

ปัญหาความยากจนของบุคคลและครัวเรือน ในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุเทพ พันประสิทธิ์

ความยากจนในประเทศไทย เป็น ปัญหาที่มีอยู่อย่างเรื้อรังก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมอย่างต่อเนื่องในการดำรงชีวิต อยู่ในสังคมของประชาชนไทยมากกว่า 20 ล้าน คนขึ้นไปในกรุงเทพมหานครและในภาคอื่นๆ ของประเทศ ความยากจนจึงได้กลายมาเป็น สาเหตุของการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองต่างๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นศูนย์กลางสำคัญของการ เคลื่อนย้ายแรงงานจากทั่วประเทศ เพราะ กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่ดึงดูดความสนใจของชาวชนบท จึงเป็นผลให้การขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นสูงกว่าที่ควรจะเป็นอย่างรวดเร็ว จนเกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต ผู้ยากจนและอัตคัดขัดสนจากชนบทส่วนหนึ่งได้ มารวมตัวกันเป็นชุมชนแออัดปรากฏอยู่ทั่วไปใน เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากการ

สำรวจชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติร่วมกับ กรุงเทพมหานครพบว่า มีชุมชนแออัดประมาณ 1,514 แห่ง มีผู้อาศัย 318,774 ครอบครัว มี ประชากรทั้งสิ้น 1,441,167 คน ชาวชุมชนแออัด เหล่านี้ได้ต่อสู้กับปัญหาด้อยโอกาสการทำมาหากิน ในชนบทและบางคนก็ต้องว่างงานอันเป็นภาระของ ครอบครัว ซึ่งบางครอบครัวก็สร้างปัญหาการก่อ หนี้สินดอกเบี้ยสูงอีก ความยากจนของประชาชนจึง เป็นปัญหาที่รื้อให้แก้ไขที่ยาวนานหลายชั่วอายุคน

รัฐบาลและองค์กรเอกชนได้ทุ่มเททรัพยากรและกำหนดนโยบาย สร้างมาตรการลดจน แฉ่งงานและโครงการต่างๆ เพื่อดำเนินงานแก้ไข ปัญหาความยากจนทั้งในกรุงเทพมหานครและใน ชนบท ด้วยนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ใน ชนบทได้แก่ การส่งเสริมอุตสาหกรรม การกระจาย การผลิต และการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น เพื่อให้เกิด งานในชนบท เพื่อจูงใจไม่ให้ชาวชนบทละทิ้งถิ่นที่อยู่ อพยพเข้ามากรุงเทพมหานครเพื่อหาหนทางมีชีวิตที่

* รองผู้อำนวยการศูนย์วิจัย มหาวิทยาลัยสุรนารีบัณฑิตย : ศศ.ม. (เศรษฐศาสตร์สหกรณ์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ดีขึ้น แต่ปัญหาความยากจนก็ยังเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่กระทบต่อชีวิตของพวกเขามากที่สุด เพราะเนื่องจากมีการศึกษาต่ำเป็นแรงงานไร้ฝีมือและปรับตัวเข้ากับสังคมเมืองยังไม่ได้ จึงขาดโอกาสที่เลือกทำงานที่มีรายได้ดีและมั่นคงจึงต้องทำงานประเภทรับจ้างแรงงานทั่วไป บางคนก็ว่างงานและมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ขาดการออมและหมดหนทางการลงทุนให้เศรษฐกิจของครอบครัวดีขึ้น

การศึกษาวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับชุมชนแออัดที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการวิจัยทางด้านสังคมวิธีชีวิตความเป็นอยู่ในภาพรวมและปัญหาทางด้านอาชญากรรมและยาเสพติด ยังไม่มีการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจนที่มี เกิดจากภาวะการขาดแคลนและภาวะอันไม่เอื้ออำนวย นานัปการของครอบครัว และบุคคลที่มีลักษณะของปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ปัญหาความยากจนของคนที่จะทิ้งภูมิลำเนาจากชนบทสู่ชุมชนเมืองยังคงมีอยู่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย ความยากจนในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครคือ

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่แท้จริงของความยากจนของบุคคลและครอบครัวของผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการแก้ปัญหาความยากจนของภาครัฐและเอกชนที่มีต่อชุมชนแออัดแต่ละแห่ง

3. เพื่อให้ได้ข้อสรุปการแก้ไขปัญหความยากจนที่เหมาะสมอย่างเป็นไปได้ตามความต้องการของครอบครัวชุมชนแออัด

