

วิธีวิทยาในการแจงนับและการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านของประเทศไทย

ธนานนท์ บัวทอง¹

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน²

มนทกานต์ ฉิมมามี³

บทคัดย่อ

แม้ว่าจำนวนคนไร้บ้านในเมืองจะสะท้อนปัญหาความยากจนและการถูกกีดกันทางสังคม แต่ในปัจจุบันยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับนิยามของคนไร้บ้าน ส่วนการเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่เข้าถึงยากกลุ่มนี้ต้องใช้งบประมาณสูง และต้องได้รับความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจากหลายภาคส่วนอีกด้วย สำหรับบทความนี้มุ่งเน้นค้นหาวิธีวิทยาทางเลือกในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยของประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่า การประมาณการจำนวนด้วยวิธีทางอ้อม และวิธี Capture-recapture มีจุดเด่นตรงที่ประหยัดงบประมาณและเวลา สำหรับข้อเสนอแนะคือ ควรขยายนิยามในการสำรวจคนไร้บ้านให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ที่อาศัยอยู่กับครอบครัว เพื่อนและญาติเป็นการชั่วคราว โดยไม่ทราบว่าพรุ่งนี้จะไปอาศัยกินอยู่หลับนอนที่ใด ในระยะยาวควรพัฒนาระบบบริหารจัดการข้อมูลคนไร้บ้าน ให้แต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานแบบเดียวกันในการบันทึกข้อมูลคนไร้บ้าน และสามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านด้วยวิธีประมาณการทางอ้อม และ/หรือวิธี Capture-recapture ตามความเหมาะสมของบริบทในแต่ละพื้นที่ย่อยต่อไป

คำสำคัญ: คนไร้บ้าน, วิธีวิทยา, การแจงนับ, การประมาณการ, กลุ่มประชากรเข้าถึงยาก

¹ อาจารย์, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Thananon@tu.ac.th

² นักวิจัย, ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านแมงโขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. anukpn@gmail.com

³ นักวิจัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. cmontak28@gmail.com

Methodology of Estimating and Enumerating Thailand's Homeless Population

Thananon Buathong¹

Anuk Pitukthanin²

Montakarn Chimmamee³

Abstract

Although homeless people are generally excluded from society, their number in a given location is an important measure of a region's poverty. No consensus exists on the definition of homelessness in Thailand, and as a hard-to-reach population, collecting data on their numbers is expensive and requires strong cooperation across many sectors. This article focuses on finding alternative methods for estimating the number of homeless people in sub-national areas of Thailand. The research results show that estimating this population by an indirect method and the capture-recapture method has the advantage of saving time and money. Furthermore, it is recommended that the definition of the homeless be extended to include those living with families, temporary friends, and relatives without knowing where else to go to live, eat, and sleep day to day. For the long-term, a homeless information management system should be developed. Each agency that deals with the homeless should apply the same standards for recording their numbers and characteristics. Establishing links across database systems among agencies would be useful in estimating the homeless population by the indirect estimation method and/or capture-recapture method in accordance with the appropriateness of the context in each sub-area.

Key words: Homeless people, Methodology, Enumeration, Estimation, Hard-to-reach population

¹Lecturer, Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University. Thananon@tu.ac.th

²Researcher, Mekong Studies Center, Chulalongkorn University. anukpn@gmail.com

³Researcher, Social Social Research Institute, Chulalongkorn University. cmontak28@gmail.com

บทนำ

ความสำคัญของจำนวนคนไร้บ้าน

จำนวนคนไร้บ้านในเมือง เป็นตัวชี้วัดสำคัญทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เนื่องจากภาวะไร้บ้าน (Homelessness) สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาณและสาเหตุของปัญหาความยากจน รวมถึงการถูกกีดกันทางสังคม โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัด “จำนวนคนไร้บ้านต่อประชากร 100,000 คน ในคาบเวลาการสำรวจ” เป็นตัวชี้วัดสำคัญในฐานะข้อมูลของ OECD Affordable Housing Database ที่มีการกำหนดการเก็บข้อมูลใน 35 ประเทศสมาชิก เพื่อนำมาตอบตัวชี้วัดเกี่ยวกับคนไร้บ้าน 2 ตัวชี้วัดด้วยกันคือ HC3.1 ประชากรคนไร้บ้าน (Homeless Population) และ HC3.2 ยุทธศาสตร์ระดับชาติในการจัดการปัญหาคนไร้บ้าน (National Strategies for combating homelessness)

ในมิติทางเศรษฐกิจ พบว่า ความรุนแรงของภาวะไร้บ้านเป็นมาตรวัดที่สะท้อนถึงการถูกกีดกันออกจากตลาดแรงงาน ตลาดที่อยู่อาศัย รวมถึงการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่จัดให้โดยรัฐด้วย ในขณะที่มิติของสิทธิมนุษยชน ภาวะไร้บ้านสะท้อนให้เห็นถึงคนกลุ่มหนึ่งที่ถูกปฏิเสธไม่ได้รับสิทธิพื้นฐานที่ควรจะได้รับ ตั้งแต่สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง สิทธิในการรักษาพยาบาล ตลอดจนสิทธิที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตราฐานขั้นต่ำ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ถูกกำหนดอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The Universal Declaration of Human Rights, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

ข้อมูลจำนวนคนไร้บ้าน คุณลักษณะและการกระจายตัวของประชากรคนไร้บ้านในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละย่านของเมือง จึงเป็นข้อมูลสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือคนไร้บ้านได้อย่างเหมาะสม ตามขนาดและลักษณะประชากรของคนไร้บ้านในแต่ละจุดของเมือง ในขณะเดียวกัน จำนวนคนไร้บ้านในแต่ละช่วงเวลายังเป็นข้อมูลสำคัญในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในอนาคต เพื่อการวางแผนรับมือกับสถานการณ์เกี่ยวกับคนไร้บ้านและกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้านในอนาคต อีกทั้งจำนวนของคนไร้บ้านและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนคนไร้บ้านยังมีความสำคัญในการช่วยสร้างความตระหนักทางสังคมเกี่ยวกับประเด็นของการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านที่เชื่อมโยงกับประเด็นของความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจ ความไม่ครอบคลุมของสวัสดิการทางสังคม และความเปราะบางของเมืองที่สุดท้ายแล้วจะกลับมาส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรของคนไร้บ้านในแต่ละช่วงเวลาด้วย (OECD, 2020) ดังนั้นเมื่อจำนวนคนไร้บ้านกลายเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ความท้าทายอย่างยิ่งที่ตามมา คือ การกำหนดนิยามคนไร้บ้านให้มีความครอบคลุมและแม่นยำ มีการพัฒนาวิวัฒนาการในการจําแนกและประมาณการจำนวนคนไร้บ้านเพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับความความเป็นจริงมากที่สุด อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มคนไร้บ้าน รวมถึงการวางแผนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริการทางสังคมและบริการด้านสาธารณสุขของกลุ่มคนไร้บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความท้าทายของนิยามเชิงปฏิบัติการ “คนไร้บ้าน”

แม้ในปัจจุบัน “คนไร้บ้าน” จะถูกกล่าวถึงในความหมายของประชากรที่ประสบปัญหาที่อยู่อาศัย อันสัมพันธ์กับประเด็นทางกายภาพของที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิต และประเด็นของชีวิตและเครือข่ายทางสังคม ที่เชื่อมโยงกับภาวะเปราะบางของการไร้บ้าน (VolkerBusch-Geertsema, Culhaneb, & Fitzpatrickc, 2016) อย่างไรก็ตาม ในการแข่งขันและสำรวจคนไร้บ้านจำเป็นต้องมีการกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการที่สามารถวัดได้ โดยมีรายละเอียดและความชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการจำแนกกลุ่มเป้าหมายในการสำรวจแต่ละครั้ง

ทั้งนี้ นิยามเชิงปฏิบัติการ “คนไร้บ้าน” ในปัจจุบัน ดูเหมือนจะยังไม่ชัดเจนในระดับนานาชาติ และการแข่งขันหรือสำรวจคนไร้บ้านของหน่วยงานในแต่ละประเทศจะมีการจัดทำนิยามเชิงปฏิบัติขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินการซึ่งมีความแตกต่างกันในเชิงของรายละเอียด ผลจากการทบทวนนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้านจากหลายประเทศได้ชี้ให้เห็นถึงจุดร่วมของนิยามของคนไร้บ้านและภาวะไร้บ้านที่เกือบทั้งหมดจะสัมพันธ์กับมิติของ สถานที่อยู่อาศัย (Location) และวิถีการใช้ชีวิต (Life style) โดยเป็นกลุ่มประชากรที่ใช้ชีวิตและอาศัยในพื้นที่เปิดโล่ง (Roofless) พื้นที่สาธารณะและอาคารสาธารณะ และประชากรที่อยู่อาศัยในศูนย์พักคนไร้บ้านของรัฐหรือเอกชน สำหรับองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ประเทศสมาชิกเกือบทั้งหมดได้ให้ความหมายของคนไร้บ้านว่า เป็นประชากรที่อาศัยใช้ชีวิตอย่างยากลำบากบนพื้นที่สาธารณะหรือคนที่ต้องหลบนอนนอกที่อยู่อาศัย (Rough Sleepers) โดยมีประเทศสมาชิก 31 ประเทศได้ขยายนิยามคนไร้บ้านให้ครอบคลุมไปถึงผู้คนที่อาศัยอยู่ในที่พักสำหรับคนไร้บ้านและที่พักฉุกเฉิน (emergency shelter) อีกทั้งยังมี 16 ประเทศได้ให้นิยามคนไร้บ้านครอบคลุมไปถึงผู้คนที่อาศัยอยู่กับครอบครัวและเพื่อนเป็นการชั่วคราว เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง และมี 15 ประเทศยังครอบคลุมไปถึงประชากรที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่ปกติอีกด้วย เช่น รถยนต์ เต็นท์ชั่วคราว เฝิงพักเป็นต้น (OECD, 2020)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา The United States Department of Housing and Urban Development (HUD) ได้ขยายการเก็บรวบรวมข้อมูลคนไร้บ้านไปยังประชากรกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะไร้บ้านด้วย โดยเป็นบุคคลหรือครอบครัวที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยถาวรหรือที่เพียงพอในเวลาถาวร คือ 1) พักอาศัยเวลากลางคืนที่ผิดปกติวิสัย อาทิ ในรถ ในสวน ตึกร้าง สถานีรถไฟหรือสถานีรถไฟ หรือบนพื้น 2) พักอาศัยที่จัดหาให้ชั่วคราวโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือจัดหาให้โดยองค์กรการกุศลต่าง ๆ และ 3) พักอาศัยในสถานที่ที่ไม่เหมาะสำหรับการอาศัยของมนุษย์ (The Department of Housing and Urban Development, 2009) สำหรับประเทศอินเดียได้ให้นิยามคนไร้บ้านที่ค่อนข้างกว้างอันหมายถึง ประชากรหรือครอบครัวที่ไม่ได้อยู่อาศัยในบ้านตามลักษณะสำมะโนประชากร เช่น โครงสร้างที่มีหลังคาเป็นต้น (Tipple & Speak , 2005) นอกจากนี้มิติด้านสถานที่อยู่อาศัยและวิถีการใช้ชีวิตดังที่กล่าวมาแล้ว ระยะเวลาของการไร้บ้านยังเป็นมิติที่บางหน่วยงานได้นำมาใช้ในการนิยามคนไร้บ้านควบคู่กับประเด็นอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น Department of Communities and Local Government ของสหราชอาณาจักร ได้ให้นิยามว่า ผู้ที่อาศัยหลบนอนในพื้นที่สาธารณะหรือสถานพักพิงเป็นเวลาต่อเนื่อง 28 วัน เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงในการกลายเป็นคนไร้บ้าน (Department of Communities and Local Government, 2018)

ตารางที่ 1 กรอบการพิจารณาประเภทของกลุ่มคนไร้บ้าน

ประเภทคนไร้บ้าน (Category)	กลุ่มย่อยของประเภทคนไร้บ้าน (Subcategory)
1. กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัยกลุ่มคนไร้บ้าน/ที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ	<p>1 (a) กลุ่มคนที่อาศัยตามท้องถนนหรือพื้นที่เปิดโล่งเช่น สวนสาธารณะ, ริมทางรถไฟ, ใต้สะพาน, บนทางเท้าฟุตบอล, ริมฝั่งแม่น้ำ, ในป่า ฯลฯ</p> <p>1 (b) กลุ่มคนที่อาศัยในพื้นที่ที่มีหลังคาคลุมหรือภายในอาคารที่ไม่ใช่สำหรับอยู่อาศัย เช่น ในรถบัส, สถานีรถไฟ, ที่จอดรถแท็กซี่, อาคารร้าง, อาคารสำนักงานสาธารณะทั่วไป ฯลฯ</p> <p>1 (c) กลุ่มคนที่อาศัยในพาหนะของตัวเอง เช่น รถยนต์, รถลากหรือรถสามล้อ, เรือ หรือ (แบบเปิดโล่ง) พาหนะประเภทอื่นๆ</p> <p>1 (d) กลุ่มคนที่อาศัยข้างถนน ซึ่งอาจจะใช้ชีวิตตามท้องถนนคนเดียวหรือเป็นครอบครัว โดยจะอาศัยอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นประจำ และมีการทำหลังคาหรือวัสดุทดแทนหลังคาชั่วคราว</p>
2. กลุ่มคนไร้บ้านในศูนย์พักพิงชั่วคราวหรือบ้านพักฉุกเฉิน	<p>2 (a) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงเฉพาะเวลากลางคืน ในแต่ละคืนอาจจะต้องมีการเจรจาหรือต่อรองเพื่อเข้าพักอาศัย</p> <p>2 (b) กลุ่มคนที่พักอาศัยในที่พักชั่วคราวที่จัดไว้สำหรับคนไร้บ้าน เช่น โฮสเทลหรือที่พักราคาถูกสำหรับคนไร้บ้าน ซึ่งจะมีการกำหนดเตียงหรือห้องไว้สำหรับแต่ละคน</p> <p>2 (c) กลุ่มสตรีและเด็กที่อาศัยในบ้านพักฉุกเฉินสำหรับผู้ประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัว</p> <p>2 (d) กลุ่มคนที่อาศัยในศูนย์พักพิง (camp) สำหรับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เช่น ผู้ที่หนีภัยจากความขัดแย้งความรุนแรงจากการสู้รบ, ผู้ประสบภัยจากภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติอื่นๆ, ผู้ที่หลบหนีจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน, ผู้ที่พลัดถิ่นฐานอันเนื่องจากโครงการพัฒนาต่างๆ ฯลฯ</p> <p>2 (e) กลุ่มคนที่อาศัยในศูนย์พักพิงหรือศูนย์รองรับชั่วคราวสำหรับกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิง (asylum seekers), กลุ่มผู้ลี้ภัย (refugees) และผู้พลัดถิ่นกลุ่มอื่นๆ</p>
3. กลุ่มคนที่อาศัยในที่พักที่ไม่มีมีความมั่นคงหรือมีความเสี่ยงสูง	<p>3 (a) กลุ่มคนที่ไปอาศัยอยู่กับเพื่อนหรือเครือญาติเป็นการชั่วคราว</p> <p>3 (b) กลุ่มคนที่ใช้ชีวิตอยู่ภายใต้การถูกคุกคามด้วยความรุนแรง</p> <p>3 (c) กลุ่มคนที่อาศัยในโรงแรมหรือที่พักราคาถูก, ที่พักแบบเบดแอนด์เบรกฟาสต์ (Bed and Breakfast หรือ B&B) และที่พักราคาถูกในรูปแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน</p> <p>3 (d) กลุ่มคนที่เข้าไปยึดหรือจับจองอยู่อาศัยในบ้านเก่าหรือบ้านร้างที่ไม่มีคนอยู่</p> <p>3 (e) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในบ้านเก่าบ้านแบบดั้งเดิมที่มีสภาพไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย</p> <p>3 (f) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในรถพ่วง กองคาราวาน และเต็นท์</p> <p>3 (g) กลุ่มคนที่อาศัยในสถานที่ที่มีความแออัดสูง</p> <p>3 (h) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างชั่วคราว รวมถึงกลุ่มที่อาศัยอยู่ในสลัมและเพิงชั่วคราว</p>

