้นที่สาธารณะหรือการนำพื้นที่สาธารณะให้เป็นของเอกชน (privatization of public space) ที่เพิ่มมากขึ้น ราคาที่อยู่อาศัยและที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการปราศจากโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งรายได้สำหรับกลุ่มเปราะบาง จะส่งผลกระทบต่อระดับความเปราะบางที่เพิ่มมากขึ้นของประชากรในเขตเมืองโดยเฉพาะแรงงานไร้ทักษะและกึ่งทักษะและประชากรที่มีความไม่มั่นคงทางรายได้และอาชีพ

Commonization of Private Space

Individualism	สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden)	สวนผักคนเมือง (street garden)	Social Cohesion
	สวนผักคอนโด (balcony garden)	สวนผักริมรั้ว (wall garden)	

Privatization of Public Space

การวางแผนทาง (path) เพื่อนำไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน มีเป้าหมายสำคัญในการรับมือและลดความเสี่ยงและจำนวนของประชากรกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการเข้าสู่ภาวะดังกล่าว อันได้แก่ กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยในเมือง กลุ่มประชากรที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ กลุ่มประชากรที่อยู่ตัวคนเดียว และกลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวโน้มของอนาคตฐานจะเห็นได้ว่าการสร้างแนวทางเพื่อนำไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future) จากอนาคตฐานที่วางอยู่จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการใน 3 ประเด็นหลัก อันได้แก่ **1) ประเด็นของความไม่แน่นอน** แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่จะส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน จะมีความพลิกผันและความไม่แน่นอนที่สูงขึ้น รวมถึงมีความเสี่ยงที่เป็นความท้าทายและส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ดังนั้น แนวทางในการไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์จะต้องสร้างการรับมือและจัดการกับความไม่แน่นอนที่เพิ่มสูงขึ้น ความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้น และปัจจัยผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านที่จะมีประเด็นเพิ่มมากขึ้น **ประเด็นของความเหลื่อมล้ำ** ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตในเขตเมือง จากการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง จะส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงและความเปราะบางของประชากรในเมืองโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะความเปราะบางทางด้านที่อยู่อาศัย จากแนวโน้มของราคาที่อยู่อาศัยในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นในทิศทางเดียวกับค่าครองชีพในเมืองที่จะส่งผลต่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในทางเดียวกัน แนวโน้มการกระจุกตัวของทรัพย์สินที่ดินในเมืองที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกลุ่มทุนจำนวนหนึ่งภายใต้เป้าหมายของการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ จะทำให้พื้นที่สาธารณะของรัฐลดน้อยลงและพื้นที่สาธารณะของเอกชนถูกกำหนดการเข้าถึงไว้เฉพาะกลุ่มประชากร อันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสในการเข้าถึงการใช้พื้นที่สาธารณะในฐานะที่เป็นทรัพยากรส่วนร่วมอันเป็นที่พึงทางรายได้และการอาศัยใช้ชีวิตของผู้มีรายได้น้อย **2) ประเด็นของการกีดกันทางสังคม (social exclusion)** แนวโน้มของการเป็นปัจเจกชนที่มากขึ้นจากเพิ่มจำนวนของครัวเรือนตัวคนเดียว และความรู้สึกหลอมรวมหรือการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ลดน้อยลง ผนวกกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมที่เพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้การกีดกันทางสังคมและความหวาดระแวงทางสังคมระหว่างประชากรที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ความเอื้ออาทรทางสังคมและเครือข่ายทางสังคมที่เปรียบเสมือนเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่ดูแลช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบางทางสังคมลดน้อยลง ในทางเดียวกัน การกีดกันทางสังคมยังเป็นแนวโน้มที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองที่ละทิ้งกลุ่มประชากรเปราะบางและชายขอบของเมืองด้วยเช่นกัน

#### 4.2 เป้าหมายยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์จากอนาคตอันพึงประสงค์

จากการประมวลประเด็นแนวโน้ม ประโยชน์ และความท้าทายของยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ อาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านจะมีจุดเน้นสำคัญในการรับมือกับความท้าทายจากแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะ

ไร่บ้านที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และการรับมือกับความไม่แน่นอนจากแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและแนวโน้มของความเสียหายทางสังคมเศรษฐกิจที่มีมิติกว้างขวางและรุนแรงในอนาคต จากบริบทของแนวโน้มดังกล่าว ภาครัฐและระบบราชการที่มีความแข็งแกร่งจะไม่สามารถมีศักยภาพในการรับมือกับความท้าทายและเท่าทันปัญหาที่กระทบกับการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร่บ้านในอนาคตได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับมือกับปัญหาในอนาคต อันเนื่องมาจากโครงสร้างการทำงานของภาคประชาสังคมและภาคเอกชนจะมีลักษณะการดำเนินการที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวกับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร่บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร่บ้านภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคต การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาประชาคมใหม่ (New Social Contract) ที่ภาครัฐจะปรับลดบทบาทของตนเองในการดำเนินการช่วยเหลือทางสังคมมาเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์กับประชากรกลุ่มเปราะบางในเมือง ทั้งนี้ในส่วนของยุทธศาสตร์การรับมือกับการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร่บ้านในเมืองอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์หลัก อันได้แก่ 1) ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านถาวร 2) ตาข่ายปลอดภัยป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร่บ้าน และ 3) ขยายความเป็นส่วนรวม (sense of common) ในพื้นที่ของเมือง อันมีรายละเอียดของเป้าหมายและแนวนโยบายในแต่ละยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1: ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านถาวร

ภายใต้แนวโน้มของราคาที่อยู่อาศัยและค่าครองชีพในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น การพัฒนาหลักประกันทางที่อยู่อาศัยที่ครอบคลุมประชากรเปราะบางและประชากรที่เพิ่งเข้าสู่ภาวะไร่บ้านในช่วงต้นจะมีส่วนป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านถาวรที่ส่งผลต่อความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มเปราะบาง งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการรับมือกับปัญหาภาวะไร่บ้าน การดำเนินการในเชิงการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของประชากรที่อยู่ในภาวะไร่บ้านอาจไม่เพียงพอเนื่องจากต้องเผชิญกับประชากรที่ประสบกับปัญหาที่ซับซ้อนอันเนื่องมาจากความเสี่ยงและความบอบช้ำจากการใช้ชีวิตในภาวะไร่บ้านมาเป็นเวลานาน ในแง่นี้การพัฒนา ระบบป้องกัน (development of prevention mechanism) การเข้าสู่ภาวะไร่บ้านหรือกลไกเชิงนโยบายที่สามารถช้อนกลุ่มประชากรในภาวะก้ำกึ่งต่อการไร่บ้านหรือมีความเสี่ยงต่อภาวะไร่บ้านในอย่างครอบคลุมและเท่าทันจะมีส่วนสนับสนุนในการรับมือกับปัญหาการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านในอย่างยั่งยืน (ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ, 2560) ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านถาวรอาจมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์อันจำแนก 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร่บ้านถาวร และ 2) การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร่บ้าน จากประเด็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีแนวนโยบายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) *แปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter)* แนวนโยบายนี้มีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ที่พึงพิงสำหรับประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้าน คนไร้บ้านช่วงเริ่มต้น และคนไร้บ้านตามฤดูกาลหรือคนไร้บ้านชั่วคราว ให้สามารถเข้าถึงการมีที่พักชั่วคราวพร้อมระบบการสนับสนุนช่วยเหลือที่ครอบคลุมพื้นที่ในย่านต่างๆ ของกรุงเทพมหานครได้ผ่านการแปลงพื้นที่หรือสถานที่สาธารณะบางส่วนที่ประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านหรือคนไร้บ้านช่วงเริ่มต้นมีการกระจุกตัวในการใช้ชีวิตและหลบนอนให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉิน อาทิ ย่านสถานีขนส่งหมอชิต ย่านสถานีรถไฟ หรือศาสนสถานในย่านเมืองเก่า ทั้งนี้ ภาครัฐจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่และพัฒนากิจกรรมสนับสนุนช่วยเหลือฉุกเฉินทางด้านอาหาร อาชีพ รายได้ และสุขภาพ รวมถึงกาพัฒนาสถานที่อาบน้ำและฝากสัมภาระ (bag check) สำหรับกลุ่มประชากรเป้าหมาย นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวสามารถพัฒนาเป็นจุดรวมความช่วยเหลือจากการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต่อประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านได้เช่นกัน
- 2) *เปลี่ยนห้องว่างให้เป็นที่พักระยะผ่าน (transitional shelter)* นอกจากการช่วยเหลือประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านในภาวะฉุกเฉินแล้ว การพัฒนาที่พักระยะผ่านจะมีส่วนช่วยให้กลุ่มประชากรดังกล่าวสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตได้ในระยะยาว ในแนวนโยบายนี้ ภาครัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะผ่านเป็นการเฉพาะ หากแต่รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครจะมีบทบาทในการพัฒนาระบบสารสนเทศ (housing database) ของที่อยู่อาศัยในประเภทและระดับต่างๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเปลี่ยนที่อยู่อาศัยว่างในย่านต่างๆ ของกรุงเทพมหานครมาเป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว (6-12 เดือน) สำหรับประชากรที่อยู่ในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านผ่านรูปแบบของการเช่าระยะยาว เช่น ห้องว่างในโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ห้องว่างในชุมชน และห้องว่างในอาคารพาณิชย์ของเอกชน เป็นต้น ภาครัฐจะสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในการสร้างระบบดูแลกลุ่มประชากรดังกล่าวให้สามารถเข้าถึงการสนับสนุนที่เหมาะสมต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีผ่านรูปแบบที่สอดคล้องกับสภาพที่อยู่อาศัยและพื้นที่ในแต่ละย่าน
- 3) *บัตรกำนัลที่อยู่อาศัย (housing voucher) สำหรับกลุ่มเปราะบางทางที่อยู่อาศัย* แนวนโยบายนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือการเช่าที่อยู่อาศัย (rental assistance) และมีกลุ่มประชากรเป้าหมาย 2 กลุ่ม คือ 1) ประชากรผู้มีรายได้น้อยและมีความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้าน และ 2) ประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านที่ผ่านการช่วยเหลือของศูนย์พักฉุกเฉินและที่พักระยะผ่าน ทั้งนี้ ผู้รับการสนับสนุนบัตรกำนัลที่อยู่อาศัยจะสามารถนำไปใช้ในการจ่ายค่าเช่าหรือลดค่าเช่าที่อยู่อาศัยของโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐและเอกชนในย่านต่างๆ ของเมืองตามมูลค่าของบัตรกำนัล และมูลค่าของบัตรกำนัลนี้จะมีระดับที่แตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนหรือประชากรเป้าหมาย อาทิ ครัวเรือนที่ยากจนมาก (extremely low-income households) หรือครัวเรือนที่ยากจน (low-income households) หรือกลุ่มประชากรที่มี

ความต้องการเฉพาะ (ผู้สูงอายุ คนพิการ) ซึ่งประมวลมาจากฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบางที่วิเคราะห์ผ่านพฤติกรรมกรุปโภคบริโภคและ Big Data ที่การเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นบรรทัดฐานของประชากรในเขตเมือง ภายใต้นโยบายนี้ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาบริหารจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเปราะบางโดยตรง แต่มีหน้าที่เป็นตัวกลางในการบริหารจัดการบัตรกำนัลที่อยู่อาศัย ซึ่ง ผู้ให้เช่าที่อยู่อาศัยสามารถนำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินตามมูลค่าของบัตรกำนัลกับภาครัฐ และผู้ได้รับบัตรกำนัลก็จะมีทางเลือกในการเลือกย่านของที่อยู่อาศัยเหมาะสมกับแหล่งงาน รสนิยม และสภาพแวดล้อม และปัจจัยต่างๆ ของชีวิต นอกจากนี้ ระบบบัตรกำนัลที่อยู่อาศัยยังสามารถพัฒนาไปสู่ระหว่างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม (public-private partnerships) ด้วยเช่นกัน ทั้งในลักษณะของการสนับสนุนบัตรกำนัลที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มเปราะบาง การเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ (top-up) นอกเหนือจากที่อยู่อาศัยให้ผู้ถือบัตรกำนัลหรือการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบเฉพาะเพื่อรองรับระบบบัตรกำนัลที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม การกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน (ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นในระบบบัตรกำนัลที่อยู่อาศัย เพราะถึงแม้ระบบบัตรกำนัลดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนที่อยู่อาศัยว่างในเมืองในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวและมีที่อยู่อาศัยเหลือว่างจำนวนหนึ่ง หากแต่ในช่วงเศรษฐกิจเติบโตหรือภาวะฟองสบู่ของตลาดที่อยู่อาศัย หรือภาวะที่อยู่อาศัยขาดแคลน (housing shortage) อาจไม่มีหน่วยที่อยู่อาศัยที่ปล่อยว่างสำหรับกลุ่มเปราะบางหรือมูลค่าของบัตรกำนัลอาจไม่เพียงพอกับการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

- 4) *การกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (FAR Bonus) ในโครงการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน* ในส่วนของแนวนโยบายนี้ภาคเอกชนจะมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและภาครัฐจะมีบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแล (regulator) หรือให้ผลประโยชน์/แรงจูงใจต่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนผ่านการกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (FAR Bonus) ที่เอกชนจะสามารถสร้างพื้นที่ใช้สอยและทำประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่อาศัยและการค้าได้มากขึ้นหากมีการกำหนดสัดส่วนให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในโครงการ ทั้งนี้ การกำกับดูแลของภาครัฐควรมีประเด็นหลักสำคัญ คือ ราคาที่ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้ ความครอบคลุมในการเข้าถึงของผู้มีรายได้น้อย คุณภาพที่เหมาะสมของที่อยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ในทางที่อยู่อาศัยและไม่นำไปสู่การเก็งกำไร ในมุมหนึ่ง การพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ที่เพิ่มมากขึ้นของประชากรในเมืองที่มีความแตกต่างทางสถานะทางเศรษฐกิจ
- 5) *การสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนกับภาคเอกชนในการพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) หรือศูนย์พักสำหรับผู้ดูแลกลุ่มเปราะบางในเมือง* นอกจากการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉินแล้ว รูปแบบการพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉินหรือศูนย์พักสำหรับประชากรเปราะบาง

ที่ต้องการระบบดูแลในระยะยาวโดยภาคเอกชนยังเป็นอีกนโยบายหนึ่งที่มีความสำคัญ ในนโยบายนี้ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก และภาครัฐมีบทบาทในฐานะผู้พัฒนาโลกที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศูนย์พักฯ และบทบาทในการกำกับดูแล จัดทำแนวทาง (guidelines) และมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operation Procedures, SOPs) ให้บรรลุเป้าหมายของการดูแลและยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน ทั้งนี้ กลไกหรือการสร้างแรงจูงใจจากภาครัฐอาจกระทำผ่านเครื่องมือ อาทิ สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับภาคเอกชนที่ลงทุนในการพัฒนาศูนย์พักในฐานที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการลงทุนทางสังคม (social investment) และการพัฒนาโลกของการร่วมลงทุนทางสังคม (social impact partnership) หรือพันธบัตรเพื่อสังคม (social impact bond) ที่ให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการลงทุนพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางผ่านการดำเนินงานของภาคประชาสังคมและภาครัฐจะเป็นผู้จ่ายผลตอบแทนเมื่อการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

#### 4.2.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2: ตาข่ายปลอดภัยป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

