

การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม  
ของกรุงเทพมหานคร

โดย

นายเฉลิมพล โชตินุชิต  
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม  
กรุงเทพมหานคร

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ นายเฉลิมพล โชตินุชิต เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของ กรุงเทพมหานคร

**ลักษณะวิชา** สังคมจิตวิทยา

**ผู้วิจัย** นายเฉลิมพล โชตินุชิต **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 62

กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญกับปัญหาการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางร่วมกับอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม งานวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร มุ่งเน้นในการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และค้นหารูปแบบที่ได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร งานวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การสนทนากลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ 1) บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยกรุงเทพมหานครควรแสดงบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานภาคีในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และ 2) รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ควรเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับผู้ประสบปัญหาแต่ละกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น บ้านมั่นคงและบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในส่วนของแนวทางการพัฒนาที่อยู่ ควรบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาคีในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อให้เกิด การพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครให้มีทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะในการสนับสนุนการวิจัยเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย และกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะหน่วยงานพหุวิชาชีพเพื่อดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครโดยตรง

## Abstract

**Title** Development of settlement pattern for people who facing social problem of Bangkok

**Field** Social-Psychology

**Name** Mr. Chalernpol Chotinuchit      **Course** NDC      **Class** 62

Bangkok has facing problems about urban sprawl and high population density nowadays. “Development of settlement pattern for people who facing social problem of Bangkok” has been conducted in order to study and understand the role of Bangkok Metropolitan Administration (BMA) on settlement development and find out the adequate standard shelter for socially disadvantaged in Bangkok Metropolis. This research uses qualitative research as a main methodology by in-depth interview, focus group discussion, and participant observation.

The result has been categorized into 2 parts as listed below; 1) The role of BMA on settlement development is coordinator who corporates with other sectors on housing development in Bangkok, and 2) The way and pattern of settlement development should fit for each socially disadvantaged such as Low cost housing Projects (Baan Man Khong and Baan Uer-Atorn).

Moreover, BMA should integrate with other sectors on building Bangkok Settlement Plan in order to develop, prevent, and solve the settlement problem in the same ways. Finally, supporting settlement development research and building a commercial agency for settlement development are recommended for the BMA.

## คำนำ

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังในการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมซึ่งนับเป็นปัญหาหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และค้นหารูปแบบที่ได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยเรื่องนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร และสามารถเป็นแนวทางในการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมต่อไปได้ในอนาคต

.....

(นายเฉลิมพล โชตินุชิต)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของ พลตรีเทพชาติรี ฝั่งสระ พันเอกหญิงจิราพร ชั้นประดับ และ นาวาเอกหญิงปิยะฉัตร ไชยนต์ คณะที่ปรึกษางานวิจัยที่ได้ให้คำแนะนำและแก้ไขปรับปรุงงานวิจัยสำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้จัดหลักสูตรการฝึกอบรมที่ทรงคุณค่า และมีคุณภาพต่อโลกวิชาการ ขอขอบพระคุณท่านผู้บริหารกรุงเทพมหานครและผู้แทนภาคีเครือข่าย การพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครในการอนุญาตให้เข้าสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักพัฒนาสังคม และเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตที่ช่วยประสานการลงพื้นที่สำรวจและสังเกตการณ์ รวมถึงประชาชน กลุ่มเป้าหมายของงานวิจัยทุกกลุ่ม

คุณประโยชน์ของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบส่วนดีให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

.....

(นายเฉลิมพล โชตินุชิต)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1</b>	<b>บทนำ</b>
	<b>1</b>
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย
	3
	ขอบเขตของการวิจัย
	3
	วิธีดำเนินการวิจัย
	4
	ข้อจำกัดของการวิจัย
	4
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย
	5
	คำจำกัดความ
	5
<b>บทที่ 2</b>	<b>ทบทวนวรรณกรรม</b>
	<b>8</b>
	แนวคิด
	9
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
	17
	กรอบแนวคิดการวิจัย
	31
	บทสรุป
	33
<b>บทที่ 3</b>	<b>การพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร</b>
	<b>34</b>
	สถานการณ์ปัจจุบันด้านที่อยู่อาศัย
	34
	การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร
	40
	บทบาทกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
	43
	บทสรุป
	45



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4</b>	
<b>รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม</b>	<b>47</b>
บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย	48
สำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม	
รูปแบบและแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม	50
บทสรุป	52
<b>บทที่ 5</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>54</b>
สรุป	54
ข้อเสนอแนะ	55
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>56</b>
<b>ภาคผนวก</b>	
ผนวก ก แบบสัมภาษณ์เชิงลึก	61
ผนวก ข ภาพถ่าย	62
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>63</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 – 1	ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน	11
2 – 2	การวางผังเมืองตามแนวคิดเมืองกระชับ	15
3 – 1	การคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยรวม	36

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3 - 1	ร้อยละของประเภทที่อยู่อาศัยจำแนกตามภาค ปีพ.ศ.2560	37
3 - 2	ร้อยละของสถานภาพการครองครองที่อยู่อาศัยจำแนกตามภาค ปีพ.ศ.2560	38
3 - 3	ร้อยละของการกระจายตัวของกลุ่มผู้ที่มีภาวะยากจนและผู้ที่อยู่ในกลุ่ม ยากจนที่สุดร้อยละ 20 เปรียบเทียบกับประชากรในกรุงเทพมหานคร	40
3 - 4	พื้นที่นำร่องในโครงการบ้านมั่นคง	42
4 - 1	จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก	47

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ การค้า เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการลงทุน โดยมีวิสัยทัศน์กรุงเทพมหานคร 2575 เรียกว่า “มหานครแห่งเอเชีย” โดยมุ่งหวังว่ากรุงเทพมหานครจะก้าวไปสู่ความเป็นเมืองหลวงของเอเชีย เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสังคมในภูมิภาคอาเซียนและในทวีปเอเชียในฐานะเป็นเมืองชั้นนำทางเศรษฐกิจ บริการ ความปลอดภัย ความสวยงามสะดวกสบายน่าอยู่ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันยังคงมีเอกลักษณ์เฉพาะในด้านความเรียบง่าย มีเสน่ห์ และมีชีวิตชีวา แต่เนื่องจากการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง มีอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น อาทิเช่น ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก ในกรณีเรื่องที่อยู่อาศัย เมื่อมีประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯมากขึ้น ที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ บางครั้งเกิดการรुकล้ำที่สาธารณะสร้างเป็นชุมชนแออัด การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามมา เป็นต้น

บทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม จราจร สิ่งแวดล้อม เป็นการบริหารจัดการในลักษณะ “มหานคร” โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบไปด้วย

1. ภารกิจด้านการวางแผนและการจัดการ (Planning and management) เช่น การบริหาร กรุงเทพมหานครและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างคุณภาพในการพัฒนาในด้าน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้างศักยภาพของเมืองด้วยการจัดทำแผนระยะยาว เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานครในอนาคต ระยะ 20 ปี ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเพิ่มทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่บุคลากรของกรุงเทพมหานคร

2. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การจราจรและขนส่ง การจัดการขยะ และการบำบัดน้ำเสีย เพื่อจัดการระบบเมืองให้เอื้อต่อคุณภาพชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งของเมืองให้มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และอำนวยความสะดวกต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชากรเมือง

3. ภารกิจด้านการพัฒนามนุษย์ (Human development) เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม และความปลอดภัย โดยดำเนินมาตรการช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย การเพิ่มพูนทักษะความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ รวมตลอดทั้งการขยายบริการพื้นฐานทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนในเขตเมืองให้ดีขึ้น รวมทั้งสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ภารกิจด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรุงเทพมหานครได้ถูกมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสำนักพัฒนาสังคม ในประเด็นการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญของการดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค จากข้อมูลเบื้องต้นของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2561 กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งสิ้น 5,676,648 คน เป็นผู้มีชื่อตามทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่ในความเป็นจริงเมื่อรวมจำนวนประชากรแอบแฝงแล้ว จะมีจำนวนประมาณ 10 ล้านคน ซึ่งอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาโอกาสด้านการศึกษา การทำงาน และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2553 (เป็นการสำรวจทุก 10 ปี) พบว่ากรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 5,258 คนต่อตารางกิโลเมตร นับเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุดในประเทศไทย การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานจากส่วนภูมิภาคเข้ามาสู่กรุงเทพมหานครนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย มีผู้อยู่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 2 ล้านคน ก่อให้เกิดปัญหา ด้านคุณภาพชีวิตตามมา จึงเกิดความจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย การเพิ่มพูนทักษะความรู้และความสามารถในการประกอบอาชีพ ตลอดจนขยายบริการขั้นพื้นฐานด้านการศึกษาและสาธารณสุข เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกรุงเทพมหานครให้ดีขึ้น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) ได้บรรจุนโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งนับเป็นกลุ่มหนึ่งในจำนวนผู้ประสบปัญหาหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคมที่กรุงเทพมหานครจะต้องให้การสงเคราะห์เป็นหลัก อันประกอบไปด้วย ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และคนเร่ร่อน (หมายรวมถึงผู้บุกรุกที่สาธารณะด้วย) นับเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ประสบปัญหาให้ได้มาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายระดับสากล ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) พ.ศ. 2559 – 2573 ข้อ 11 “สร้างความปลอดภัยและภูมิคุ้มกันในเมืองและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์” (Sustainable cities and communities) ซึ่งหมายความว่าทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึงพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม และเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและทั่วถึง จึงต้องให้

ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงประเด็น

งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นในการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานคร ในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย และค้นหารูปแบบที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมกับผู้ประสบปัญหาทางสังคมประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์บทบาทในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแนวทางและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นลักษณะของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานสำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะไม่ลงลึกในเชิงรายละเอียดของการปฏิบัติงานจริง

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 ประชากรในการวิจัยนี้ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างของผู้ประสบปัญหาหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง ผู้มีรายได้น้อย คนเร่ร่อน และผู้บุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster sampling)

2.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยนี้ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ (ร่าง) แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ประกอบด้วย

2.2.1 ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขต

2.2.2 ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนจากบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

2.2.3 ผู้แทนองค์กรภาครัฐ ได้แก่ ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ

2.2.4 ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน ได้แก่ ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2.2.5 ผู้แทนองค์กรภาคการเมือง ได้แก่ ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต

### 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ดำเนินการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ในการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร โดยใช้เวลาประมาณ 6 เดือน ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อเตรียมการนำเสนอโดยการจัดทำรายงานเป็นรูปเล่ม โดยใช้เวลา 2 เดือน รวมระยะเวลาในการทำวิจัยทั้งสิ้น 8 เดือน (เดือนมกราคม – สิงหาคม 2563)

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยรูปแบบผสม (Mixed method) โดยเน้นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลัก และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ร่วมด้วยในเรื่องของการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

#### 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ (Systematic review) โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารงานวิจัยของผู้อื่นที่ได้รับการตีพิมพ์มาแล้ว

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant observation)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การสอบทานความถูกต้องแบบสามเส้า (Triangulation) และการสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง



3. การนำเสนอข้อมูล เป็นการนำเสนอข้อมูลรายงานการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive research) ผ่านการวิเคราะห์และนำเสนอรูปแบบและแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำหรับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติจริง

### ข้อจำกัดของการวิจัย

กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อน มีอัตราการอพยพเข้าออกของประชากรสูง และเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง จึงเป็นสาเหตุในการเกิดข้อจำกัดบางประการ ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาวิจัยที่ต้องใช้เวลานานอาจประสบกับปัญหาความไม่ต่อเนื่องของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่วิจัย อีกทั้งการศึกษาในบริบทเมืองในประเทศไทยยังไม่เป็นกระแสหลักในแวดวงวิชาการ จึงต้องอาศัย บทความวิชาการและตำราจากต่างประเทศซึ่งบางครั้งก็ยังไม่สามารถช่วยในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ ในสังคมไทยได้อย่างลุ่มลึกเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นนับเป็นความท้าทายของงานวิจัยฉบับนี้ เนื่องจาก กระบวนการทำงานที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเมื่อมองในประเด็นการมีส่วนร่วม ของประชากรเมืองซึ่งในกรณีนี้คือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จะสะท้อนปัญหาในเรื่องการระบุตัวตน ในฐานะพลเมืองในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดวิถีชีวิตการดำรงชีพของตนเองน้อยเกินไป ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการทบทวนเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมและสร้างวิธีการที่จะช่วยให้ผู้ประสบ ปัญหาทางสังคมรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของเมือง เป็นเจ้าของร่วม และมีบทบาทในฐานะพลเมือง อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องการประสานความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิด อุปสรรคขัดขวางการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการและธรรมาภิบาลเมือง ในปัจจุบันคือการขาดความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคส่วนที่ทำงานคู่ขนานกัน ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลและกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างความยอมรับและสนับสนุนจากรัฐบาล รวมถึงการขยายความร่วมมือ ไปยังภาคเอกชน โดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองในรูปแบบความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างโอกาสในการจัดการความท้าทายของเมืองที่ทุกภาคส่วนต้อง เผชิญร่วมกัน