ที่มา: แปลจากบทความของ VolkerBusch-Geertsema และคณะ (2016)

นอกจากนี้ ในบทความของ VolkerBusch-Geertsema และคณะ (2016) ยังได้ให้นิยามของคนไร้บ้านในการศึกษาใน 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) คนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย (People without accommodation) อันหมายถึง คนที่อยู่อาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะหรือสถานที่ที่มีได้ถูกออกแบบไว้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย เช่น สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง และยานพาหนะต่าง ๆ 2) คนที่อาศัยในที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือที่อยู่อาศัยในภาวะวิกฤต (People living in temporary or crisis accommodation) อันหมายถึง คนที่อาศัยในศูนย์พักฉุกเฉิน ศูนย์พักคนไร้บ้าน หรือในแคมป์ชั่วคราว 3) คนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและ/หรือไม่ปลอดภัย (People living in severely inadequate and/or insecure

accommodation) อันครอบคลุมคนที่อยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยที่มีความแออัด อยู่ในสภาพแวดล้อมที่อันตราย และที่อยู่อาศัยเช่าแบบรายวัน

ในส่วนของประเทศไทย แม้จะไม่ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับ “คนไร้บ้าน” โดยตรง หากแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ที่เป็นกฎหมายหลักในการดูแลและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นคนไร้บ้าน ได้มีการให้นิยาม “คนไร้ที่พึ่ง” ไว้อย่างกว้างว่าคือ “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้” อันสะท้อนนัยยะที่สำคัญ 2 ประการ คือ นัยยะเชิงที่อยู่อาศัย อันสอดคล้องกับนิยามหลัก “คนไร้บ้าน” ที่ถูกใช้ในหลายประเทศ และนัยยะเชิงการพึ่งพิงของประชากรที่ทั้งมีและไม่มีที่อยู่อาศัย อันใกล้เคียงกับความหมายของกลุ่มเปราะบางต่อภาวะไร้บ้าน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานที่ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ได้มีการตกลงในเชิงปฏิบัติการว่า “คนไร้บ้าน” ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “คนไร้ที่พึ่ง” ของนิยามภาพกว้าง และให้ถือนิยาม “คนไร้บ้าน” ว่าเป็น กลุ่มประชากรที่อยู่อาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะอาคารสาธารณะ และในศูนย์พักคนไร้บ้านของรัฐและภาคประชาสังคม

ทั้งนี้ แม้นิยามคนไร้บ้านที่กล่าวมาข้างต้นจะชี้ให้เห็นจุดร่วมบางประการโดยเฉพาะมิติทางด้านกรอยู่อาศัยและมิติการใช้ชีวิตที่สัมพันธ์กับการใช้ชีวิตบนพื้นที่สาธารณะและศูนย์พักคนไร้บ้าน หากแต่รายละเอียดเชิงนิยามและความครอบคลุมของนิยามที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน แม้เพียงบางประเด็นย่อมส่งผลอย่างสำคัญต่อความแตกต่างของวิธีการแรงแงนับหรือสำรวจคนไร้บ้าน และยังส่งผลต่อข้อมูลจำนวนคนไร้บ้าน และนโยบายตอบคนไร้บ้านและภาวะไร้บ้านอีกด้วย โดยในรายงานของ UN-Habitat ได้ชี้ให้เห็นว่า มีความแตกต่างอย่างมากของจำนวนคนไร้บ้านของโลกจากการคาดการณ์ที่น่าจะมีจำนวนประมาณ 1 ร้อยล้านคน ไปถึง 1 พันล้านคน อันเป็นผลมาจากความแตกต่างในการนิยามคนไร้บ้าน (UN-Habitat, 2000)

ความท้าทายของวิธีวิทยาในการได้มาของจำนวนคนไร้บ้าน

เป็นเวลามากกว่า 4 ทศวรรษที่มีการพัฒนาวิธีวิทยาเพื่อการแรงแงนับและการสำรวจคนไร้บ้านในหลายประเทศทั่วโลก¹ เนื่องจากคนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรที่มีลักษณะเฉพาะ คือ อาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งแบบชั่วคราว มีการเคลื่อนย้าย และเลื่อนไหล โดยไม่ผูกติดอยู่กับที่ใดที่หนึ่ง ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการเช่นเดียวกับการสำรวจและทำสำมะโนประชากรแบบปกติที่ใช้หน่วยของครัวเรือน/ที่อยู่อาศัยเป็นฐานได้ (Conventional methods of enumerating populations) แม้จะมีความพยายามในการปรับใช้วิธีการสำรวจที่ใช้กับกลุ่มประชากรปกติมาคาดประมาณจำนวนคนไร้บ้าน แต่ยังคงมีปัญหาในเชิงระเบียบวิธีของการแรงแงนับกลุ่มประชากรที่เข้าถึงยากและไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล (accuracy and reliability) ตลอดเวลา (Committee on Health Care for Homeless People, Institute of Medicine, 1989) (Hulchanski, Campsie, Chau, Hwang, & Paradis, 2010) ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญในเชิงวิธีวิทยาการแรงแงนับคนไร้บ้าน (Counting Homeless persons) และการวัดความเป็นคนไร้บ้าน (Measuring Homelessness) สามารถสรุปประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้

¹ ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ปัญหาคนไร้บ้านในสหรัฐอเมริกาเริ่มได้รับความสนใจ โดยในยุคแรกปี ค.ศ. 1984 The United States Department of Housing and Urban Development (HUD) ใช้วิธีคาดประมาณจำนวนคนไร้บ้านจากหน่วยงานที่ให้บริการบ้านพัก/สถานที่พักสำหรับคนไร้บ้านหรือคนไร้ที่พึ่ง คล้ายกับวิธีการประเมินจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการเป็นผู้คาดประมาณจำนวนคนไร้บ้านในเขตพื้นที่ที่ตนเองดูแลอยู่ (Office of Community Planning and Development, 2007)

1) วิธีการสำรวจแบบดั้งเดิมไม่ครอบคลุมลักษณะการอยู่อาศัยแบบคนไร้บ้าน (Hard to Sample) ปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถคาดประมาณจำนวนคนไร้บ้านได้จากการสำรวจหรือการทำสำมะโนประชากรแบบปกติได้ เนื่องจากใช้ฐานในการสุ่มตัวอย่างและเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นครัวเรือน โดยไม่ครอบคลุมปัจเจกบุคคลที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในที่พักอาศัยแบบมาตรฐานทั่วไป (unconventional dwellings) (Rossi, Wright, Fisher, & Willis, 1987) ดังเช่นคนไร้บ้านที่มีจุดพักอาศัยตามข้างถนน ได้สะพาน หรืออาคารร้างต่าง ๆ นอกจากนี้สถานที่พักของคนไร้บ้านบางส่วนเป็นสถานที่เข้าถึงเพื่อไปสำรวจได้ยาก เช่น ห้องเช่าราคาถูกขนาดเล็ก ห้องพักในโรงแรมราคาถูก คาเฟ่ที่เปิด 24 ชั่วโมง เป็นต้น ทำให้การแจกแจงหรือสำรวจไม่สามารถครอบคลุมทุกจุดพักอาศัยของคนไร้บ้าน และส่งผลให้จำนวนคนไร้บ้านออกมาต่ำกว่าความเป็นจริง ตัวอย่างเช่นในการทำสำมะโนประชากรของสหรัฐฯ จะไม่ได้นับรวมคนไร้บ้านที่อาศัยหลับนอนในโรงแรมราคาถูก (Glasser, Hirsch, & Chan, 2014) หรือตัวอย่างประสบการณ์การแจกแจงแบบคืนเดียวในประเทศไทยที่จะนับเฉพาะจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะและในศูนย์พักคนไร้บ้าน ทำให้ผลที่ได้เป็นจำนวนคนไร้บ้านขั้นต่ำเนื่องจากไม่นับรวมคนไร้บ้านที่พักในห้องเช่าราคาถูกในเวลากลางคืน หรือบางกลุ่มที่ไปพักอาศัยชั่วคราวกับเพื่อนหรือญาติโดยที่ยังไม่รู้แผนในอนาคตว่าจะไปนอนที่ใดในคืนต่อไป (อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์ และคณะ, 2559)

2) กลุ่มคนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรที่เปราะบางและเข้าถึงยาก (Vulnerable and hard-to-reach population) เนื่องจากคนไร้บ้านมีการเคลื่อนย้ายสูง มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยตลอด แม้ในช่วงเวลาภายใน 1 วัน อีกทั้งบางรายยังมีความไม่ไว้วางใจคนภายในกลุ่มคนไร้บ้านด้วยกัน ในขณะที่คนไร้บ้านบางส่วนยังปฏิเสธหรือพยายามปกปิดความเป็นคนไร้บ้านของตน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการถูกตีตราจากสังคมอีกด้วย (Tourangeau, 2014) ทำให้ไม่สามารถกำหนดจุดหรือพื้นที่ (Setting) สำหรับการสำรวจที่ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์การอยู่อาศัยของคนไร้บ้านได้

3) กลุ่มคนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย (heterogeneous) และในยุค COVID-19 หน้าตาของคนไร้บ้านเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่คนไร้บ้านเพศชายและมีสถานภาพโสดครองสัดส่วนมากที่สุดในบรรดาคนไร้บ้านทั้งหมด แต่ปัจจุบันกลับพบสัดส่วนของกลุ่มคนไร้บ้านที่เป็นเยาวชน (อายุ 15-19 ปี) ครอบคลุมคนไร้บ้าน และคนไร้บ้านสูงอายุเพิ่มมากขึ้น (OECD, 2020)

ความท้าทายของการแจกแจงและการสำรวจคนไร้บ้านสำหรับประเทศไทย

สำหรับในกรณีประเทศไทย งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งให้ความสำคัญกับการเปิดเผยถึงชีวิตและตัวตนคนไร้บ้าน รวมถึงงานวิจัยที่สะท้อนถึงปัญหาของการเข้าถึงระบบสาธารณสุขของคนไร้บ้าน และการจัดการศูนย์พักพิงสำหรับคนไร้บ้าน อย่างไรก็ตาม การอภิปรายและถกเถียงถึงความสำคัญของการแจกแจงและการสำรวจคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบทั่วประเทศยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ในช่วงก่อน พ.ศ.2558 มีการแจกแจงคนไร้บ้านโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครจากหลายหน่วยงานทั้งองค์กรภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐโดยมีวิธีวิทยาและการให้คำนิยามคนไร้บ้านที่แตกต่างกันออกไป จนกระทั่งในช่วงปี 2559 จากการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้มีการแจกแจงและสำรวจคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบภายใต้วิธีการแบบการแจกแจงแบบคืนเดียว (Single-Night Counts หรือ Shelter and Street Enumeration (S-Night)) ทั้งในพื้นที่สาธารณะและศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาครัฐ ขึ้นเป็นครั้งแรก (อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์ และคณะ, 2559) และนับเป็นรากฐานทางวิธีการสำคัญของการแจกแจงคนไร้บ้านทั้งประเทศใน พ.ศ.2562 (สมาคมคนไร้บ้าน, 2562)

ความท้าทายสำคัญในปัจจุบัน คือ การจําแนกภายในคืนเดียวจําเป็นต้องใช้งบประมาณสูง และต้องได้รับความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจากหลายภาคส่วน รวมถึงต้องวางแผนจัดการสนามอย่างเป็นระบบ เพื่อลดปัญหาการนับซ้ำ และการนับคนที่ไม่ใช่คนไร้บ้าน แต่มีโอกาสความสำเร็จจากการที่มีหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ทำงานเชิงพื้นที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้านมาอย่างต่อเนื่อง มีความคุ้นเคยกับบริบทเชิงพื้นที่เป็นอย่างดี และมีการพัฒนาแกนนำคนไร้บ้านเข้ามาร่วมทำงานเชิงพัฒนาอีกด้วย

ดังนั้นในบทความนี้มุ่งเน้นค้นหาวิธีวิทยาทางเลือกที่เหมาะสมในการประมาณการ (Alternative methodology of estimation) จำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยของประเทศไทย ตัวอย่างเช่นเมืองสำคัญอย่างกรุงเทพมหานคร ทั้งในประเด็นนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้าน หลักการหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการจําแนกและประมาณการคนไร้บ้าน ที่ถูกต้อง รวมถึงการพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลจำนวนคนไร้บ้านทั้งที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะและในสถานพักพิงคนไร้บ้านของรัฐและภาคประชาสังคม