แนวโน้มของการทำงานที่มีลักษณะนอกระบบ (informal worker) หรือการทำงานแบบกิ๊ก (gig worker) ที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต พร้อมกับบรรดาที่อยู่อาศัยและค่าครองชีพในเมือง รวมถึงการครัวเรือนแบบตัวคนเดียวและความเป็นปัจเจกชนที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ความไม่มั่นคงในชีวิตของคนเมืองในกรุงเทพมหานครและความเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านขยายเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงของระดับความเปราะบางและกลุ่มประชากรที่ประสบภาวะเปราะบาง จากแนวโน้มของสถานการณ์ดังกล่าว ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตาข่ายปลอดภัยของผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางในเมืองจะมีเป้าหมายสำคัญในการลดภาวะเปราะบางของประชากรในเมืองผ่านการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้รูปแบบของการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมเพื่อดูแลสนับสนุนกลุ่มเปราะบางในเมือง และการสร้างระบบสนับสนุนช่วยเหลือในทางสังคมเศรษฐกิจต่อประชากรในเมืองที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ จากเป้าหมายยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ นำไปสู่แนวโน้มนโยบายดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) **ฐานข้อมูลและกลไกการสำหรับการสนับสนุนช่วยเหลือแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล**  
แนวนโยบายนี้ภาครัฐจะมีบทบาทในการพัฒนาฐานข้อมูลประชากรและ Big Data ในระดับเมืองที่จะมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ครอบคลุมประชากรทุกคนในเมือง ประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ความเปราะบางของประชากรแต่ละครัวเรือน ประสิทธิภาพในการส่งต่อความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากการวิเคราะห์ผ่านระบบปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) และความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ แนวโน้มการเข้าถึงเทคโนโลยีและความครอบคลุมของเทคโนโลยีที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตโดยเฉพาะประชากรในกรุงเทพมหานคร อาทิ สมาร์ทโฟน (smartphone) อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (the internet of things, IoT) และเทคโนโลยีบล็อกเชน (blockchain) จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้การจัดเก็บข้อมูลทั้งในเชิงประชากรและเชิงพฤติกรรม



ทางสังคมเศรษฐกิจ สามารถสะท้อนระดับความเปราะบางของประชากรแต่ละบุคคล รวมถึงสามารถส่งต่อความสนับสนุนช่วยเหลือต่อกลุ่มเปราะบางในลักษณะของการสนับสนุนแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล (indicated supporting) นอกเหนือจากการสนับสนุนเชิงกลุ่มประชากร (selective supporting) และการสนับสนุนแบบภาพรวม (universal supporting) ผ่านนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยและนโยบายทางสังคมจำนวนหนึ่ง

- 2) **พื้นที่ช่วยเหลือทางสังคมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย** แนวนโยบายนี้รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานคร จะมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการพัฒนาพื้นที่หรือหน่วยสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำลังต่อการไร้บ้านในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชน รัฐ และการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน ผ่านการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่หรือหน่วยที่อยู่อาศัยกับพื้นที่หรือหน่วยช่วยเหลือทางสังคม ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีจำนวนมากกว่า 100 หน่วยจะต้องมีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางสังคมกับกลุ่มเปราะบางในรูปแบบการให้คำปรึกษาและการพัฒนาอาชีพ และกองทุนตั้งต้นในการดำเนินการหรือพื้นที่ในการหาประโยชน์เพื่อดำเนินการช่วยเหลือทางสังคม เป็นต้น หรือหากโครงการฯ ไม่สามารถพัฒนาหน่วยบริการทางสังคมก็สามารถที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนการพัฒนาสังคมในระดับท้องถิ่นหรือสนับสนุนเงินทุนกับภาคประชาสังคมในการดำเนินการแทน แนวนโยบายดังกล่าวนี้มีเป้าหมายสำคัญในการให้เกิดการพัฒนาการดำเนินการช่วยเหลือทางด้านสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและเกิดการสนับสนุนการดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านที่ต่อเนื่อง
- 3) **ระบบช่วยเหลือบนฐานของชุมชนและชุมชนเสมือน** นโยบายนี้มีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาตาข่ายปลอดภัยทางสังคม (social safety net) เพื่อเป็นพื้นฐานในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางในต่อการไร้บ้านและภาวะกำลังต่อการไร้บ้าน โดยเฉพาะผู้ว่างงาน ผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง และผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามในอนาคตที่ครัวเรือนจะมีลักษณะเป็นครัวเรือนตัวคนเดียวมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อความเป็นปัจเจกชนที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ความเอื้ออาทรยังมีความมียู่แต่จำกัดอยู่ในระดับของครัวเรือนและระดับปัจเจกเท่านั้นมิได้ขยายไปสู่ความช่วยเหลือในระดับชุมชนหรือสังคม ในแง่นี้รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครจำเป็นที่จะต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้ดำเนินการหรือผู้สนับสนุนภาคประชาสังคมให้ฟื้นฟูความเป็นชุมชนในฐานะตาข่ายปลอดภัยทางสังคมที่จะช่วยป้องกันความเปราะบางต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ทั้งนี้ ความเป็นชุมชนดังกล่าวสามารถถูกพัฒนาผ่านรูปแบบชุมชนเชิงกายภาพที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงพื้นที่และการมีจุดเกาะเกี่ยวร่วมกับอาทิ ที่อยู่อาศัย อาชีพ หรือกิจกรรมสันทนาการ หรือชุมชนในโลกเสมือน (virtual community) ที่ประชากรส่วนใหญ่ในเมืองในแนวโน้มเข้าถึงเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้นและสามารถพัฒนาไปสู่ชุมชนเสมือนที่สามารถยกระดับไปสู่ระบบดูแลช่วยเหลือในทางสังคมได้

- 4) *สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจในการสร้างการลงทุนทางสังคม (social investment) ของภาคเอกชน* ในแนวนโยบายนี้ภาคเอกชนจะมีบทบาทหลักในการจัดระบบสนับสนุนช่วยเหลือให้กับบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะเปราะบางในรูปแบบของการลงทุนทางสังคม ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจจากภาครัฐ อาทิ สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ทางการลงทุนในกิจกรรมทางสังคม ทั้งนี้ ระบบสนับสนุนช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องมีลักษณะของการเป็นนวัตกรรมทางสังคม (social innovation) ที่มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การสร้างผลกระทบในวงกว้างต่อกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน การสร้างความยั่งยืนของนวัตกรรมที่นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตในระยะยาวมิใช่การช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ และการมีประสิทธิภาพของการสนับสนุนช่วยเหลือที่สามารถสร้างความเหมาะสมกับกลุ่มเปราะบาง ซึ่งภาครัฐจะมีบทบาทกำกับติดตามประสิทธิผลของการสนับสนุนช่วยเหลือ

#### 4.2.4 ยุทธศาสตร์ที่ 3: ขยายความเป็นส่วนรวม (sense of common) ในพื้นที่ของเมือง

การพัฒนาเมืองในอนาคตมีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อการลดลงของความเป็นส่วนรวมในพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่ของเมืองมากยิ่งขึ้น และพื้นที่สาธารณะของเมืองอาจตอบโจทย์หน้าที่เฉพาะบางกลุ่มประชากร อาทิ การพักผ่อนหย่อนใจและการสนทนาของชนชั้นกลาง และละเลยการที่พึงประชากรบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีความต้องการพื้นที่สาธารณะในฐานะแหล่งพึ่งพิงทางอาชีพ รายได้ และที่อยู่อาศัย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การเพิ่มความเป็นส่วนรวมให้กับพื้นที่สาธารณะของเมืองให้เป็นที่พึ่งพิงและตอบโต้การใช้ชีวิตของทุกกลุ่มประชากรในเมือง และการเพิ่มขยายของพื้นที่สาธารณะของทุกคนผ่านการบริหารจัดการพื้นที่ของเมือง ซึ่งจากประเด็นเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีแนวนโยบายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) *การกำหนดขอบเขตพื้นที่สาธารณะเพื่อเป็นแหล่งพึ่งพิงและรายได้ให้กับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย* แนวนโยบายนี้ภาครัฐจะมีบทบาทในการกำหนดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่สาธารณะเพื่อการสนทนา การพื้นที่สาธารณะเพื่อการสร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และพื้นที่สาธารณะสำหรับเป็นแหล่งพักพิงสำหรับกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน เป็นต้น การพัฒนาระบบสารสนเทศและ Big Data ของประชากรที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในอนาคตจะมีส่วนสนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นที่มีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะสามารถกำหนดสิทธิผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มเปราะบางในการใช้ประโยชน์ทางการค้าในพื้นที่สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หรือสามารถสร้างระบบการเก็บค่าเช่าที่เหมาะสมกับสถานะความเปราะบางได้ ในทางเดียวกัน รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครจะมีบทบาทในการทำข้อตกลงกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ พื้นที่ สาธารณะในกรุงเทพมหานคร อาทิ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ศาสนสถาน ให้สามารถผ่อนปรนให้พื้นที่

หรือสถานที่สาธารณะในศูนย์กลางของย่านต่างๆ ของเมืองมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นที่พึ่งพิงให้กับกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านหรือภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในช่วงเวลาปกติหรือในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติทั้งวิกฤติทางสังคมเศรษฐกิจและวิกฤติทางภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่น สถานีรถไฟหัวลำโพง พื้นที่ส่วนหนึ่งของสวนสาธารณะ และวัดต่างๆ ในกรุงเทพฯ เป็นต้น ภายใต้การสนับสนุนทางด้านสังคมและความช่วยเหลือทางสังคมจากรัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนในย่านต่างๆ

- 2) การกำหนดสัดส่วนพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในโครงการพัฒนาพื้นที่ของเอกชน นโยบายนี้มีเป้าหมายสำคัญในการเพิ่มพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครผ่านวิธีการของการเปลี่ยนพื้นที่เอกชนมาเป็นพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนรวม (Commonization of Private Space) แม้แนวโน้มของพื้นที่ภายใต้การดูแลของเอกชนที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตทั้งพื้นที่เป็นกรรมสิทธิ์บนพื้นที่เอกชนและกรรมสิทธิ์บนพื้นที่รัฐ (ผ่านการเช่าและสัมปทานระยะยาว) หากแต่รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครมีบทบาทในการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่สาธารณะจากโครงการพัฒนาของเอกชน และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะในการเป็นที่พึ่งพิงสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน นโยบายดังกล่าวนี้อาจมีการกำหนดแรงจูงใจทางภาษีให้การภาคเอกชนที่สามารถพัฒนาพื้นที่สาธารณะได้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางที่เกินมาตรฐานขั้นต่ำที่ตั้งไว้
- 3) การกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะที่เป็นธรรมที่ทุกคนเข้าถึงได้ นโยบายนี้มีเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรมกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะการเป็นแหล่งพึ่งพิงทางอาชีพให้กับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยในเมือง การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยที่เกิดขึ้นในอนาคตจะส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในทางการค้าในพื้นที่สาธารณะถูกกฎหมายมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ดังกล่าวอาจมีได้นำไปสู่การเป็นที่พึ่งพิงสำหรับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะจำเป็นจะต้องมีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ กระบวนการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ผ่านการจัดโซนพื้นที่เฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางที่จะได้รับการบ่งชี้ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการพัฒนาระบบสารสนเทศและ Big Data หรือการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะเฉพาะบางแห่งที่เน้นกับกิจกรรมการค้าที่นำไปสู่การจ้างงานหรือช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางในเมือง

### 4.3 ยุทธศาสตร์และเหตุไม่คาดฝัน

ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของประชากรในเขตเมือง ดังที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2 มีเป้าหมายสำคัญในการเปลี่ยนแนวโน้มของอนาคตฐานให้เข้าสู่อนาคตที่พึ่งประสงค์อันเป็นอนาคตที่กลไกและความคุ้มครองทางสังคมและเศรษฐกิจของเมืองสามารถเป็นตาข่ายปลอดภัย ที่สามารถป้องกันการเข้าสู่

ภาวะไร้บ้านของประชากรที่ได้รับความเสี่ยงทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเข้าถึงที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานของแนวโน้มอนาคตฐานเป็นสำคัญ ซึ่งยุทธศาสตร์อาจมีได้รองรับเหตุไม่คาดฝัน (wild cards) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของเหตุไม่คาดฝัน คือ เหตุการณ์ที่มีความน่าจะเป็นในการเกิดขึ้นที่ต่ำแต่ส่งผลกระทบต่อสูง (low-probability, high-impact events) อันอาจหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ และสถาบันทางการเมือง ในการทดสอบความครอบคลุมของยุทธศาสตร์ต่อเหตุไม่คาดฝันในอนาคต ผู้วิจัยจะใช้เหตุการณ์การเกิดโรคระบาดที่รุนแรง และเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ส่งผลกระทบต่อกรุงเทพมหานคร มาเป็นตัวอย่างในฐานะเหตุไม่คาดฝันในอนาคต

### ไวรัส Kovid-35: โรคระบาดรุนแรงที่มีจุดกำเนิดที่กรุงเทพฯ

ค.ศ. 2035 ได้เกิดการแพร่ระบาดของไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่ได้รับการตั้งชื่อว่า Kovid-35 การแพร่ระบาดของไวรัสนี้มีจุดกำเนิดที่กรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะแพร่กระจายและสร้างความเสียหายไปทั่วโลกในระดับที่มากกว่า Covid-19 ที่เคยแพร่ระบาด ผู้ได้รับเชื้อไวรัสชนิดนี้ส่วนใหญ่จะแสดงอาการหลังการรับเชื้อเป็นเวลา 30 วัน และสามารถเป็นพาหะในการแพร่ระบาดได้ในช่วงวันที่ 5 ของการรับเชื้อ นอกจากนี้ ไวรัสตัวนี้ยังอยู่ในพื้นผิวของสิ่งของได้เป็นเวลานานและทนความร้อนที่ค่อนข้างสูง จากลักษณะดังกล่าวทำให้การแพร่ระบาดเป็นไปอย่างรวดเร็วจากการแสดงอาการที่ใช้เวลานาน หน่วยงานด้านสาธารณสุขของไทยและกรุงเทพมหานคร ตระหนักถึงการแพร่ระบาดหลังพบผู้ติดเชื้อรายแรกเป็นเวลา 10 วัน อันหมายถึงการแพร่ระบาดเริ่มเข้าสู่ระดับที่รุนแรง ในเดือนแรกของการแพร่ระบาดมีผู้ติดเชื้อรวมทั้งหมด 2,000 คน ก่อนจะเพิ่มเป็น 20,000 คนเฉพาะในกรุงเทพฯ ในเดือนต่อมา และมีผู้ติดเชื้อที่มีอาการหนักถึงร้อยละ 40 อัตราการเสียชีวิตอยู่ที่ร้อยละ 10 การแพร่ระบาดที่รุนแรงและระยะเวลาการฟักตัวของ Kovid-35 นี้ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการเด็ดขาดในการล็อกดาวน์ (lockdown) กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่นๆ ที่มีการระบาด หลังจากนั้นนี้ใช้การขอความร่วมมือและการสร้างระยะห่างทางสังคมตามที่เคยปฏิบัติเมื่อครั้ง Covid-19 หากแต่ไม่ได้ผล มาตรการ shutdown มีสาระสำคัญอยู่ที่การห้ามเคลื่อนย้ายผู้คนยกเว้นเจ้าหน้าที่รัฐและให้ประชาชนทุกคนอยู่ในแต่ในที่พักอาศัยของตนเอง