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้สามารถแบ่งออกเป็นประโยชน์ใน 3 ประการ ดังนี้

1. ได้ทราบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นข้อมูลสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2. ได้เรียนรู้ถึงบทบาทของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

3. สามารถค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาและค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

## คำจำกัดความ

ที่อยู่อาศัย	หมายถึง	สถานที่ที่ครัวเรือนหนึ่ง ๆ ใช้เป็นที่อยู่อาศัย มีลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละประเภท ยกตัวอย่างเช่น บ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ ห้องชุด ตึกแถว ฯลฯ ในการวิจัยนี้หมายถึงที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของครัวเรือน
การพัฒนาที่อยู่อาศัย	หมายถึง	การแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในเขตเมือง
ผู้ประสบปัญหาทางสังคม	หมายถึง	ผู้ขาดโอกาสทางสังคมหรือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการวิจัยนี้หมายถึงความถึง 1) ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง 2) ผู้มีรายได้น้อย 3) คนเร่ร่อน และ 4) ผู้บุกรุกที่สาธารณะ
กรุงเทพมหานคร	หมายถึง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในการวิจัยนี้ให้รวมถึงพื้นที่การปกครองด้วย
ยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	แผนการพัฒนาประเทศที่กำหนดกรอบและแนวทางในการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของประเทศ
แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร	หมายถึง	แผนที่มุ่งพัฒนาเรื่องที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ โดยเฉพาะความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตทางกายภาพให้ประชาชนและสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย

		ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ในกรุงเทพมหานคร
การพัฒนาอย่างยั่งยืน	หมายถึง	วิธีการพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของคน รุ่นปัจจุบันโดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการ ของคนรุ่นต่อไปในอนาคต
การมีส่วนร่วมของประชาชน		
	หมายถึง	การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหา และความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง
เมืองอัจฉริยะ	หมายถึง	รูปแบบเมืองในอนาคตที่เข้าไปแก้ไขปัญหาสังคมเมือง โดยใช้เทคโนโลยีเป็นตัวเชื่อมต่อความต้องการของ ประชาชนกับระบบงานบริการภาครัฐและภาคเอกชนให้ มีประสิทธิภาพสูงสุด
เมืองกระชับ	หมายถึง	แนวคิดในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการหยุดยั้งการขยายตัว ของเมืองในแนวราบในพื้นที่ชานเมือง พร้อมทั้งส่งเสริม การใช้พื้นที่กลางเมืองให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนอง ความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งในเชิง ปริมาณและเชิงคุณภาพ
ธรรมาภิบาล	หมายถึง	การปกครอง การบริหาร การจัดการ และการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรม และ หมายความถึงการบริหารจัดการที่ดีด้วยเช่นกัน
ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน		
	หมายถึง	การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำ โครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

การวิจัย เรื่อง “การพัฒนาแบบที่ยั่งยืนสำหรับผู้อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารด้วยการทบทวนแนวคิดหรือทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแบบที่ยั่งยืนสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารเบื้องต้นดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ประกอบไปด้วยความหมายและที่มาของแนวคิดตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับสากล ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวคิดหลัก 3 แนวทาง คือ แนวทางด้านนิเวศวิทยา แนวทางด้านสังคม และแนวทางด้านเศรษฐกิจ

2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) นับเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญสามประการในการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่ รัฐบาล ประชาชน และชุมชน โดยประชาชนซึ่งถือเป็นสมาชิกของชุมชน จะมีส่วนเกี่ยวข้องในมิติทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินผล

3. ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาลที่ดี” (Good governance) บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

4. เมืองอัจฉริยะ (Smart City) เป็นแนวทางการพัฒนาเมืองยุคใหม่โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาปรับใช้ในการเชื่อมโยงและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่าย ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ลดการใช้พลังงานของเมือง และทำให้เศรษฐกิจเติบโตควบคู่กันไป โดยประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบเมืองอัจฉริยะต้นแบบ ซึ่งประกอบด้วย 6 สาขา ได้แก่ เศรษฐกิจ ระบบขนส่งและการสื่อสาร พลังงานและสิ่งแวดล้อม ระบบบริหารภาครัฐ พลเมือง และการดำรงชีวิต

5. เมืองกระชับ (Compact City) กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการหยุดยั้งการขยายตัวของเมืองในแนวราบไปสู่พื้นที่ชานเมืองพร้อมกับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนในเชิงปริมาณและคุณภาพ มีหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัย

ที่หนาแน่นและผสมผสานการใช้ประโยชน์จากที่ดิน จัดให้มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ สร้างโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ในสังคม และลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล

6. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นแนวคิดที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญต่อการจัดหาและบริการโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านความเสี่ยงในการ บริหารจัดการ ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการจะช่วยเพิ่มคุณภาพและลดต้นทุนการดำเนินงานทั้ง ต่อรัฐและเอกชนผู้ร่วมลงทุน

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกระดับ ได้แก่ ระดับสากล ระดับชาติ และระดับ ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายที่ 11 ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความปลอดภัยทั่วถึงพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ในประเทศไทยมีเป้าหมายให้ “คนไทยมีที่อยู่อาศัย ถ้วนทั่วในปี 2579” โดยใช้การขับเคลื่อนผ่านยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็น “วาระแห่งชาติ”

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สนับสนุนการพัฒนาที่ดิน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่สอดคล้อง และเกื้อกูลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างระบบการเงินและระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างขีดความสามารถและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการอยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

8. ตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ

9. ตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

10. งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ.2559 – 2568) เป็นต้น

## แนวคิด

1. **แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)** เป็นแนวคิดที่มีบทบาทอยู่ในกระแสหลักของการพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 เริ่มจากการประชุมสุดยอด ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human environment) ที่เรียกร้องให้ทั่วโลกคำนึงถึงผลกระทบจากการ ใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ตามมาด้วยรายงานการประชุมบรินต์แลนด์ในปี พ.ศ.2530 ซึ่งเป็น เอกสารปกขาวชื่อ Our Common Future ที่ได้เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิต

ที่ฟุ่มเฟือยให้เป็นไปในทางที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติ และมีข้อเสนอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมาได้ (Brundtland, 1987) องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาหรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อปี พ.ศ.2535 และมีการร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติต้องร่วมกันสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุล โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

World Commission on Environment and Development (1987) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นในอนาคต (Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)

พระธรรมปิฎก (2541) ได้สรุปความไว้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ คือการทำให้เกิดเป็นองค์รวมที่ครอบคลุมการพัฒนาในทุกมิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จิตใจ และวัฒนธรรม เป็นต้น โดยมีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเพื่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุข

กล่าวโดยสรุปแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดจากแนวคิดหลัก 3 แนวทาง คือ 1) แนวทางด้านนิเวศวิทยาที่เน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพของระบบนิเวศ 2) แนวทางด้านสังคมที่คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม และ 3) แนวทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจการสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต

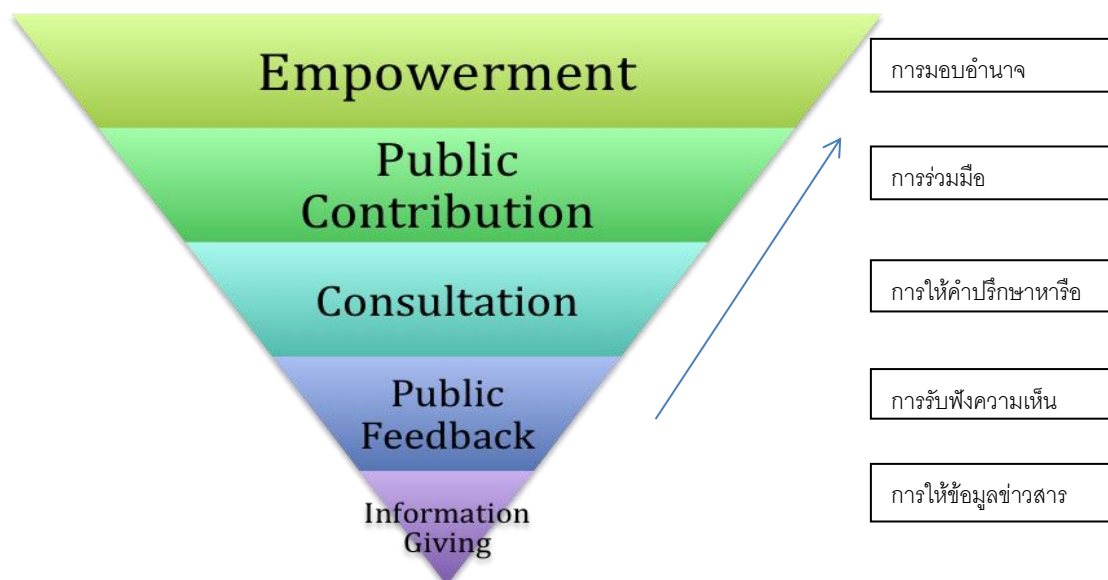
**2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation)** นับเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ รัฐบาล (Government) ประชาชน (People) และชุมชน (Community) โดย Brager, Specht and Torczyner (1987) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมว่า เป็นเครื่องมือในการให้การศึกษาและสร้างศักยภาพแก่ประชาชน โดยมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงการส่งผ่านอำนาจทางการเมืองด้วย Armitage (1988) มองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนสนองตอบต่อความกังวลของสาธารณชนออกความเห็นในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง และรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง ในชุมชน Westergaard (1986) เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นความพยายามร่วมกันใน

การเพิ่มการควบคุมทรัพยากรและสถาบันองค์กรในรูปแบบกลุ่ม และ Cohen and Uphoff (1981) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ว่า ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชน จะมีส่วนเกี่ยวข้องในมิติทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

- 2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2.2 การมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ
- 2.3 การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์
- 2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

โดยมีแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วย การเสริมสร้างประชาธิปไตย การสร้างธรรมาภิบาล การควบคุมการบริหารจัดการ นโยบายสาธารณะและการวางแผน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน โดยมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ คือ การมีส่วนร่วม ควรประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ผู้มีส่วน และ ผู้ร่วม ซึ่ง พิรธร (2553) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ 1) “ผู้มีส่วน” คือใครและทำอะไรให้เขาเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้เข้าร่วมในกิจกรรม และ 2) “ผู้ร่วม” คือใครและทำอะไรให้เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ โดยระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2 - 1

แผนภาพที่ 2 - 1 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน



ที่มา: สร้างโดยผู้วิจัย อ้างอิงจาก <http://www.cuspproject.org/learning-science/principles#.WlWe5jdpEb4>)

**3. แนวคิดธรรมาภิบาล (Governance)** ในบริบทของการพัฒนานั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนแสดงถึงปฏิบัติการที่ผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่งอิทธิพลต่อทิศทางและการดำเนินโครงการพัฒนามากกว่าการได้รับเพียงส่วนแบ่งผลประโยชน์ของโครงการ คำจำกัดความที่เป็นประเด็นสำคัญที่จะใช้ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมและโครงการพัฒนาตามแนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งจะมุ่งเน้นในเรื่องของการรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ บนพื้นฐานของ คำว่า “ประชาชนของชาติ” เพื่อให้เกิดพลังอำนาจที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ยกตัวอย่างการนำแนวคิดธรรมาภิบาล มาใช้ใน ยุทธศาสตร์ประชาธิปไตย ซึ่งถูกแบ่งเป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ 1) รัฐบาลและประชาชน โดยรัฐบาล แสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาบนพื้นฐานประชาธิปไตย และ 2) ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเป็นการทำงานร่วมกันในกิจกรรมและโครงการพัฒนาต่าง ๆ และพัฒนาต่อยอด ไปเป็นการสร้างเครือข่ายประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุด โดยมี วัตถุประสงค์ คือ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งต้องอาศัย กลไกบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในแนวทางธรรมาภิบาลที่ดี (Good governance) ที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการบนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 6 ประการ (ธงชัย คล้ายแสง, 2562) ได้แก่

- 3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสังคม
- 3.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน
- 3.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้
- 3.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ
- 3.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่และมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม
- 3.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด



**4. เมืองอัจฉริยะ (Smart City)** เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงของจำนวนประชากรโลกที่มีจำนวน 7,400 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 9,600 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2593 โดย 2 ใน 3 หรือประมาณกว่า 6,400 ล้านคน จะอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง ทำให้เมืองมีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรจำกัดและก่อให้เกิดปัญหา จึงมีความจำเป็นในการส่งเสริมให้ชุมชนเมืองมีระบบการขนส่งและการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนมีสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ สะดวก สะอาด ปลอดภัย รองรับสังคมในอนาคต เมืองอัจฉริยะจึงเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองยุคใหม่ โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาปรับใช้ให้เมืองมีความน่าอยู่มากขึ้น เชื่อมโยงให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ขณะเดียวกันก็ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดการใช้พลังงานของเมือง และทำให้เศรษฐกิจเติบโตควบคู่กันไป ทั้งนี้ การพัฒนาเมืองต้องดำเนินการภายใต้แนวคิดเมืองน่าอยู่ซึ่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะได้ให้นิยามและกำหนดรูปแบบเมืองอัจฉริยะต้นแบบของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย 6 สาขา ได้แก่