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ มุ่งเน้นค้นหาวิธีวิทยาที่เหมาะสมในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยของประเทศไทย¹ โดยเริ่มต้นจากการสำรวจเอกสารวิชาการเกี่ยวกับวิธีวิทยาที่เป็นไปได้ในการนับจำนวนคนไร้บ้านจากประสบการณ์ในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อทำความเข้าใจแนวคิดเบื้องต้น หลักการการจัดเก็บข้อมูล รวมถึงจุดเด่น ข้อด้อย และความเป็นไปได้ของแต่ละวิธีวิทยาในการนับจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยตามบริบทของประเทศไทย หลังจากนั้นพัฒนาข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีวิทยาที่เหมาะสมในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยของประเทศไทยจากมุมมองของผู้วิจัยที่มีประสบการณ์ในการออกแบบการจําแนกจำนวนคนไร้บ้านแบบคืนเดียวในพื้นที่สาธารณะและศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน ในเขตกรุงเทพมหานคร ปี 2559 และทั้งประเทศใน พ.ศ.2562

คำค้นสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ประกอบไปด้วยคำค้นที่เกี่ยวกับ 1) ประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือ คนไร้บ้าน โดยมีคำค้นในภาษาอังกฤษประกอบไปด้วย Homeless และ Homelessness และ 2) วิธีการได้มาของจำนวนคนไร้บ้าน โดยมีคำค้นในภาษาอังกฤษประกอบไปด้วย Count, Counting, Estimate และ Estimating สำหรับการสืบค้นข้อมูลที่ใช้ในการสืบค้นประกอบไปด้วย PubMed/Medline, Scopus, JSTOR และ Scholar.google โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการสืบค้น พบว่า ประเด็นนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้านมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวโน้มจําแนกคนไร้บ้านออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) คนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย 2) คนที่อาศัยในที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือที่อยู่อาศัยในภาวะวิกฤต และ 3) คนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและ/หรือไม่ปลอดภัย² ส่วนประเด็นวิธีการได้มาของจำนวนคนไร้บ้านยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ โดยในระยะแรกเป็นการจําแนกหรือเก็บข้อมูลคนไร้บ้านพร้อมกัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “วิธีวิทยาการนับจำนวนคนไร้บ้านในประเทศไทย” และได้รับหนังสือรับรองการยกเว้นการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัย คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564 (หนังสือรับรองเลขที่ 007/2564)

² ศึกษาเพิ่มเติมได้จากบทความทบทวนนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้านเรื่อง “Developing a global framework for conceptualizing and measuring homelessness” โดย Busch-Geertsema, Culhane and Fitzpatrick (2016)

ในทุกพื้นที่ ณ จุดที่กำหนดของหน่วยงานหลักที่เป็นผู้ดูแลเรื่องการจําแนบและสำรวจคนไร้บ้านทั่วประเทศ เช่น The United States Department of Housing and Urban Development (HUD) เป็นต้น

ต่อมาได้มีการพัฒนาวิธีการประมาณการจําแนบคนไร้บ้านด้วยวิธีการทางอ้อม เช่น Dávid and Snijders (2002) Vandentorren et al. (2016) เป็นต้น และวิธีการประมาณการจําแนบคนไร้บ้านด้วยวิธี Capture-recapture เช่น Berry (2007) D'Onise, Wang, and McDermott (2007) Williams (2010) Coumans, Cruyff, Van der Heijden, Wolf, and Schmeets (2017) Meyer, et. Al (2021) เป็นต้น สำหรับประเทศไทย เริ่มมีการจําแนบหรือสำรวจคนไร้บ้านตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา โดยมีนิยามเชิงปฏิบัติการคนไร้บ้านที่แตกต่างกัน เช่น การสำรวจของกรุงเทพมหานคร ในปี 2551 การสำรวจของมูลนิธิอิสรชนในปี 2553 และการสำรวจของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยในปี 2553 และต่อมาได้มีการพัฒนานิยามเชิงปฏิบัติการคนไร้บ้านร่วมกันของภาคีเครือข่ายในการจําแนบคนไร้บ้าน เช่น การสำรวจของ อรรมช พัทธ์กษานินท์ และคณะในปี 2559 และการสำรวจของสมาคมคนไร้บ้านในปี 2562 เป็นต้น

ผลการศึกษา

การพัฒนาวิธีวิทยาว่าด้วยการจําแนบและการประมาณการจําแนบคนไร้บ้านในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการจําแนบหรือสำรวจคนไร้บ้านตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 โดยมีตัวเลขจําแนบคนไร้บ้านและการนิยามในการจําแนบ/สำรวจคนไร้บ้านแต่ละครั้งที่แตกต่างกันออกไป เริ่มจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2551 ของกรุงเทพมหานคร (สำนักสงเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, 2551) โดยการลงพื้นที่สำรวจพร้อมกันทั้ง 50 เขต พบว่ามีคนเร่ร่อนและคนไร้บ้านรวมจําแนบ 675 ราย โดยส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในต่างจังหวัดร้อยละ 67 และอายุระหว่าง 26-45 ปี ในขณะที่สถิติของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระบุว่า มีคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย (บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะ ได้แก่ คนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน และขอทาน) จําแนบทั้งสิ้น 3,676 คน (มยุรี สิริมงคล และคณะ, 2554) นอกจากนี้ความพยายามในการสำรวจจําแนบคนไร้บ้านโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับกลุ่มดังกล่าว โดยตัวเลขสถิติของมูลนิธิอิสรชน (2556) พบว่า มีจําแนบผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะทั่วกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 2,846 คน อีกแหล่งข้อมูลหนึ่ง คือ ตัวเลขจากการสำรวจของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ. 2553 โดยใช้เริ่มใช้วิธีการจําแนบคนไร้บ้านเพียงพื้นที่ พบว่า มีคนไร้บ้านจําแนบ 1,093 คน แยกเป็นเพศชาย 922 คน หญิง 141 คน เด็ก 30 คน และประเภทครอบครัว 25 ครอบครัว

ทั้งนี้ข้อมูลที่แตกต่างกันในการจําแนบหรือสำรวจในแต่ละครั้ง อาจมีที่มาจากกรอบนิยาม “คนไร้บ้าน” ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการคํานวณหรือขอบเขตความครอบคลุมของประชากรที่จะเก็บข้อมูลแตกต่างกันไปด้วย ยกตัวอย่าง เช่น การสำรวจของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ใช้นิยามค่อนข้างกว้างอันหมายรวมถึงผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะทั้งหมด สำหรับมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยใช้นิยาม “คนไร้บ้าน” ในฐานะผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในเวลาว่างคืน (อันเป็นช่วงเวลาก่อนการสำรวจ) และมีการคัดกรองผ่านการชี้แจงนำและอาสาสมัครคนไร้บ้านในการร่วมจําแนบ ส่วน บุญเลิศ วิเศษปรีชา ได้ให้นิยามของคนไร้บ้านว่า คือ “ไม่ใช่คนที่เพิ่งเดินทางมาจากต่างจังหวัดอาศัยพักค้างแรมคืนสองคืนในที่สาธารณะ ไม่ใช่คนวิกลจริต แต่เป็นคนที่มึนงงกายจิตปกติ และไม่ต้องรอถึงเวลาค่ำคืนที่จะพบเห็นพวกเขา แม้ในเวลากลางวันเราก็อาจพบเห็นพวกเขาในสภาพสวมเสื้อผ้าเก่า มีกระเป๋ากลึงสัมภาระ” (บุญเลิศ วิเศษปรีชา, 2552) กระนั้นก็ดีความแตกต่างของนิยามที่ส่งผลต่อจําแนบประชากรคนไร้บ้านนี้ดูจะเป็นสิ่งที่พบได้โดยปกติในงานศึกษาเกี่ยวกับคนไร้บ้านและการสำรวจคนไร้บ้านในหลายพื้นที่ Fischer ได้สรุปว่า “เส้นแบ่งระหว่างคนไร้บ้าน คนไร้บ้านเป็นครั้งคราว และคนที่เป็น Marginally house เป็นสิ่งที่พรั่าเลือน” อีกทั้งปัจจัยด้านเวลาของการเป็นคนไร้บ้านยังคงเป็นที่ถกเถียงกัน (Fischer, Pamela J.; Breakey, William R., 1991)

ดังนั้นการแจกแจงหรือการสำรวจแต่ละครั้งจึงจำเป็นต้องสร้างนิยามเชิงปฏิบัติการขึ้นมาเป็นแนวทางในการดำเนินการด้วยเช่นกัน

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2558-2559 สำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เห็นความสำคัญของการกำหนดนโยบายคนไร้บ้านบนฐานข้อมูลและองค์ความรู้ จึงได้ริเริ่มโครงการ “การสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้าน และการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร” (อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์ และคณะ, 2559) ถือเป็น การบูรณาการแจกแจงคนไร้บ้านครั้งใหญ่ของกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติว่าคนไร้บ้าน คือ *กลุ่มประชากรที่อาศัยหลับนอนและใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ มิใช่ผู้รกรถเดินทาง หรือผู้ประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะและไม่ได้กำหนดช่วงเวลาของการเป็นคนไร้บ้าน* แต่ใช้การคัดกรองผ่านประสบการณ์ของสมาชิกในทีมสำรวจที่ประกอบด้วยคนไร้บ้านหรืออดีตคนไร้บ้านเป็นผู้นำในการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสำรวจ โดยผลของการแจกแจงประชากรคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,307 คน แบ่งเป็นเพศชาย 1,087 คน (ร้อยละ 83) เพศหญิง 202 คน (ร้อยละ 15) เพศทางเลือก 13 คน และไม่สามารถระบุเพศได้ 5 คน (ร้อยละ 2) และหากพิจารณาตามการอยู่อาศัยจะแบ่งเป็นกลุ่มคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ 1,178 คน (ร้อยละ 90) และกลุ่มที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักชั่วคราว 129 คน (ร้อยละ 10)

สำหรับวิธีการแจกแจงคนไร้บ้านนั้นได้ประยุกต์ใช้วิธีแจกแจงแบบทางตรง เป็นการแจกแจงแบบคืนเดียว (Single-Night Counts หรือ Shelter and Street Enumeration (S-Night)) โดยเป็นการนับภายในคืนเดียวตามระยะเวลาที่กำหนด (Homeless Point-In-Time Counts: PIT) การแจกแจงคนไร้บ้านครั้งนี้เป็นทั้งการนับจำนวน (Head Count) และเก็บข้อมูลทางประชากรเบื้องต้นของคนไร้บ้านทั้งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ (Unsheltered Count) และในสถานพักพิงที่รัฐหรือเอกชนจัดให้ (Sheltered Count) ทั้งนี้สาเหตุหลักที่ประยุกต์วิธีการแจกแจงแบบนี้มาใช้ เนื่องจากช่วยป้องกันปัญหาการนับซ้ำ และสามารถกำหนดนิยามคนไร้บ้านให้ครอบคลุมทั้งในมิติทางวิชาการและมิติทางวัฒนธรรม รวมถึงสอดคล้องกับบริบทของคนไร้บ้านในสังคมไทย ขั้นตอนการพัฒนาวิธีวิทยาการแจกแจงคนไร้บ้านไทยด้วยวิธี Point-In-Time Counts หรือ PIT แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: การทบทวนระเบียบวิธีการแจกแจง กรอบข้อมูล และสถิติคนไร้บ้านของต่างประเทศและในประเทศไทย เพื่อประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของแต่ละวิธีวิทยา และนำมาปรับใช้กับบริบทของคนไร้บ้านในประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 2: การแสวงหานิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้าน และกรอบข้อมูลในการแจกแจง ภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องผ่านการจัดประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อให้เกิดข้อตกลงของนิยามเชิงปฏิบัติการอันเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนที่ทำงานเกี่ยวกับคนไร้บ้าน และกรอบข้อมูลที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ในการนำไปใช้สำหรับการขับเคลื่อนประเด็นคนไร้บ้านของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ จากการประชุมระดมความคิดเห็นได้กำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้านสำหรับการแจกแจงว่าเป็น “กลุ่มคนที่หลับนอนและอาศัยในพื้นที่สาธารณะ และศูนย์พักคนไร้บ้านของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในเวลาที่ทำกรแจกแจง ไม่นับรวมผู้รกรถ ขอนทาน และผู้ประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะ” ลักษณะโดยทั่วไปจะมีลักษณะหรือรูปร่างขนาดใหญ่ติดตัว ซึ่งช่วงเวลาในการแจกแจงที่เป็นเวลากลางคืน และองค์ประกอบของทีมแจกแจงที่มีแกนนำคนไร้บ้านในทีมร่วมกับอาสาสมัคร จะมีส่วนช่วยในการจำแนกคนไร้บ้าน ออกจากกลุ่มผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะประเภทอื่น ๆ

ในส่วนของการรวบรวมข้อมูลในการแฉงนับ ได้ประมวลลักษณะข้อมูลจากการแฉงนับและสำรวจคนไร้บ้านจากทั้งในและต่างประเทศ และขอความเห็นจากวงประชุมระดมความคิดเห็นถึงความสำคัญสำหรับการนำไปปรับใช้กับการดำเนินงานและความอ่อนไหวของการได้มาซึ่งข้อมูล จนได้กรอบรวมข้อมูลในการแฉงนับที่ประกอบไปด้วย 9 ลักษณะทางประชากรสำคัญ คือ การกระจายตัวและตำแหน่งที่อยู่ของคนไร้บ้าน เพศ ช่วงอายุ ลักษณะการอยู่อาศัย ความพิการที่เห็นได้ชัด ความเจ็บป่วยทางจิตที่เห็นได้ชัด ปัญหาการติดสุรา ลักษณะคนไร้บ้านในขณะที่ยพบ และลักษณะทางกายภาพที่เห็นได้ชัด

ภาพที่ 1 ตัวอย่างเอกสารสรุปนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้าน และกรอบรวมข้อมูลในการแฉงนับ