การแพร่ระบาดของ Kovid-35 ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการเสียชีวิตของประชากรในเขตเมืองของกรุงเทพฯ หากแต่ยังได้ส่งผลกระทบต่ออ้อมต่อเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพฯ ในระยะสั้นและระยะกลางด้วยอันสามารถจำแนกได้ใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นด้านแรงงาน ที่มาตรการล็อกดาวน์กรุงเทพฯ ส่งผลให้เกิดการถูกเลิกจ้างงานหรือการถูกยกเลิกงานของแรงงานทั้งในภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคการสร้างสรรค์ โดยการจ้างงานระยะสั้นและการจ้างงานใน Gig Economy ที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้การเลิกจ้างงานเป็นไปได้โดยง่ายและรวดเร็ว ในทางเดียวกัน ผลกระทบจากมาตรการ ล็อกดาวน์ กรุงเทพฯ

เป็นระยะเวลาานมากกว่า 2 เดือน ส่งผลให้ธุรกิจการค้าในทุกระดับหลายบริษัทจำเป็นต้องปิดกิจการ ลดพนักงาน หรือปรับลดเงินเดือนพนักงานเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ Kovid-35 ยังส่งผลต่อโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและการผลิตของกรุงเทพฯ และประเทศไทยในระยะยาว ที่หลังเหตุการณ์เริ่มคลี่คลายผู้ประกอบการ เลือกลงที่ใช้นยนต์และระบบสมองกล (AI) มาเป็นแกนหลักในทุกภาคส่วน เพื่อให้ธุรกิจยังคงดำเนินต่อไปได้และ ลดความเสี่ยงในอนาคตจากการอุบัติซ้ำของโรคระบาดอันจะส่งผลให้เกิดการว่างงานระยะยาวของแรงงานทั้งที่มีทักษะและไม่มีทักษะ ประเด็นต่อมา คือ *ประเด็นด้านการจัดการพื้นที่เมือง* พื้นที่สาธารณะในเมืองจะได้รับการกวาดล้าง (clean up) เพื่อป้องกันการแพร่ระบาด พื้นที่สาธารณะไม่สามารถเป็นแหล่งหารายได้ให้กับ กลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยในเมือง กลุ่มเปราะบางจากการไร้บ้านหรือแรงงานที่พึ่งสูญเสียที่อยู่อาศัย จากการว่างงานขาดที่พึ่งพิง สถานสงเคราะห์ฯ ของรัฐมีความแออัดและมีแนวโน้มที่จะมีการแพร่ระบาดของ เชื้อในอนาคต และสุดท้าย *ประเด็นของตาข่ายปลอดภัย* ที่ความเอื้ออาทรและความช่วยเหลือทางสังคมจะลด น้อยลง จากทั้งเงื่อนไขการใช้ชีวิตตามมาตรการที่สร้างความโดดเดี่ยวทางสังคม (social isolation) และความ หวาดระแวงทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้นแม้ในช่วงที่สถานการณ์เริ่มคลี่คลาย นอกจากนี้ ความช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะการบริจจาคีจะลดน้อยลง เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่รู้สึกถึงความไม่แน่นอนของชีวิตและความ จำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันของตนเองเป็นหลัก

จากผลกระทบของ Kovid-35 โดยเฉพาะในประเด็นด้านเศรษฐกิจและสังคมดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจ กล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์สำหรับอนาคตที่พึงประสงค์ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน ที่มี จุดเน้นสำคัญในการปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้าน ภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคต และเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่มีความ ยืดหยุ่นและคล่องตัวในการรับมือกับความพลิกผันอันรวดเร็ว มีความครอบคลุมและสามารถป้องกันความเสี่ยง ในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้ในประเด็นของป้องกันการสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลันอันเป็นการจัดการ ผลกระทบของปัญหาในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม กระทบระยะกลาง-ยาวจากการแพร่ระบาดของโรคและการ ลือคดาวน์ที่จะส่งผลต่อตลาดแรงงาน การจ้างงาน และการว่างงานในระยะยาวของแรงงานในเขตเมืองที่ นำไปสู่การสูญเสียที่อยู่อาศัยและความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านที่มากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีนโยบายและ มาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้แรงงานสามารถมีรายได้เพียงพอกับการดำเนินชีวิตและรักษาสภาพการจ้างงาน รวมถึงมาตรการลดต้นทุนในการใช้ชีวิตของผู้มีรายได้น้อยหรือประชากรเปราะบางในเมืองที่ได้รับผลกระทบ ทางรายได้จากสถานการณ์ ยกตัวอย่างเช่น มาตรการสนับสนุนผู้ประกอบการที่ยังมีการจ้างงานมนุษย์ การ ให้ความช่วยเหลือทางด้านรายได้และสนับสนุนค่าเช่า และมาตรการพักชำระสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น มี เป้าหมายให้ประชากรกลุ่มนี้สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้หลังการคลี่คลายของสถานการณ์แพร่ระบาดในช่วง ระยะเวลาหนึ่ง เพื่อปรับทักษะทางด้านแรงงานหรือเพื่อแสวงหาแหล่งงานใหม่ภายใต้ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลง

นอกเหนือจากความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการในการบูรณะและฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ ความเสียหายของทางสังคมก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีการสนับสนุนเพิ่มเติมในการฟื้นฟู ทั้งนี้ ความสัมพันธ์และความเชื่อใจทางสังคมที่อาจมีแนวโน้มลดน้อยลงในระหว่างการแพร่ระบาดและหลังการแพร่ระบาด โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่ออายุขัยตลอดทั้งทางสังคมที่จะลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนภาคเอกชนในการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมและระบบการช่วยเหลือทางสังคมบนโลกเสมือนเพื่อให้ตาข่ายปลอดภัยทางสังคมยังสามารถทำงานต่อไปได้ ในทางเดียวกัน ในช่วงของการแพร่ระบาดที่ประชาชนในเมืองถูกล็อคดาว์นและจำกัดการเดินทาง ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการสร้างความช่วยเหลือทางสังคมแทนชุมชนหรือเครือข่ายทางสังคมที่มีหน้าที่ในการกระจายทรัพยากรและความเอื้ออาทรในสถานการณ์ปกติ

อย่างไรก็ดี ภายใต้แนวทางของยุทธศาสตร์การรับมือกับการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในเมืองที่เน้นการสร้างสัญญาประชาคมใหม่ (New Social Contract) และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม พร้อมกับการปรับบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐให้มีสถานะเป็นผู้สนับสนุนมากกว่าเป็นผู้กระทำการในการรับมือกับปัญหา จะส่งผลให้การรับมือกับปัญหาการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านในสถานการณ์การแพร่ระบาดขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพและความครอบคลุม รวมถึงความคล่องตัวในการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคม

### เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่กาญจนบุรี

ช่วงเที่ยง วันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 2030 รอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ที่พาดผ่านจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการเคลื่อนตัวอย่างรุนแรงจนนำไปสู่แผ่นดินไหวในระดับ 9 ริคเตอร์และอาฟเตอร์ช็อกในระดับประมาณ 6-7 ริคเตอร์อีกหลายครั้งตามมา แผ่นดินไหวดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลให้อาคารต่างๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบ หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อให้เขื่อนศรีนครินทร์แตก ส่งผลให้มวลน้ำจำนวนมหาศาลไหลท่วมพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี และนครปฐมอย่างรวดเร็ว ในทางเดียวกัน ผลกระทบของแผ่นดินไหวยังส่งผลกระทบต่อถึงกรุงเทพฯ ที่วัดความรุนแรงของแผ่นดินไหวได้สูงสุดถึง 7.5 ริคเตอร์ ความรุนแรงดังกล่าวทำให้อาคารหลายแห่งในกรุงเทพฯ ถล่มทรุดตัวลงมา อาคารอีกหลายแห่งปรากฏรอยร้าวและมีแนวโน้มที่จะพังทลายลง ทั้งนี้ อาคารส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจะเป็นอาคารพาณิชย์หรือตึกแถวที่มีอายุประมาณ 40 ปีขึ้นไป ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ตามริมถนนสายหลักและย่านการค้าของกรุงเทพฯ ทั้งย่านเยาวราช เพชรบุรี บรรทัดทอง จรัญสนิทวงศ์ ปิ่นเกล้า บางกะปิ อาคารพาณิชย์หรือตึกแถวเหล่านั้นนอกจากจะเป็นที่ตั้งของร้านค้าแล้ว ในชั้นบนของอาคารยังเป็นห้องแบ่งเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยด้วยเช่นกัน แผ่นดินไหวทำให้มีผู้เสียชีวิตหลักหมื่นคนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานในอาคารที่ถล่มทรุดตัว และส่งผลให้ประชากรจำนวนสองแสนคนกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลัน

นอกจากนี้ เหตุการณ์แผ่นดินไหวยังได้สร้างความวุ่นวายให้กับเมืองหลวง ถนนหลายสายได้รับความเสียหายจากอาคาร ผู้คนจำนวนมากเริ่มกักตุนสินค้า และธุรกิจในเมืองหยุดชะงัก

จากสถานการณ์ของแผ่นดินไหวดังกล่าวส่งผลอย่างสำคัญใน 3 ประเด็นหลัก คือ *ประเด็นด้านที่อยู่อาศัย* ประชากรจำนวนมากในเมืองโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอาคารพาณิชย์เป็นที่อยู่อาศัยเข้าสู่การเป็นคนไร้บ้านชั่วคราว (temporary homeless) อย่างฉับพลันและสูญเสียทรัพย์สินที่อยู่ในอาคารที่พังกัทั้งหมด กลุ่มคนจำนวนมากเหล่านี้จะต้องใช้พื้นที่สาธารณะเป็นที่หลบนอนและใช้ชีวิตชั่วคราว *ประเด็นด้านแรงงาน* ประชากรจำนวนมากนอกจากจะไม่มีที่อยู่อาศัยแล้ว ความเสียหายของร้านค้าและธุรกิจจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวยังส่งผลกระทบต่อการทำงานอย่างฉับพลันหรือการถูกเลิกจ้างงานของแรงงานด้วยเช่นกัน *ประเด็นการช่วยเหลือทางสังคม* สถานการณ์แผ่นดินไหวจะส่งผลให้เกิดประชากรที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงจากความพิการหรืออาการบาดเจ็บมากขึ้น ในทางเดียวกับ เครือข่ายทางสังคมและครอบครัวจะได้รับผลกระทบจากการสูญเสียสมาชิกโดยเฉพาะที่เป็นแกนหลักในการดูแลเครือข่ายและครอบครัว

ผลกระทบจากสถานการณ์แผ่นดินไหวที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อนำมาวิเคราะห์กับ ยุทธศาสตร์สำหรับอนาคตที่พึงประสงค์ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านแล้ว จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์และนโยบายภายในแต่ละยุทธศาสตร์สามารถรับมือกับผลกระทบของแผ่นดินไหวได้อย่างค่อนข้างครอบคลุม กล่าวคือ ในประเด็นของที่อยู่อาศัย นโยบายแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) ที่ดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร จะมีส่วนช่วยให้การขยายตัวของขีดความสามารถในการรองรับผู้ประสบภาวะไร้บ้านอย่างฉับพลัน (sudden homelessness) ได้อย่างรวดเร็วภายใต้โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่ถูกวางไว้บนพื้นที่ที่สามารถขยายขนาดของการใช้ประโยชน์ได้ อาทิ พื้นที่สถานีรถไฟและสถานีขนส่ง และสนามกีฬา นอกจากนี้ นโยบายเปลี่ยนห้องว่างให้เป็นที่พักระยะผ่าน จะมีส่วนสนับสนุนอย่างสำคัญในการดำเนินการหลังระยะฉุกเฉินที่จะเป็นระบบในการรับกลุ่มประชากรที่สูญเสียที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่พ้นจากภาวะฉุกเฉินเข้าสู่ที่อยู่อาศัยชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ใน *ประเด็นของการช่วยเหลือทางสังคม* ที่ประชาชนในเมืองจะเกิดความตื่นตระหนก (panic) และความหวาดระแวงระหว่างกลุ่มคนเมืองจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ในส่วนนี้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan) ในทางสังคม นอกเหนือจากแผนเผชิญเหตุในทางการรักษาพยาบาลและผลกระทบทางกายภาพจากภัยธรรมชาติ แผนเผชิญเหตุในทางสังคมจะมีจุดเน้นในการสร้างหลักประกันในชีวิตของประชากรในเมืองโดยการกระจายทรัพยากรและความช่วยเหลือ รวมถึงการสนับสนุนทางจิตใจผ่านภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอย่างรวดเร็ว เพื่อลดความตื่นตระหนกของผู้คน

อย่างไรก็ดี การรับมือกับสถานการณ์แผ่นดินไหวภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวและแนวทางเพิ่มเติมดังที่กล่าวมา ภาครัฐจะต้องมีประสิทธิภาพที่สูงแล้วในอีกมุมหนึ่งจะต้องมีระบบสารสนเทศที่ครอบคลุมและมี

ประสิทธิภาพทั้งข้อมูลความเปราะบางของประชากร ข้อมูลทางด้านที่อยู่อาศัย และข้อมูลด้านทรัพยากรและ  
เครือข่ายความช่วยเหลือในระดับพื้นที่

จากที่กล่าวมาในประเด็นยุทธศาสตร์และเหตุไม่คาดฝันอาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ในการรับมือกับการ  
เข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคตที่มีจุดเน้นที่การปรับบทบาทและความหมายของรัฐ  
ในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคต เป็นยุทธศาสตร์  
ที่ในภาพรวมสามารถรับมือกับเหตุไม่คาดฝันที่มีลักษณะของความรุนแรงและความไม่แน่นอนที่สูงได้ดีระดับ  
หนึ่ง อันเนื่องมาจากยืดหยุ่นและคล่องตัวของการทำงานบนฐานภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่สามารถ  
สร้างความครอบคลุมและประสิทธิภาพในการดำเนินการรับมือกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่ รวมถึงการขยาย  
ขีดความสามารถของขีดความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมได้อย่างรวดเร็วจากการ  
เปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชนมาใช้เป็นที่พึ่งพิงทางสังคม เช่น การเปลี่ยนสถาน  
รถไฟเป็นศูนย์พักฉุกเฉิน และอาคารราชการและสถานศึกษาเป็นศูนย์พักระยะผ่าน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความ  
รุนแรงและผลกระทบที่สูงของเหตุไม่คาดฝันทำให้การช่วยเหลือทางสังคมจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบ  
เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและป้องกันความสับสนวุ่นวายจากความตื่นตระหนกจากเหตุการณ์ อาทิ การ  
จัดทำแผนเผชิญเหตุที่เน้นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในระดับพื้นที่และแนวทางการปฏิบัติ  
และฐานข้อมูลประชากรในระดับพื้นที่ที่สามารถเป็นพื้นฐานในการส่งต่อความช่วยเหลือและค้นหากลุ่ม  
เปราะบางได้อย่างทันท่วงที ท้ายที่สุด ความเอื้ออาทรทางสังคมที่ได้รับการประคับประคองและฟื้นฟูขึ้นภายใต้  
บริบทของการปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านดูจะ  
เป็นพื้นฐานสำคัญในการเกื้อหนุนที่ทำให้ความยืดหยุ่นจากการทำงานของภาคประชาสังคมและภาคเอกชนมี  
ประสิทธิภาพและความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นภายใต้เหตุไม่คาดฝัน



## เอกสารอ้างอิง

- Australian Institute of Health and Welfare. (2019). *Homelessness and homelessness services*. Canberra: AIHW.
- Awirutworakul, T., Pitukthanin, A., Chiangchaisakulthai, K., Anukul, C., & Vallibhakara, S. A. (2018). Prevalence of psychiatric disorders in homeless population in Bangkok, Thailand. *Journal of the Medical Association of Thailand*, 1065-1071.
- Barbara, S. (2009). *Number of homeless families climbing due to recession*. Washington D.C.: Center on Budget and Policy Priorities.
- Bramley, G. (2017). *Homelessness projections: Core homelessness in Great Britain*. London: Crisis UK.
- Erlenbusch, B., O'Connor, K., Downing, S., & Phillips, S. W. (2008). *Foreclosure to homelessness: The forgotten victims of the subprime crisis—a national call to action*. Washington D.C.: National Coalition for the Homeless.
- Faber, J. (2019). On the street during the great recession: Exploring the relationship between foreclosures and homelessness. *Housing Policy Debate*, 1-19.
- Howard, E. (2013). *Homeless: Poverty and place in urban America*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- International Labour Organization (ILO). (2016). *ASEAN in transformation: How technology is changing jobs and enterprises*. International Labour Organization (ILO).
- Launch Housing . (2018). *The Australian homelessness monitor 2018*. Collingwood: Launch Housing.
- National Centers for Environmental Information. (2020). *U.S. billion-dollar weather and climate disasters*. National Centers for Environmental Information (NCEI).
- National Law Center on Homelessness and Poverty. (2015). *Homelessness in America: Overview of data and causes* . Washington D.C.: National Law Center on Homelessness and Poverty.
- Okamoto, Y. (2007). A comparative study of homelessness in the United Kingdom and Japan. *Journal of Social Issues*.
- Okamoto, Y., Hayakawa, K., Noguchi, S., & Shinya, M. (2004). Homelessness and housing in Japan. *International Housing Research Conference* (pp. 34-35). CUCS Press.