สรุป

ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมระดับมหภาคของชุมชนแออัด ในเขตกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของพื้นที่ทั้งหมดของชุมชนแออัดขนาดต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาภาพรวมของการกระจายความยากจนในเขตกรุงเทพมหานคร ขนาดของครัวเรือนในชุมชนแออัด การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน รายได้ของชุมชนแออัดต่าง ๆ เปรียบเทียบ สถานภาพอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน ความเป็นอยู่ของครอบครัวในชุมชน สถานภาพการตั้งครองที่ดิน สิ่งเหล่านี้เป็นการวิเคราะห์จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่สำรวจเศรษฐกิจและสังคมทุกปีในชื่อย่อของโครงการ SES (Social Economic Survey) การสำรวจและวิเคราะห์ความยากจนเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนจนเพียงในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ได้จัดทำประกอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลและครอบครัวของชุมชนเป้าหมาย ซึ่งผู้วิจัยคัดเลือกตามผลการวิเคราะห์ของความยากจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานครที่พบว่าชุมชนแออัดขนาดใหญ่ มีรายได้

เฉลี่ยต่ำกว่าคนในชุมชนแออัดขนาดกลาง ขนาดเล็กและชุมชนก่อสร้าง ซึ่งได้สำรวจชุมชนขนาดใหญ่ 10 แห่งได้ข้อมูลในระดับจุลภาค แสดงให้เห็นจำนวนประชากรและครอบครัวในชุมชนแออัด ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป เพศ อายุ การศึกษา อาชีพเป็นส่วนแรก ส่วนที่สองเป็นการสำรวจและวิเคราะห์ฐานะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ รายได้ของครัวเรือนและรายได้ของบุคคลในครัวเรือน พฤติกรรมการออม และการก่อกำเนิด การฝึกฝนอาชีพ การรับและต้องการบริการการศึกษา

ด้านประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว ซึ่งอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของแรงงานและขยายแนวความคิดดังกล่าวเพื่อใช้ในการอธิบายถึงประสิทธิภาพของบุคคลและครัวเรือน ประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัวขึ้นอยู่กับระดับความรู้และทักษะด้านการประกอบอาชีพ ความรู้และทักษะทางด้านการจัดการ สุขภาพและอนามัย ความขยันหมั่นเพียร ความอดทน ขวัญและกำลังใจ ทักษะคิดและคำนวณ จากการสำรวจพบว่าบุคคลและครอบครัวในชุมชนเป้าหมายมีระดับความขยันหมั่นเพียรและความอดทนมาก ขวัญและกำลังใจที่ดี มีค่านิยมและทัศนคติที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาที่สูง ทางด้านสุขภาพและอนามัยอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไป ส่วนความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ รวมทั้งความรู้และทักษะการจัดการอยู่ในระดับต่ำและเป็นความรู้และทักษะ

เดิม ส่วนใหญ่ได้แก่ การรับจ้างทำงานบริการช่างต่างๆ

ปัญหาความยากจนในระดับเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic problem) ซึ่งเป็นการพิจารณาภาพรวมของความยากจนชี้ให้เห็นซึ่งเหตุของความยากจนเกิดจากความขาดแคลนและความไม่เอื้ออำนวยต่างๆ ทางวัตถุ ซึ่งแม้ว่าจะใช้ทรัพยากรและความพยายามมากเพียงใดในการแก้ปัญหาความยากจน แต่ความยากจนตามนิยามไว้ในบทนำก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ความยากจนในระดับจุลภาค (Microeconomic problem) เป็นความยากจนของบุคคลและครัวเรือน เป็นส่วนประกอบของระบบเศรษฐกิจไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในการผลิตสินค้าและบริการภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งใช้กลไกราคา (Price mechanism) ในการจัดสรรทรัพยากร ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของสังคมทำให้วิถีชีวิตของคนเมืองอยู่ภายใต้กลไกราคาอย่างเดี่ยว คนในชุมชนเมืองต้องบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ต้องแลกเปลี่ยนด้วยเงินซื้อทั้งหมดและเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม คนในชุมชนแออัดเป็นผู้ด้อยโอกาสในการแข่งขันหารายได้ขาดปัจจัยและทรัพย์สินประเภททุน ความยากจนในระดับบุคคลและครอบครัวซึ่งเป็นอยู่ทั่วไปในชุมชนแออัดต่างๆ ในเมืองใหญ่ๆ ทั่วไป

การแก้ไขปัญหาความยากจนจากความเข้าใจว่าความยากจนเกิดจากความขาดแคลนทรัพยากรและความไม่เอื้ออำนวยของธรรมชาติ ภาครัฐซึ่งกำหนดนโยบายมาตรการ แผนและโครงการต่างๆ

เพื่อแก้ไขทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งไปที่การพัฒนาทางการศึกษา การฝึกอบรม แต่สภาพความขาดแคลนและยังไม่เพียงพอของบุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัด ซึ่งยังต้องการความรู้และทักษะการประกอบอาชีพที่สูงขึ้น และยังต้องการความรู้และศึกษาทางการจัดการในการประกอบอาชีพอิสระ บริการของแพทย์ สาธารณสุขและสุขภาพอนามัยเป็นพื้นฐานสำคัญที่ชุมชนต้องการให้รัฐให้บริการช่วยเหลือแก่ชุมชนที่ยากจน

บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทแรงงานเพียงอย่างเดียวและเป็นแรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำ ไม่มีทรัพย์สินถาวรหรือหลักทรัพย์อื่นใด ดังนั้นการยกฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของบุคคลและครอบครัวจึงขึ้นอยู่กับความรู้และทักษะด้านต่างๆ สุขภาพอนามัย ความอดทน ขวัญและกำลังใจ รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมซึ่งทุกฝ่ายต้องลงทุนสร้างให้มีขึ้นในตัวบุคคลและครอบครัวก่อนที่จะคิดถึงเรื่องอื่นใด

ข้อเสนอแนะ

ความยากจนเป็นปัญหาจากการขาดประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว เพราะขาดความรู้ ทักษะ เงินทุน แนวทางที่นำเสนอแนะช่วยให้เขาหลุดพ้นจากภาวะความยากจนซึ่งเป็นข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การลงทุนพัฒนาประสิทธิภาพ ได้แก่ การลงทุนโดยตรงไปยังบุคคลและครอบครัวเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการฝึกอบรมการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมความรู้ด้านการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมความรู้ทางการจัดการ การลงทุนทางด้านสุขภาพอนามัยและพัฒนาทัศนคติและค่านิยม

การฝึกอบรมความรู้และทักษะทางการประกอบอาชีพและการฝึกอบรมความรู้ทางการจัดการ การดำเนินการโดยหน่วยราชการร่วมกับภาคเอกชน ประชาชนที่ผ่านการอบรมแล้วจะมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่ดีกว่าเดิมและแสวงหารายได้ที่มากขึ้น กว่าเดิมได้ มีหลายครอบครัวในชุมชนแออัดนี้สามารถมีธุรกิจของตนเองและย้ายออกไปตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย นอกชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการของรัฐและการกุศลสงเคราะห์ของเอกชนต่อไป

2. การส่งเสริมให้บุคคลและครอบครัวมีอาชีพเสริม

เป็นที่ยอมรับกันว่าคนในชุมชนแออัด มีรายได้น้อยไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายของครอบครัวขาดเงินออมและการส่งเสริมการศึกษาของบุตร มีหลายครอบครัวที่ทำงานเป็นอาชีพเสริม ได้แก่ ธุรกิจขายของเบ็ดเตล็ดในชุมชน การซ่อมบำรุงรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องไฟฟ้า ประปา การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม ความรู้และทักษะดังกล่าวสามารถใช้ได้ในชุมชนและนอกชุมชนใกล้เคียง

3. การจัดหางานให้ราษฎรในชุมชนทำ

ราษฎรในชุมชนที่ทำการศึกษาค้นคว้าเพื่อช่วยเหลือที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ต้องการให้มีหน่วยงานจัดหางานในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือในระยะทางที่พอจะเดินทางไปกลับได้สะดวก ภาครัฐและเอกชนสามารถประสานแผนงานเพื่อช่วยเหลือทางด้านการประกอบอาชีพของราษฎรในชุมชน ได้โดยการนำเอากระบวนการผลิตสินค้าและบริการบางขั้นตอนไปฝึกอบรมอาชีพให้ราษฎรในชุมชนได้รับความรู้และเกิดทักษะสามารถประกอบอาชีพผลิตสินค้าและบริการนั้น บางส่วนหรือทั้งหมดได้

4. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

ส่วนตัวหรืออาชีพอิสระ

เป็นการยากและมีโอกาสน้อยที่ราษฎรในชุมชนที่มีระดับการศึกษาน้อยและมีฐานะยากจนจะหางานทำในระบบ ดังนั้นจึงควรมุ่งความสนใจไปที่การประกอบอาชีพส่วนตัวหรือการหางานให้ตนเองทำภายหลังที่ตนเองมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพบางด้านแล้ว การแสวงหางานและอาชีพในสาขาที่ไม่เป็นทางการหรือไม่เป็นระบบ จะนำไปสู่บุคคลและครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ อาชีพการซ่อมสร้างเฟอร์นิเจอร์ การซ่อมแซมหรือผลิตรองเท้า การตัดเย็บเสื้อผ้า การตัดผมเสริมสวย ขายของใช้แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามการประกอบอาชีพส่วนตัวภายใต้ระบบเศรษฐกิจนี้ไม่เป็นทางการก็จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านบริการ

ฝึกอบรม บริการทางการเงินและความช่วยเหลือในด้านการจัดสถานที่ให้ทำการค้าขายและผลิต อย่างเช่น ตลาดนัดหรือตลาดสี่มุมเมือง เป็นต้น

5. การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจของครอบครัวในชุมชน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนให้ร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือกันเองทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบที่หลายชุมชนมีคือ การจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าในชุมชน การสร้างกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งอาจพัฒนาเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน สิ่งเหล่านี้ทำให้ชุมชนเข้มแข็งช่วยเหลือซึ่งกันและกันในที่สุดครอบครัวและบุคคลจะพึ่งตนเองได้มากขึ้น

6. การทบทวนมาตรการและนโยบาย

เศรษฐกิจมหภาค

ความล่าเอียงทางด้านนโยบายเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการทำให้บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานและการประกอบอาชีพ ความล่าเอียงดังกล่าวมีหลายรูปแบบ คือ

(1) การเลือกนโยบายระยะสั้นและระยะยาว ตัวอย่างคือ ลักษณะปัญหาพื้นฐานเป็นปัญหาระยะยาว แต่ได้มีการเลือกใช้นโยบายระยะสั้นเข้าแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเศรษฐกิจจุลภาค เป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว แต่ผู้เกี่ยวข้องกลับเข้าใจว่าเป็นปัญหาเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเกิดความล่าเอียงในการเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำการแก้ไขซึ่งไม่ได้ผล

(2) ปัญหาความยากจนของบุคคล และครอบครัว เป็นปัญหาเกี่ยวกับคน แต่มีความลำเอียงในด้านนโยบายที่มีเป้าหมายลงในพื้นที่บุคคลและครอบครัวได้รับการแก้ไข

(3) การให้ความช่วยเหลือคนและครอบครัวที่มีฐานะยากจนต้องการความช่วยเหลือ

เหลือทางตรงคือ ต้องการฝึกอบรมความรู้ ทักษะการประกอบอาชีพหรือการจัดหางานให้ทำ แต่รัฐบาลให้กลับไปสร้างถนน สวนสาธารณะ เพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตและประชาชนได้รับสวัสดิการ แต่ความยากจนไม่ได้รับการแก้ไข ◇◇

เอกสารอ้างอิง

- ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์. “การกระจายรายได้ภาวะความยากจนและการพัฒนาระยะยาว สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI), 2531. (อัดสำเนา)
- มานพ ปทุมทอง. **ลมหายใจแห่งมหานคร เรื่องราวชีวิตและการต่อสู้ของคนบนกองขยะ** กรุงเทพฯ, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- เมธี ครองแก้ว. “การพัฒนาเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ของประเทศไทย” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531. (อัดสำเนา)
- เทียนฉาย กिरันท์. “สังคมศาสตร์การวิจัย” กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527.
- ทัศนีย์ อินทรสุขศรี. “การพัฒนาชุมชนเมือง : เฉพาะกรณีสลัม” กรุงเทพฯ โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2527.
- รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. “ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะปัญหา” กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- โยธิน แสงดี กฤตยา อาชวนิจกุล และอภิชาติ จำรัสฤทธิวงศ์. “ความยากจนในภาคอีสานทางออกอยู่ที่ไหน : การศึกษาแบบจัดกลุ่มสัมมนา” รายงานการวิจัยทุน THE COUNCIL FOR ASIAN MANPOWER STUDIES และ THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH COUNCIL, กรุงเทพฯ 2523. (อัดสำเนา)

- ศิริวรรณ ศิริบุญ และจันทร์เพ็ญ แสงเดือนฉาย. “การศึกษาเปรียบเทียบชุมชนแออัดที่พัฒนาและยังไม่พัฒนาในเขตกรุงเทพมหานคร” กรุงเทพฯ , ทุนวิจัยรัชดาภิเษก สมโภชน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ม.ร.ว. อติวัน รพีพัฒน์ ดิเรก เต็งจำรูญ ชลิต ทองปลิว วรรณพร วิเชียรวงศ์ และ บุญธรรม แยมชื่น. “สลัมปัญหาและแนวทางแก้ไข”, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- อรพินท์ บุญนาค เกื้อ วงศ์บุญสิน และพรณี ประจวบเหมาะ. “ผลกระทบโครงการ สาธารณสุขมูลฐานต่อชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร”. 2530.
- Atkinson, A.B. The Economics of Inequality. London:Oxford Clarendon Press, 1975, pp.186 - 191.
- Gwartney. James D, Richard L. Slroup. Introduction to Economics. The Wealth and Poverty of Nations. Orlando Florida, Harcourt Brace College Publishers, 1994.
- Kimenyi. Mwangi S, Economics of Poverty, Discrimination, and public Policy. South-Western College Publishing, Cincinnati, Ohio, 1995.
- Yunus Muhammad, The Poor as the Engine of Development Economic Impact. United States Information Agency, Washington, DC.:Number Sixty-Three, 1988/2 p.28.