<p>การแฉงนับคนไร้บ้านคืออะไร</p> <p>การแฉงนับคนไร้บ้าน คือ การนับจำนวนและเก็บข้อมูลทางประชากรเบื้องต้นของคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ และในสถานพักพิงหรือเอกชนจัดไว้ โดยเป็นการนับภายในคืนเดียวตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประกอบการกำหนดทิศทางนโยบายที่เหมาะสมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน</p>	<p>ทีมแฉงนับคนไร้บ้าน</p> <p>ทีมแฉงนับคนไร้บ้าน ประกอบไปด้วยสมาชิกประมาณ 3-4 คน ต่อ 1 ทีม ได้แก่</p> <p>1) หัวหน้าทีม คือ ผู้ทำหน้าที่สังเกตและจำแนกว่าใครคือคนไร้บ้านในกรณีที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะ จากนั้นจึงทำการแฉงนับและเก็บข้อมูลทางประชากรเบื้องต้น เช่น เพศ ช่วงอายุ ลักษณะของคนไร้บ้านที่พบ ลักษณะการอยู่อาศัย เป็นต้น แล้วหัวหน้าทีมจะเป็นผู้บอกให้สมาชิกในทีมที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานบันทึกแฉงนับเป็นผู้จัดบันทึก</p> <p>2) พนักงานบันทึกแฉงนับ 1 คือ ผู้ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลทั้งหมดของคนไร้บ้านที่พบตามคำบอกของหัวหน้าทีมลงในแบบบันทึกข้อมูลที่ทีมงานแจกให้ ช่วยปากกาสีน้ำเงิน รวมถึงแจ้งเตือนหัวหน้าทีมในกรณีที่ยังได้ข้อมูลไม่ครบตามแบบบันทึก และตรวจสอบความถูกต้องของการบันทึกข้อมูลก่อนย้ายไปยังเขตพื้นที่ย่อยต่อไป ดังนั้น สมาชิกในทีมที่ทำหน้าที่นี้ ต้องศึกษารูปแบบบันทึกข้อมูลอย่างละเอียดและรอบคอบเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์</p>	<p>ใครบ้างคือคนไร้บ้านที่ต้องแฉงนับ</p> <p>การแฉงนับคนไร้บ้านครั้งนี้ มุ่งเน้นนับจำนวนคนไร้บ้านที่อาศัยและหลบซ่อนอยู่ในพื้นที่สาธารณะตอนกลางคืนทั้งหมด รวมถึงคนไร้บ้านที่อาศัยในสถานพักพิงที่รัฐหรือเอกชนจัดไว้ในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งพื้นที่สาธารณะที่จะสามารถพบเห็นคนไร้บ้านเหล่านี้ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> • ริมทางเท้า • สวนสาธารณะ • ป้ายรถเมล์/ป้ายรถสองแถว • สถานีรถไฟ • สถานีรถไฟโดยสาร • ลานจอดรถ • ดิกร้าง • ตลาด • ได้สะพาน/ใต้สะพานลอย/ใต้ทางด่วน • สถานที่ที่มีการแจกทาน • หนักร้านสะดวกซื้อ, ห้างสรรพสินค้า, ร้านห้างค้าปลีก
<p>ผู้มีส่วนร่วมในการแฉงนับคนไร้บ้าน</p> <p>ผู้มีส่วนร่วมในการแฉงนับคนไร้บ้าน ในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ปี 2558 ประกอบด้วย เครือข่ายภาคีหลัก ดังนี้ สำนักสนับสนุนสุขภาวะกลุ่มประชากรเฉพาะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), เครือข่ายคนไร้บ้าน, มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, เครือข่ายสลัม 4 ภาค, ภาควิชามานุษยวิทยา คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, มูลนิธิกระจกเงา, บ้านมิตรไมตรี กรุงเทพฯ บ้านอิมใจ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร อาสาสมัครจากนักวิชาการและนักศึกษา รวมถึงน้องคนไร้บ้านและอดีตคนไร้บ้านที่เป็นส่วนสำคัญในการแฉงนับครั้งนี้</p>	<p>3) พนักงานบันทึกแฉงนับ 2 คือ ผู้ทำหน้าที่บันทึกจำนวนคนไร้บ้านที่พบในแต่ละจุดที่อยู่ในแบบบันทึกแฉงนับที่ทีมงานแจกให้ ช่วยปากกาสีแดง รวมถึงจุดแผนที่แสดงจุดการแฉงนับคนไร้บ้าน เพื่อแจ้งเตือนหัวหน้าทีมถึงจุดที่ต้องไปต่อตามลำดับที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดพร้อมทั้งช่วยดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในทีมขณะอยู่ในพื้นที่</p> <p>ทีมอำนวยความสะดวก ประกอบด้วยคณะนักวิจัยโครงการวิจัยเรื่อง "การสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้าน และการสร้างภูมิคุ้มกันร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็ระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร" รวมถึงเจ้าหน้าที่จากมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และ อาจารย์จากคณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางในการปล่อยทีมแฉงนับออกจากจุดเริ่มต้น เตรียมและแจกเอกสารสำหรับการบันทึกข้อมูลคนไร้บ้าน (แบบบันทึกข้อมูลและแผนที่) และในกรณีที่เกิดปัญหาในการแฉงนับในแต่ละพื้นที่ย่อย ทีมแฉงนับคนไร้บ้านสามารถติดต่อทีมอำนวยความสะดวก เพื่อขอความช่วยเหลือตลอดเวลาที่ทำการแฉงนับ (โทร 089-439-6934 และพี่โกล (อ.ศศิธร) 081-751-7184)</p>	<p>ลักษณะหรือประเภทของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะที่จะถูกแฉงนับในครั้งนี้อยู่กลุ่ม 7 กลุ่มหลัก ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. คนไร้บ้านที่ห่อหุ้ม/นอนหลับในที่สาธารณะ 2. คนไร้บ้านคนจรด 3. คนไร้บ้านขายบริการทางเพศ 4. คนไร้บ้านที่เก็บของเก่า 5. คนไร้บ้านที่จับของทาน/ ขนตั้ง 6. คนไร้บ้านทำงานกะกลางคืน 7. คนไร้บ้านขายนมมือสอง 

ที่มา: อนุรธ พัทธ์ธาภิธานันท์ และคณะ. (2559)

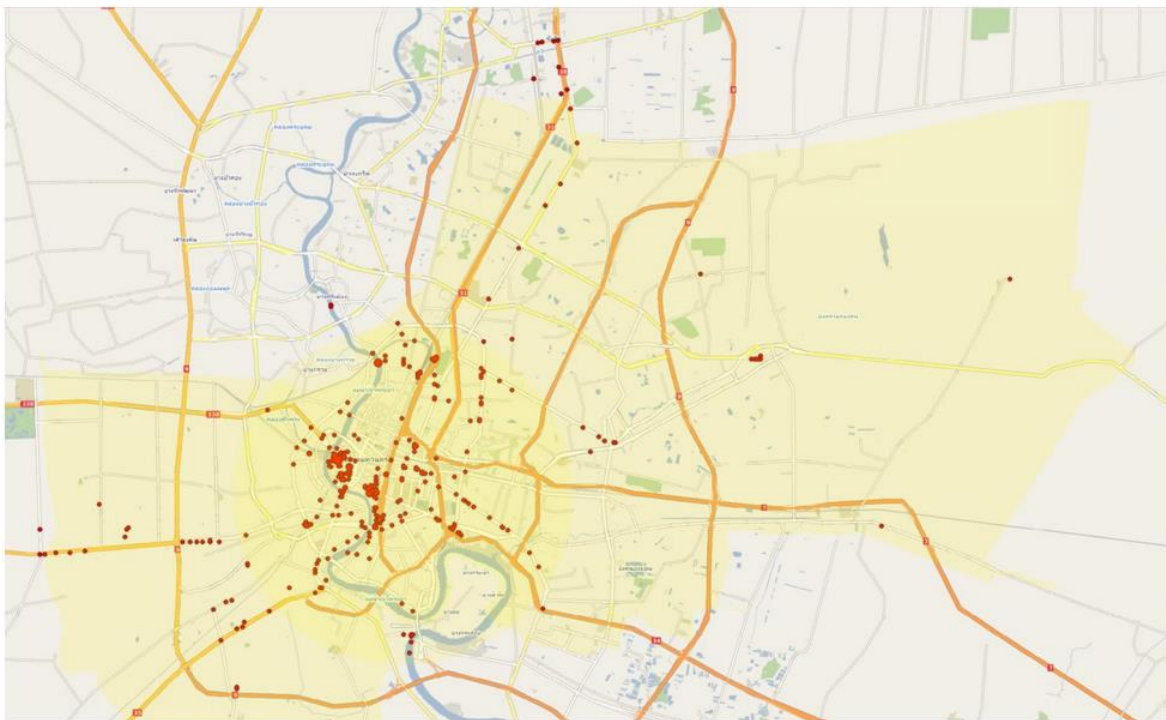
ขั้นตอนที่ 3: การจัดทำแผนที่หลบซ่อนและใช้ชีวิตยามค่ำคืนของคนไร้บ้าน คนไร้บ้านเป็นกลุ่มประชากรเข้าถึงยาก (Hard-to-reach populations) ในแง่การแฉงนับแบบปูพรมจึงเป็นวิธีการที่อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทางโครงการฯ จึงได้กำหนดพื้นที่การใช้ชีวิตและการกระจุกตัวของคนไร้บ้านทั้งกรุงเทพมหานครเบื้องต้น จากความเห็นของภาคส่วนที่ทำงานเกี่ยวกับคนไร้บ้าน พบว่า คนไร้บ้านมีการใช้ชีวิตและหลบซ่อนกระจุกตัวอยู่ในย่านใจกลางเมือง โดยเฉพาะย่านเมืองเก่าแถบสนามหลวง ราชดำเนิน และพื้นที่ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังพบคนไร้บ้านในย่านนอกใจกลางเมืองที่เป็นบริเวณศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการคมนาคมของพื้นที่รอบนอก อาทิ ตลาด ท่ารถ และสถานีรถไฟ เป็นต้น ทั้งนี้ผลจากการทำแผนที่การกระจายตัวของคนไร้บ้านในกรุงเทพฯ ร่วมกับภาคีเครือข่ายทำให้มีการจัดแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นจำนวน 21 เขตย่อยที่มีคนไร้บ้านอาศัยอยู่ โดยเฉพาะในเวลากลางคืน

ครอบคลุมพื้นที่ทั้งกรุงเทพมหานคร รวมถึงพื้นที่เกี่ยวเนื่องทางวิถีชีวิตประจำวันที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร อาทิ ทำนํ้า นนท์ และสถานีรถไฟรังสิต เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4: การพัฒนาเครื่องมือการแจกจ่ายและการพัฒนาศักยภาพทีมแจกจ่ายคนไร้บ้าน สำหรับแบบแจกจ่าย ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากมีการตกลงเรื่องกรอบข้อมูลทางประชากรที่ต้องการเก็บจากคนไร้บ้านแล้ว ซึ่งเป็น 9 ลักษณะทางประชากรที่สำคัญดังที่ได้ระบุไปในขั้นตอนที่ 3 ส่วนการพัฒนาศักยภาพทีมแจกจ่ายคนไร้บ้าน ถือเป็นความพยายามในการสร้างองค์ประกอบของทีมแจกจ่ายให้มีความเป็นสหวิชาชีพเพื่อแบ่งหน้าที่และสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกันระหว่างการแจกจ่าย องค์ประกอบของทีมแจกจ่าย มีประมาณ 3-4 คนต่อหนึ่งทีม ประกอบไปด้วย 1) หัวหน้าทีม มีหน้าที่นำทาง คัดแยกคนไร้บ้าน (Measuring homelessness) และประเมินความเสี่ยงในการเข้าแจกจ่ายในแต่ละจุดย่อย เช่น คนไร้บ้าน (ที่ผันตัวเองมาเป็นอาสาสมัครในการทำงาน) อดีตคนไร้บ้าน เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานเกี่ยวกับคนไร้บ้านในพื้นที่ เป็นต้น 2) พนักงานจดบันทึกที่หนึ่ง มีหน้าที่สังเกตลักษณะทางประชากรและพิกัดตำแหน่งของประชากร และ 3) พนักงานจดบันทึกที่สอง มีหน้าที่จดบันทึกและทบทวนความเรียบร้อยของข้อมูล สำหรับการการพัฒนาศักยภาพทีมแจกจ่ายคนไร้บ้าน แบ่งออกเป็น 2 กระบวนการหลัก คือ 1) การสร้างการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจและมีทัศนคติที่ดีกับคนไร้บ้าน รวมถึงเรียนรู้วิถีปฏิบัติที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำในระหว่างการแจกจ่าย และ 2) การสร้างความเข้าใจต่อระเบียบวิธีการแจกจ่าย ซึ่งขั้นตอนการพัฒนาศักยภาพทีมแจกจ่ายนี้จะดำเนินการก่อนวันแจกจ่ายจริงประมาณ 1 สัปดาห์ อันเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสมในการสร้างความตระหนักและเข้าใจต่อวิธีการแจกจ่ายที่สามารถนำไปปฏิบัติใช้ในวันจริงได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

นอกจากนี้ยังมีกระบวนการหลังการแจกจ่ายในพื้นที่รับผิดชอบเสร็จสิ้นแล้ว แต่ละทีมจะกลับมายังจุดปล่อยตัว (มหาวิทยาลัยศิลปากร วังท่าพระ) เพื่อส่งแบบแจกจ่ายให้กับบรรณาธิการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบ รวมถึงแก้ไขจุดบกพร่องหรือจุดที่ไม่ชัดเจนอันเกิดจากความผิดพลาดในการจัดบันทึก จากนั้นทำการรวบรวมตัวเลขในแต่ละจุดของพื้นที่ย่อยให้เรียบร้อยเพื่อป้องกันความไม่ชัดเจนและผิดพลาดในขั้นตอนของการลงทะเบียนข้อมูลและป้อนข้อมูล ขั้นตอนหลังการส่งและตรวจแบบแจกจ่าย จะเป็นหน้าที่ของทีมวิจัยในการลงทะเบียนข้อมูล และส่งต่อสู่กระบวนการคีย์ข้อมูลเข้าระบบเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลประชากรคนไร้บ้านต่อไป โดยผลการสำรวจดังแสดงภาพที่ 4

ภาพที่ 4 การกระจายตัวของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ปี 2558



ที่มา: อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์ และคณะ (2559)

สำหรับการแจกจ่ายคนไร้บ้านล่าสุดของประเทศไทย คือ ในปี พ.ศ. 2562 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการดำเนินการสำรวจแจกจ่ายครอบคลุมพื้นที่ในทุกจังหวัดของประเทศไทย มีช่วงเวลาการดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม 2562 โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 มีนาคม 2559 และได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สมาคมคนไร้บ้าน, 2562) ผลการแจกจ่ายคนไร้บ้านในครั้งนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 2,719 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศชายร้อยละ 86 และเพศหญิงร้อยละ 14 เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของคนไร้บ้านในแต่ละจังหวัดจะพบว่า คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะอาศัยใช้ชีวิตอยู่ในเมืองใหญ่ในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ซึ่งกรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด (ประมาณร้อยละ 38) รองลงมาคือ นครราชสีมา (ร้อยละ 5) เชียงใหม่ (ร้อยละ 4) สงขลา (ร้อยละ 4) ชลบุรี (ร้อยละ 3) และขอนแก่น (ร้อยละ 3)