- Ramin, B., & Svoboda, T. (2009). Health of the homeless and climate change. *Journal of Urban Health*, 654–664.
- Rossi, P. H., & Wright, J. D. (1989). The urban homeless: A portrait of urban dislocation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 132-142.
- Saxton, J., & Evans, E. (2002). *The future of homelessness?: The external environment and its impact on homelessness*. nfpSynergy.
- Shinn, M. (2010). Homelessness, poverty and social exclusion in the United States and Europe. *European Journal of Homelessness*, 19-44.
- Sinkewicz, A. (2019, July 18). *3 ways technology is accelerating solutions for homelessness*. Retrieved from Future of Good: <https://futureofgood.co/3-ways-technology-is-accelerating-solutions-for-homelessness/>
- U.S. Conference of Mayors. (2008). *A status report on hunger and homelessness in America's cities*. U.S. Conference of Mayors.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (2018). *Part 1: Point-in-time estimates of homelessness*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Victorian Council of Social Services . (2016). *Climate change, housing and homelessness*. Victorian Council of Social Services.
- Wolch, J., & Dear, M. (2005). Understanding homelessness: From global to local. In N. Kleniewski, *Cities and Society* (pp. 147-166). Blackwell Publishing.
- World Atlas. (2019). *The US states most prone to natural disasters*. Retrieved from World Atlas: <https://www.worldatlas.com/articles/the-10-states-most-prone-to-natural-disasters.html>
- World Economic Forum. (2018). *The future of jobs report 2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Y-Foundation. (2019). *Homelessness in 2030: Essays on possible futures* . Keuruu: Y-Foundation.
- ชญานิศวร์ โคโนะ. (2560). รายงานการศึกษายาอายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: แผนงานสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาวะและคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

- ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ. (2560). *การศึกษาแนวทางวิเคราะห์ต้นทุนการแก้ไขปัญหาคอนกรีตบ้านและติดตามการเปลี่ยนแปลงทางชีวิตของคนไร้บ้านในช่วงเริ่มต้น*. กรุงเทพฯ: แผนงานสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาวะและคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธิดา อ่อนอินทร์ และคณะ. (2562). *รายงานการศึกษาทัศนคติบุคลากรในหน่วยงานสวัสดิการด้านสังคมและกลุ่มผู้ประกอบการเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและลดการตีตรา*. กรุงเทพฯ: แผนงานพัฒนาองค์ความรู้และประสานยุทธศาสตร์เพื่อการสร้างเสริมสุขภาวะคนไร้บ้าน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2546). *โลกของคนไร้บ้าน*. กรุงเทพฯ: โลกของคนไร้บ้าน.
- มนทกานต์ ฉิมมามี. (2561). *การศึกษาการปรับตัวของลูกจ้างในระบบภาคเอกชนที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป ที่เปลี่ยนสถานการณ์ทำงานไปสู่การทำงานในภาคนอกระบบ: กรณีศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย .
- มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2562). *สุขภาพคนไทย 2562*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). *รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). *รอบรู้สถิติ: คนไทย "อยู่คนเดียว" มากขึ้น*. Retrieved from สำนักงานสถิติแห่งชาติ <http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/info/Infographic59/1.Population/4.Population.pdf>
- อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และ นพพรธณ พรหมศรี. (2563). *สรุปภาพรวมข้อมูลการสำรวจแรงงานไร้บ้านทั่วประเทศ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ. (2559). *การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง: รายงานวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- อนรรฆ พิทักษ์ธานิน. (2560). *คน(ทำไม)ไร้บ้าน: รายงานสถานการณ์ความไม่เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: เครือข่ายวิชาการเพื่อสังคมเป็นธรรม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).



## ภาคผนวก

- ภาคผนวก ก การจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 2
- ภาคผนวก ข การจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 3
- ภาคผนวก ค สรุปการประชุมที่มวิจัย คนเมือง 4.0 ครั้งที่ 7
- ภาคผนวก ง ไฟล์นำเสนอความก้าวหน้าโครงการ
- ภาคผนวก จ บทความนำเสนอ
- ภาคผนวก ฉ ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคตการไร้บ้านในเมืองและการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

## ภาคผนวก ก บันทึกการจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 2

(ระยะเวลา 2 วัน ระหว่างวันที่ 17-18 สิงหาคม พ.ศ. 2562

ณ โรงแรม Classic Kameo จังหวัดอยุธยา)

### บทนำ

โครงการคนเมือง 4.0 ได้ดำเนินการจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 2 ระยะเวลา 2 วัน ระหว่างวันที่ 17-18 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรม Classic Kameo จังหวัดอยุธยา มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้าของโครงการย่อยภายใต้โครงการคนเมือง 4.0 และพัฒนาต่อยอดงาน เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินกระบวนการคาดการณ์ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กิจกรรมในการประชุมครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) การนำเสนอความก้าวหน้าของนักวิจัยโครงการย่อยทั้ง 7 เรื่อง ได้แก่ การอยู่อาศัย การไร้บ้าน การทำงาน การเดินทาง การซื้อของ การเกิด และการตาย โดยแต่ละโครงการย่อยจะนำเสนอผลการกำหนดกรอบการคาดการณ์ (scoping) ความก้าวหน้าการกวาดสัญญาณ (scanning) ของสภาพปัจจุบัน แนวโน้ม และปัจจัยขับเคลื่อน และการสร้างแผนที่ระบบ (system mapping) ที่ได้ไปพัฒนาเพิ่มเติมจากการประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งที่ 1 2) การระดมสมองเพื่อปรับปรุงผลการกวาดสัญญาณชีวิตคนเมืองทั้ง 7 เรื่อง ให้มีความครอบคลุมและละเอียดมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้นำกระบวนการเดี่ยวดังกล่าวไปปฏิบัติจริงกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อไป 3) การกลุ่มวิเคราะห์และระดับความไม่แน่นอนและผลกระทบ 4) การจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อน 5) การวิเคราะห์ชั้นสาเหตุ 6) การสร้างฉากทัศน์ และ 7) การติดตามความก้าวหน้าในกิจกรรมสังเกตการณ์และขับเคลื่อนเมือง (Urban observatory & engagement) โดยคณะทำงานศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง (Urban Design and Development Center: UddC)

### การนำเสนอความก้าวหน้า

กิจกรรมนี้ ให้นักวิจัยแต่ละคนนำเสนอกรอบการคาดการณ์ (scope) เพื่อระบุให้เห็นเฉพาะเรื่องที่น่าสนใจว่ามีขอบเขตการวิเคราะห์อย่างไร รวมถึงความก้าวหน้าการกวาดสัญญาณ (scanning) ของสภาพปัจจุบัน แนวโน้ม และปัจจัยขับเคลื่อน และแผนที่ระบบ ทั้งนี้ในส่วนของการไร้บ้านในเมืองที่เป็นหนึ่งในหัวข้อการศึกษา มีประเด็นและรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### การไร้บ้าน

การไร้บ้านแบ่งออกเป็น 4 ช่วง คือ 1) ภาวะที่มีความเสี่ยงที่จะเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน เป็นกลุ่มเปราะบางและเกิดขึ้นชั่วคราว 2) กลุ่มไร้บ้านหน้าใหม่ คือ กลุ่มที่ออกจากบ้านไม่เกิน 1 ปี 3) กลุ่มไร้บ้านถาวร และ 4) กลุ่มอดีตคนไร้บ้าน

คนไร้บ้านส่วนใหญ่อาศัยอยู่ใจกลางเมือง อยู่ใกล้ศูนย์กลางทางด้านคมนาคม มีงานเล็กๆ น้อยๆ ให้ทำ คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ช่วง 40-59 ปี เป็นกลุ่มแรงงานตอนปลายที่เริ่มไม่มีความมั่นคงในชีวิต มาจากในเขตเมืองและชนบทในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ปัจจัยที่มีผล พบว่า ปัจจัยหลักเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ มีอาชีพที่ไม่มั่นคง และปัจจัยทางด้านครอบครัวเป็นปัจจัยที่ขยายผลต่อให้ตัดสินใจเป็นคนไร้บ้าน

กรอบการคาดการณ์ (Scope) คือ วิถีชีวิตของกลุ่มภาวะที่มีความเสี่ยงที่จะเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและกลุ่มไร้บ้านหน้าใหม่ ซึ่งเป็นการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงนี้ จะเป็นช่วงที่ลงทุนแล้วได้ผลคุ้มค่าที่สุด และเป็นช่วงที่สามารถเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ ในเมืองได้

#### ข้อสังเกต

- คนไร้บ้านเป็นแนวโน้มเหมือนกันทั่วโลกและเป็นปรากฏการณ์ของเมืองในปัจจุบัน

#### **การกวาดสัญญาและจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อน**

กิจกรรมนี้ จะให้นักวิจัยแต่ละกลุ่มพิจารณากวาดสัญญาเพื่อหาปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ โดยอาศัยชุดตัวขับเคลื่อนสำคัญในการกำหนดเมือง 100 ตัวของ Arup university<sup>1</sup> และให้นักวิจัยวิเคราะห์ว่าปัจจัยขับเคลื่อนใดมีผลต่อหัวข้อของตนเอง มีผลกระทบและความไม่แน่นอนมากน้อยเพียงใด โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญของแต่ละเรื่องได้

#### **การไร้บ้าน**

ประเด็นที่อยู่อาศัยปัจจัยสำคัญ คือ ราคา และนโยบายทางสังคม รูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยที่อาจทำให้คนเปราะบาง ทักษะด้านแหล่งงานที่เปลี่ยนแปลงไป อุปสงค์ต่อแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป พื้นที่ของเมือง การเปลี่ยนคนที่อยู่อาศัยในเมือง รวมถึงกระแสสิ่งแวดล้อม เช่น go green, zero waste อาจทำให้อาชีพของคนยากจนในเมือง คือ การเก็บของเก่า สร้างรายได้ได้น้อยลง

#### **การสร้างฉากทัศน์**

เป็นกิจกรรมที่ต่อยอดมาจากการกิจกรรมการพัฒนาผังระบบ (system mapping) และการวิเคราะห์ชั้นสาเหตุ (Causal-layered analysis: CLA) แล้วนำผลจากการทั้ง 2 วิธี มาพัฒนาเป็นฉากทัศน์ (scenario)

---

<sup>1</sup> ARUB. N.d. Cities Alive 100 issues shaping future cities. available:

<https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/cities-alive-100-issues-shaping-future-cities>

## การสร้างฉาบทักษะจากผลการวิเคราะห์ CLA

CLA เป็นการวิเคราะห์ตามแนวคิดภูเขาน้ำแข็ง คือ ปัญหาและปรากฏการณ์ที่เห็นและได้ยินเป็นเพียงยอดของภูเขาน้ำแข็ง แต่ในเบื้องลึกกว่านั้นมีสาเหตุเชิงระบบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งโครงสร้าง โลกทัศน์และอุดมคติของคนในสังคม รวมถึงตำนานหรือความเชื่อลึกลับที่อยู่ใต้จิตสำนึกของมนุษย์ ในกิจกรรมนี้ จะมีการวิเคราะห์ CLA

**คนไร้บ้าน** มีโลกทัศน์เกี่ยวกับคนไร้บ้านใน 3 ด้าน

- 1) การวางคนไร้บ้านเป็นมลภาวะ ซึ่งโลกทัศน์นี้จะเป็นการกีดกันคนเหล่านี้ออกจากเมืองด้วยการจัดระเบียบและมีการกีดกันไม่ให้เข้าถึงบริการหรือโครงสร้างพื้นฐานในเมือง
- 2) คนไร้บ้านในฐานะสัญลักษณ์ความล้มเหลวของรัฐ โดยสะท้อนถึงการเอาคนไร้บ้านออกจากเมือง และทอดทิ้ง ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาที่ไร้ประสิทธิภาพ
- 3) คนไร้บ้านที่มีหลักประกันทางสังคม มีสิทธิ์อยู่ในเมือง มีระบบปกป้องทางสังคม มีที่อยู่อาศัยราคาถูก และมีระบบสนับสนุนสำหรับการตั้งหลักในชีวิต

### ข้อสังเกต

- ไม่ได้ระบุถึงหน้าที่ของวัดกับคนไร้บ้าน เนื่องจากวัดถือเป็นพื้นที่สาธารณะที่ใครสามารถไปใช้ประโยชน์ก็ได้ ไม่แน่ใจว่าวัดปฏิเสธคนไร้บ้าน หรือคนไร้บ้านปฏิเสธที่จะไม่ไปวัด
- ยังไม่มีองค์ประกอบของปัจจัยขับเคลื่อน เช่น สังคมสูงวัย จะเข้ากับฉาบทักษะใดหรือไม่ เพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ เช่นผู้สูงอายุมากขึ้นผู้สูงอายุ อาจจะเป็นคนไร้บ้านมากขึ้น

## สรุปผลที่ได้จากการประชุมปฏิบัติการ

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ นักวิจัยมีกรอบการคาดการณ์ (scope) การวิเคราะห์ที่ชัดเจน และได้ทำการทบทวนสัญญาเพิ่มเติมแล้ว แต่ในบางประเด็นอาจจะต้องมีการทำการทบทวนสัญญาใหม่อีกครั้ง ว่ามีสัญญาอะไรบ้างที่จะสามารถนำมาพิจารณาในฉาบทักษะ เพื่อตรวจสอบว่าจะมีอะไรจะเกิดขึ้นในระบบที่วิเคราะห์ได้อีก