- 4.1 เศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart economy)
- 4.2 ระบบขนส่งและการสื่อสารอัจฉริยะ (Smart mobility)
- 4.3 พลังงานและสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart energy & environment)
- 4.4 ระบบบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart governance)
- 4.5 พลเมืองอัจฉริยะ (Smart people)
- 4.6 การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart living)

จากนิยามข้างต้น เน้นให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของภาครัฐที่ใส่ใจด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบเมืองอัจฉริยะต้นแบบโดยได้กำหนดพื้นที่นำร่อง 7 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต ขอนแก่น ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อดำเนินโครงการการพัฒนาเมืองอัจฉริยะต่อไป นอกจากรูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังเน้นการวางผังเมืองและระบบคมนาคมขนส่งได้อย่างเต็มประสิทธิภาพแทนการขยายเมือง เป็นการใช้ประโยชน์จากที่ดินแบบผสมผสาน สร้างความเป็นสถานที่ (Sense of place) และสร้างภาพจำให้แก่ย่านต่าง ๆ ของเมืองควบคู่ไปกับความเป็นธรรมชาติด้วย

กรุงเทพมหานครมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนเมืองสู่ความเป็น Smart City เหมือนกับเมืองอื่นๆ เช่นกัน โดยมีแผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้เป็น Smart City และตั้งเป้าที่จะทำให้พื้นที่ 1 ใน 10 ส่วนของเมือง เป็นพื้นที่ธุรกิจ ศูนย์การค้า ทำให้ธุรกิจและชุมชนใกล้ชิดกัน และส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยว การจ้างงานในชุมชน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สะดวกปลอดภัย โครงการที่บ่งบอกถึงความเป็น Smart City ใน กรุงเทพมหานคร ได้แก่ Wi-Fi ในพื้นที่สาธารณะ กล้องวงจรปิด (CCTV) จำนวนกว่า 50,000 ตัว ที่เชื่อมโยงข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรักษาความ

ปลอดภัย ระบบการขนส่งและระบบจราจรอัจฉริยะ การพัฒนาระบบขนส่งโดยสารสาธารณะ มีพื้นที่จอดแล้วจร (Park & Ride) ส่งเสริมการใช้จักรยาน นอกจากนี้ยังมีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นิด้า (NIDA) ต้นแบบมหาวิทยาลัยอัจฉริยะในพื้นที่ 44 ไร่ กับโครงการ “Smart Compact City” เมืองอัจฉริยะ อนุรักษ์พลังงานสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่พัฒนาที่ดิน 291 ไร่บริเวณสวนหลวง-สามย่าน ให้เป็นพื้นที่ตัวอย่างของ “เมืองอัจฉริยะ” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต พัฒนาสู่การเป็นต้นแบบเมืองมหาวิทยาลัยอัจฉริยะ รวมถึงแผนพัฒนาที่ดินย่านมักกะสันกว่า 745 ไร่ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ก็มีแนวทางที่จะพัฒนาให้เป็น Smart City ด้วย

**5. เมืองกระชับ (Compact City)** เป็นแนวคิดหรือกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการหยุดยั้งการขยายตัวของเมืองในแนวราบไปสู่พื้นที่ชานเมืองไปพร้อมกับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนในเชิงปริมาณและคุณภาพ การพัฒนาที่ดินจึงมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ชั้นในของเมืองให้สามารถรองรับการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมาก โดยมีการสรรหาและเตรียมความพร้อมของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน (สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง, 2562)

หลักการของเมืองกระชับ ประกอบด้วย

- 5.1 ส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยที่หนาแน่นและผสมผสานการใช้ประโยชน์จากที่ดิน
- 5.2 จัดให้มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดผังเมืองที่ส่งเสริมการเดินทางและปั่นจักรยานเพื่อลดการใช้พลังงานที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ
- 5.3 สร้างโอกาสให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ในสังคมและมีความปลอดภัยในการอาศัยอยู่ร่วมกัน
- 5.4 ลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลและส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนให้มากขึ้น (แผนภาพที่ 2 - 2) (Pupphachai, 2018)

แนวทางเมืองกระชับถูกใช้ในการพัฒนาพื้นที่ใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพ มีการใช้ที่ดินอย่างคุ้มค่า เกิดปฏิสัมพันธ์ในชุมชนโดยประชาชนร่วมมือกันสอดส่องดูแลความปลอดภัยลดการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัว แต่หันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มลภาวะลดลงประหยัดพลังงาน การให้บริการของรัฐทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนต่อไป (พรสิริ สายด้วง, 2551) จุดเด่นของเมืองกระชับ คือความคุ้มค่าในการลงทุนด้านกายภาพและบริการขั้นพื้นฐาน รวมถึงการมีโอกาสมากในการพัฒนาชุมชนที่ประชาชนทุกคน มีส่วนร่วมในการพัฒนา เนื่องจากการอยู่กันอย่างกระชับทำให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ในขณะที่เมืองกระจัดกระจายนั้นไม่มีความคุ้มค่า

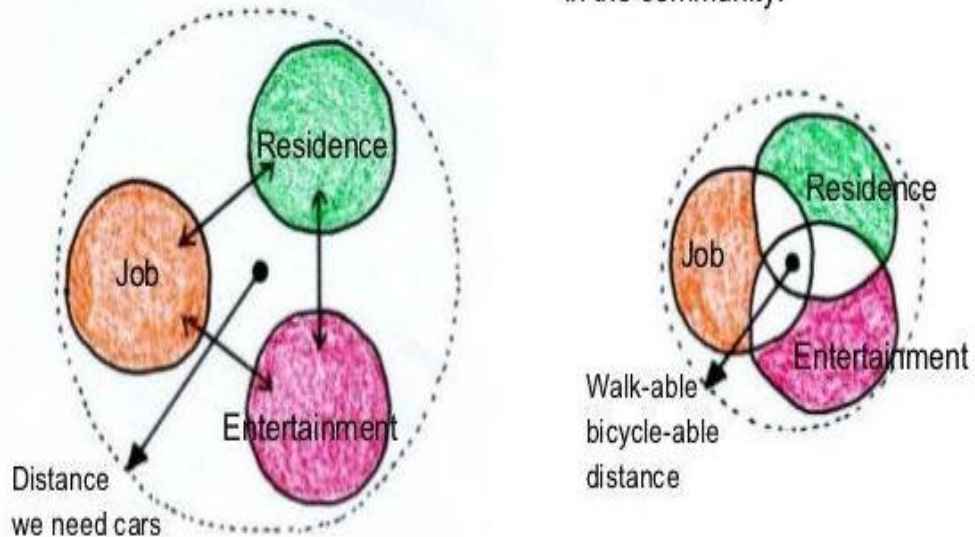
ในการลงทุนด้านกายภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชน ไม่มีศูนย์รวมชุมชนที่มีความหนาแน่นมากพอที่จะตั้งเป็นสถานีขนส่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาของแนวคิดเมืองกระชับ คือ การทำลายย่านเก่าแก่ ในเมืองที่เป็นมรดกและมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาที่หนาแน่นขึ้น แนวคิดนี้ถูกมองว่าเป็นการมุ่งไปสู่การเป็นเมืองใหญ่และอาคารสูง (สิทธิพร ภิรมย์ชื่น, 2549)

แผนภาพที่ 2 - 2 การวางผังเมืองตามแนวคิดเมืองกระชับ

## Compact City

Compact and mix-used city reduces transportation.

- Zoning of functions makes people depend their transportation on private
- Compact nodes can reduce car uses and people can walk or use bicycles in the community.



Rogers, Richard, and Philip Gumuchdjian. *Cities for a Small Planet* (In Japanese). Tokyo: Kashima Shuppankai, 2002 (1996). p39. Translated by Yashiro, Tomoya, Wada, Atsushi, and Takaharu, Tezuka.

ที่มา: Pupphachai (2018)

**6. แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) หรือ PPPs** เป็นแนวคิดที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญต่อการจัดหาและบริการโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

World Bank (2014: 14) ได้ให้ความหมายของ PPPs ไว้ว่า “A long-term contract between a private party and a government agency, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility” หมายถึง ข้อตกลงหรือสัญญาระยะยาวระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดทำ

โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านความเสี่ยงในการบริหารจัดการ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2556) ให้ความหมายถึง การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวผ่านสัญญาร่วมลงทุน

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ (2563) ได้ตีความตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 คือ โครงการหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันที่มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายมาร่วมลงทุนกันในโครงการดังกล่าวกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือสัมปทาน หรือการให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดก็ตามสถานการณ์ปัจจุบันของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.2562 โดยส่วนใหญ่นิยมใช้รูปแบบหลัก ๆ 5 รูปแบบ (อนุรักษ์ นิยมเวช, 2562; Chittmitrapap and Thammavanucupt, 2018) คือ

6.1 Build-Operate-Transfer (BOT) เป็นการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ตลอดระยะเวลาที่ให้บริการจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาของสัมปทาน

6.2 Build-Transfer-Operate (BTO) ความเป็นเจ้าของจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามช่วงเวลาที่กำหนด

6.3 Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) การให้สัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชน ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลา

ที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด

6.4 Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) ภาคเอกชนออกแบบ จัดหาแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างบนพื้นที่ที่เช่าภาครัฐ โดยภาคเอกชนจะดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากภาครัฐและโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ภาครัฐในภายหลัง

6.5 Build-Rent-Own-Transfer (BROT) ภาคเอกชนดำเนินการเช่าทรัพย์สินจากภาครัฐหลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้ภาครัฐแล้ว

กล่าวโดยสรุป โครงการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ปกติแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่สำหรับโครงการ PPPs ภาคเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งเป็นการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลดข้อจำกัดต่างๆ นับเป็นสิ่งที่ทำให้ PPPs ได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการ PPPs จะช่วยเพิ่มคุณภาพและ

ช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุน (Win-Win) หรือแม้แต่ประชาชน ก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพอีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม PPPs ไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐ ในลักษณะการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแต่อย่างใด หากเป็นเพียงทางเลือกที่ควรนำมาพิจารณาร่วมกับทางเลือกอื่นหลายๆ ทางเลือกเพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประเทศชาติมากที่สุด

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย (Settlement Development Strategy)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (2019) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จะใช้เป็นทิศทางการพัฒนาตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ.2015 ถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2030 ประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย โดยมีเป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึงพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน (วิจิตรบุษบา มารมย์, 2560) ในส่วนของการประชุมนานาชาติว่าด้วยการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืน (Habitat III) เน้นในด้านกระบวนการเป็นเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองที่ยั่งยืน และพิจารณาถึงผู้มีบทบาทหลัก 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ ผู้ที่เอื้อให้เกิดการพัฒนา (Development enablers) ว่าควรคำนึงถึงกรอบการทำงานของกระบวนการเป็นเมืองในการผลักดันให้เกิดความยั่งยืน เช่น นโยบายด้านเมืองในระดับชาติ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงาน และระบบการปกครองรวมถึงเศรษฐกิจในภาพรวม และอีกตัวแสดงคือ ผู้ที่เอื้อให้เกิดการปฏิบัติ (Operational enablers) โดยกลุ่มนี้ควรเน้นการพิจารณาในเป้าหมาย 3 สาขา ที่จะนำไปสู่การจัดการระบบการเงินท้องถิ่นได้ ซึ่งประกอบด้วยผังเมืองและบริการขั้นพื้นฐานและโครงสร้างพื้นฐานภายในเมือง อันจะทำให้เกิดผลลัพธ์ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการทรัพยากรภายในเมือง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2558) ได้จัดทำรายงานสรุปแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติ โดยมีเป้าหมายให้ “คนไทยมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วในปี 2579” มีปริมาณที่อยู่อาศัยที่กลุ่มเป้าหมายรับภาระได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และ

ได้รับความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค ซึ่งจะถูกขับเคลื่อนผ่านยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็น “วาระแห่งชาติ”

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สนับสนุนการพัฒนาที่ดิน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่สอดคล้องและเกื้อกูลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างระบบการเงินและระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างขีดความสามารถและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการอยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ได้สนองตอบนโยบายของรัฐบาลด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559-2568) มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ได้แก่ 1) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั่วไป 2) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก และคนไร้บ้าน 3) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชนบทและมีปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย และ 4) กลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยของรัฐที่ต้องการสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย โดยการจัดเตรียมที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมพร้อมระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่กลุ่มเป้าหมายสามารถรับภาระได้