วิธีวิทยาที่ใช้ในการแจงนับคนไร้บ้านในปี พ.ศ.2562 นี้ เป็นแนวทางเดียวกับที่เคยแจงนับในปี พ.ศ. 2559 คือ ใช้วิธีการแจงนับ (Counting) ในแต่ละพื้นที่ในคืนเดียว หรือ Single-Night Counts หรือ Point-in-Time (PIT) Counts การแจงนับคนไร้บ้านในครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการแจงนับคนไร้บ้านในพื้นที่จังหวัดในแนวรถไฟ ซึ่งเป็นพาหนะสำคัญที่คนไร้บ้านใช้เดินทางไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งที่ไปรับแจกอาหารและของใช้ตามงานเทศกาลต่าง ๆ รวมถึงกระจายไปตามหัวเมืองที่พอจะมีงานให้กับคนไร้บ้านได้หารายได้เลี้ยงชีพ อย่างไรก็ตามการแจงนับในครั้งนี้มีวิธีการที่แตกต่างจากเดิม คือ เพิ่มช่วงเวลาในการเก็บพื้นที่เมืองใหญ่และเล็ก ภายใต้ข้อสมมติฐานว่า คนไร้บ้านในพื้นที่เล็กและพื้นที่ใหญ่ไม่เคลื่อนที่ไป-มาระหว่างกัน ประกอบกับข้อจำกัดด้านกำลังคนและงบประมาณในการเก็บข้อมูล อันเป็นความพยายามในการลดความเสี่ยงในการนับคนไร้บ้านซ้ำในแต่ละเมือง ผ่านการกำหนดเส้นทางการสำรวจแจงนับของแต่ละทีมที่มีความชัดเจนและไม่ทับซ้อน และดำเนินการแจงนับในช่วงเวลากลางคืน ซึ่งเป็นช่วงที่คนไร้บ้านมีการเคลื่อนย้ายต่ำและปรากฏให้เห็นได้ชัดในพื้นที่สาธารณะหรือในศูนย์พักที่คนไร้บ้านพักพิง นอกจากนี้ยังเน้นการเก็บข้อมูลจำนวนคนไร้บ้านและลักษณะของคนไร้บ้านที่เห็นได้เด่นชัดเช่นเดียวกับการแจงนับในปี 2559 ได้แก่ ช่วงอายุ เพศ ลักษณะการรวมกลุ่ม และการใช้ชีวิต ความพิการที่เห็นได้ชัด ความเจ็บป่วยทางจิตที่เห็นได้ชัด กลุ่มเป้าหมายครอบคลุมคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะและศูนย์พักคนไร้บ้านแบบเปิด

โดยสรุปพัฒนาการของวิธีวิทยาในการแจงนับคนไร้บ้านของประเทศไทย ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาเป็นความพยายามในการค้นหาจำนวนคนไร้บ้านที่ถูกต้องและครอบคลุมกลุ่มประชากรดังกล่าวให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมืองสำคัญๆ ที่มีการกระจุกตัวของคนไร้บ้านอยู่ เช่น ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น จำนวนคนไร้บ้านที่เป็นผลจากการแจงนับดังกล่าวถูกนำไปเป็นตัวเลขตั้งต้นในการทำงานเพื่อให้ความคุ้มครองและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้านโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิชาการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาวิธีวิทยาเพื่อแจงนับคนไร้บ้านของไทยก็ยังคงจำเป็นต้องจัดการกับปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ *ประการแรก คือ ปัญหาการวิเคราะห์และจำแนกว่า ใครคือไร้บ้าน* ยิ่งจำแนกประเภทของคนที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะได้ละเอียด จะยิ่งสามารถแยกคนไร้บ้านที่ตรงตามนิยามที่ต้องการออกจากกลุ่มคนในพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ได้อย่างแม่นยำขึ้น ดังนั้นต้องเริ่มจากการสร้างนิยามคนไร้บ้านที่ต้องการเก็บข้อมูลร่วมกันระหว่างทีมเก็บข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ (ภาคีรัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ) รวมถึงเครือข่ายคนไร้บ้านหรืออดีตคนไร้บ้านที่มีประสบการณ์มากเพียงพอจะพิจารณาและจำแนกกลุ่มคนไร้บ้านออกจากกลุ่มคนทั่วไปได้ นอกจากนี้ ยังต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการแจงนับและสำรวจคนไร้บ้าน โดยกำหนดองค์ประกอบของทีมสำรวจให้ครอบคลุมทั้งฝ่ายวิชาการที่จะทำหน้าที่จัดบันทึก/ลงรหัสข้อมูล และฝ่ายภาคีเครือข่ายคนไร้บ้านหรืออดีตคนไร้บ้านที่จะเป็นผู้ช่วยจำแนกกลุ่มคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ *ประการที่สอง คือ ปัญหาการนับซ้ำ* เนื่องจากคนไร้บ้านมีการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนที่อยู่หลับนอนไปตามบริบทต่างๆ เช่น ช่วงเวลากลางวันและกลางคืน ช่วงที่มีเทศกาล/งานสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่สำคัญๆ ใจกลางเมืองได้ ช่วงฤดูฝนที่ไม่สามารถหลับนอนในพื้นที่สาธารณะที่ไม่มีหลังคาคลุมหรือมีโครงสร้างที่ใช้เป็นที่หลบฝนได้ เป็นต้น ดังนั้น การเลือกช่วงเวลาและกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการแจงนับและสำรวจเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการเก็บข้อมูลได้อย่างถูกต้องและแก้ไขปัญหาการนับจำนวนคนซ้ำ รวมถึงต้องมีการกำหนดจุดแจงนับย่อยที่ชัดเจนและเป็นระบบด้วย

จากพัฒนาการการแจงนับและสำรวจคนไร้บ้านดังกล่าว นำไปสู่การตั้งข้อสังเกตถึงนิยามเชิงปฏิบัติการของคนไร้บ้านในประเทศไทยยังคงให้ความสำคัญกับคนไร้บ้านใน 2 กลุ่มแรกเป็นสำคัญ คือ 1) กลุ่มคนคนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และ 2) กลุ่มคนที่อาศัยในที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือที่อยู่อาศัยในภาวะวิกฤต โดยที่ยังไม่ได้ขยายความสนใจไปยัง

3) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและ/หรือไม่ปลอดภัย อาทิ คนที่อยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยที่มีความแออัด อยู่ในสภาพแวดล้อมที่อันตราย และที่อยู่อาศัยเช่าแบบรายวัน ในขณะที่มีความน่าสนใจของการสร้างนิยามเชิงปฏิบัติการในการแฉกนับหรือการสำรวจคนไร้บ้านจากกิจกรรมที่คนไร้บ้านได้กระทำอยู่ในช่วงเวลาของการสำรวจ (ช่วงเวลากลางคืนหลัง 22.00 น. เป็นต้นไป) ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้แก่ การพักผ่อนนอนหลับ การรอรถ การขายบริการทางเพศ การเก็บของเก่า การขอทานชนดั่งค์ การทำงานกะกลางคืน และการขายของมือสอง โดยเป็นการสังเคราะห์ความรู้จากประสบการณ์การทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องยาวนานของภาคีเครือข่าย

ทางเลือกที่ 1 การแฉกนับแบบ National Point-in-Time Counts

การแฉกนับแบบ National Point-in-Time Counts เริ่มมีมาตั้งแต่ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นการจับภาพระยะสั้น (short-term snapshots) ของกลุ่มประชากรที่มีประสพกับภาวะไร้บ้าน โดยหลักแล้วจะกำหนดช่วงเวลาในการแฉกนับหรือเก็บข้อมูลคนไร้บ้านพร้อมกันในทุกพื้นที่ เช่น การแฉกนับภายในคืนเดียว (Single-Night Counts (S-Night)) หรือการแฉกนับภายใน 7 วัน (Seven-Days Counts) เป็นต้น ซึ่งการรายงานผลจะเป็นจำนวนคนไร้บ้าน ณ จุดของเวลานั้น

ประเทศที่เป็นต้นกำเนิดในการพัฒนาวิธีการแฉกนับคนไร้บ้านทางตรงแบบ Point-in-Time คือ สหรัฐอเมริกา และกลายมาเป็นวิธีวิทยาในการแฉกนับคนไร้บ้านที่ได้รับการยอมรับและนำไปปรับใช้ในอีกหลายประเทศทั่วโลก โดยหน่วยงานหลักที่เป็นผู้ดูแลเรื่องการแฉกนับและสำรวจคนไร้บ้านทั่วประเทศ คือ The United States Department of Housing and Urban Development (HUD) และมอบหมายให้หน่วยงานย่อยในระดับพื้นที่ คือ Continuums of Care หรือ CoCs ดำเนินการเก็บข้อมูลในระดับชุมชน เดินทางไปตามถนน และพื้นที่สาธารณะต่างๆ ที่คนไร้บ้านอาศัยอยู่ เพื่อเก็บข้อมูล มีการจัดทำคู่มือในการแฉกนับคนไร้บ้าน คือ Point-in-Time Count Methodology Guide (HUD, 2014) เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามวิธีวิทยาและมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ (Minimum standard) สำหรับการเก็บข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วนควบคู่กันไป คือ การเก็บข้อมูลคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ (Unsheltered PIT count) และการเก็บข้อมูลคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักหรือบ้านพักของรัฐและเอกชน (Sheltered PIT count) โดย HUD ได้พัฒนาวิธีการเก็บข้อมูล (Approach) คนไร้บ้านในบริบทที่แตกต่างกันตามตารางด้านล่างนี้

การกำหนดเลือกวิธีการในการแฉกนับขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้บ้านที่มีอยู่ ทั้งในกรณีของการเก็บข้อมูลคนไร้บ้านในศูนย์พัก/บ้านพัก หรือในพื้นที่สาธารณะ นอกจากนี้หากพิจารณาแล้วในแต่ละพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ของข้อมูลที่แตกต่างกัน หรือมีลักษณะการอาศัยอยู่ของคนไร้บ้านที่แตกต่างกันย่อมสามารถเลือกใช้วิธีการแฉกนับแบบผสมผสาน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องมากที่สุด

ตารางที่ 2 วิธีการแจงนับแบบ National Point-in-Time Counts

Sheltered PIT count	Unsheltered PIT count
<p>1. Complete census count การแจงนับคนไร้บ้านแบบครอบคลุมทุกศูนย์พัก/บ้านพัก ซึ่งมีข้อมูลคนเข้าพักที่ครบถ้วนและถูกต้อง โดยเฉพาะในคืนที่กำหนดให้มีการแจงนับ</p>	<p>1. Complete coverage count การแจงนับคนไร้บ้านแบบปูพรมทุกพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของ تیمแจงนับ กล่าวคือ การทำสำมะโนประชากรคนไร้บ้านในพื้นที่นั้นๆ ภายใต้ช่วงเวลาที่กำหนด</p>
<p>2. Random sample and extrapolation การแจงนับคนไร้บ้านในศูนย์พัก/บ้านพักที่มีการเก็บข้อมูลครบถ้วนและถูกต้องเกือบทั้งหมด โดยเลือกข้อมูลจากศูนย์พักเพียงศูนย์เดียวขึ้นมาเป็นตัวแทน หรือเลือกจากหลายศูนย์ที่อาจจะมีข้อมูลไม่สมบูรณ์ แต่มีลักษณะของคนไร้บ้านที่เข้าใช้บริการใกล้เคียงกัน มาทำการเก็บข้อมูลภายในคืนที่กำหนด/ช่วงเวลาที่กำหนดให้มีการแจงนับ</p>	<p>2. Known locations count การแจงนับคนไร้บ้าน เฉพาะพื้นที่ที่มีการระจุกตัวอาศัยอยู่ของคนไร้บ้าน โดยเฉพาะเวลาช่วงกลางคืน ทั้งนี้ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับคนไร้บ้าน หรือทีมคนไร้บ้านเองที่เป็นผู้กำหนดจุดในการแจงนับ เช่น ได้สะพาน จุด service-based ที่มีการแจกอาหารหรือแจกของ เป็นต้น</p>
<p>3. Non-random sample and extrapolation การแจงนับคนไร้บ้านในศูนย์พัก/บ้านพัก ซึ่งในหน่วยงานดังกล่าวที่มีข้อมูลคนเข้าพักครบถ้วนและถูกต้อง มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนคนเข้าใช้บริการในศูนย์พัก/บ้านพัก จากนั้นนำข้อมูลมาใช้ในการประมาณค่าออกช่วงต่อไป</p>	<p>3. Random sample of areas count การแจงนับคนไร้บ้านแบบปูพรมเฉพาะในพื้นที่หรือจุดที่ถูกคัดเลือกขึ้นมาว่าสามารถเป็นตัวแทนของพื้นที่ที่มีคนไร้บ้านอาศัยอยู่ในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น เลือกพื้นที่ที่มีคนไร้บ้านอยู่มากที่สุด และน้อยที่สุดขึ้นมาเป็นตัวแทน เป็นต้น จากนั้นใช้วิธีการประมาณค่าต่อไป</p>

ที่มา: HUD, 2014, Point-in-Time Count Methodology Guide.