การประชุมในครั้งนี้ ยังได้พัฒนาทักษะการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่ออนาคตให้กับนักวิจัย โดยให้นักวิจัยมีการวิเคราะห์ในระดับที่ลึกมากขึ้นถึงระดับโลกทัศน์ การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อระบบมาก ซึ่งทักษะเหล่านี้จะช่วยทำให้มองเห็นและเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้ง นำไปสู่การหาแนวทางในการแทรกแซงระบบเพื่อนำไปสู่ฉาบทักษะที่คาดหวังต่อไป



### ภาคผนวก ข การจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 3

(ระยะเวลา 3 วัน ระหว่างวันที่ 10-12 มกราคม พ.ศ. 2563 ณ โรงแรมไม้แก้วดำเนิน จังหวัดราชบุรี)

#### บทนำ

โครงการคนเมือง 4.0 ได้ดำเนินการจัดประชุมปฏิบัติการการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ครั้งที่ 3 ระยะเวลา 3 วัน ระหว่างวันที่ 10-12 มกราคม พ.ศ. 2563 ณ โรงแรมไม้แก้วดำเนิน จังหวัดราชบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้าของโครงการย่อยภายใต้โครงการคนเมือง 4.0 รวมถึงการปรับปรุงและสรุปภาพฉากทัศน์ การเลือกอนาคตที่พึงประสงค์ การสร้างทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ และการพยากรณ์ย้อนกลับ และการประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์

กิจกรรมในการประชุมครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) การปรับปรุงและสรุปฉากทัศน์ และอนาคตที่พึงประสงค์ (scenarios and preferable futures) 2) การสร้างทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์และการพยากรณ์ย้อนกลับ (strategic options and back casting) และ 3) วิเคราะห์และประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์

ในรายงานส่วนนี้ จะเป็นการสรุปสาระสำคัญจากการประชุมปฏิบัติการ โดยจะสรุปสาระสำคัญของแต่ละกิจกรรม และสรุปผลที่ได้รับจากการประชุม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### การปรับปรุงและสรุปฉากทัศน์และอนาคตที่พึงประสงค์ (scenarios and preferable futures)

กิจกรรมนี้ จะให้นักวิจัยแต่ละท่านนำเสนอฉากทัศน์แสดงภาพการใช้ชีวิตเมืองในแต่ละด้าน และให้ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนาภาพอนาคตชีวิตคนเมืองในมหานครกรุงเทพ world café โดยผู้เข้าร่วมประชุมจินตนาการชีวิตของ persona ของตนเองในทุกมิติของการใช้ชีวิตที่เกี่ยวข้องกับฉากทัศน์ที่นำเสนอมา ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ให้ครอบคลุมทุกมิติตั้งแต่การเกิดไปจนถึงการตาย ในช่วงปี 2040 ผลที่ได้จะทำให้ฉากทัศน์ที่มีเนื้อหามากและละเอียดพอสำหรับการคาดการณ์ต่อไป ทั้งนี้ในส่วนของประเด็นการไร้บ้านในเมืองมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

##### การไร้บ้าน โดย อ.อนรรฆ พิทักษ์ธานิน

ฉากทัศน์ชีวิตคนเมืองของคนไร้บ้าน กำหนดปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณา 2 ปัจจัย คือ 1) การจัดการพื้นที่ของเมือง (การทำให้เป็นของเอกชน หรือการทำให้เป็นสาธารณะ) และ 2) การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (ความเป็นปัจเจก หรือความเป็นเครือญาติและชุมชน) และสามารถสร้างอนาคตทางเลือก 4 ทางเลือก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

Private property	
Individual	<b>ลานน้ำพุพารากอน</b>
	มุนนักรักวิจัย: พื้นที่สาธารณะกลายเป็นพื้นที่ส่วนตัวเพื่อการพัฒนาพาณิชย์มากขึ้น มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนาพาณิชย์มากขึ้น พื้นที่รองรับคนเปราะบาง
Collective	
	มุนนักรักวิจัย: มีการแทรกแซงที่ช่วยผู้คนที่ไร้บ้านในพื้นที่ส่วนบุคคล คนอาจจะถูกเชื่อมโยงผ่านเทคโนโลยีให้ยังมี

ลดลง มีการใช้เทคโนโลยีมาจัดการมากขึ้น แหล่งงานเล็ก ๆ หรือ informal job จะหายไป เช่น ของเหลือทิ้งต่าง ๆ จะถูกจัดการโดยบริษัทขนาดใหญ่	ความสัมพันธ์กัน มี social safety net และรัฐรองรับกลุ่มคนเปราะบาง
มุ่ม Persona: กลุ่ม MS อยู่ตัวคนเดียวในห้องขนาดเล็ก ถูกย้ายไปอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม โดดเดี่ยว เครียด และเสี่ยงที่จะโดนขับไล่ออกจากพื้นที่ แต่ก็มีโอกาสจากการค้าและการท่องเที่ยวที่เติบโตมากขึ้น ส่วนกลุ่ม MG อยู่ห้องขนาดเล็กลง เข้าร่วมอยู่กับคนอื่นประมาณ 10 คน แต่ไม่ยุ่งไม่เกี่ยวข้องกัน โดดเดี่ยว เหงา หาเช้ากินค่ำ	มุ่ม Persona: กลุ่ม MS อยู่บ้านเอื้ออาทร หรือกลับต่างจังหวัดไปอยู่กับครอบครัว หรือย้ายออกไปอยู่กับเพื่อน ส่วนกลุ่ม MG อยู่รวมกันหลายคน รู้จักกันและคอยช่วยเหลือกัน ไม่เหงา
<b>สถานีรถไฟฟ้า</b>	<b>สวนลุม</b>
มุ่มนักวิจัย: พื้นที่สาธารณะยังเป็นแหล่งที่กลุ่มเสี่ยงใช้เป็นพื้นที่ทำมาหากิน ในพื้นที่สาธารณะมี social trust ของเหลือทิ้งต่าง ๆ ถูกจัดการมากขึ้นจากกระแส zero waste และมีการใช้ซ้ำ ทำให้ของเสียเหลือน้อย ส่งผลกระทบต่อแหล่งรายได้ของคนเปราะบาง อย่างไรก็ตาม พื้นที่สาธารณะและรัฐ ยังทำหน้าที่เป็นแหล่งรองรับของคนเปราะบาง	มุ่มนักวิจัย: มีความรู้สึกเป็นครอบครัว (sense of family) มี social safety net กระแสความยั่งยืน เศรษฐกิจหมุนเวียน ยังคงเป็นตัวหนุนงานให้กับคนเปราะบาง
มุ่ม Persona: กลุ่ม MS การอยู่ใกล้แหล่งงานใจกลางเมือง มีที่สาธารณะให้ออกไปเดินเล่น มีความรู้สึกมั่นคง เป็นระยะ ๆ อาศัยอยู่ในห้องเช่าราคาถูก กลุ่ม MG มีพื้นที่บริเวณที่พักให้ออกไปเดินเล่น หายใจได้จากพื้นที่สาธารณะ มีที่อยู่อาศัยขนาดเล็กสำหรับนอน หรืออยู่ตามวัด สถานีรถไฟฟ้า มีการยกที่บันให้รัฐ และรัฐจ่ายเงินให้	มุ่ม Persona: กลุ่ม MS ใช้พื้นที่สาธารณะในการหารายได้เพิ่ม ได้สิทธิอาศัยในที่ทำงาน แต่ยังมีรายได้ต่ำ แอบนอนห้องพักที่ทำงาน กลุ่ม MG อาศัยใน public housing ที่รัฐจัดหาให้ อาศัยในพื้นที่วัด พื้นที่สาธารณะต่าง ๆ มีความเสี่ยงในการตกงาน ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะมากขึ้น

Public property

### การสร้างทางเลือกยุทธศาสตร์และการพยากรณ์ย้อนกลับ

กิจกรรมนี้จะให้แต่ละโครงการวิจัยย่อยสร้างทางเลือกเชิงกลยุทธ์ โดยการตั้งเป้าหมายที่พึงประสงค์ในอนาคต (future aspiration) หรือประเด็นอนาคตที่พึงประสงค์ (preferable future) เพื่อระบุถึงแนวทางการวิธีการ หรือนวัตกรรมที่จะทำให้นำไปสู่ภาพอนาคตที่พึงประสงค์นั้นได้ กิจกรรมในส่วนนี้ จึงเป็นแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมในการระดมสมองเพื่อสร้างทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ในส่วนของประเด็นการไร้บ้านในเมืองมีรายละเอียดของทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

#### การไร้บ้าน

- นักวิจัยและผู้เข้าร่วมระดมสมองโดยการเลือก “job security for the vulnerable” เป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ในอนาคต (future aspiration) เพราะหากมีความมั่นคงทางการงานอาชีพ กลุ่มคนเปราะบางก็จะหลุดออกมาเป็นคนไร้บ้านน้อยลง

- นวัตกรรมที่นำไปสู่ future aspiration นักวิจัยผู้เข้าร่วมทำการพยากรณ์ย้อนกลับเพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ในการทำให้เกิด job security สำหรับคนกลุ่มเปราะบาง ระดมความคิดหลักออกมาได้ดังนี้
  - i. รัฐเป็นตัวผลักดันหลัก ผ่านการใช้นวัตกรรมมาสร้างความมั่นคงทางอาชีพการงาน ทั้งการสร้างแรงจูงใจทางภาษีให้เอกชนจ้างงานคนเปราะบาง และจัดการศึกษาที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต การออกกฎหมายคุ้มครองผู้เช่า การเก็บข้อมูล (พร้อมด้วยการมี data security) เพื่อให้สามารถป้องกันงานให้คนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ควรทำให้สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของ KPI ภาครัฐ
  - ii. ภาคประชาชน การผลักดัน freelancer/gig worker union
  - iii. เอกชน บริหารจัดการ emergency shelter โดยรัฐสร้างแรงจูงใจ

#### ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

- ควรตรวจสอบนโยบายที่มีอยู่ เพื่อจะได้ไม่ต้องเสนอซ้ำซ้อน
- อาจจะต้องระบุงroupผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนมากขึ้น
- น่าจะให้มีคนที่มาเล่น role play เป็นนักเขียนนวนิยาย น่าจะเป็นคนที่มีจินตนาการ อาจจะได้มุมมองที่มากกว่านี้
- น่าจะรวมกลุ่มคนในภาคเอกชนมากขึ้น น่าจะทำให้ได้ไอเดียหรือแนวทางมากขึ้น เพราะกลุ่มที่มารวม workshop ส่วนใหญ่ยังอยู่ในกลุ่มรัฐและวิชาการ
- การจะนำเอาวิธีการแบบนี้ไปใช้กับกลุ่มชายขอบ น่าจะมีความท้าทาย โดยเฉพาะการส่งต่อไอเดีย และการดึงข้อมูลเชิงลึก (strategic thinking)
- การพูดถึงอนาคตยังไปไม่สุด ยังติดอยู่กับภาพในปัจจุบัน หรืออาจจะต้องหาคนที่มีความจินตนาการมาช่วยคิด หรือใส่ system เข้าไป

#### สรุปผลที่ได้จากการประชุมปฏิบัติการ

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ นักวิจัยมีภาพอนาคตทางเลือกที่ชัดเจนมากขึ้น โดยมีพื้นฐานมาจากข้อมูลที่นักวิจัยรวบรวมและสัมภาษณ์ ในการประชุมนี้ ยังได้มุมมองเพิ่มเติมจากการสะท้อนภาพของ persona กลุ่มต่าง ๆ ของผู้เข้าร่วมประชุม ที่ทำให้เห็นภาพความเป็นไปได้ของอนาคตในมิติที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งในขั้นต่อไปนักวิจัยจะต้องนำภาพเหล่านี้ไปยืนยันร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจริงอีกครั้ง

นอกจากนี้ ในการประชุมในครั้งนี้ ยังได้เพิ่มเติมทักษะให้นักวิจัยในการสร้างทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์กระบวนการ/วิธีการ/นวัตกรรมที่เป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ภาพอนาคตที่พึง

ประสงค์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้มองเห็นภาพทั้งกระบวนการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย มองเห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนา รวมถึงระบุให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ว่าแต่ละองค์กรมีส่วนร่วมในการพัฒนาในขั้นตอนใดและมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวนโยบายในการพัฒนาเพื่อให้บรรลุภาพอนาคตที่พึงประสงค์ได้ต่อไป

## ภาคผนวก ค สรุปการประชุมทีมวิจัย คนเมือง 4.0 ครั้งที่ 7

วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2563 เวลา 17.00 – 19.00 น.

**วาระการประชุม:** กำหนดประเด็นแนวโน้มในภาพรวม และการสร้าง meta scenario สำหรับรายงานฉบับรวม

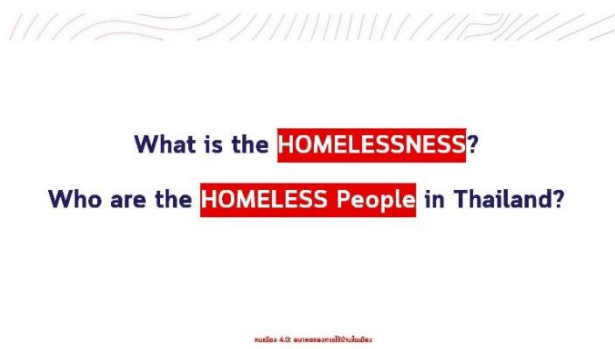
### ประเด็นภาพรวมการเปลี่ยนแปลงของไทย

- 1.1 **ระดับของความเป็นเมือง (urbanization level)** วิเคราะห์ความเป็นเมืองของประเทศไทย โดยวิเคราะห์จาก building area ของพื้นที่ที่เป็น magnet และพื้นที่โดยรอบ (เช่น เทศบาลเมือง และ อบต. ที่มีพื้นที่ต่อกับเทศบาลเมือง) เพื่อหา urbanization rate ของไทย
- 1.2 **ครอบครัวสมัยใหม่ (new modern family)** ต้องการ reframe คำว่า “ครอบครัว” คนในเมืองมี sense ของคำว่าครอบครัวแบบใหม่ที่คนให้คุณค่า ไม่ใช่ครอบครัวตามสายเลือด เช่น มีหมาแมวเป็นลูก (คนให้คุณค่ากับหมาแมวมากขึ้น จนทำให้มี pet park) กลุ่มแฟนคลับศิลปิน หรือกลุ่ม community สังคมออนไลน์ เป็นต้น
- 1.3 **Despatialization** ชีวิตเมือง ครอบครัวอาจจะไม่ได้อยู่ใน space ที่เป็นบ้านตามความหมายเดิม เนื่องจากบทบาทของ institution ต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มจะเปลี่ยนไป และมีการใช้ space ที่ผสมกันมากขึ้น เช่น วัดเคยเป็นพื้นที่สาธารณะ และเคยเป็นที่อยู่อาศัยของคนไร้บ้าน แต่เมื่อวัดเข้าสู่ภาคการท่องเที่ยวมากขึ้น ทำให้ความเป็น common ลดลง และอาจทำให้คนไร้บ้านเข้าไปอยู่ไม่ได้ หรือห้างสรรพสินค้า ที่พยายามจะทำให้คนรู้สึกว่าเป็นบ้านมากขึ้น ร้านกาแฟเป็นที่ทำงานมากขึ้น เป็นต้น ผลจากการผสมของ space จะทำให้นักผังเมืองต้องคิดไปไกลกว่าเดิม  
นอกจากนี้ ยังต้องการพิจารณาความสัมพันธ์ของ space และ institution ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีสมมติฐานว่า พื้นที่บริเวณวัดจะมีจำนวนประชากรลดลง ในขณะที่พื้นที่บริเวณ 7-11 จะมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น มีคำถามว่า วัดและ 7-11 ทำหน้าที่ให้กับคนเมืองอย่างไร เริ่มเห็นว่า 7-11 ได้พยายามสร้าง community ให้เกิดขึ้นในบริเวณร้านมากขึ้น เช่น มีที่นั่งมากขึ้น มีโต๊ะนั่งทำงาน เป็นต้น หรือแม้แต่ห้างใหญ่ ๆ ก็พยายามทำตัวเองให้เป็น common เพราะคนถวิลหาความเป็น common ซึ่งในอนาคต shopping อาจกลายเป็น common ก็ได้
- 1.4 **ดิจิทัล** เป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นแน่นอน ควรต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือสมาร์ทโฟน เพื่อดูลักษณะของคนที่ใช้
- 1.5 **ความเป็นปัจเจก (individual)** การที่คนอยู่คนเดียวมากขึ้น ทำให้สถาบันเปลี่ยนไป เช่น ครอบครัว อาจจะไม่ใช่ครอบครัวตามสายเลือด เป็นครอบครัวสมัยใหม่ และเกิดเป็นชุมชนใหม่มากขึ้น