กรุงเทพมหานครได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า “คน กทม.มีที่อยู่อาศัยที่ดีและมั่นคงถ้วนหน้า ปี 2565” โดยร่วมดำเนินการกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน สนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน มีสภาพแวดล้อมที่ดี สร้างโอกาสในการเข้าถึงระบบการเงินและสินเชื่อเพื่อการอยู่อาศัย โดยได้ขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยนำร่องใน 14 เขต ได้แก่ คลองเตย คันนายาว จตุจักร ดอนเมือง ดุสิต บางกะปิ บางซื่อ ประเวศ ยานนาวา วัฒนา วังทองหลาง คลองสามวา บางบอน และราชเทวี โดยกรุงเทพมหานครจะพิจารณาแก้ไขระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่อาจเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2562)

Hariyani, Usman and Kurniawan (2018) ศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การวางผังเมืองโดยใช้ตัวแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Strategy of urban settlement planning through a model of public service facilities) โดยทำการวิจัยในพื้นที่ Malang City ประเทศอินโดนีเซียผลการศึกษาพบว่าทำให้บริการสาธารณะของภาครัฐในพื้นที่เขตเมืองอยู่ในระดับ

ค่อนข้างดีซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณประชากรในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.2036 ถูกคาดการณ์ว่าจะเกิดปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากจำนวนประชากรจะเพิ่มมากขึ้นและเกิดความต้องการใช้ที่ดินและระบบบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะและการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

Bakhtyar, Zaharim, Sopian and Moghimi (2013) ได้ทบทวนนโยบายของรัฐบาลมาเลเซียในกระบวนการสร้างบ้านราคาถูก โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวมาเลเซียทุกระดับรายได้สามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่พักอาศัยในราคาที่เหมาะสมกับระดับฐานะ ภาคเอกชนถูกคาดหวังให้เป็นผู้ลงทุนสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง ในขณะที่ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการสร้างที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ผลการศึกษาพบว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ คือ ต้องหาจุดสมดุลระหว่างภาระผูกพันที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยในราคาต่ำและการทำกำไรของบริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์

## 2. รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ

เดชา สังขวรรณ และ รุ่งนภา เทพภาพ (2553) ได้สรุปว่า การพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่ดินเดิม (On-site improvement) เป็นการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพดีขึ้นเพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป
2. การปรับผังแปลงที่ดินใหม่โดยพยายามคงโครงสร้างเดิม (Re-blocking) เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น
3. การแบ่งปันที่ดิน (Land sharing) โดยเจ้าของที่ดินแบ่งที่ดินให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูกเพื่อให้ชุมชนนำไปใช้ประโยชน์
4. การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่ดินเดิม (Reconstruction) เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่งแล้วให้ทำสัญญาเช่าระยะยาว

## 3. ตัวอย่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

### 3.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้เริ่มดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหาเคหะสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย (Low income housing) ซึ่งมีรูปแบบเป็นอาคารเช่าที่จะต้องจัดสร้างตามมาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัย โดยให้ความสำคัญในด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยในการอยู่อาศัย จึงทำให้ค่าสร้างมีราคาสูงเกินกว่าที่ผู้มีรายได้น้อยจะรับภาระค่าเช่าเต็มจำนวนได้ รัฐบาลจึงต้องสนับสนุนทางการเงินเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยใช้วิธีการ ดังนี้



3.1.1 รัฐบาลจัดสร้างเคหะสงเคราะห์ (Public housing) โดยให้เงินอุดหนุนในการก่อสร้าง แล้วกำหนดอัตราค่าเช่าในระดับที่ผู้มีรายได้น้อยสามารถรับภาระได้ ซึ่งเคหะสงเคราะห์ที่รัฐจัดสร้างมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนที่อยู่อาศัยในตลาดที่มีอยู่ทั้งหมด หรือมีอยู่เพียงประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น

3.1.2 รัฐบาลออกบัตรสวัสดิการ (Voucher) ให้กับผู้มีรายได้น้อย เพื่อใช้เป็นส่วนลดค่าเช่าในกรณีไปเช่าที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยภาคเอกชน

3.1.3 การจัดทำเคหะสงเคราะห์และการฟื้นฟูเมือง (Public housing and urban renewal)

การฟื้นฟูเมือง เป็นการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นเมืองอยู่แล้วโดยการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรหรือเพิ่มกิจกรรมในการใช้ที่ดิน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ของพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพมากกว่าที่เคยเป็นอยู่ แนวคิดเรื่องการฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกาเริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ.1937 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไปแล้วก่อสร้างเคหะสงเคราะห์ทดแทน แต่ในระยะแรกมีการต่อต้านอย่างมากจาก The National Association of Real Estate Boards เพราะไม่ต้องการให้รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัย โดยเชื่อว่าภาคเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ การฟื้นฟูเมืองเป็นแนวคิดที่ดี แต่เป็นเรื่องที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น การแปลงนโยบายจากรัฐไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานท้องถิ่น การคัดเลือกพื้นที่ การเจรจาทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสีย การของบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และการรื้อถอน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีความยุ่งยากในการจัดหาภาคเอกชนให้เข้าไปลงทุนและดำเนินการก่อสร้าง เพราะภาคเอกชนมุ่งลงทุนเพื่อแสวงหากำไรแต่ไม่ให้ความสำคัญกับผู้อยู่อาศัยเดิมซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูเมืองเริ่มมีความเป็นไปได้ในปี ค.ศ. 1954 เมื่อมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมและมีนโยบายผ่อนปรนให้นำเงินช่วยเหลือจากรัฐไปใช้ในกิจกรรมที่มีค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัยร้อยละ 10-35 ทำให้สัดส่วนการใช้พื้นที่ในโครงการที่เป็นพาณิชย์กรรม คิดเป็นพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด โดยในบางโครงการมีมากถึง 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

การฟื้นฟูเมืองทำให้พื้นที่ย่านกลางเมืองในสหรัฐอเมริกาที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น รวมทั้งช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ และผู้มีรายได้น้อยปานกลางค่อนข้างสูงมีโอกาสอยู่อาศัยในพื้นที่ใจกลางเมือง แต่ผู้มีรายได้น้อยส่วนหนึ่งซึ่งเคยพักอาศัยอยู่เดิมกลับต้องย้ายออกไปอยู่ในพื้นที่ใหม่และทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมขยายไปในพื้นที่ใหม่ นอกจากนี้ จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างขึ้นใหม่ยังมีจำนวนน้อยกว่าที่อยู่อาศัยที่เคยมีอยู่เดิม ทำให้จำนวนที่อยู่อาศัยโดยรวมมีจำนวนลดลง ส่งผลให้การฟื้นฟูเมืองมีปริมาณลดลงในปี ค.ศ. 1960

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบาย “ที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ (Affordable Housing)” โดยการดำเนินงานจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของการบริหารจัดการในแต่ละประเทศ แนวทางที่ยอมรับกันทั่วไปในสหรัฐอเมริกา คือ ที่อยู่อาศัยที่ทำให้ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมทั้งค่าภาษี ค่าประกันภัย และค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ไม่ถึงร้อยละ 30 ของรายได้ครัวเรือนทั้งหมด สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการใน 3 โครงการหลัก คือ

- 1) โครงการความช่วยเหลือแก่การเช่า โดยการอุดหนุนทั้งด้านอุปทาน คือ การผลิตที่อยู่อาศัย และการอุดหนุนด้านอุปสงค์ คือ การให้คูปองส่วนลดแก่กลุ่มเป้าหมายโครงการ
- 2) ความช่วยเหลือเพื่อการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยดำเนินการให้เครดิตในการจำนองขยายลงมาสู่กลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้
- 3) การใช้ที่ดินและกฎหมายต่าง ๆ โดยการกำหนดโซนและบริหารจัดการการเติบโตของเมือง รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดอุปทานด้านที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย

### 3.2 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนของที่อยู่อาศัยที่มีราคาเอื้อมถึงได้ (Affordable Housing) สิ่งนี้เป็นปัญหาหลักของประเทศไทย อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรยังส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อหลายพื้นที่ทั้งในเขตเมืองหลวงและชนบท จำนวนครัวเรือนที่รอการจัดสรรที่อยู่อาศัยหรือพักอยู่อาศัยในที่แออัดและพักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวนั้นก็เพิ่มขึ้นตามมา โดยตั้งแต่ในปี ค.ศ.1988 ปัญหาความแออัดของที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 โดยมีระดับความรุนแรงขึ้นในเขตเมือง เช่น ลอนดอน เลสเตอร์ และลิเวอร์พูล อย่างไรก็ตาม ประชากรในทุกภูมิภาคต่างดิ้นรนเพื่อให้ตัวเองมีความสามารถในการมีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ประเทศอังกฤษมีครัวเรือนกว่า 2 ล้านครัวเรือนที่กำลังเผชิญค่าใช้จ่ายมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้เพื่อที่พักอาศัยของพวกเขา รวมถึงมากกว่า 2 ล้านครัวเรือน ที่ไม่สามารถแบกรับค่าเช่าหรือค่าจำนองได้

นโยบายที่อยู่อาศัยมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การจัดการเกี่ยวกับความสามารถในการจ่ายเงินเพื่อเช่าหรือซื้อบ้านและการจัดหาวิธีการในเข้าถึงการเป็นเจ้าของบ้าน โดยมีนโยบายดังนี้

1. ที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม (Social housing) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1919 เพื่อช่วยเหลือ “คนที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย” โดยเกิดจากหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานการเคหะ (Council Housing ) ต่อมาถูกดำเนินการโดยสมาคมที่อยู่อาศัย (Housing Association) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรโดยได้รับเงินทุนจากสาธารณะ

#### ข้อดี

- จัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกลำหรับครัวเรือนที่ต้องการที่อยู่อาศัย (อย่างมาก)  
เช่น คนไร้บ้านหรือคนที่อยู่ในเกณฑ์ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยสูง

- ไม่ส่งผลกระทบต่อเชิงลบกับสังคม

#### ข้อเสีย

- ที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและเกิดการคอร์รัปชัน เนื่องด้วยความสัมพันธ์กับ  
นักการเมืองท้องถิ่นและหน่วยงานที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัย

- การจัดสรรที่อยู่อาศัยที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากจำนวนผู้รอคอย  
(Waiting List) มีเป็นจำนวนมาก

- ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อประโยชน์  
เท่าที่ควร

2. สิทธิในการซื้อ (Right-to-buy) เป็นนโยบายที่อนุญาตให้ผู้เช่าซื้อบ้าน  
ของการเคหะแห่งชาติ สามารถซื้อบ้านได้ในราคาที่รัฐบาลให้การสนับสนุน และผลักดันให้เกิดสถานะ  
ในการเป็นเจ้าของบ้านเพิ่มขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1980 และ 1990 โดยกลุ่มอนุรักษ์นิยมได้ขยายนโยบาย  
ต่อเนื่องที่ยังประโยชน์ให้กับผู้เช่า

#### ข้อดี

- ประชาชนมีความสามารถในการเป็นเจ้าของบ้านเพิ่มขึ้น  
- เมื่อประชาชนมีความสามารถให้การซื้อจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
จากการเช่าเป็นการซื้อขาด ซึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาชุมชนแออัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ข้อเสีย

- ระบบภาษีที่มีความเกี่ยวข้องกับกองทุนเกิดภาวะ Deadweight Loss  
คือความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อประโยชน์

- ไม่สามารถช่วยลดหรือแก้ไขปัญหาวิกฤติของผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมี  
ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

- อุปสงค์และอุปทานของความต้องการที่อยู่อาศัยไม่เปลี่ยนแปลง

3. การช่วยเหลือเพื่อซื้อ (Help-to-buy) ในปี ค.ศ.2013 รัฐบาลได้ออก  
นโยบายดังกล่าวเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ของที่พักอาศัยโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่  
สินเชื่อ การค้ำประกัน การเป็นเจ้าของร่วมกัน และโปรแกรมการซื้อแบบใหม่ที่อนุญาตให้ LTV  
(Loan to Value: LTV คือ มาตรการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน)  
กันได้ถึงร้อยละ 95

#### ข้อดี

- มีแนวโน้มที่จะช่วยลดการขึ้นราคาของที่อยู่อาศัย

### ข้อเสีย

- ไม่สามารถช่วยลดหรือแก้ไขปัญหาวิกฤติของผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยเฉพาะคนอายุน้อยที่ต้องการซื้อ
- ระบบภาษีที่มีความเกี่ยวข้องกับกองทุนเกิดภาวะ Deadweight Loss คือความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อประโยชน์
- นโยบายล้มเหลวเนื่องจากความเป็นไปได้ในการลดราคาเป็นไปได้ยาก และไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ

4. ภาษีเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (Housing-related tax policies) ภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยมีผลกระทบต่อความสามารถในการซื้อและเช่าบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมของระบบภาษีที่เข้มงวด ข้อจำกัดของอุปทานและภาษีที่สูงขึ้นหรือต่ำลงได้ส่งผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ให้ต่ำหรือสูงขึ้นเช่นกัน โดยการปฏิรูประบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาษีนั้นควรได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน

ปัจจุบัน สหราชอาณาจักรมีนโยบายเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา คือ นโยบายที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ โดยได้ให้คำนิยาม หมายถึง ตลาดที่อยู่อาศัยราคาถูกและที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนที่จัดให้มีขึ้นเพื่อครัวเรือนที่ไม่สามารถจ่ายค่าเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยในตลาดปกติได้ (กฤษณทพิทย พานิชศักดิ์, 2552) นอกจากนี้แล้วยังได้ดำเนินนโยบายด้านที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ 3 แนวทาง คือ

- 3.2.1. จัดให้มีที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพในชุมชนผสมผสานและยั่งยืนเพียงพอ กับความต้องการ
- 3.2.2. เปิดโอกาสให้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยให้มากขึ้น
- 3.2.3. มีทางเลือกที่หลากหลายสำหรับผู้ต้องการเช่าที่อยู่อาศัย

รัฐบาลอังกฤษมุ่งหวังให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้ซื้อบ้านหลังแรก ผู้พิการ คนชรา และคนไร้บ้าน/คนเร่ร่อน โดยรัฐบาลมีนโยบายในการพยายามจัดสรรที่อยู่อาศัยในหลายรูปแบบเพื่อรองรับกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

#### 1) ผู้มีรายได้น้อยและผู้ซื้อบ้านหลังแรก

1. ที่อยู่อาศัยที่มีราคาเอื้อมถึงได้ (Affordable Housing) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีค่าเช่าที่ไม่แพงสามารถซื้อหรือเช่าได้ เช่น บ้านเช่าของสังคม (Social rented housing) เป็นที่อยู่อาศัยให้เช่าเพื่อสังคม บริหารโดยหน่วยงานท้องถิ่นและเอกชนที่ลงทะเบียนกับรัฐบาล

2. ที่อยู่อาศัยราคาที่มีราคาปานกลาง (Intermediate affordable housing) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีราคาและค่าเช่าสูงกว่าค่าเช่าทางสังคม แต่ต่ำกว่าราคาตลาด

3. โครงการสินเชื่อเพื่อความเท่าเทียม (Equity loan scheme) เป็นโครงการที่ช่วยเหลือคนให้ซื้อบ้านที่มีต้นทุนซื้อประมาณร้อยละ 70 โดยจะได้รับการสนับสนุนจากกองทุน จากการจ้างงาน และการเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลสนับสนุนเงินในการซื้อบ้านผ่านสินเชื่อ ในส่วนของกรรมสิทธิ์จะเป็นของเจ้าของบ้านเมื่อผู้ซื้อกำลังซื้อเพียงพอ และหากมีการขายบ้านควรแจ้งให้รัฐบาลและผู้สร้างนั้นได้รับส่วนแบ่งด้วย โดยที่ผ่านมามีโครงการสินเชื่อต่างๆ ที่สนับสนุนเรื่องนี้ ได้แก่ FirstBuy, Kickstart และ NAHP ซึ่งในปัจจุบันมีปริมาณสินเชื่อไม่มากพอที่ช่วยเรื่องนี้

4. การเป็นเจ้าของร่วมกัน (Shared Ownership) เป็นแนวทางช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ไม่สามารถแบกรับการจ้างงานได้ร้อยละ 100 ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของโครงการ Help-To-Buy แนวทางนี้จะเป็นการสร้างการเป็นเจ้าของร่วมที่จะเพิ่มโอกาสให้ผู้ซื้อสามารถซื้อบ้านได้โดยการลงทุนของตนเองประมาณร้อยละ 25 - 75 ของราคาบ้าน และจ่ายค่าเช่าในส่วนที่เหลือต่อไป หลังจากนั้นผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อส่วนแบ่งหุ้นจำนวนน้อยก่อนและซื้อเพิ่มขึ้นอีกได้เมื่อมีกำลังจ่าย โดยโครงการ Help-To-Buy จะช่วยให้ประชาชนสามารถซื้อบ้านใหม่ หรือนำบ้านเก่าไปขายคืนตลาดได้ด้วยโปรแกรมจาก Housing Association โดยต้องจ้างงานบ้านและนำเงินมาชำระค่าหุ้นของบ้านใหม่ที่มูลค่าปัจจุบันของบ้านหลังนั้น หรือ ใช้เงินทุนออมทรัพย์ส่วนตัวซึ่งการเป็นเจ้าของร่วมกันนั้นส่วนมากเป็นแบบการเช่า ซึ่งโครงการดังกล่าวมีเงื่อนไข ดังนี้

1) คริวเรือนที่มีรายได้ 80,000 ปอนด์ต่อปี หรือต่ำกว่า หากอยู่นอกลอนดอน หรือเป็นคริวเรือนของที่มีรายได้ 90,000 ปอนด์ต่อปีหรือน้อยกว่าหากอยู่ในลอนดอน

2) เป็นการซื้อบ้านหลังแรก โดยเคยมีบ้านอยู่แต่ไม่สามารถจ่ายเงินซื้อบ้านใหม่ได้หรือเป็นเจ้าของบ้านร่วมที่มีแผนจะย้ายที่อยู่

โครงการกองทุนนี้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับบุคลากรทางทหารก่อนกลุ่มอื่น ๆ เพื่อการเป็นเจ้าของร่วมกัน อย่างไรก็ตาม บุคคลธรรมดาที่มีเงื่อนไขตามกำหนดก็สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้เช่นกัน

## 2) ผู้พิการ

รัฐบาลได้ดำเนินโครงการเจ้าของบ้านสำหรับคนพิการถาวร (HOLD) ซึ่งจะช่วยเหลือให้ผู้พิการสามารถซื้อบ้านที่ลดราคาได้จากโครงการเป็นเจ้าของร่วมกัน (Shared Ownership) ทั้งนี้จะพิจารณาจากอาการของผู้พิการหรือระยะเวลาที่เป็นคนพิการ

## 3) ผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุสามารถได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยจากโครงการ Older People's Shared Ownership เมื่อมีอายุ 55 ปีขึ้นไป โดยโครงการนี้จะมีลักษณะเหมือนกับโครงการเป็นเจ้าของร่วมกันแบบปกติ แต่ผู้สูงอายุสามารถซื้อหุ้นได้สูงสุดเพียงร้อยละ 75 ของราคาบ้าน โดยหากเป็นเจ้าของแล้วก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าในส่วนที่เหลืออีก

#### 4) คนไร้บ้าน/คนเร่ร่อน

รัฐบาลได้วางแผนที่จะส่งมอบผ่านจำนวน 300,000 หลัง ใน 10 ปีช่วงกลางปีระหว่างปี ค.ศ.2020 – 2030 โดยแผนได้รับจากสนับสนุนจากกรมที่ดินภาครัฐเพื่อที่อยู่อาศัย (Department of Public Land for Housing Program) ซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งสู่การเพิ่มอุปทานโดยเพิ่มเขตพื้นที่ที่สามารถสร้างได้อย่างต่ำ 160,000 หลัง ในประเทศอังกฤษในช่วงปี ค.ศ. 2015 – 2020

### 3.3 ญี่ปุ่น

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่เกิดกับประชาชนของญี่ปุ่นโดยเฉพาะในวัยทำงาน คือ ปัญหาด้านปริมาณ คุณภาพ และราคาของที่อยู่อาศัย ในปี ค.ศ.1950 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ก่อตั้งบริษัทสินเชื่อบริการที่อยู่อาศัย (Government Housing Loan Corporation: GHLC) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเงินทุนระยะยาวและดอกเบี้ยต่ำสำหรับการก่อสร้างหรือซื้อบ้าน และในปี ค.ศ.1951 ได้ออก “พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยสาธารณชน” โดยรัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดหาที่อยู่อาศัยให้เช่าในราคาที่ต่ำ ต่อมาในปี ค.ศ.1955 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ก่อตั้งบริษัทที่อยู่อาศัยแห่งประเทศไทย (Japan Housing Corporation: JHC) ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอันเกิดจากการไหลบ่าเข้ามาของผู้คนในเมืองสำคัญของญี่ปุ่น โดยการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยให้กับคนทำงาน มีการจัดการระบบจัดหาที่อยู่อาศัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน และต่อมาเมื่อสถานการณ์ของญี่ปุ่นดีขึ้น ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยแบบเดิมในญี่ปุ่นเริ่มหมดไป องค์กรที่อยู่อาศัยจึงได้มีการควบรวมกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ เช่น องค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Corporation) องค์กรพัฒนาภูมิภาค (Japan Regional Development Corporation) จนกระทั่งในปี ค.ศ.2004 ได้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น สำนักงานฟื้นฟูเมือง (UrbanRenaissance Agency: UR) จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ นโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นในช่วงหลังครึ่งหนึ่งของศตวรรษที่ 20 การพัฒนาที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับ 3 เสาหลักของการเคหะของญี่ปุ่น (Three Pillars of Japan's Housing) ที่มีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ประกอบด้วย

3.3.1. การเคหะแห่งชาติของญี่ปุ่น (Japan Housing Corporation: JHC) (ค.ศ.1955) ซึ่งปัจจุบัน คือ Urban Renaissance Agency หรือ UR ทำหน้าที่จัดการที่อยู่อาศัย และที่ดินสำหรับชนชั้นกลาง

3.3.2. พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยของรัฐ (The Public Housing Act)

(ค.ศ.1951) เพื่อจัดการเกี่ยวกับบ้านเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดหาที่อยู่อาศัยโดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

3.3.3. บริษัทสินเชื่เพื่อที่อยู่อาศัย (The Government Housing Loan Corporation : GHLC) (ค.ศ.1950) หรือปัจจุบัน คือ บริษัทการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย (Japan Housing Finance Agency: JHF) ทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปนโยบายด้านการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ อันเป็นผลมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงประชากรศาสตร์ที่มีอัตราการเติบโตลดลง และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงมากขึ้น ปัญหาเหล่านี้กระทบต่อการจัดการที่อยู่อาศัยในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และด้านมาตรฐาน ทำให้จำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญใหม่ให้สอดคล้องและตอบสนองต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ โดยการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในกรอบพื้นฐานของนโยบายที่อยู่อาศัย คือการปรับปรุงคุณภาพโดยรวมของมาตรฐานการอยู่อาศัยในญี่ปุ่นรวมถึงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ในขณะเดียวกันก็มีการจัดหาเครือข่ายความปลอดภัยสำหรับผู้ที่ต้องการที่พักอาศัยเป็นพิเศษ อาทิเช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุและเด็ก

### 3.4 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีมีนโยบายสนับสนุนอุปทานที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกกลุ่มรายได้ และเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าให้กับผู้มีรายได้น้อยโดยแบ่งตามกลุ่มรายได้ ประกอบด้วย 1) ผู้มีรายได้น้อยมาก เป็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่าแบบถาวร (Permanent Rental Housing : PRH) โดยจะได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยขนาดเล็กหรือได้รับความช่วยเหลือค่าเช่าเป็นเงินสดภายใต้โครงการ Housing Benefit ซึ่งที่อยู่อาศัยร้อยละ 60 ของที่อยู่อาศัยทั้งหมดในสาธารณรัฐเกาหลีเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าระยะยาวที่รัฐกำหนดค่าเช่าในอัตราที่ถูกกว่าอัตราราคาตลาด ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 40 ทั้งนี้ เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าจะมีการขายหน่วยพักอาศัยนั้นในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด 2) ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางค่อนข้างน้อย รัฐให้การจัดสรรที่อยู่อาศัยประเภทเช่าแบบระยะยาว (Long-term PRH) หรือจัดสรรเงินกู้เพื่อการวางมัดจำค่าเช่า (Chonsei Deposit) รวมถึงการจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกให้กับประชาชนกลุ่มนี้ 3) ผู้มีรายได้น้อยปานกลาง รัฐบาลหยุดการสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยปานกลางมีตั้งแต่ปี ค.ศ.2008 โดยให้ผู้มีรายได้น้อยปานกลางเช่าที่อยู่อาศัยในตลาดเอกชน และ 4) ผู้มีรายได้น้อยสูง รัฐไม่มีสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสูง แต่มีการสนับสนุนด้วยมาตรการหรือกลไกทางการเงินเพื่อจัดสรรเงินกู้ (ที่มา : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (ค.ศ.2017-2036)

### 3.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศสิงคโปร์ในช่วงที่ยังอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว เกิดมีชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายการปรับปรุงประเทศสิงคโปร์ (Singapore Improvement Ordinance) ในปี ค.ศ.1927 และภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดตั้ง Singapore Improvement Trust (SIT) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและปรับปรุงเมืองและชุมชนแออัด ซึ่งผลการดำเนินงานของ SIT เป็นระยะเวลา 32 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1927-1959 มีจำนวนประมาณ 20,907 หน่วย หรือคิดเป็นค่าเฉลี่ยปีละประมาณ 700 หน่วย (เป็นอาคารแฝดความสูง 2 - 7 ชั้น ตั้งอยู่ในเขต Bukit Merah, Queenstown, Geylang และ Kallang Whampoa) ซึ่งไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย หน่วยงาน SIT จึงถูกยุบเลิกไปในที่สุด