ในช่วงวิกฤติโควิด-19 ที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลภาคสนามได้ โดยเฉพาะการเก็บข้อมูลแบบ Unsheltered Count หรือการแจงนับกลุ่มคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการในการแจงนับคนไร้บ้านจากวิธีการแบบ Point-in-Time เดิม เพื่อลดความเสี่ยงจากการแพร่เชื้อโควิด-19 ทั้งตัวผู้เก็บข้อมูลและคนไร้บ้าน โดยทาง HUD (2021) ของสหรัฐอเมริกาได้เสนอแนวทางการแจงนับคนไร้บ้าน คือ วิธีการแจงนับแบบ Observation-only Counts โดยให้ทีมผู้เก็บข้อมูลทำการสำรวจและแจงนับคนไร้บ้านอย่างรวดเร็วผ่านการสังเกตเป็นหลัก ส่วนช่วงเวลาในการแจงนับควรเป็นช่วงกลางวัน หรือรุ่งเช้าในขณะที่คนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะยังนอนหลับอยู่และสามารถนับจำนวนได้ง่าย ที่สำคัญคือ ต้องแจงนับให้เสร็จภายในวันเดียวเพื่อป้องกันการนับซ้ำ อย่างไรก็ตามสำหรับในบางพื้นที่ที่มั่นใจว่าคนไร้บ้านไม่เคลื่อนย้ายข้ามเขต สามารถใช้เวลาในการแจงนับมากกว่า 1 วันได้ อีกวิธีการหนึ่งในการแจงนับช่วงโควิด-19 คือ Brief Survey Counts หรือ Survey-based count เป็นวิธีการแจงนับและสำรวจคล้ายกับ PIT เพียงแต่ย่นระยะเวลาในการสัมภาษณ์คนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะลง เก็บข้อมูลเฉพาะคำถามที่สำคัญที่จะนำไปใช้ในการวางแผนการทำงาน โดยทำการสำรวจภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากจำเป็นต้องขยายเวลาในการสำรวจเพื่อไม่ให้มีการใช้เวลาอยู่ในพื้นที่ที่มีคนไร้บ้านมากเกินไปต่อวัน ก็จะมีการตั้งคำถามเพื่อใช้ในการป้องกันการนับซ้ำด้วย เช่น การถามชื่อและสถานะการอยู่อาศัย ณ ปัจจุบันของคนไร้บ้าน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่การกำหนดช่วงเวลาในการสำรวจแบบ Brief Survey Counts นี้จะใช้เวลาไม่เกิน 7-14 วัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่อยู่หลับนอน ณ ปัจจุบันของคนไร้บ้านได้ถูกต้องมากที่สุด

เมื่อนำมาพิจารณาเทียบกับบริบทในประเทศไทย การแจงนับคนไร้บ้านในศูนย์พักพิงของประเทศไทยเป็นการแจงนับคนไร้บ้านแบบครอบคลุมทุกศูนย์พัก/บ้านพัก (Complete census Sheltered PIT count) ทั้งศูนย์พักพิงของทางราชการและของภาคประชาสังคม แต่ยังไม่เคยมีการทำสำมะโนประชากรคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ หรือการแจงนับคนไร้บ้าน

แบบปูพรมในทุกพื้นที่ในช่วงเวลาที่กำหนด (Complete coverage unsheltered PIT count) โดยการแจกจ่ายบัตรประชาชนไร้บ้านในพื้นที่ที่กำหนด (Known locations Unsheltered PIT count) ตามความเห็นของอาสาสมัคร และภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของอาสาสมัครไร้บ้านในช่วงเวลา กลางคืน เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณในการแจกจ่ายบัตรประชาชนไร้บ้าน

ทางเลือกที่ 2 การประมาณการจำนวนคนไร้บ้านด้วยวิธีการทางอ้อม

ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรในการแจกจ่ายบัตรประชาชนไร้บ้านทุกคนภายในคืนเดียว นักวิชาการได้พัฒนาวิธีการ ทางอ้อมในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในแต่ละพื้นที่ย่อย ได้แก่ การประมาณการจำนวนจากสถานที่ตั้ง และการประมาณการจำนวนจากขนาดของเครือข่าย โดยใช้หลักการสุ่มอย่างอิสระและการคำนวณค่าถ่วงน้ำหนักของ ตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยที่ศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

การประมาณการจำนวนจากสถานที่ตั้ง

คนไร้บ้าน เป็นกลุ่มประชากรที่มีการเคลื่อนที่ข้ามพื้นที่สูงในแต่ละวัน การนับจำนวนคนไร้บ้าน จากสถานที่ที่ไปรับบริการ เป็นวิธีการที่เหมาะสม เช่น สถานพักพิงสำหรับคนไร้บ้าน หน่วยบริการอาหาร หน่วยรักษาพยาบาล สถานที่ทำความสะอาดเสื้อผ้า ห้องเช่าราคาถูก เป็นต้น (Kalton, 2009) โดยผู้วิจัยต้องเลือกสถานที่ คนพิการส่วนใหญ่เข้ามาใช้บริการ และผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นคนไร้บ้าน โดยมีประชากรกลุ่มอื่นไปใช้บริการ จำนวนไม่มากนัก เพื่อความสะดวกในการระบุความเป็นคนไร้บ้าน และลดปัญหาการนับรวมผู้ใช้บริการที่ไม่ใช่คนไร้บ้าน เข้าไปด้วย ในทางปฏิบัติผู้วิจัยต้องจัดทำรายชื่อสถานที่ที่คนไร้บ้านส่วนใหญ่เข้าไปรับบริการ และมีความถี่ในการเข้ามา รับบริการสูงให้ครบถ้วน จากนั้นทำการจัดบันทึกข้อมูลคนไร้บ้านที่เข้ามาใช้บริการในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อป้องกันการนับ ซ้ำจากการเคลื่อนที่สูงของคนไร้บ้านระหว่างสถานที่ใกล้เคียงกัน (Schepers & Nicaise, 2017)

การนับจำนวนคนไร้บ้านในเมืองปารีสของประเทศฝรั่งเศสจากการศึกษาของ Vandentorren et al. (2016) ได้เลือกใช้วิธีการสุ่มนับจำนวนจากสถานที่ตั้งในการสำรวจจำนวนเด็กและครอบครัวไร้บ้านภายใต้โครงการ ENFAMS (Enfant et familles sans logement) มีวัตถุประสงค์ในการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในเมืองปารีส และศึกษา คุณลักษณะทางประชากรศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของคนไร้บ้าน โดยการสำรวจดังกล่าวทำการสุ่มนับจำนวน คนไร้บ้านจากสถานพักพิงฉุกเฉิน long-term habitation centers โรงแรมราคาถูก และศูนย์พักพิงของผู้ลี้ภัยจำนวน 796 แห่ง และผู้วิจัยแบ่งสถานที่ในการสุ่มเลือกคนไร้บ้านออกเป็น 36 กลุ่มย่อยตามประเภทของการให้บริการ ระยะห่าง จากเมือง และระยะทางจากสถานีรถไฟ จากนั้นทำการสุ่มเลือกคนไร้บ้านอย่างง่ายในแต่ละกลุ่มย่อย และคำนวณ ค่าถ่วงน้ำหนักของตัวอย่างที่ถูกเลือก พบว่า ในเมืองปารีสมีคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิงประมาณ 9,507-11,053 ครอบครัว และมีจำนวนคนไร้บ้านประมาณ 35,000 คน โดยประมาณ 17,660 คน เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี

วิธีการสุ่มนับจำนวนจากสถานที่ตั้งเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการศึกษาดังกล่าว เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ การวิจัยต้องการนับจำนวนครอบครัวคนไร้บ้านที่มีแนวโน้มพาเด็กและสมาชิกในครอบครัวเข้ามาใช้บริการในสถานที่ พักพิงชั่วคราว เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดขึ้นในการพักอาศัยในพื้นที่สาธารณะ และอากาศหนาวยังเป็นอีกปัจจัย ความสำเร็จในการนับจำนวนคนไร้บ้านในสถานที่พักพิงชั่วคราว อย่างไรก็ตามก็ยังมีคนไร้บ้านเพศชายอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ อาศัยอยู่กับครอบครัว และอาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ ผลการสุ่มนับจำนวนคนไร้บ้านจากสถานที่ตั้งย่อมได้จำนวน คนไร้บ้านที่ต่ำกว่าความเป็นจริง (Schepers & Nicaise, 2017)

จากประสบการณ์ในประเทศฝรั่งเศส วิธีการสุ่มนับจำนวนคนไร้บ้านจากสถานที่ตั้งมีจุดเด่นตรงที่ไม่จำเป็นต้องเดินสำรวจไปในทุกตรอกซอกซอยตามพื้นที่สาธารณะ เป็นวิธีการที่ประหยัดต้นทุนในการสำรวจ และทำได้ง่ายในช่วงหน้าหนาว แต่ความน่าเชื่อถือของผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านขึ้นอยู่กับความครบถ้วนและความทันสมัยของข้อมูลสถานที่ที่คนไร้บ้านไปใช้บริการ โดยต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการกับคนไร้บ้านอย่างต่อเนื่องยาวนาน และมีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐานในการสุ่มเลือกตัวอย่างคนไร้บ้าน สำหรับจุดด้อยที่สำคัญคือ มีปัญหาด้านการคุ้มครองในการประมาณจำนวนของคนไร้บ้านที่ไม่ได้เข้ามาใช้บริการสถานที่พักพิงชั่วคราว โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยที่คนไร้บ้านส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ แม้ว่าภาครัฐจะจัดสถานที่พักพิงชั่วคราวไว้ให้ก็ตาม

การประมาณการจำนวนจากขนาดของเครือข่าย

การประมาณจำนวนคนไร้บ้านจากขนาดเครือข่ายของคนไร้บ้าน เป็นวิธีการที่อาศัยความร่วมมือระหว่างนักวิจัยกับคนไร้บ้าน โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าคนไร้บ้านมีเครือข่ายทางสังคมในการดำรงชีวิต เมื่อทราบเครือข่ายของคนไร้บ้านแต่ละคนย่อมสามารถประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ที่สนใจได้ วิธีการ Snowball sampling และ Respondent-driven sampling เป็นวิธีการในกลุ่มนี้ที่ได้รับความนิยมในการศึกษาประชากรที่เข้าถึงได้ยาก อาทิ ผู้ใช้ยาเสพติด ผู้ป่วย HIV และชายขายบริการทางเพศ รวมทั้งคนไร้บ้านด้วยเช่นกัน เนื่องด้วยเป็นวิธีการที่สามารถลดปัญหาความผิดพลาดในระบุตัวตนของประชากรเป้าหมายได้เป็นอย่างดี โดยหลักการแล้ว การประมาณจำนวนคนไร้บ้านจากขนาดของเครือข่ายจำเป็นต้องสุ่มเลือกตัวอย่างในการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายคนไร้บ้านที่แต่ละคนรู้จัก ต้องสุ่มอย่างอิสระ เพื่อให้สามารถคำนวณค่าถ่วงน้ำหนักได้ถูกต้อง แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถทำการสุ่มอย่างอิสระได้ แม้ว่าจะทำการสุ่มให้กระจายในทุกพื้นที่แล้วก็ตาม ในขณะที่เดียวกันจำนวนคนไร้บ้านกลุ่มแรกที่จะให้ข้อมูลเครือข่ายทางสังคมของคนไร้บ้านต้องมีจำนวนอย่างน้อยเท่ากับรากที่สองของจำนวนประชากรที่ได้จากการคาดประมาณ (Schepers & Nicaise, 2017)

การนับจำนวนคนไร้บ้านในเมืองบูดาเปสต์ของประเทศฮังการีในการศึกษาของ Dávid and Snijders (2002) ได้ใช้วิธีการสุ่มแบบ Snowball sampling จากคนไร้บ้านกลุ่มแรกจำนวน 1,404 คน โดยสอบถามเกี่ยวกับผู้ที่อยู่ในเครือข่าย ประเภทของความสัมพันธ์ และชื่อนามสกุลของผู้ที่จะให้ข้อมูลคนถัดไป พบว่า มีคนไร้บ้านเพียงร้อยละ 29 ให้ข้อมูลของคนไร้บ้านคนถัดไป และส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้ชีวิตหรือหลบซ่อนในพื้นที่เดียวกัน ทำให้การเพิ่มจำนวนคนไร้บ้านในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับเครือข่ายทางสังคมไม่ได้ทำให้จำนวนคนไร้บ้านในภาพรวมเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด โดยมีจำนวนคนไร้บ้านในเมืองบูดาเปสต์จำนวน 3,444 คน ต่อมาผู้วิจัยได้ปรับวิธีการสุ่มตัวอย่างคนไร้บ้านกลุ่มแรกในการสัมภาษณ์ให้กระจายตามพื้นที่ 11 แห่ง พบว่า มีคนไร้บ้านเพิ่มขึ้นเป็น 4,097 คน

จากประสบการณ์ของประเทศฮังการี ความน่าเชื่อถือของผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านขึ้นอยู่กับความเชื่อใจระหว่างคนไร้บ้านกับนักวิจัยในการเปิดเผยชื่อนามสกุลคนไร้บ้านคนถัดไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อื่นที่จะให้ข้อมูลเครือข่ายคนไร้บ้านเพิ่มเติม และการกระจายการสุ่มเลือกคนไร้บ้านกลุ่มแรกในการสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมพื้นที่ในการศึกษา โดยต้องพิจารณาทั้งจำนวนของสถานที่ และประเภทของสถานที่อีกด้วย สำหรับจุดแข็งสำคัญของวิธีนี้ คือ การประหยัดงบประมาณ และเวลาในการเดินทางสำรวจโดยเฉพาะในกรณีทำการคาดประมาณจำนวนในพื้นที่ขนาดใหญ่ ส่วนจุดด้อยสำคัญ คือ คนไร้บ้านจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีเครือข่ายทางสังคมยอมไม่ถูกนับ และคนไร้บ้านคนถัดไปที่ได้รับการแนะนำอาจปฏิเสธการให้ข้อมูลเครือข่ายทางสังคมของตนต่อนักวิจัยอีกด้วย สำหรับประเทศไทยปัจจุบันนี้เครือข่าย

คนไร้บ้านกระจายอยู่ในเขตพื้นที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร แต่ยังขาดการจดบันทึกเครือข่ายทางสังคมของคนไร้บ้าน
 อย่างเป็นทางการในการคาดประมาณจำนวนคนไร้บ้าน

ทางเลือกที่ 3 การประมาณการจำนวนคนไร้บ้านด้วยวิธี Capture-recapture

วิธีการนี้เป็นการประมาณจำนวนคนไร้บ้านจากข้อมูลการสำรวจ 2 ครั้ง หรือจากข้อมูลจาก 2 แหล่ง โดยวิธีการ
 คำนวณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่สนใจ (N) เท่ากับ จำนวนคนไร้บ้านที่พบเฉพาะในการสำรวจ A คูณด้วย จำนวน
 คนไร้บ้านที่พบเฉพาะในการสำรวจ B ทหารด้วยจำนวนคนไร้บ้านที่พบในการสำรวจ A และการสำรวจ B โดยในการสำรวจ
 แต่ละครั้งต้องใช้วิธีการเดียวกัน ในการระบุการเป็นคนไร้บ้าน (Brittain & Böhring, 2009) ในปัจจุบันมีหลายประเทศ
 ปรบใช้วิธีการนี้ในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ที่ย่อยที่ศึกษา