ภาคผนวก ง ไฟล์นำเสนอความก้าวหน้า



**Proto-Homelessness and New Homelessness**

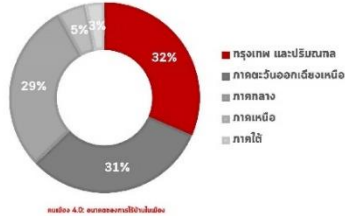


**คนไร้บ้านมีอยู่ ทุกเมืองในประเทศไทย**  
**เมือง/จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญสูงจะพบคนไร้บ้านอยู่จำนวนมาก**

กรุงเทพฯ 1,029 คน	กรุงเทพฯ 1,029 คน
เทศบาลฯ เชียงใหม่ 112 คน	นครราชสีมา 130 คน
เทศบาลฯ นครราชสีมา 79 คน	เชียงใหม่ 112 คน
เทศบาลฯ หาดใหญ่ 75 คน	สงขลา 100 คน
เทศบาลฯ ขอนแก่น 67 คน	ชลบุรี 87 คน

## กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด

32% มีภูมิลำเนาจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล



ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## คนไร้บ้านมีอายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตอยู่ที่ประมาณ 60 ปี ต่ำกว่าอายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยเกือบ 20 ปี

ส่วนใหญ่เสียชีวิตด้วยโรคติดเชื้อ จากความเสี่ยงในพื้นที่การใช้ชีวิต



72-78 ปี

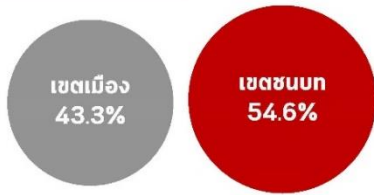


58-60 ปี

ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด

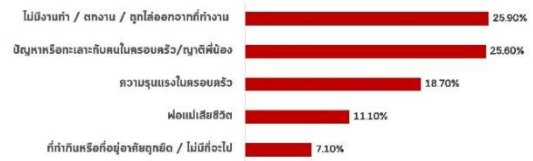
43% มาจาก "เขตเมือง" ของประเทศ



ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## "ปัญหาครอบครัว" และ "ตกงาน" ปัจจัยหลักของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

รองลงมา คือ "การขาดที่พัก" และ "ถูกไล่รื้อ" จากที่อยู่อาศัยและที่ดิน



ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## "วัยกลางคน" เสี่ยง ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ภาวะไร้บ้านเป็นช่วงหนึ่งของชีวิต

อายุมัธยฐาน (Median Age) ของคนไร้บ้าน อยู่ที่ 49 ปี ส่วนใหญ่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านตั้งแต่อายุ 40 - 45 ปี

ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## Scoping

การกำหนดกรอบ

## Scanning

การทวนสัญญาณ

## Scenario

ฉากทัศน์

ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

14

## แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

- Demographic and Households: ประชากรและครัวเรือน
- Technology: เทคโนโลยี
- Economics: เศรษฐกิจ
- Urban Landscape: พื้นที่เมือง
- Environment: สิ่งแวดล้อม
- Value: คุณค่า

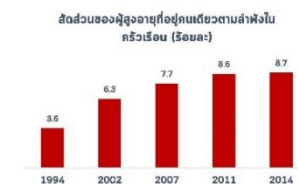
ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

## แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

- Demographic and Households: ประชากรและครัวเรือน
- Technology: เทคโนโลยี
- Economics: เศรษฐกิจ
- Urban Landscape: พื้นที่เมือง
- Environment: สิ่งแวดล้อม
- Value: คุณค่า

ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร

จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวตามลำพังในครัวเรือน (ร้อยละ)



ร้อยละ 4.0: รวมกรุงเทพมหานคร



### แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

- Demographic and Households ประชากรและครัวเรือน
- Technology เทคโนโลยี
- Economics เศรษฐกิจ
- Urban Landscape พื้นที่เมือง
- Environment สิ่งแวดล้อม
- Values คุณค่า

#### ภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงและปริมาณที่มากขึ้น



รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ © Thomson Reuters Foundation

### แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

- Demographic and Households ประชากรและครัวเรือน
- Technology เทคโนโลยี
- Economics เศรษฐกิจ
- Urban Landscape พื้นที่เมือง
- Environment สิ่งแวดล้อม
- Values คุณค่า

#### ความโอนอ้อมมาของสังคมที่น้อยลงส่งผลต่อความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้าน



รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ © ITRENDIA

### แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

- Demographic and Households ประชากรและครัวเรือน
- Technology เทคโนโลยี
- Economics เศรษฐกิจ
- Urban Landscape พื้นที่เมือง
- Environment สิ่งแวดล้อม
- Values คุณค่า

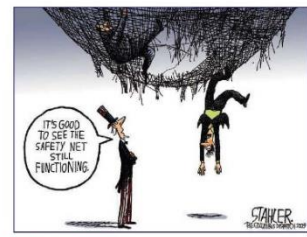
#### เทรนด์ "Zero Waste" "Circular Economy" เพิ่มมากขึ้น



รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ ©

### แนวโน้มและปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

#### การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านสวัสดิการของรัฐ



รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ © http://the-english-spotlight.blogspot.com/

## Scoping

การกำหนดขอบเขต

## Scanning

การทวนสัญญาณ

## Scenario

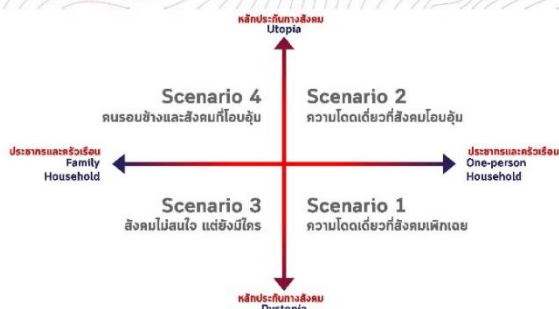
ฉากทัศน์

รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ ©

29

		ผลกระทบ		
		สูง	กลาง	ต่ำ
ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ	สูง	แนวโน้มระดับสวัสดิการและหลักประกันทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางประชากรและครัวเรือน	เทรนด์ "Zero Waste" "Circular Economy"	Big Data
	กลาง	ความเหลื่อมล้ำเศรษฐกิจสังคม	การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต ความโอนอ้อมมาของสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต	การอพยพย้ายถิ่นของผู้อพยพ
	ต่ำ	การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและระดับน้ำทะเล ราคาที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น	การเข้าสู่สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงขนาดประชากรเมือง การเปลี่ยนแปลงวิถีของพื้นที่สาธารณะ	การพัฒนาเทคโนโลยีก่อสร้าง

รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ ©



### Scenario 1: ความโตเต็มที่สังคมเพิกเฉย

#### การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านเพิ่มมากขึ้นในระดับสูง

- ประชากร**
  - One-person Household: ไร้ที่พึ่งพิงยามฉุกเฉิน
  - ประชากรมี resilience ต่อกการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ต่ำ
- เศรษฐกิจ**
  - Unskilled labor และ Semi-skilled labor รวมถึง Informal labor มีความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้
  - ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมสูง การเคลื่อนย้ายสังคม (Social Mobility) ต่ำ
- หลักประกันทางสังคม**
  - ไม่มี Social Safety Net /สวัสดิการไม่ครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการได้เพียงพอ
- คุณค่า**
  - ต่างกันต่างอยู่และเพิกเฉยต่อกัน

รูปที่ 4.2: ภาพประกอบเป็นต้นฉบับ ©



## Scenario 2: ความโดดเดี่ยวที่สังคมโอบอุ้ม

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านเพิ่มมากขึ้นในระดับต่ำ

### ประชากร

- One-person Household: ไร้ที่พึ่งพึ่งยามฉุกเฉิน
- ประชากรมี resilience ต่ำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ต่ำ

### เศรษฐกิจ

- Unskilled labor และ Semi-skilled labor รวมถึง Informal labor มีความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้
- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง การเลื่อนชั้นทางสังคม (Social Mobility) ต่ำ

### หลักประกันทางสังคม

- สวัสดิการอาจไม่ครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการได้เพียงพอ
- สังคมหรือชุมชนยังสามารถทำหน้าที่เป็น Social Safety Net

### คุณค่า

- ชุมชนและสังคมยังมีความโอบอุ้มอารี

## Scenario 3: สังคมไม่สนใจ แต่ยังมีใคร

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านเพิ่มมากขึ้นในระดับต่ำ และมีแนวโน้มของการไร้บ้านที่ครอบครัวเพิ่มขึ้น

### ประชากร

- Family Household: มีครอบครัวเป็นที่พึ่ง
- ประชากรมี resilience ต่ำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจปานกลาง

### เศรษฐกิจ

- Unskilled labor และ Semi-skilled labor รวมถึง Informal labor มีความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้
- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง การเลื่อนชั้นทางสังคม (Social Mobility) ต่ำ

### หลักประกันทางสังคม

- สวัสดิการอาจไม่ครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการได้เพียงพอ
- สังคมหรือชุมชนไม่สามารถทำหน้าที่เป็น Social Safety Net

### คุณค่า

- ความเป็นชุมชนและการช่วยเหลือในชุมชนน้อย

## Scenario 4: คนรอบข้างและสังคมที่โอบอุ้ม

การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านลดน้อยลง

### ประชากร

- Family Household: มีครอบครัวเป็นที่พึ่ง
- ครัวเรือนสามารถหนักทุกข์แลมาชิก

### เศรษฐกิจ

- Unskilled labor และ Semi-skilled labor รวมถึง Informal labor มีความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้
- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง การเลื่อนชั้นทางสังคม (Social Mobility) ต่ำ

### หลักประกันทางสังคม

- สวัสดิการครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการได้เพียงพอ
- ชุมชนสามารถสร้างระบบป้องกันกลุ่มเปราะบางในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

### คุณค่า

- โลกทัศน์ทางสังคมยังมีความเห็นอกเห็นใจกับกลุ่มเปราะบางในทางสังคม หรือที่ละเว้นมือเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือ



ภาพโดย A.D. สรรพสมบัติช่างศิลป์

Source: The Digital Agency  
The digital, data, and analytics toolkits can address a range of homelessness-related issues:



Source: The Digital Agency



ภาพโดย A.D. สรรพสมบัติช่างศิลป์



ภาพโดย A.D. สรรพสมบัติช่างศิลป์

THANK YOU

ภาคผนวก จ บทความนำเสนอ

บทความ “The Future of Homelessness and the Urban Vulnerable in Bangkok” นำเสนอในงานประชุมวิชาการ IX International Academic Conference “Foresight and Science, Technology and Innovation Policy”

ณ HSE University (Moscow, Russia วันที่ 20-22 พฤศจิกายน 2562

## **The Future of Homelessness and the Urban Vulnerable in Bangkok**

**Anuk Pitukthanin**

**Chertalay Suwanpanich**

**Mekong Studies Center, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University**

Homelessness is one of the most vulnerable conditions of human life in the city. It is linked not only to housing instability but also to income instability, insecurity and risks. Present studies about homelessness have shown that factors leading to homelessness are different depending on social contexts. However, the factors can be classified into the following: economic structure, society and family, and policy. Other studies have also shown that change in the number of homeless persons varies directly with the level of inequality in society.

In Thailand, homeless persons and people entering homelessness encounter risks and have lower quality of life than other population in society. A study by Chayanis Kono reveals that the life expectancy of the homeless, a significant indicator of quality of life, is shorter than the average population and such instance can be seen in the United Kingdom. In Thailand, homeless people's life expectancy is around 60 years, 15 years shorter than the life expectancy of the average population at 75 years old. (Chayanis Kono, 2017). In addition, people who have been experiencing homelessness for a long time will have both physical and mental problems, and the hope to establish oneself is diminished. (Awirutworakul, T., Pitukthanin, A., Chiangchaisakulthai, K., Anukul, C., & Vallibhakara, S. A.-O, 2018; Anuk Pitukthanin, 2017)

Other than studies that have shown characteristics of homelessness and its linkage to economic, social and policy changes, there are some foresight studies that discuss trends that are going to affect homelessness and entry into homelessness. The Future of Homelessness?: The external environment and its impact on homelessness, a 2002 report written by Joe Saxton and Elisha Evans, explores the scenario building of the homeless in the UK in 2020 and reveals that it will be driven by two landscapes: the political and socioeconomic. The former is a result of welfare changes by the National Health Service and the 2002 Homeless Act. The latter, the social and economic, consists of 1) an increase in ageing population, some of whom will be dependents 2) changes in housing characteristics, less people will get married, live together without getting married or more will live alone 3) more divorce 4) housing shortage in many big cities 5) increase in poverty in many cities 6) change of donation and charity 7)

increase in homeless population who will be dependents (Saxton & Evans, 2002). In a similar manner, a report named Homelessness projections: Core homelessness in Great Britain (2017) analyses drivers that affect trends and changes in the number of homeless in the UK in 2014. The writer, Glen Bramley, divides the drivers into four: 1) poverty that creates vulnerabilities and risks of entry into homelessness 2) proportion of those who have access to housing in relation to price and availability 3) changes in characteristics of population and family, for instance, change in household composition: lone-parent family and age proportion of family members 4) financial support and other kinds of support. In this report, Bramley projects scenarios of homelessness from the following drivers: first is the welfare cuts plan which are implemented during 2016 - 2021 and will significantly lead to an increase of the poor and the risk groups (in entering homelessness). The second is an increase in housing supply which includes social/affordable housing which will lead to a significant decrease in the homeless population (9% in 2026, 15% in 2031 and 19% in 2036). The third scenario is the maximal prevention by organisations and locals who successfully build prevention system that prevents the vulnerable and risk groups, whom this report calls “core homeless”, from entering homelessness. This will reduce the number of homeless to 22% in 2021 and 27% in 2026. The fourth scenario is the regional integration for economic efficiency that will decrease the number of homeless since the vulnerable will move out of the economically poor region (Bramley, 2017).

Nonetheless, up until now there has never been a foresight study into the future of homelessness in Thailand. This article is such attempt to draw scenarios of entering homelessness in Bangkok and its connection to changes especially in socioeconomic, political, policy, worldview and the environmental factors.