ต่อมาในปี ค.ศ. 1959 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นกลไกหลักสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ (Housing a Nation) มีการกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยให้ที่อยู่อาศัยเป็นเสมือนตัวเชื่อมระหว่างประชากรที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยใหม่กับผู้อยู่อาศัยเดิมเข้าด้วยกัน ทำให้ประชาชนรู้สึกภูมิใจในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมถึงเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีที่อยู่อาศัยที่รัฐเป็นผู้จัดหา (Public housing) จำนวนกว่า 1 ล้านหน่วย ประชากรมากกว่าร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในหน่วยพักอาศัยของ HDB ส่วนที่เหลืออาศัยอยู่ในโครงการของภาคเอกชน ที่เป็นทั้งเช่า (apartment) และซื้อ (condominium) หรือสร้างเองบนที่ดินรัฐ ทั้งนี้จำนวนครัวเรือนประมาณร้อยละ 95 ของครัวเรือนทั้งหมดมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

บทสรุปจากการจัดประชุม Thailand Social Expo 2018 ที่จัดโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระหว่างวันที่ 3-5 สิงหาคม 2561 ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี ในประเด็นเรื่อง “นวัตกรรมชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” มีดังนี้

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยรัฐบาลลี กวนยู ได้จัดตั้งคณะกรรมการการเคหะและการพัฒนา (Housing & Development Board หรือ HDB) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทุกด้านเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย รวมถึงการวางแผนพัฒนาการออกแบบอาคารและการบำรุงรักษา นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกแบบนโยบายเพื่อสนับสนุนการเป็นเจ้าของบ้านอย่างชัดเจนเพื่อให้มั่นใจถึงความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยของประชาชน เพิ่มนโยบายการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้เงินออมเพื่อเป็นเงินทุนซื้อบ้าน ในปี ค.ศ.1990 ประชาชนชาวสิงคโปร์ประมาณร้อยละ 87 ได้อยู่อาศัยในแฟลต HDB และร้อยละ 88 ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ด้วย



มาเลเซีย ได้จัดสรรงบประมาณลงไปสู่ชุมชนดำเนินการอนุรักษ์บ้านเก่าและตึกแถวเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมและพื้นที่ทางวัฒนธรรมในเมือง Penang นอกจากนี้ยังดำเนินการปรับปรุงอาคารร่วมกับมูลนิธิที่อยู่อาศัยในเอเชีย มีการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้คนที่อาศัยอยู่เดิมได้มีที่อยู่อาศัยในเมือง George Town รวมถึงการสำรวจเพื่อค้นหาอัตลักษณ์และศักยภาพของพื้นที่เพื่อการวางแผนการพัฒนาเมืองในโครงการ Butterworth

กัมพูชา ได้ทำงานร่วมกับเอกชนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาไม่เกิน 3,000 เหรียญสหรัฐ (ประมาณ 100,000 บาท) เพื่อให้คนมีรายได้น้อยได้เข้าถึง รวมทั้งมีแผนการพัฒนาแบบองค์รวมเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลาง และรายได้สูงได้อาศัยอยู่ร่วมกัน

#### 4. รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

ปัญหาหลักด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทย คือ การขาดแคลนหรือความไม่เพียงพอต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ในประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐานและความไม่มั่นคงในที่ดินหรือการไม่มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาชุมชนแออัดและการบุกรุกที่สาธารณะโดยเฉพาะในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนทั่วไปที่มีรายได้น้อย

รัฐบาลที่บริหารประเทศช่วงระหว่างปี พ.ศ.2544-2549 ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยออกนโยบายบ้าน 1,000,000 หน่วยขึ้น เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเช่าซื้อที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในราคาที่สามารถรับภาระได้ มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย รวมทั้งได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต รัฐบาลจึงมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นลักษณะของการก่อสร้างที่พักอาศัยเพื่อขายและให้เช่าแก่ผู้มีรายได้น้อย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและให้ประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการมีส่วนร่วมในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามความต้องการที่แท้จริงของตน

ผลการศึกษาของ อรพินธ์ แซ่อึ้ง (2555) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง พบว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย แต่ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการที่แท้จริง ส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านการก่อสร้างที่ต่ำกว่าเป้าหมาย สำหรับโครงการบ้านมั่นคงนั้นเป็นโครงการที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานความต้องการที่แท้จริง มีการรวมกลุ่มและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกลไกกลุ่มออมทรัพย์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการสามารถนับได้ว่าเป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

## 5. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหาร งานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

วุฒิสภา ต้นไชย (2544) ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั่วถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ๗ กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกันในเรื่องของการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2544)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ.2553) หากพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่ามีภารกิจในหลายรูปแบบที่รัฐถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 และ พ.ศ.2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้วไม่ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง 2) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน และ 3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

ดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

3) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับแต่รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

## 6. แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)

รัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเน้นกลุ่มเปราะบางเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย จากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 ได้ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว และริมแม่น้ำเจ้าพระยา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2560) ได้สรุปข้อมูลว่าการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) พัฒนาไปในเชิงบวกโดยมีปัจจัยสำคัญ คือ ความร่วมมือของทุกภาคส่วนภายใต้กรอบแนวคิด “ไม่เพียงการสร้างบ้าน แต่เป็นการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายให้ชุมชนเข้มแข็ง”

กระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2579 (Housing For All)” แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้เชื่อมโยงกับปฏิญญาสากลที่ประเทศไทยให้การรับรอง ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 11 ของสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตามการบรรลุเป้าประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ จะต้องดำเนินการภายใต้ 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน เพื่อสนับสนุนให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน โดยผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านที่อยู่อาศัยสร้างโอกาสในการมีที่อยู่อาศัย และเสริมสร้างและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างระบบการเงินและสินเชื่อเพื่อการอยู่อาศัย เพื่อให้ประชาชนทุกคน สามารถเข้าถึงระบบการเงิน โดยเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงระบบการเงิน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับการบูรณาการด้านบริหารจัดการที่อยู่อาศัย เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัย โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัย และเสริมสร้างและพัฒนากลไกการบูรณาการ สร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยส่งเสริมการจัดสวัสดิการในชุมชน และส่งเสริมให้ประชาชนรักถิ่นที่อยู่

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อจัดการระบบสาธารณสุขปโรค ระบบสาธารณสุขการ จัดการที่ดินและผังเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการจัดการที่ดินและผังเมือง ส่งเสริมการจัดการระบบสาธารณสุขปโรคและระบบสาธารณสุขการ ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่ประหยัดพลังงาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

กรุงเทพมหานครได้นำยุทธศาสตร์ชาติมาดำเนินการจัดทำร่างแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร เพื่อสนับสนุนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครจึงได้มอบหมายสำนักพัฒนาสังคมดำเนินการศึกษาวิจัย รวบรวมข้อมูล ปัญหา สถานการณ์ และความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนในกรุงเทพมหานคร และนำผลการวิจัย มาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมุ่งค้นหาสถานการณ์และถอดบทเรียนกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยมากำหนดแนวทาง แผนการดำเนินงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความสอดคล้องหรือเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติและ ระดับสากล ดังนี้

1) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทานและยั่งยืน

2) วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมืองจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยที่อยู่อาศัย วาระ “การพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองอย่างยั่งยืน ลดความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เชื่อมโยงระหว่างเมืองและชนบท และความหลากหลายของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์”

3) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ยุทธศาสตร์ ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

5) แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วิสัยทัศน์ “คนไทยมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่ว และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2579”

6) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ.2561-2565) ด้านที่ 3 มหานครสำหรับทุกคน มิติที่ 3.1 ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ได้รับการดูแลอย่างครบวงจร เป้าหมายที่ 3.1.2 ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี เป้าประสงค์ที่ 3.1.2.1 ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มาตรการการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการความช่วยเหลือ

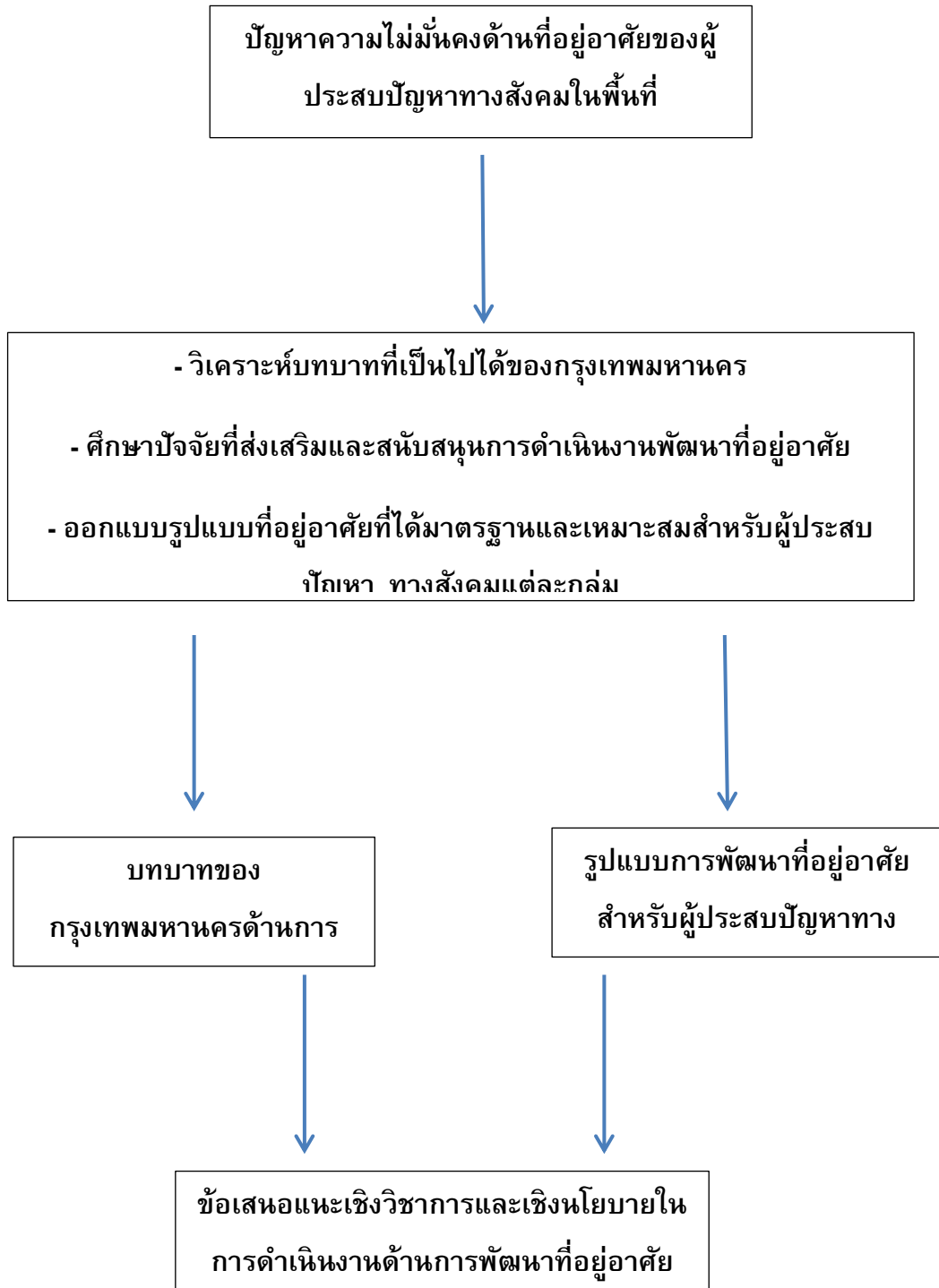
## กรอบแนวคิดการวิจัย

กระบวนการวิจัยเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบันในประเด็นความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมถึงบทบาทที่เป็นไปได้ของกรุงเทพมหานครด้วยการศึกษาปัจจัยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการทดลองออกแบบรูปแบบที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของแต่ละกลุ่ม ซึ่งจะทำได้ภาพรวมใน 2 ประเด็น คือ

1. บทบาทของกรุงเทพมหานครด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

2. รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม  
ผลการวิจัยในสองประเด็นดังกล่าว จะสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการและ  
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครต่อไปใน  
อนาคต

### กรอบแนวคิดการวิจัย





## บทสรุป

การพัฒนาที่อยู่อาศัยถือเป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งมีทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย โดยเป็นเป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ในส่วนของประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม และสร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐ โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ขาดทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะการมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) รัฐบาลได้มอบนโยบายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน จึงเป็นที่มาของแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว และเสริมสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายซึ่งครอบคลุมทุกมิติ โดยบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินการกับหน่วยงานภาคี ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกรุงเทพมหานคร ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี พ.ศ.2579 (Housing For All)” โดยมีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 5 ข้อ ได้แก่ 1) สนับสนุนให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน 2) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการเงินและระบบสินเชื่อ 3) ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัย 4) ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ และ 5) การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จัดการที่ดิน และผังเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับบริบทของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่ม เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และสามารถสร้างให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนได้โดยมีกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการสร้างพลังชุมชน ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และการสร้างเครือข่าย เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยส่งเสริมการจัดสวัสดิการในชุมชนและส่งเสริมให้ประชาชนรักถิ่นที่อยู่ ยิ่งไปกว่านั้น การจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลที่ดีโดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจึงจะทำให้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