ข้อตกลงเบื้องต้นประการสำคัญ เพื่อให้ผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านตามวิธี Capture-recapture
 มีความถูกต้อง ได้แก่ 1) คนไร้บ้านแต่ละคนจะต้องถูกสุ่มอย่างอิสระ หรือคนไร้บ้านทุกคนมีโอกาสเข้ารับบริการหรือถูกพบ
 เจออย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงคนไร้บ้านกลับมีความแตกต่างภายในกลุ่มอย่างชัดเจน บางส่วนตั้งใจ
 ที่จะเข้าไปรับความช่วยเหลือภาครัฐและเอกชน แต่บางส่วนปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมกับคนไร้บ้านด้วยกัน
 ผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านที่ได้ย่อมมีแนวโน้มต่ำกว่าความเป็นจริง และ 2) จำนวนประชากรคนไร้บ้านรวมในการ
 2 การสำรวจต้องเท่ากัน ในทางปฏิบัติการสำรวจคนไร้บ้านในวันที่กำหนดโดยมีระยะเวลาห่างระหว่างการสำรวจครั้งแรก
 และการสำรวจครั้งที่ 2 ไม่มากนัก เพื่อให้มีความใกล้เคียงกับการสำรวจประชากรในระบบปิดจะช่วยลดปัญหา
 ความผิดพลาดในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านที่การเคลื่อนที่สู่อะหว่างวัน แต่การสำรวจให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันสั้น
 ต้องการผู้มีส่วนร่วมการสำรวจเป็นจำนวนมาก ต้องการการวางแผนอย่างเป็นระบบ และเป็นไปได้ยากในการสำรวจ
 คนไร้บ้านในพื้นที่ขนาดใหญ่

ประสบการณ์จากประเทศแคนาดา

Berry (2007) ทำการประมาณจำนวนคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่บนท้องถนนของเมืองโตรอนโต เพื่อใช้วางแผน
 ในการจัดเตรียมความช่วยเหลือให้กับคนไร้บ้านให้เพียงพอในช่วงฤดูหนาวแต่ละปี โดยปกติแล้วประเทศแคนาดาทราบ
 ข้อมูลจำนวนของคนไร้บ้านส่วนใหญ่จากสถิติข้อมูลจำนวนคนไร้บ้านที่เข้ารับบริการสถานพักพิงชั่วคราวในช่วงฤดูหนาว
 ในการวิจัยดังกล่าวผู้วิจัยทำการสำรวจคนไร้บ้านที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในตอนช่วงกลางวันของฤดูหนาวเปรียบเทียบ
 2 วิธีการ กล่าวคือ วิธีการแรกเป็นการเดินสำรวจจำนวนคนไร้บ้านในแต่ละจุดที่กำหนดจำนวน 2 ครั้งในวันที่กำหนด โดย
 ใช้ทีมเก็บข้อมูล 42 ทีม (แต่ละทีมประกอบด้วยสมาชิก 2-3 คน) เดินสำรวจจำนวนคนไร้บ้านตามจุดที่กำหนดไว้อย่าง
 เครื่องครัดจำนวน 42 แห่ง เพื่อป้องกันการนับซ้ำระหว่างทีมสำรวจข้อมูล สำหรับวิธีการที่สอง เป็นการสำรวจข้อมูลคนไร้
 บ้านโดยการขับรถตามเส้นทางที่กำหนดจำนวน 3 ครั้งในวันที่กำหนด และใช้ทีมสำรวจข้อมูลเพียง 4 คน โดยในการวิจัย
 ดังกล่าวผู้วิจัยใช้การสังเกตพฤติกรรมและภาพลักษณ์ในการระบุการเป็นคนไร้บ้าน และต้องบันทึกข้อมูลเพศ อายุ และ
 ลักษณะทางกายภาพ เพื่อใช้ในการระบุจำนวนคนไร้บ้านที่พบจากการสำรวจทั้ง 2 ครั้ง

ความสำเร็จของการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านด้วยวิธีการดังกล่าว ขึ้นอยู่กับวิธีการในการอบรม
 พนักงานสำรวจอย่างเหมาะสมให้สามารถจำแนกคนไร้บ้านออกจากคนที่ใช้พื้นที่สาธารณะได้ เนื่องด้วยข้อกำหนดของ
 วิธีการวิจัยที่กำหนดให้ใช้เพียงการสังเกตจากรูปลักษณ์ภายนอกเท่านั้น เพื่อป้องกันผลกระทบจากการรบกวนกลุ่ม
 ตัวอย่างในการศึกษาที่อาจทำให้จำนวนคนไร้บ้านในการสำรวจรอบที่ 2 ลดลงกว่าการสำรวจในรอบแรกของวันที่กำหนด
 รวมทั้งการปรากฏตัวในพื้นที่สาธารณะของทีมสำรวจอย่างเป็นทางการที่น่าสังเกตต่อคนไร้บ้านย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ

ของการประมาณจำนวนคนไร้บ้านตามวิธีนี้ด้วยเช่นกัน แม้ว่าผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในใจกลางเมืองโตรอนโตของประเทศแคนาดาที่ได้ประมาณ 900 – 1,000 คน เป็นเพียงจำนวนคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะเท่านั้น แต่เมื่อรวมกับข้อมูลจดทะเบียนการเข้ารับบริการในสถานพักพิงชั่วคราวในฤดูหนาวย่อมสามารถประมาณจำนวนคนไร้บ้านทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในเมืองโตรอนโตของประเทศแคนาดาได้ สำหรับข้อจำกัดประการสำคัญของวิธีการดังกล่าว คือ ไม่เหมาะกับการนับจำนวนคนไร้บ้านในเขตเมืองที่มีการเคลื่อนที่อย่างรวดเร็วในแต่ละช่วงของวัน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการนับจำนวนคนไร้บ้านที่เหมาะสมในพื้นที่ค่อนข้างปิด

การปรับใช้วิธีดังกล่าวในประเทศไทย ปัจจุบันมีการเดินสำรวจพบปะพูดคุยกับคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานครของ “กลุ่มเดินกาแฟ” อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลากลางคืนย่อมมีข้อมูลการกินอยู่หลับนอนของคนไร้บ้าน และข้อมูลการเปลี่ยนแปลงจำนวนคนไร้บ้านในแต่ละฤดูกาลหรือช่วงเทศกาลสำคัญ อันเป็นข้อมูลสำคัญในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่ยังไม่ขาดการจดบันทึกอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่ทราบจำนวนคนไร้บ้านในแต่ละจุด และไม่ทราบจำนวนคนไร้บ้านที่พบเจอเป็นประจำอีกด้วย

ประสบการณ์จากประเทศอังกฤษ

Williams (2010) ใช้การนับจำนวนคนไร้บ้านที่ไปรับบริการต่างๆ ในเขตเมือง และใช้การติดตามคนไร้บ้านที่เข้ามาใช้บริการอีกครั้งจากข้อมูลเพศ วันเดือนปีเกิด สถานที่อยู่ปัจจุบัน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว โดยข้อมูลดังกล่าวจะได้รับจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้บริการกับคนไร้บ้านที่ได้จดบันทึกไว้ในแต่ละสถานที่ให้บริการกับคนไร้บ้าน ในทางปฏิบัติ พบว่า มีคนไร้บ้านจำนวนไม่น้อยที่สนใจให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และมีคนไร้บ้านจำนวนหนึ่งปฏิเสธการเป็นคนไร้บ้านของตนเอง แม้ว่าวิธีการดังกล่าวจะมีจุดอ่อนในการระบุการเป็นคนไร้บ้าน และมีคนไร้บ้านจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้เข้ามาใช้บริการต่างๆ แต่เมื่อทำการสำรวจแบบเดียวกัน 3 รอบในแต่ละปี (สำรวจคนไร้บ้าน 6 ครั้งในแต่ละปี) พบว่า ผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านมีความผันแปรเพียงเล็กน้อยในแต่ละสถานที่ที่คนไร้บ้านไปรับบริการ

การปรับใช้วิธีดังกล่าวในประเทศไทย ปัจจุบันหลายหน่วยงานมีการแจกอาหารให้กับคนไร้บ้านในหลายพื้นที่ โดยมีการนับจำนวนคนไร้บ้านโดยรวมที่มารับอาหาร แต่ไม่ได้เก็บข้อมูลของคนไร้บ้านแต่ละคนอย่างเป็นระบบ ย่อมไม่สามารถระบุจำนวนคนไร้บ้านที่มารับอาหารซ้ำในจุดบริการเดิมได้ ในขณะที่เดียวกันคนไร้บ้านมีการเคลื่อนที่สูงข้ามพื้นที่ในแต่ละวันการนับจำนวนคนไร้บ้านจากจุดรับอาหารอาจเกิดปัญหาการนับซ้ำระหว่างจุดได้ อีกทั้งยังไม่สามารถจำแนกคนไร้บ้านออกจากคนจนในเมืองและคนใช้พื้นที่สาธารณะที่มารับประทานอาหารได้ อีกด้วยในทางตรงกันข้ามการมารับอาหารในแต่ละจุดบริการขึ้นอยู่กับการกระจายข่าวย่อมมีคนไร้บ้านจำนวนหนึ่งไม่ถูกนับจำนวน เนื่องจากไม่ทราบข่าวการแจกอาหารหรืออาจขอให้ผู้อื่นเป็นผู้รับอาหารแทน

ประสบการณ์จากประเทศเนเธอร์แลนด์

Coumans, Cruyff, Van der Heijden, Wolf, and Schmeets (2017) ทำการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในระดับประเทศจากข้อมูลจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านหลายแหล่งระหว่างปี ค.ศ. 2009-2013 ในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านระดับประเทศ โดยจัดประเภทคนไร้บ้านออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นคนไร้บ้านที่อาศัยนอนหลับในพื้นที่สาธารณะ กลุ่มที่ 2 เป็นคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราว และกลุ่มที่ 3 คนที่อาศัยหลับนอนในบ้านเพื่อนหรือญาติ โดยไม่รู้ว่าจะไปนอนที่ไหน

ข้อมูลผู้ที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราวแต่ละคนได้จากข้อมูลทะเบียนราษฎรของผู้ที่แจ้งว่าใช้สถานที่บริการที่พักพิงชั่วคราว เป็นที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน สำหรับข้อมูลผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราวแต่ละคนได้มาจากข้อมูล 2 แหล่ง คือ ข้อมูลประชากรอายุ 18-65 ปีที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ แต่ไม่มีที่อยู่ประจำถาวร และข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียนเป็นคนที่บ้านกับ National Alcohol and Drugs Information System (LADIS) โดยผลการคาดประมาณตามวิธี Capture-recapture พบว่า ในปี ค.ศ. 2009 มีคนไร้บ้านประมาณ 5,169 คน ในขณะที่ผลการแจงนับในปีเดียวกัน พบว่า มีคนไร้บ้านประมาณ 17,769 คน หรือมีคนไร้บ้านที่ไม่มีอยู่ในฐานข้อมูลใด ๆ ประมาณ 12,589 คน

จุดเด่นสำคัญของวิธีดังกล่าว คือ ประหยัดต้นทุนในการสำรวจจำนวนคนไร้บ้านในประเทศ และยังเป็น การทวนสอบข้อมูลการจดทะเบียนคนไร้บ้านได้ แต่มีจุดด้อยที่สำคัญ คือ ความน่าเชื่อถือของผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลการจดทะเบียนของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยยังไม่สามารถเชื่อมต่อข้อมูลรายบุคคลระหว่างกรมกระทรวงได้ และไม่มีข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนไร้บ้านอย่างเป็นทางการ

ประสบการณ์จากประเทศออสเตรเลีย

D'Onise, Wang, and McDermott (2007) แจงนับจำนวนคนไร้บ้านในช่วงฤดูหนาวทำให้จำนวนคนไร้บ้านในภาคใต้ของออสเตรเลียมีจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากคนไร้บ้านได้เคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ที่อบอุ่นกว่าโดยเปรียบเทียบ อาทิ พื้นที่ของ Adelaide โดยในปี 2001 ผลการแจงนับจากสำมะโนประชากรและเคหะมีคนไร้บ้านเพียง 104 คน น้อยกว่าความเป็นจริงอย่างมากตามความเห็นของผู้ที่ทำงานด้านคนไร้บ้านในพื้นที่

ผู้วิจัยใช้นิยามคนไร้บ้าน คือ ผู้ที่อาศัยหลบนอนบนท้องถนน บ้านร้าง ที่อยู่อาศัยสร้างจากวัสดุไม่แข็งแรง พักอาศัยใต้สะพาน สวนสาธารณะ และพื้นที่สาธารณะอื่นๆ เพื่อให้สามารถประมาณจำนวนคนไร้บ้านตามวิธี Capture-recapture ได้ และเลือกใช้ข้อมูลการจดทะเบียน 3 แหล่งในการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อย โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับคนไร้บ้าน แต่ละหน่วยงานจะให้ข้อมูลของคนไร้บ้านแต่ละคนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ วันเดือนปีเกิด เพศ และเชื้อชาติ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการนับซ้ำระหว่างหน่วยงานได้ ข้อมูลชุดแรกเป็นของ “Royal District Nursing Service” (RDNS) เป็นข้อมูลการเข้ารับบริการในคลินิกที่ให้บริการแก่คนไร้บ้านในเวลากลางวันจำนวน 2 แห่ง ข้อมูลชุดที่ 2 เป็นของ “Mobile Assistant Patrol” (MAP) เป็นข้อมูลการให้บริการการรับส่งประชาชนจากพื้นที่ไม่ปลอดภัยไปยังพื้นที่ปลอดภัย และข้อมูลชุดที่ 3 เป็นของ “Street to Home” (STH) เป็นข้อมูลคนไร้บ้านที่ได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัย โดยผลการประมาณด้วยวิธี Capture-recapture พบว่า ในปี 2005 มีคนไร้บ้านจำนวน 137 คนในพื้นที่ศึกษามากกว่าข้อมูลคนไร้บ้านจากสำมะโนประชากรและเคหะในปี 2001 และมีเพียงร้อยละ 22 ที่ถูกจัดบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในระบบฐานข้อมูลของ 2 หน่วยงานขึ้นไป

จุดเด่นของวิธีนี้ คือ ประหยัดต้นทุนทางการเงินและต้นทุนด้านเวลา และมีความแม่นยำตรงของผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยที่สนใจศึกษา ภายใต้ปัจจัยกำหนดความสำเร็จ คือ พื้นที่ศึกษามีหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับคนไร้บ้านอย่างเข้มแข็ง และมีการบันทึกข้อมูลของคนไร้บ้านแต่ละคนอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ตรวจสอบการนับซ้ำระหว่างหน่วยงานได้ และคนไร้บ้านส่วนใหญ่เข้ามาใช้บริการจากหน่วยงานที่และให้ข้อมูลอย่างถูกต้อง ในขณะที่ความถูกต้องของผลการประมาณจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ศึกษาอยู่ภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้นการเป็นประชากรปิดการเคลื่อนข้ามเขตพื้นที่ของคนไร้บ้านย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของผลการประมาณจำนวนตามวิธี Capture-recapture ได้