### **Scoping/framing**

The scoping and framing of homelessness here covers the entry into homeless of the vulnerable and the new homeless since it is the phase that reflects “state of vulnerability” in terms of urban housing, which is evidently linked with inequality and insecurity, in relation to society, culture and policy. The transitional stage is also significant because it is a “reversal point” of the population on the verge of entering homelessness, it is the phase when social investment is most effective. Study of the “transitional stage” broadens understanding of the vulnerabilities of the urban dwellers and it is fundamental to future policymaking which will provide for the population that are affected by economic and social change.

### **Methodology and analytical framework**

This article employs foresight study methodology to display future scenarios of the entry into homelessness and homelessness in Bangkok in the next 20 years. Results in this study are from literature review, workshops with experts on urban studies and conducting horizon scanning according to STEEPV framework to identify societal, economic, political, environmental and spatial drivers. Workshops with experts on urban studies to build future view is the basis of the scenario building on homelessness and the entry into homelessness in Bangkok in this study.

### **Horizon Scanning: Trends and Drivers that Impact Urban Homelessness in Bangkok**

Literature review on homelessness in Thailand and abroad, and foresight studies on homelessness in other countries are analyzed by a strategic foresight tool, STEEPV, to identify trends and drivers that will exert their influence on future homelessness and the entry into it.

### **Demographic and Social Trend**

Social and demographic changes are factors that have an impact on homelessness and entry into homelessness. Ageing society and changes in household characteristics are ones of such factors.

#### *Ageing Society*

Ageing society or the change in age structure of a society becoming an ageing one results in having more dependents, insufficient governmental support, ineffective care from families and communities, and stress among families that must care for the elderly. Statistics from the National Statistical Office of Thailand shows that the ratio of elderly dependents defined as the proportion between the elderly (aged over 60) and the working age population (aged 15-59) increases from 18.1% in 2011 to 22.3% in 2014 and 25.3% in 2017. Likewise, the percentage of the elderly living alone increases from 8.7% in 2014 to 10.8% in 2017 (National Statistical Office of Thailand, 2018). The current situation is a trend that will shape homelessness and vulnerabilities of urban dwellers.

#### *Changes in Housing Characteristics*

Living alone, a trend that is likely to increase, lack of family support or relatives support that acts as a social safety net, are the situations that lead to vulnerabilities and risks of becoming homeless. Statistics from the National Statistical Office of Thailand reveals that from 2007 - 2015, one-person households in Thailand almost double, from around two million in 2007 to 3.8 million in 2015 (National Statistical Office of Thailand, 2016).

### **Technological Trend**

A significant trend that is going to impact homelessness and entry into homelessness in Bangkok is the technological changes which include the growth of Big Data and its utilization to support welfare and the implementation of policy, both by the government and the civil society.

#### *Technology Disruption*

The transition into digital age, artificial intelligence and automation affects job demand and unemployment in unskilled and semi-skilled labour. This is a trend that is going to influence homelessness, entry into homelessness and increased vulnerabilities in urban dwellers. A report from the International Labour Organization (ILO) indicates that the change is going to have a strong impact on the ASEAN labour, especially in the automotive and textile industries where robots, automation and 3D printing could replace human labour (International Labour Organization (ILO), 2016).

### *Big Data Analytics*

Development of Big Data analytics is likely to build a system that prevents entry into homelessness. Big Data could assist government and civil society that work on homelessness and the vulnerable to effectively prevent entry into homelessness and gain access to those vulnerable to homelessness

### **Economic Trend**

Rapid economic changes both in terms of economic structure and mode of production, economic inequality and financial crisis, and increase in rental and housing prices are the trends that are going to affect homelessness and entry into homelessness in the future.

#### *Change in economic structure and financial crisis*

The vulnerable social groups in the city are the riskiest ones. Change in economic structure and financial crisis forces urban labour, particularly the unskilled and semi-skilled labour, to undertake swift changes and risk to enter homelessness since the demography lacks capital and social safety net, resulting in having lower resilience towards economic change.

#### *Housing price and urban inequality*

Economic inequality in urban area determines the cost of living. The higher cost of living which varies inversely with income hinders the vulnerable from living a quality life, drives them towards risk to homelessness, and prevents the exit from homelessness. In addition, increase in land, housing and rental price from economic development and speculations is going to significantly impact housing inaccessibility and loss of housing in those who subsist on low income, which is also a risk of entry into homelessness.

### **Urban Landscape**

Urban space is a resource that the vulnerable and those risky to homelessness use as a life anchor. Changes in the utilization of urban landscape results in changes in homelessness and entry to homelessness.

#### *Commercialization of Urban Space*

The trend of hyper-regulation and modification of public space for commercial interests results in the shrinking of public space which is a resource for the vulnerable and those entering homelessness. Space at train stations, bus stations, temples and religious places are more likely to be hyper-regulated for the sake of orderliness, cleanliness and the city image as a tourist destination. In the same manner, street vendors, a job which is a source of income for the vulnerable, are more likely to be hyper-regulated.

### **Environmental Trend**

Natural disasters and climate change are a driver of instantaneous insecurity and the loss of housing which is a risk to homelessness among the demography with lower resilience to socio-economic change.

### **Trend of Values**

The level of hospitality, care for family members and relatives and communities' members, and charity, are linked to social safety net that acts as a prevention of entry into homelessness. Such values and worldview are likely to diminish and this is going to affect the entry into homelessness.

### **The Future of Homelessness in Bangkok**

The trends and drivers analyzed from literature review on homelessness and entry into homelessness, horizon scanning and future view workshops lead to the scenario building of future homelessness as the following:

#### **1. Isolation and apathy from society**

Entry into homelessness and homeless population will increase because the unskilled, semi-skilled informal labour lack career and financial stability and have low resilience to socioeconomic change. In addition, more one-person households are going to affect the overall social safety net, at the same time, society will not be able to support these vulnerable groups because of their isolation, worldview and value of apathy in society. In this scenario, if the government or civil society can provide support or act as a social safety net, the entry into homelessness might lower.

#### **2. Isolation in the embrace of society**

Even though the one-person households might increase, if society and community can act as a social safety net, the homeless population will not increase as much as in the first scenario. The homeless will receive support from society; nevertheless, the homeless and those vulnerable to homelessness will increase because of one-person households and ageing population who have low resilience to both individual and macro socioeconomic changes.

#### **3. Apathetic society with someone to lean on**

In this scenario, the increase in one-person households is not high but the worldview towards the urban space changes. Sense of community will weaken and this will result in the lack of social safety net for the homeless living in public space and in shelters. Similarly, family homelessness might increase or there will be drivers from family violence or pressure that forces people to enter homelessness. However, in this scenario if the government and the civil society can create a welfare system to replace care from communities, homelessness will not increase substantially.

#### **4. In the embrace of society and the people**

In this last scenario, homelessness and entry into homelessness will lessen considerably because people will still live in family households and the society's hospitable worldview still thrives. The society is willing to support and assist the vulnerable, communities can create effective homelessness preventive system

and families care for their members. This will result in a comprehensive social safety net for all.

## References

- Anuk Pitukthanin et al. (2016) *In-Depth Census on the Homeless in Bangkok and Related Areas: A Research*. Bangkok: Thai Health Promotion Foundation.
- Anuk Pitukthanin (2017). *(Why Are) People Homeless: Report on the State of Injustice*. Bangkok: Academics for Social Justice Network Thai Health Promotion Foundation.
- Awirutworakul, T., Pitukthanin, A., Chiangchaisakulthai, K., Anukul, C., & Vallibhakara, S. A.-O. (2018). Prevalence of Psychiatric Disorders in Homeless Population in Bangkok, Thailand. *Journal of the Medical Association of Thailand*, 1065-1071.
- Bramley, G. (2017). *Homelessness projections: Core homelessness in Great Britain*. London: Crisis UK.
- Chayanis Kono. (2017) *Life Expectancy and Deaths and Homeless People in Bangkok: A Report*. Bangkok: Knowledge Enhancement for Health and Quality of Life of the Homeless Programme, Thai Health Promotion Foundation.
- National Statistical Office of Thailand. (2018). *Census of Elderly Population in Thailand in 2018: A Report*. National Statistical Office of Thailand  
<http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/info/Infographic59/1.Population/4.Population.pdf>.
- National Statistical Office of Thailand. (2016). *Well-Informed Statistics: More Thais Live Alone*. Retrieved from National Statistical Office of Thailand:  
<http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/info/Infographic59/1.Population/4.Population.pdf>.
- International Labour Organization (ILO). (2016). *ASEAN in transformation: How technology is changing jobs and enterprises*. International Labour Organization (ILO).
- Saxton, J., & Evans, E. (2002). *The Future of Homelessness?: The external environment and its impact on homelessness*. nfpSynergy.

## ภาคผนวก ฉ ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคตการไร้บ้านในเมืองและการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

### ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคตการไร้บ้านในเมืองและการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

ภาวะไร้บ้านหรือการไร้บ้านเป็นปรากฏการณ์ที่มาพร้อมกับความเป็นเมือง แม้จะปรากฏภาวะไร้บ้านในชนบทหากแต่ก็มีสัดส่วนไม่มากนัก ทั้งนี้ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหาด้วยตนเอง (problem per se) หากแต่เป็นผลลัพธ์ของปัญหา (result of the problem) ที่ไม่จำกัดเฉพาะการเข้าถึงที่อยู่อาศัยหรือการสูญเสียที่อยู่อาศัย หากแต่มีความสัมพันธ์กับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความเปลี่ยนแปลงทางประชากร ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการผลิตและเศรษฐกิจของประเทศ ประสิทธิภาพและความครอบคลุมของนโยบายสวัสดิการสังคมและแรงงาน และการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมและชนชั้น แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาวะไร้บ้านกับแต่ละประเด็นปัญหาก็จะมีความแตกต่างและมีความเฉพาะในแต่ละเมืองหรือประเทศ หากแต่ประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจและความยากจน ความไม่มั่นคงทางด้านรายได้และการว่างงาน ความไม่ครอบคลุมของระบบคุ้มครองทางสังคม ที่ส่งผลต่อการสูญเสียและเข้าไม่ถึงที่อยู่อาศัยนั้น ดูจะเป็นปัญหาร่วมในหลายเมืองที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

ในส่วนของประเทศไทย การสำรวจเจนนับคนไร้บ้านทั่วประเทศ ในปี 2562 พบประชากรที่เข้าสู่ภาวะไร้บ้านในเขตเมืองของทุกจังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด (ประมาณร้อยละ 38) รองลงมา คือ นครราชสีมา (ร้อยละ 5) เชียงใหม่ (ร้อยละ 4) สงขลา (ร้อยละ 4) ชลบุรี (ร้อยละ 3) และขอนแก่น (ร้อยละ 3)<sup>2</sup> การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ความยากจน การว่างงาน และความไม่มั่นคงทางรายได้ และปัจจัยทางสังคมและครอบครัว ได้แก่ ความตึงเครียดและความขัดแย้งในครัวเรือน<sup>3</sup> ซึ่งทั้งสองปัจจัยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญของปัญหาทางสังคมและครอบครัว นอกจากนี้ การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านของประชากรยังส่งผลต่อความเสี่ยงต่อการมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย ประชากรในภาวะไร้บ้านจะมีอายุ

---

<sup>2</sup> อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และ นพพรณ พรหมศรี, *สรุปภาพรวมข้อมูลการสำรวจเจนนับคนไร้บ้านทั่วประเทศ* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2563).

<sup>3</sup> อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ, *การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2559).



เฉลี่ยที่เสียชีวิตต่ำกว่าอายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยประมาณ 15 ปี และมีสาเหตุการเสียชีวิตที่สัมพันธ์กับความเสถียรในการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ อาทิ การติดเชื้อในร่างกาย<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี ควรกล่าวด้วยว่าการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านมิได้มีลักษณะคงที่ (static) หากแต่มีความเป็นพลวัต (dynamic) ประชากรในภาวะไร้บ้านมิได้ไร้บ้านตั้งแต่กำเนิด มีความแตกต่างในเชิงลักษณะทางประชากรในแต่ละระยะ (stage) ของการไร้บ้าน และมีการเปลี่ยนสถานะจากการมีบ้านและการไร้บ้านในหลายช่วงเวลา โดยเฉพาะประชากรที่อยู่ในภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้าน (proto-homelessness) ที่เป็นระยะของภาวะไร้บ้านที่มีการสลับเปลี่ยนระหว่างภาวะไร้บ้านกับการมีบ้าน ในช่วงเวลาที่ผ่านมาระยะนี้ปัญหาภาวะไร้บ้านของประเทศดูจะมีจุดเน้นที่การดำเนินการกับกลุ่มคนไร้บ้านถาวร (permanent homeless) เป็นสำคัญ ผ่านรูปแบบของการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพในหลายมิติ อย่างไรก็ดี งานศึกษาจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการรับมือกับปัญหาภาวะไร้บ้าน และจำเป็นต้องมีการดำเนินการนโยบายในเชิงป้องกัน (preventive policy) ต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร โดยมีจุดเน้นที่ประชากรในภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านอันเป็นอันเป็นช่วงรอยต่อที่มีความสำคัญ และกลุ่มประชากรในภาวะดังกล่าวยังมิได้รับความเสี่ยงจากการอยู่ในภาวะไร้บ้านอันยาวนานที่มีต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพ ในทางเดียวกัน ภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านยังเป็นสถานะที่สะท้อนให้เห็นความเปราะบางของเมืองที่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม พื้นที่ และการอยู่อาศัยของเมืองในอนาคตได้อย่างชัดเจน

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านหรือภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านมีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ส่งผลต่อเงื่อนไขของชีวิตและความเปราะบางในเมืองในหลายมิติทั้งในเชิงเศรษฐกิจสังคม ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการใช้พื้นที่ นอกจากนี้ แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะมีลักษณะของความไม่แน่นอนที่สูงขึ้น พร้อมกับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ที่มีแนวโน้มรุนแรงและกว้างขวาง ในแง่นี้ การรับมือและป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบยุทธศาสตร์กับความเปลี่ยนแปลงและความพลิกผันในอนาคต ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การปรับบทบาทและความหมายของรัฐในการจัดการภาวะไร้บ้านและภาวะก้ำกึ่งต่อการไร้บ้านภายใต้ความพลิกผันของเมืองในอนาคต (the redefinition of state's meaning and role in the management of homelessness and proto-homelessness under the uncertainty of urban future) จะเป็นแนวยุทธศาสตร์ที่จะสามารถเตรียมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ส่งผลต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต และเป็นการดำเนินการที่จะนำไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ต่อภาวะไร้บ้านในเมือง ยุทธศาสตร์ดังกล่าวตั้งอยู่ในกรอบคิดที่ว่าจากแนวโน้ม

---

<sup>4</sup> ชญานิศวรร โคโณะ,การศึกษาอายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: แผนงานสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาวะและคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2560).

ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่มีลักษณะของความไม่แน่นอนที่สูงและมีแนวโน้มของความเสียหายรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝัน ภาครัฐและระบบราชการจะไม่สามารถรับมือได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมภายใต้สัญญาประชาคมใหม่ (new social contract) ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นได้เข้ามาจัดการรับมือกับปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต โดยเฉพาะการสร้างตาข่ายปลอดภัย (safety net) อันสามารถรองรับกลุ่มประชากรเปราะบางและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อการไร้บ้านของเมืองในอนาคตไม่ให้เข้าสู่ภาวะไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคตการไร้บ้านในเมืองและการป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ 1) การไร้บ้านในอนาคตฐานของเมือง 2) การไร้บ้านในอนาคตที่พึ่งประสงค์ของเมือง 3) ข้อเสนอเพื่อดำเนินการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต

#### การไร้บ้านในอนาคตฐานของเมือง

แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของเมืองในมิติต่างๆ ในอนาคตจะส่งผลอย่างสำคัญให้การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและประชากรในภาวะกำกึ่งต่อภาวะไร้บ้านมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากปัจจัยความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ที่ทำให้กลุ่มเปราะบางในเมืองไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นพื้นฐานของความมั่นคงและหลักประกันในชีวิต 2) ค่าครองชีพและที่อยู่อาศัยในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น ที่ทำให้ผู้มีรายได้น้อยและประชากรที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้มีความเสี่ยงในการสูญเสียที่อยู่อาศัยและไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม 3) การเพิ่มจำนวนของครัวเรือนตัวคนเดียว (one-person household) และการเข้าสู่สังคมสูงวัยและผู้สูงอายุที่อยู่ตัวคนเดียว ที่ส่งผลให้ประชากรที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงแต่ไม่มีผู้ดูแลช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นและเพิ่มความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน 5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานที่มีความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ การจ้างงานและการทำงานที่มีลักษณะสัญญาระยะสั้น (short-term contract) การทำงานบนแพลตฟอร์ม และการทำงานแบบกิ๊ก จะส่งผลกระทบต่อขาดหลักประกันทางรายได้และการว่างงาน รวมถึงความไม่มั่นคงจากการทำงานเพิ่มมากขึ้น อันเป็นความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านภายใต้บริบทความเหลื่อมล้ำและค่าครองชีพในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น 6) การแทนที่ของหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ที่ส่งผลต่อการว่างงานของแรงงานในเมืองที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะประชากรที่อยู่ในช่วงวัยแรงงานตอนปลายและเป็นแรงงานไร้ทักษะที่ไม่สามารถเพิ่มทักษะและพัฒนาทักษะ (reskill and upskill) และกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ 7) การจัดระเบียบพื้นที่ย่านการค้าและการท่องเที่ยวของเมือง ที่ส่งผลให้กลุ่มเปราะบางและมีผู้มีรายได้น้อยของเมืองไม่สามารถใช้เป็นพื้นที่พึ่งพิงในการหารายได้ 8) ความรุนแรงและความถี่ที่เพิ่มมากขึ้นของภัยธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลันที่เพิ่มมากขึ้น อันนำไปสู่ความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านและ

ภาวะไร้บ้านชั่วคราวที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงส่งผลต่อการอพยพย้ายถิ่นอย่างฉับพลันของผู้คนที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

## การไร้บ้านในอนาคตพึงประสงค์ของเมือง

จากงานวิจัยได้สร้างภาพอนาคตที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูงทั้งหมด 4 ฉากทัศน์ คือ 1) สวนผักคนเมือง (street garden): พื้นที่สาธารณะของรัฐหรือเอกชนในเมืองยังเป็นที่พึ่งและความเอื้ออาทรยังคงอยู่ 2) สวนผักริมรั้ว (wall garden): พื้นที่สาธารณะในเมืองลดน้อยลงและพึ่งพิงได้น้อยลง แต่เมืองยังคงมีความเอื้ออาทร 3) สวนผักคอนโด (balcony garden): ความเป็นปัจเจกชนที่สูงพร้อมกับระดับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่สูง พื้นที่สาธารณะน้อยลงหรือไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงได้ และ 4) สวนผักลอยฟ้า (rooftop garden): พื้นที่สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแต่คนเมืองมีความเป็นปัจเจกสูงและต่างคนต่างอยู่

การเลือกภาพอนาคตที่พึงประสงค์จาก 4 ฉากทัศน์ข้างต้น ได้มีการเลือกฉากทัศน์อนาคตพึงประสงค์ของการไร้บ้านในเมืองจากการประชุมเชิงปฏิบัติการและภายใต้กรอบของความเสมอภาค (equity) ความยั่งยืน (sustainability) และประสิทธิภาพ (efficiency) อันได้แก่ 1) ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการใช้ชีวิตเมืองของกลุ่มเปราะบาง 2) ความสามารถในการปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างยั่งยืน 3) ความเปลี่ยนแปลงทางประชากรและวิถีชีวิตของเมือง และ 4) ความท้าทายในการพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ จากกระบวนการดังกล่าวได้มีการเลือก สวนผักคนเมือง (street garden) ในฐานะภาพอนาคตพึงประสงค์ที่สุดของการไร้บ้านในเมือง ซึ่งกลุ่มเปราะบางในเมืองในฉากทัศน์ดังกล่าวยังสามารถลดความเปราะบางจากการพึ่งพาพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะของเมืองที่ขยายตัวขึ้นพร้อมกับความเอื้ออาทรทางสังคมที่ยังดำรงอยู่

ในฉากทัศน์อนาคตที่พึงประสงค์นี้ กรุงเทพมหานคร จะเป็นเมืองที่มีพื้นที่สาธารณะเพิ่มขึ้นทั้งจากการพัฒนาของรัฐและเอกชน การเข้าถึงพื้นที่สาธารณะดังกล่าวมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยึดพิงของกลุ่มเปราะบาง ในทางเดียวกัน โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและที่อยู่อาศัยของเมืองจะมีการออกแบบและสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการเป็นตาข่ายปลอดภัยให้กับกลุ่มเปราะบางในเมือง ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจในเมืองจะไม่สูงมากนัก การเข้าถึงทรัพยากรพื้นที่ ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม บริการสาธารณะ และระบบคุ้มครองทางสังคมของประชากรในเขตเมืองมีความทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม รวมถึงความเอื้ออาทรทางสังคมจากเครือข่ายทางสังคมในรูปแบบต่างๆ ที่ยังคงแน่นแฟ้นจะมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนกลุ่มเปราะบางที่มีความหลากหลายของเมืองในอนาคตอย่างครอบคลุม

## ข้อเสนอเพื่อดำเนินการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต

### 1. ยุทธศาสตร์ที่ 1: ระบบที่อยู่อาศัยครบวงจรเพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านถาวร

1.1. นโยบายแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) การพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉินจากการแปลงบางส่วนของพื้นที่และสถานที่สาธารณะ อาทิ ย่านสถานีขนส่งหมอชิต ย่านสถานีรถไฟ หรือศาสนสถานในย่านเมืองเก่า จะช่วยให้กลุ่มเปราะบางในเมืองและประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านที่ประสบภาวะผันผวนและความไม่มั่นคงจากการเปลี่ยนแปลงของเมืองในอนาคตสามารถเข้าถึงระบบการช่วยเหลือฉุกเฉินได้อย่างครอบคลุมและลดความเสี่ยงจากการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ในทางเดียวกัน ศูนย์พักฉุกเฉินดังกล่าวนี้ยังมีความยืดหยุ่นในการขยายขีดความสามารถเพื่อรองรับการสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลันและการไร้บ้านชั่วคราวที่เกิดจากผลกระทบของภัยพิบัติหรือวิกฤติเศรษฐกิจได้เช่นกัน

1.2. นโยบายเปลี่ยนห้องว่างให้เป็นที่พักระยะผ่าน (transitional shelter) เพื่อรองรับกลุ่มเปราะบางในเมืองและประชากรในภาวะกำลังต่อการไร้บ้านหลังการได้รับความช่วยเหลือฉุกเฉินให้สามารถตั้งหลักชีวิตได้อย่างยั่งยืน ผ่านการสนับสนุนที่พักระยะกลาง (6-12 เดือน) พร้อมระบบการดูแลสนับสนุนทางด้านทักษะแรงงาน การเข้าถึงแหล่งงาน และการฟื้นฟูที่จำเป็น ทั้งนี้ การพัฒนาที่พักระยะผ่านที่เปลี่ยนจากห้องว่างในโครงการอสังหาริมทรัพย์ในเมืองจะช่วยให้ประชากรเปราะบางที่มีที่อยู่อาศัยที่ใกล้แหล่งงาน ภาครัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยแต่ใช้การเช่าระยะยาวและพัฒนาระบบสารสนเทศของที่อยู่อาศัยในประเภทและระดับต่างๆ (housing database) รวมถึงช่วยลดหน่วยว่างในโครงการที่อยู่อาศัย

1.3. นโยบายบัตรกำนัลที่อยู่อาศัย (housing voucher) สำหรับกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้ความช่วยเหลือการเช่าที่อยู่อาศัย (rental assistance) สำหรับกลุ่มประชากรที่ผ่านระบบดูแลในที่อยู่อาศัยระยะผ่านให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน และประชากรผู้มีรายได้น้อยและมีความเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านไม่เกิดความสูญเสียทางที่อยู่อาศัย นโยบายนี้จะดำเนินการควบคู่กับฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบางในเมืองที่พัฒนาจากพฤติกรรมการอุปโภคบริโภคและ Big Data ทำให้สามารถสนับสนุนกลุ่มประชากรเป้าหมายได้ในระดับมูลค่าที่แตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมและความช่วยเหลือที่ต้องการ

1.4. นโยบายการกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (FAR Bonus) ในโครงการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนจะได้รับแรงจูงใจจากการกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่เอกชนจะสามารถสร้างพื้นที่ใช้สอยและทำประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่อาศัยและการค้าได้มากขึ้นหากมีการกำหนดสัดส่วนให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มี

รายได้น้อยในโครงการ ภาครัฐจะมีบทบาทในการกำกับดูแลในประเด็นด้านราคาที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้ ความครอบคลุมในการเข้าถึงของผู้มีรายได้น้อย คุณภาพที่เหมาะสมของที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในทางที่อยู่อาศัยและไม่นำไปสู่การเก็งกำไร

**1.5. นโยบายการสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนกับภาคเอกชนในการพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉิน (emergency shelter) หรือศูนย์พักสำหรับดูแลกลุ่มเปราะบางในเมือง** การพัฒนาศูนย์พักฉุกเฉินหรือศูนย์พักสำหรับประชากรเปราะบางที่ต้องการระบบดูแลในระยะยาวโดยภาคเอกชนยังเป็นอีกนโยบายหนึ่งที่มีความสำคัญในนโยบายนี้ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก และภาครัฐมีบทบาทในฐานะผู้พัฒนาหลักที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศูนย์พักฯ และบทบาทในการกำกับดูแล จัดทำแนวทาง (guideline) และมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operation Procedures, SOPs) ทั้งนี้ การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยลักษณะดังกล่าวของภาคเอกชนสามารถดำเนินการผ่านรูปแบบสิทธิประโยชน์ทางภาษี การลงทุนทางสังคม (social investment) และการพัฒนาหลักของการร่วมลงทุนทางสังคม (social impact partnership) หรือพันธบัตรเพื่อสังคม (social impact bond)

## **2. ยุทธศาสตร์ที่ 2: ตายายปลอดภัยป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน**

**2.1. นโยบายการพัฒนาฐานข้อมูลและกลไกการสำหรับการสนับสนุนช่วยเหลือแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล** การพัฒนาฐานข้อมูลประชากรและ Big Data ในระดับเมืองที่มีครอบคลุมประชากรทุกคนในเมือง และมีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ความเปราะบางของประชากรแต่ละครัวเรือนและการส่งต่อความช่วยเหลือ รวมถึงความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล จะเป็นพื้นฐานและมีส่วนช่วยให้เกิดการสนับสนุนช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสังคมกับกลุ่มเปราะบางในรูปแบบแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล (indicated supporting) ที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากการสนับสนุนเชิงกลุ่มประชากร (selective supporting) และการสนับสนุนแบบภาพรวม (universal supporting)

**2.2. นโยบายการสร้างพื้นที่ช่วยเหลือทางสังคมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย** ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการดำเนินการช่วยเหลือทางด้านสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและเกิดการสนับสนุนการดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านที่ต่อเนื่อง ผ่านการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่หรือหน่วยที่อยู่อาศัยในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์กับพื้นที่หรือหน่วยช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งหากโครงการฯ ไม่สามารถพัฒนา หน่วยบริการทางสังคมก็สามารถจ่ายเงินเข้ากองทุนการพัฒนาสังคมในระดับท้องถิ่นหรือสนับสนุนเงินทุนกับภาคประชาสังคมในการดำเนินการแทน

**2.3. นโยบายพัฒนาระบบช่วยเหลือบนฐานของชุมชนและชุมชนเสมือน** อนาคตของกรุงเทพมหานครที่ครัวเรือนจะมีลักษณะเป็นครัวเรือนตัวคนเดียวมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อความเป็นปัจเจกชนที่เพิ่มมากขึ้น

ด้วย แม้ความเอื้ออาทรยังคงมีอยู่ แต่จะจำกัดอยู่ในระดับของครัวเรือนและระดับปัจเจกเท่านั้นไม่ได้ ขยายไปสู่ความช่วยเหลือในระดับชุมชนหรือสังคม รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทหรือ สนับสนุนภาคประชาสังคมในการฟื้นฟูความเป็นชุมชนทั้งในเชิงกายภาพและชุมชนเสมือนเพื่อเป็นตาข่ายปลอดภัยทางสังคม

**2.4. นโยบายพัฒนาสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจในการสร้างการลงทุนทางสังคม (social investment) ของภาคเอกชน** ภาคเอกชนจะมีบทบาทหลักในการพัฒนานวัตกรรมทางสังคม (social innovation) ในการจัดระบบสนับสนุนช่วยเหลือให้กับบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะเปราะบางในรูปแบบของการลงทุนทางสังคม ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจจากภาครัฐ อาทิ สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ทางการลงทุนในกิจกรรมทางสังคม

### **3. ยุทธศาสตร์ที่ 3: ขยายความเป็นส่วนรวม (sense of common) ในพื้นที่ของเมือง**

**3.1. นโยบายการกำหนดขอบเขตพื้นที่สาธารณะเพื่อเป็นแหล่งพึ่งพิงและรายได้ให้กับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย** ที่พื้นที่หรือสถานที่สาธารณะในศูนย์กลางของย่านต่างๆ ของเมืองมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นที่พึ่งพิงทางอาชีพและรายได้ให้กับกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านหรือภาวะกำลังต่อการไร้บ้าน ซึ่งประชากรเหล่านี้จะได้รับการกำหนดสิทธิผ่านระบบสารสนเทศและ Big Data ของกลุ่มเปราะบางในเมืองในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่หรือได้รับการลดหย่อนค่าเช่าที่เหมาะสม

**3.2. นโยบายการกำหนดสัดส่วนพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในโครงการพัฒนาพื้นที่ของเอกชน** ที่จะช่วยขยายพื้นที่สาธารณะผ่านการเปลี่ยนพื้นที่เอกชนมาเป็นพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนรวม (commonization of private space) ผ่านการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่สาธารณะจากโครงการพัฒนาของเอกชน และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะในการเป็นที่พึ่งพิงสำหรับกลุ่มเปราะบางในเมือง รวมถึงการกำหนดแรงจูงใจทางภาษีให้กับภาคเอกชนที่สามารถพัฒนาพื้นที่สาธารณะได้ครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และเกินมาตรฐานขั้นต่ำในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง

**3.3. นโยบายการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะที่เป็นธรรมที่ทุกคนเข้าถึงได้** ที่จะสร้างความเป็นธรรมกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะการเป็นแหล่งพึ่งพิงทางอาชีพให้กับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยในเมือง การเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะจะไม่ถูกครอบครองจากเอกชนรายใหญ่ ชนชั้นกลาง และนายทุนที่มีฐานะ แต่จะมีการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมให้เข้าถึงกลุ่มเปราะบางในการใช้ประโยชน์และหารายได้