## บทที่ 3

### การพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

สถานการณ์ปัจจุบันด้านที่อยู่อาศัยของผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

#### 1. ความต้องการที่อยู่อาศัย

การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการวิเคราะห์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในปี พ.ศ.2560 พบว่าความต้องการที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ของประเทศเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ประมาณร้อยละ 80 ของความต้องการที่อยู่อาศัย ปี พ.ศ.2560-2564 มาจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งมีกำลังซื้อที่อยู่อาศัยในระดับราคาไม่เกินหน่วยละ 1.5 ล้านบาท ประกอบกับที่อยู่อาศัยในปัจจุบันมีราคาสูงขึ้น ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางบางส่วนไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้งผู้ที่อพยพโยกย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาอาศัยอยู่ เรียนหนังสือ และทำงานในกรุงเทพมหานครไม่มีความต้องการที่อยู่อาศัยแบบถาวร จึงใช้วิธีการเช่าที่อยู่อาศัยแทน

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558 ได้ทำการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย พบว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพและสร้างเป็นที่พักอาศัยของประชาชน อันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต และส่งผลให้ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาการรुकล้ำที่สาธารณะ และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐและเอกชน เป็นต้น

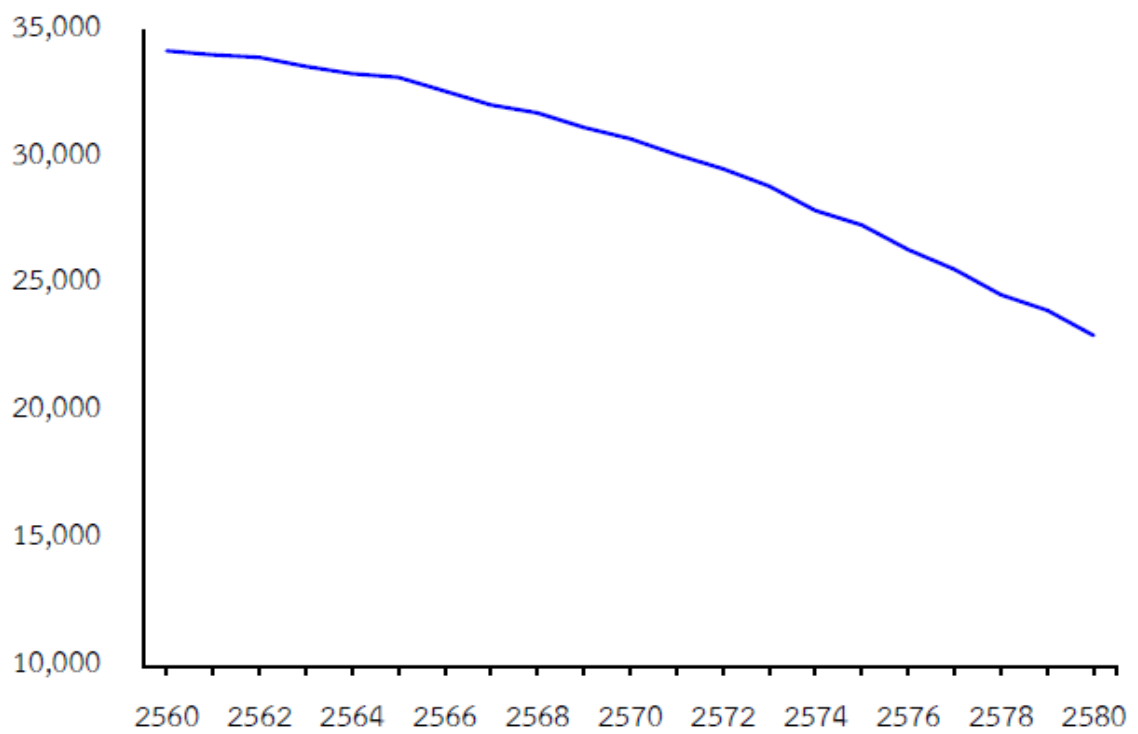
จากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย ปี พ.ศ.2560 พบว่ามีผู้สูงอายุอาศัยอยู่คนเดียวตามลำพังในครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 8.6 ในปี พ.ศ.2554 เป็นร้อยละ 10.8 ในปี พ.ศ.2560 และผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับสมาชิกอื่น ๆ ในครัวเรือน เช่น อยู่กับคู่สมรส บุตร ญาติพี่น้อง และผู้ดูแล คิดเป็นร้อยละ 89.2 นอกจากนี้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ร้อยละ 81 มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองโดยมีกำลังในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองส่วนใหญ่มาจากเงินสะสมจากการทำงานก่อนเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ หรือจากเงินปันผลในลักษณะต่าง ๆ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญและเงินจากการลงทุนต่าง ๆ หรือได้รับเงินจากบุตรหลาน จากพื้นฐานทางครอบครัวที่ค่อนข้างมีฐานะทำให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีกำลังซื้อค่อนข้างมาก ในระยะยาวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับ

ผู้สูงอายุ ดังนั้น รูปแบบการอยู่อาศัยของครัวเรือนผู้สูงอายุจึงมีความหลากหลาย ทั้งในลักษณะของการอาศัยอยู่คนเดียว อยู่กันตามลำพังในครัวเรือนที่มีแต่ผู้สูงอายุเท่านั้น หรือครัวเรือน ที่มีแต่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับบุตรหลานก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่อยู่กับครอบครัวเดิม และสภาพแวดล้อมเดิม อาจต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสังคมผู้สูงวัยยิ่งขึ้น

ข้อมูลการจดทะเบียนผู้พิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการในปี พ.ศ.2560 มีผู้พิการที่ได้รับการจดทะเบียนผู้พิการหรือออกบัตรประจำตัวผู้พิการ จำนวน 1,725,601 คน คิดเป็นร้อยละ 2.4 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ โดยประชากรผู้พิการร้อยละ 51.37 มีอายุมากกว่า 60 ปี หรือเป็นผู้สูงอายุที่พิการ ร้อยละ 41.80 ไม่ได้ประกอบอาชีพ และร้อยละ 61.10 อยู่ในพื้นที่ชนบทและมีฐานะยากจน มีรายได้น้อย สภาพที่อยู่อาศัยไม่มั่นคงและไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิต

ผลการศึกษาคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครของการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ.2560 พบว่าความต้องการที่อยู่อาศัยที่จะรองรับครัวเรือนที่จะเกิดขึ้นใหม่ ในอนาคตอันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร (New Housing Needs) ตามแบบจำลองการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยโดยรวม มีแนวโน้มลดลงจาก 34,222 ครัวเรือน เป็น 30,758 ครัวเรือน ในปี พ.ศ.2570 และลดลงเหลือ 23,030 ครัวเรือนในปี พ.ศ.2580 (แผนภาพที่ 3 - 1) เนื่องจากการขยายตัวของประชากรที่มีแนวโน้มลดลง และเมื่อพิจารณาในระดับเขตการปกครองพบว่า ในปี พ.ศ.2560 เขตจตุจักรมีความต้องการที่อยู่อาศัยที่จะเกิดขึ้นใหม่ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรสูงสุด ซึ่งมีจำนวนความต้องการอยู่ที่ 1,263 ครัวเรือน รองลงมา คือ เขตบางเขน จำนวน 1,262 ครัวเรือน ทั้งนี้ เขตการปกครองที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยของครัวเรือน ที่จะเกิดขึ้นใหม่อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรน้อยที่สุด คือ เขตสัมพันธวงศ์ โดยมีความต้องการที่อยู่อาศัยจำนวน 164 ครัวเรือน ในขณะที่การคาดการณ์ในปี พ.ศ.2580 เขตจตุจักรและเขตบางเขนมีความต้องการที่อยู่อาศัยที่จะเกิดขึ้นใหม่ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรสูงสุด ในอัตราที่ลดลงที่ 850 และ 849 ครัวเรือน ตามลำดับ

แผนภาพที่ 3 - 1 การคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร  
พื้นที่กรุงเทพมหานครโดยรวม



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560)

## 2. ลักษณะที่อยู่อาศัย

## 2.1 ประเภทที่อยู่อาศัย

ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2562 พบว่ากรุงเทพมหานครมีประชาชนอาศัยอยู่ในบ้านเดี่ยวสัดส่วนสูงสุด ร้อยละ 37.7 แต่เมื่อเทียบ กับภาคอื่นจะเห็นได้ว่าสัดส่วนดังกล่าวต่ำกว่าภาคอื่นอย่างเห็นได้ชัด เนื่องมาจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ค่อนข้างจำกัด และยังมีบ้านในรูปแบบอื่นให้เลือกเพื่อให้เหมาะสมกับขนาดครอบครัวและความต้องการมากกว่าภาคอื่น ได้แก่ ห้องแถว/ตึกแถว/อาคารพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละ 27.0 มีสัดส่วนใกล้เคียงกับทาวเฮ้าส์/บ้านแฝด และห้องชุด เช่น อพาร์ทเมนท์ แฟลต หรือคอนโดมิเนียม โดยสัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในบ้าน 3 ประเภทนี้สูงกว่าภาคอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน (ตารางที่ 3 - 1)

ตารางที่ 3 - 1 ร้อยละของประเภทที่อยู่อาศัยจำแนกตามภาค ปี พ.ศ.2560

ประเภทที่อยู่อาศัย	ภาค					
	ทั้งประเทศ	กทม.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
บ้านเดี่ยว	74.1	37.7	60.2	91.3	93.5	79.6
ห้องแถว/ ตึกแถว/ อาคารพาณิชย์	14.7	27.0	22.5	6.0	4.6	16.6
ทาวน์เฮ้าส์/บ้านแฝด	5.9	17.5	10.0	0.7	0.6	2.8
ห้องชุด	4.4	13.2	6.6	1.7	1.2	0.8
ห้อง	0.7	4.0	0.5	0.2	0.0	0.1

ภายใน บ้าน						
เพิงพัก ชั่วคราว	0.1	0.5	0.2	0.1	0.0	0.1
อื่น ๆ	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560)

## 2.2 สถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย

การครอบครองที่อยู่อาศัยสามารถสะท้อนถึงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและวัดการมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งนับเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ จากตารางแสดงสถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัยในระดับประเทศ (ตารางที่ 3 - 2) พบว่าประชาชนเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินสูงสุด รองลงมาเป็นรูปแบบการเช่า ในส่วนของกรุงเทพมหานครพบว่าประชากรเป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน ร้อยละ 42.6 ซึ่งมีสัดส่วนต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น ในขณะที่

สัดส่วนของการเช่าที่อยู่อาศัย มีสูงสุดและมากกว่าภาคอื่นอย่างเห็นได้ชัดเจน คิดเป็นร้อยละ 34.3 และยังมีบางส่วนที่เช่าที่ดินหรืออาศัยอยู่โดยไม่เสียค่าเช่า จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชากรในกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเท่าที่ควร โดยยังอาศัยอยู่ในบ้านเช่าทั้งที่เสียค่าใช้จ่ายและไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งหากเกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจเข้ามา จะทำให้เกิดปัญหาทางการเงินตามมาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 3 - 2 ร้อยละของสถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัยจำแนกตามภาค ปี พ.ศ.2560

สถานภาพการ ครอบครองที่อยู่ อาศัย	ภาค					
	ทั้งประเทศ	กทม.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
เป็นเจ้าของบ้าน	69.8	42.6	55.4	80.5	90.0	75.0

และที่ดิน						
เป็นเจ้าของบ้านแต่เช่าที่ดิน	2.7	6.7	4.0	1.7	0.6	1.3
เป็นเจ้าของบ้านบนที่ดินสาธารณะ	1.8	2.1	1.4	4.8	0.5	0.7
เช่าซื้อ	1.5	2.1	3.3	0.3	0.4	0.8
เช่า	16.9	34.3	27.6	6.2	5.0	13.8
ไม่เสียค่าเช่า เพราะเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง/ผู้อื่นเสียค่าใช้จ่ายให้	3.0	6.4	3.6	1.9	1.1	3.9
ไม่เสียค่าเช่า เป็นการอยู่เปล่า เช่น บ้านญาติ	4.0	5.7	4.5	4.5	2.2	4.3
อื่น ๆ	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560)

### 3. อุปสงค์และอุปทานด้านที่อยู่อาศัย

สถานการณ์ในภาพรวมของตลาดที่อยู่อาศัยในภูมิภาคในปี พ.ศ.2562 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2561 ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานมีการปรับตัวเพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากมาตรการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ โดยเฉพาะในกลุ่มจังหวัด EEC อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในปี พ.ศ.2563 คาดว่าภาพรวมจะลดลงจากปี พ.ศ.2562 ในส่วนของพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ภาพรวมในปี พ.ศ.2562 ด้านอุปสงค์มีการปรับตัวลดลง เนื่องจากผู้ประกอบการได้มีการปรับตัว ให้