ตารางที่ 3 สรุปเปรียบเทียบจุดเด่นและจุดด้อยของแต่ละวิธีการประมาณการจำนวนคนไร้บ้าน

บริบทที่ศึกษา	จุดเด่น	จุดด้อยและการปรับมาใช้กับพื้นที่ย่อยของประเทศไทย
การประมาณการจำนวนทางอ้อมจากสถานที่ตั้ง		
เมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส	- ใช้เพียงข้อมูลจากการจัดบันทึกของสถานพักพิงชั่วคราว ไม่ต้องเดินสำรวจ ย่อมประหยัดงบประมาณและเวลาได้มาก - เหมาะกับพื้นที่ที่มีสถานพักพิงชั่วคราวที่ให้บริการกับคนไร้บ้านมาอย่างยาวนาน และการดำรงชีพในฤดูหนาวมีความยากลำบาก	- ความน่าเชื่อถือของการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านขึ้นอยู่กับความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับจากสถานพักพิงชั่วคราว - คนไร้บ้านในประเทศไทยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ
การประมาณการจำนวนทางอ้อมจากขนาดของเครือข่าย		
เมืองบูดาเปสต์ ประเทศฮังการี	- ใช้การสุ่มแบบ Snowball sampling ช่วยลดปัญหาความผิดพลาดในการนับรวมคนที่ไม่ได้เป็นคนไร้บ้าน - ประหยัดงบประมาณ และเวลา โดยเฉพาะในพื้นที่ขนาดใหญ่	- ต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างนักวิจัยกับคนไร้บ้านในการสอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของคนไร้บ้าน ที่อยู่ในเครือข่าย - ผลการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านจะต่ำกว่าความเป็นจริง ในกรณีที่มีคนไร้บ้านบางส่วนไม่มีเครือข่ายทางสังคม และมีบางส่วนปฏิเสธการส่งต่อข้อมูลของคนไร้บ้านในพื้นที่อื่น ๆ
การประมาณการจำนวนวิธี Capture-recapture		
ถนนในเมืองโตรอนโต ประเทศแคนาดา	- ใช้การเปรียบเทียบข้อมูลจากอย่างน้อย 2 แหล่งในการประมาณการ	- มีข้อตกลงเบื้องต้นให้คนไร้บ้านแต่ละคนจะถูกสุ่มอย่างอิสระ
ประเทศอังกฤษ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย	- เหมาะกับการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านเฉพาะในพื้นที่ย่อย หรือประชากรในระบบปิด ไม่มีการเคลื่อนย้ายสูง - ประหยัดงบประมาณ และเวลา	- ต้องมีระบบฐานข้อมูลของคนไร้บ้านที่ถูกต้องครบถ้วน และสามารถเชื่อมโยงเปรียบเทียบข้อมูลในแต่ละฐานข้อมูลได้ - คนไร้บ้านต้องเต็มใจที่จะให้ข้อมูลอย่างถูกต้อง

ข้อเสนอต่อการจรรยาบรรณและการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านของประเทศไทย

ข้อเสนอระยะสั้น

คู่มือในการจรรยาบรรณและสำรวจคนไร้บ้านของประเทศไทย ควรมีการกำหนดวิธีวิทยาในการเก็บข้อมูลที่ต้อง และมีหลายทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ (ทั้งการเก็บข้อมูลคนไร้บ้านในศูนย์พัก และคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard) ในการดำเนินการเก็บข้อมูลในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มวางแผนการจรรยาบรรณและสำรวจ ไปจนถึงการจัดทำรายงาน รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือจรรยาบรรณและสำรวจคนไร้บ้านพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลคนไร้บ้านได้อย่างครอบคลุมทุกกลุ่มและข้อมูลมีความถูกต้อง (Coverage and Accuracy)

นิยามเชิงปฏิบัติการคนไร้บ้าน ควรขยายเพิ่มเติมจากการจรรยาบรรณ “กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย/กลุ่มคนไร้บ้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ” และ “กลุ่มคนไร้บ้านในศูนย์พักพิงชั่วคราวหรือบ้านพักฉุกเฉิน” ไปสู่การจรรยาบรรณ “คนที่อาศัยในที่พักที่ไม่มีมีความมั่นคงหรือมีความเสี่ยงสูง” อาทิ กลุ่มคนที่ไม่อาศัยอยู่กับเพื่อนหรือเครือญาติเป็นการชั่วคราว กลุ่มคนที่อาศัยในโรงแรมหรือที่พักราคาถูก กลุ่มคนที่เข้าไปยึดหรือจับจองอยู่อาศัยในบ้านเช่าหรือบ้านร้างที่ไม่มีคนอยู่

กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในบ้านเก่า/บ้านแบบดั้งเดิมที่มีสภาพไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย และกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างชั่วคราว รวมถึงกลุ่มที่อยู่ในสลัมและเพิงชั่วคราว รวมทั้งกลุ่มคนที่ใช้ชีวิตอยู่ภายใต้การถูกคุกคามด้วยความรุนแรง ซึ่งขยายนิยามเชิงปฏิบัติการคนไร้บ้านไปสู่การแจ้งเตือน “ภาวะการไร้บ้านของประชากร” จะช่วยฉายภาพพลวัตของการไร้บ้านในบริบทไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อเสนอระยะกลาง

ความถี่ในการแจ้งเตือนคนไร้บ้าน หน่วยงานภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณในการแจ้งเตือนจำนวนคนไร้บ้านแบบเดิมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทรัพยากรในการจัดสวัสดิการให้เพียงพอต่อจำนวนคนไร้บ้าน และจัดสรรทรัพยากรให้กับหน่วยงานในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเตือนคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดไว้ (Random sample of areas count) ทั้งในพื้นที่ย่อยที่มีคนไร้บ้านอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น สถานีรถไฟหัวลำโพง ถนนราชดำเนิน เป็นต้น และพื้นที่ย่อยที่มีคนไร้บ้านอาศัยอยู่อย่างเบาบาง แต่อาจมีจำนวนคนไร้บ้านเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น พื้นที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยดังกล่าวในการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการแจ้งเตือนคนไร้บ้านแบบครอบคลุมทุกศูนย์พัก/บ้านพัก และแจ้งเตือนคนไร้บ้านแบบบูรณาการทุกพื้นที่ที่กำหนดไว้ในครั้งถัดไป

ระบบฐานข้อมูลคนไร้บ้าน หรือระบบบริหารจัดการข้อมูลคนไร้บ้าน ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลด้านความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยกรณีตัวอย่างที่สามารถเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการข้อมูลคนไร้บ้านในระบบได้ดี คือ Homeless Management Information System (HMIS) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบจัดเก็บข้อมูลระดับบุคคลที่เข้ามาใช้บริการในศูนย์พัก/บ้านพัก (shelter) หรือกลุ่มคนที่มีโอกาสเสี่ยงเป็นคนไร้บ้าน (Persons at risk of homelessness) ที่เข้ามาได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ได้โดยภาครัฐต้องเข้ามาพัฒนาระบบการบันทึกข้อมูลคนไร้บ้านแต่ละคนให้กับหน่วยงานที่ให้บริการที่พักอาศัย จัดสวัสดิการด้านอาหาร และพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ให้กับคนไร้บ้าน โดยมีกำหนดมาตรฐานข้อมูลสถิติที่ต้องจดบันทึกให้เหมือนกันในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน อาทิ ชื่อนามสกุล เพศ วันเดือนปีเกิด จำนวนปีที่ผ่านมาเป็นคนไร้บ้าน เหมือนกับประสบการณ์ของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Coumans et al., 2017) และในประเทศออสเตรเลีย (D'Onise et al., 2007) มีการพัฒนาจากระบบการบันทึกข้อมูลในกระดาษหรือในตาราง excel ให้มีความพร้อมใช้ในการประมาณจำนวนคนไร้บ้าน สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบฐานข้อมูลกลางในการให้ความช่วยเหลือคนไร้บ้าน และติดตามประเมินผลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องเพิ่มหน่วยงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้านให้กระจายครอบคลุมในทุกพื้นที่ตามวิถีชีวิตของคนไร้บ้านอีกด้วย

ข้อเสนอระยะยาว

วิธียกย่องด้วยจำนวนคนไร้บ้าน สำหรับประเทศไทยควรปรับไปเป็นการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยด้วยวิธีการทางอ้อม และ/หรือวิธี Capture-recapture เนื่องจากเป็นวิธียกย่องที่ประหยัดทรัพยากรในการรวบรวมข้อมูลจำนวนคนไร้บ้าน และในปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรทำหน้าที่ให้บริการที่พักอาศัย จัดสวัสดิการด้านอาหาร และพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ให้กับคนไร้บ้านเพิ่มมากขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานในพื้นที่ย่อยได้พัฒนาวิธีประมาณการจำนวนคนไร้บ้านในพื้นที่ย่อยที่รับผิดชอบตามวิธี Capture-recapture โดยอาจปรับใช้วิธีการสำรวจคนไร้บ้านบนท้องถนนในประเทศแคนาดาของ Berry (2007) หรือปรับใช้วิธีนับคนไร้บ้านที่ไปเข้ารับบริการในประเทศอังกฤษของ Williams

(2010) แล้วเปรียบเทียบผลการประมาณการจำนวนคนไร้บ้านที่ได้กับผลการแจกนับคนไร้บ้านภายในคืนเดียว เพื่อพัฒนาวิธีประมาณการจำนวนคนไร้บ้านที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ย่อยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2552). *โลกของคนไร้บ้าน*. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- สมาคมคนไร้บ้าน. (2562). *โครงการสำรวจคนไร้บ้าน*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี สิริมังคโล และคณะ. 2554. รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาส ประจำปี 2554. สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส. มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชน. (ม.ป.ป.). *เอกสารสำรวจผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะกรุงเทพฯ*. นิยาม “บ้าน” “การไร้บ้าน” และ “คนไร้บ้าน”. <http://humanset.org/index.php/action/life/homeless/16-2013-09-20-14-49-10>.
- สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (2551). *รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสและข้อเสนอในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส*. สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส.
- อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์ และคณะ. (2559). รายงานวิจัยการสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- Berry, B. (2007). A repeated observation approach for estimating the street homeless population. *Evaluation review*, 31(2), 166-199.
- Brittain, S., & Böhning, D. (2009). Estimators in capture–recapture studies with two sources. *Advances in Statistical Analysis*, 93(1), 23-47.
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D., & Fitzpatrick, S. (2016). Developing a global framework for conceptualizing and measuring homelessness. *Habitat International*, 55(July), 124-132.
- Coumans, A., Cruyff, M., Van der Heijden, P. G., Wolf, J., & Schmeets, H. (2017). Estimating homelessness in the Netherlands using a capture-recapture approach. *Social Indicators Research*, 130(1), 189-212.
- D'Onise, K., Wang, Y., & McDermott, R. (2007). The importance of numbers: Using capture-recapture to make the homeless count in Adelaide. *Australian Journal of Primary Health*, 13(1), 89-96.
- Committee on Health Care for Homeless People, Institute of Medicine. (1989). *Homelessness, Health, and Human Needs* (3rd ed.). Committee on Health Care for Homeless People, Institute of Medicine.
- Department of Communities and Local Government. (2018). *Homelessness data: notes and definitions*. <https://www.gov.uk/guidance/homelessness-data-notes-and-definitions>
- Dávid, B., & Snijders, T. A. (2002). Estimating the size of the homeless population in Budapest. *Hungary. Quality Quantity*, 36(3), 291-303.
- Fischer, P. J., & Breakey, W. R. (1991). The Epidemiology of Alcohol, Drug, and Mental Disorders among Homeless Persons. *American Psychologist*, 46(11), 1115-1128.

- Glasser, I., Hirsch, E., & Chan, A. (2014). Reaching and enumerating homeless populations. In B. E. R. Tourangeau, *Hard-to-Survey Populations* (pp. 180-200). Cambridge University Press.
- Department of Housing and Urban Development. (2014). *Point-in-time count methodology guide*. Department of Housing and Urban Development.
- Hulchanski, D., Campsie, P., Chau, S., Hwang, S., & Paradis, E. (Eds.). (2010). *Finding home: Policy options for addressing homelessness in Canada*.
<https://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/book/lookupid?key=olbp61866>
- Kalton, G. (2009). Methods for oversampling rare subpopulations in social surveys. *Survey methodology*, 35(2), 125-141.
- Meyer, D., Wyse, A., Grunwaldt, A., Medalia, C., & Wu, D. (2021). *Learning about homelessness using linked survey and administrative data* (No. w28861). National Bureau of Economic Research.
- OECD. (2020). *Better data and policies to fight homelessness in the OECD. Policy Brief on Affordable Housing*. OECD. <http://oe.cd/homelessness-2020>
- Office of Community Planning and Development, U. D. (2007). *The Annual Homeless Assessment Report to Congress*. U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Rossi, P. H., Wright, J. D., Fisher, G. A., & Willis, G. (1987). *The Urban Homeless: Estimating Composition and Size*. *Science*, 235(4794), 1336-1341.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2017). *Estimating the homeless population. Sampling strategies* (No. 20). HIVA Working Paper Series.
- The Department of Housing and Urban Development. (2009). *The McKinney-Vento Homeless Assistance Act, As Amended by S. 896 Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing (HEARTH) Act of 2009*. <https://www.hudexchange.info/resource/1715/mckinney-vento-homeless-assistance-act-amended-by-hearth-act-of-2009/>
- Tipple, G., & Speak, S. (2005). Definitions of homelessness in developing countries. Habitat International.
- Tourangeau, R. (2014). *Defining hard-to-survey populations*. In B. E. R. Tourangeau, *Hard-to-Survey Populations* (pp. 3-20). Cambridge University Press.
- UN-Habitat. (2000). *Strategies To Combat Homelessness*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Strategies%20To%20Combat%20Homelessness.pdf>
- Vandentorren, S., Le Mener, E., Oppenchain, N., Arnaud, A., Jangal, C., Caum, C., Roze, M. (2016). Characteristics and health of homeless families: the ENFAMS survey in the Paris region, France 2013. *The European journal of public health*, 26(1), 71-76.
- Williams, M. (2010). Can we measure homelessness? A critical evaluation of 'Capture-Recapture'. *Methodological Innovations Online*, 5(2), 49-59.