เข้ากับภาวะเศรษฐกิจที่มีการชะลอตัว โดยเร่งขายอุปทานเก่าให้หมดไปก่อนที่จะเริ่มลงทุน ในโครงการใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1 สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยในภูมิภาค

สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานของปี พ.ศ.2562 มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐที่มีมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในกลุ่มจังหวัด EEC สำหรับแนวโน้มในปี พ.ศ.2563 ยังต้องติดตามและเฝ้าระวังปัจจัยเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงคาดการณ์ว่าภาพรวมของอุปสงค์ ซึ่งได้แก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัย และอุปทาน ซึ่งได้แก่การออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินและการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจะลดลงจากปี พ.ศ.2562 ทั้งจำนวนหน่วยและมูลค่า (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2563)

### 3.2 สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ภาพรวมในปี พ.ศ.2562 พบว่าด้านอุปสงค์มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นของการโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัย เนื่องจากรัฐบาลและกระทรวงการคลังได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบของการควบคุม LTV (Loan to Value คือ มาตรการกำกับควบคุมการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย) และได้ทยอยออกมาตรการมากระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ถึง 3 มาตรการด้วยกัน ได้แก่ มาตรการที่ 1 ให้ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยหลังแรกมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาท มาลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 200,000 บาท มาตรการที่ 2 ลดค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์และค่าจดจำนองเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับที่อยู่อาศัยราคาไม่เกิน 1 ล้านบาท และมาตรการที่ 3 ลดค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์และค่าจดจำนองเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับที่อยู่อาศัยราคาไม่เกิน 3 ล้านบาท ที่ซื้อจากผู้ประกอบการ โดยมาตรการดังกล่าว ได้สร้างผลกระทบเชิงบวก ทำให้ยอดโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยปรับตัวเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2561 ด้านอุปทานมีการปรับตัวลดลงของโครงการที่อยู่อาศัยเปิดขายใหม่และที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จจดทะเบียนเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2561 เนื่องจากผู้ประกอบการได้มีการปรับตัวให้เข้ากับภาวะเศรษฐกิจไทยที่มีการชะลอตัว โดยเร่งขายอุปทานเก่าให้หมดไปก่อนที่จะเริ่มลงทุนในโครงการใหม่ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2563)

แนวโน้มในปี พ.ศ.2563 คาดว่าผลจากปัจจัยบวกของอัตราดอกเบี้ยขาลง มาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล การผ่อนปรน LTV ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากมีปัจจัยลบของการชะลอตัวของเศรษฐกิจ รวมถึงสถานการณ์ไวรัสโควิด-19 จะส่งผลให้มีการชะลอตัวทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน และผู้ประกอบการจะหันมาลงทุนในโครงการแนวราบมากกว่าโครงการอาคารชุด โดยแนวราบคาดว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.1 ส่วนห้องชุดจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.7 ตามลำดับ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2563) ในส่วนของกำลังซื้อของผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ



แสดงในตารางที่ 3 - 3 ซึ่งแสดงการครอบครองที่อยู่อาศัยเทียบกับประชากรในกรุงเทพมหานคร โดยใช้ข้อมูลการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2560

**ตารางที่ 3 - 3** ร้อยละของการกระจายตัวของกลุ่มผู้ที่มีภาวะยากจนและผู้ที่อยู่ในกลุ่มยากจนที่สุด ร้อยละ 20 เปรียบเทียบกับประชากรในกรุงเทพมหานคร

สถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย	กลุ่มผู้ที่มีภาวะยากจน	กลุ่มผู้ที่ยากจนที่สุด ร้อยละ 20	ประชากรในกรุงเทพฯ
เจ้าของบ้านและที่ดิน	15.81	18.52	48.62
เจ้าของบ้านแต่เช่าที่ดิน	3.54	16.51	8.19
เจ้าของบ้านบนที่ดินสาธารณะ (รुकกล้าที่สาธารณะ)	9.47	4.71	2.35
เช่าซื้อ	0.00	0.41	2.47
เช่า	48.12	47.62	29.55
ผู้อื่นเสียค่าเช่าให้	4.39	4.4	4.17
ให้อยู่เปล่า เช่น บ้านญาติ	17.33	7.6	4.59
อื่น ๆ	1.33	0.24	0.07
<b>รวม</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**ที่มา:** สร้างโดยผู้วิจัย ข้อมูลการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2560

จากตารางที่ 3 - 3 จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประชากรในกรุงเทพมหานคร กลุ่มผู้ที่มีภาวะยากจนและผู้ที่อยู่ในกลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินต่ำกว่า แต่มีสัดส่วนของผู้ที่เช่าและอยู่เปล่าสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัด

## การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร

### 1. การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ

#### 1.1 การเคหะแห่งชาติ

1.1.1 โครงการบ้านเอื้ออาทร มีเป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีรายได้ระหว่าง 10,000 – 15,000 บาท โดยเน้นการก่อสร้างในรูปแบบแฟลตและบ้านเดี่ยวขนาดเล็กให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนส่งเป็นเจ้าของได้ในอัตราผ่อนชำระไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท และ 1,500 บาท ภายในระยะเวลา 30 ปี ทั้งนี้ เพื่อรองรับความต้องการ ที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่กระจายโดยทั่วไปได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารถจ่ายได้ โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน จำนวน 601,727 หน่วย ภายในเวลา 5 ปี (พ.ศ.2546-2550) แบ่งเป็นในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 478,172 หน่วย ในเมืองหลักและเมืองรองในส่วนภูมิภาค จำนวน 123,551 หน่วย รัฐบาลให้เงินอุดหนุนส่วนที่เกินขีดความสามารถในการจ่ายของผู้มีรายได้น้อยและกระทรวงการคลังให้การสนับสนุนในการจัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำให้แก่การเคหะแห่งชาติ การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นโครงการหนึ่งภายใต้แผนการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega-project) ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติ พบว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรมีจำนวนทั้งสิ้น 278,602 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2560)

1.1.2 โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง มีเป้าหมายเพื่อจัดสร้างอาคารพักอาศัยจำนวน 36 อาคาร รวมทั้งสิ้น 20,292 หน่วย โดยในปี พ.ศ.2560 การเคหะแห่งชาติได้เริ่มก่อสร้างโครงการในระยะที่ 1 อาคารสูง 8 ชั้น รองรับผู้อยู่อาศัยเดิมจำนวน 334 ครัวเรือน แล้วเสร็จ ในปี พ.ศ.2561 และโครงการระยะ 2 – 4 รองรับผู้อยู่อาศัยเดิมจำนวน 19,958 หน่วย อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำโครงการ

1.1.3 โครงการบ้านเคหะประชารัฐ เป็นการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยการเคหะชาตินำหน่วยที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จแล้วออกขายเพื่อส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อย มีกรรมสิทธิ์ในที่พักอาศัย โดยได้รับการสนับสนุนสินเชื่อจากสถาบันการเงินในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2560 มียอดขาย 16,495 หน่วย ซึ่งมากกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้คือ 10,470 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 57.5

#### 1.2 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

รัฐบาลได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง เรียกว่า “โครงการบ้านมั่นคง” ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546เป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนเมืองทั่วประเทศ สร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมชุมชน การพัฒนา

ที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจัดการของชุมชน ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ.2561 พบว่ามีการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงรวม 7,590 ครัวเรือน ในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคตะวันออก ในส่วนของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ได้มีแผนดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภายใต้แนวคิด “คนจน กทม.มีที่อยู่อาศัยที่ดีและมั่นคงถาวรภายในปี 2565” โดยการเชื่อมโยงการทำงานให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขต 50 เขต ซึ่งมีพื้นที่นำร่องในการปฏิบัติงานร่วมกันในปี พ.ศ.2563 ทั้งสิ้นจำนวน 10 เขต 194 ชุมชน 36,815 ครัวเรือน รับมือกับการขยายตัวของเศรษฐกิจและเมืองที่มีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน สังคม และวิถีชีวิต (ตารางที่ 3 - 4)

ตารางที่ 3 - 4 พื้นที่นำร่องโครงการบ้านมั่นคง

เขต	ชุมชน	ครัวเรือน
ยานนาวา	18	3,192
คลองเตย	27	10,520
ประเวศ	6	740
บางซื่อ	47	6,941
บางกะปิ	8	2,075
ดอนเมือง	16	2,731
คันนายาว	14	2,641
วัฒนา	18	3,304
จตุจักร	24	2,348
ดุสิต	16	2,323

ที่มา: สร้างโดยผู้วิจัย ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2563)

## 2. การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาคเอกชน

โครงการบ้านประชารัฐ เป็นความร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง ผ่านมาตรการสนับสนุนภาคเอกชนผู้เข้าร่วมโครงการ และการเคหะแห่งชาติเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยประกาศเชิญชวนให้บริษัทเอกชน ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในราคา 700,000 – 1,500,000 บาท ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัยในโครงการต่าง ๆ ของบริษัทเอกชน ได้แก่ พฤษภาเรียลเอสเตท ลุมพินี เสนาดีเวลลอปเปอร์ ซีวาทัย พร็อบเพอร์ตี้โพร์เท็ค ศุภาลัย และอนันดา เป็นต้น โดยแบ่งโครงการตามโซนที่พักอาศัยในกรุงเทพมหานครออกเป็น 5 โซน คือ

1. โซนเหนือ (สีเขียว) คอนโดมิเนียมที่อยู่ใกล้ถนนสายสำคัญอย่างถนนพหลโยธิน ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนรามอินทรา ที่มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดปทุมธานีในย่านรัตนาธิเบศร์ ราชพฤกษ์ และติวานนท์
2. โซนกลาง (สีขาว) ไม่มีคอนโดมิเนียมใหม่ที่เข้าร่วมโครงการบ้านประชารัฐ เนื่องจากเป็นเขตชั้นในที่มีราคาที่ดินสูงและราคาที่พักอาศัยส่วนใหญ่มากกว่า 1.5 ล้านบาท
3. โซนตะวันออก (สีม่วง) คอนโดมิเนียมที่อยู่ใกล้ถนนสายสำคัญอย่างถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต ถนนวัชรพล ถนนรามอินทรา ถนนแจ้งวัฒนะ และถนนงามวงศ์วาน มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทราและสมุทรปราการ
4. โซนตะวันตก (สีเหลือง) คอนโดมิเนียมที่อยู่ใกล้ถนนสายสำคัญอย่างถนนบรม-ราชชนนี ถนนกาญจนาภิเษก ถนนเพชรเกษม ถนนพุทธมณฑลสาย 1 - 4 ถนนจรัญสนิทวงศ์ ถนนบางแค และถนนกัลปพฤกษ์ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม
5. โซนใต้ (สีน้ำเงิน) คอนโดมิเนียมที่อยู่ใกล้ถนนสายสำคัญอย่างถนนพระราม 2 เขตบางขุนเทียน มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม

## 3. การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาคประชาชน

โครงการบ้านมั่นคง เป็นการดำเนินงานที่สนับสนุนให้ชุมชนและเครือข่ายเป็น “เจ้าของโครงการ” ทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการโครงการในระยะแรก เพื่อสร้างองค์ความรู้ รูปแบบแนวทาง และกระบวนการเรียนรู้ และถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันดำเนินงานในระยะต่อไป รวมถึงการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนตามพระราชบัญญัติ แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 โดยการเชื่อมโยงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ปัญหาชุมชนแออัดให้เป็นส่วนหนึ่งของ

แผนพัฒนาชุมชนและเมืองนำอยู่ของแผนงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์จังหวัด และแผนการแก้ไขปัญหาความยากจน

## บทบาทกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

### 1. บทบาทกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ประสานงาน (Coordinator)

กรุงเทพมหานครได้ร่วมกับ กรมธนารักษ์ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยหรือบุกรุกที่สาธารณะ การเคหะแห่งชาติได้จัดทำโครงการกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนขึ้น โดยให้หน่วยงานจัดหาที่ดินและการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างบ้านพักอาศัยรัฐบาลช่วยเหลือหลังละประมาณ 80,000 บาท และให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือนในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าท้องตลาดให้การเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำไปแล้ว ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับข้าราชการและลูกจ้างกองทัพอากาศ โครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับข้าราชการและลูกจ้างกองทัพเรือ โครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับข้าราชการและลูกจ้างกองทัพบก โครงการบ้านเอื้ออาทรชาวไทยมุสลิม และโครงการบ้านเอื้ออาทรผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น การดำเนินงานที่เห็นผลเป็นรูปธรรมในปัจจุบัน ได้แก่ การพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลองลาดพร้าวและคลองบางซื่อ ซึ่งมีระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร มีเป้าหมาย 50 ชุมชน 7,069 ครัวเรือน ดำเนินการไปแล้ว 35 ชุมชน 3,308 ครัวเรือน

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบดูแลชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครได้มีนโยบายในการพัฒนาชุมชนทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตในชุมชนทั้ง 5 ประเภท โดยทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ความร่วมมือในการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการที่อยู่อาศัยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน การปรับปรุงแก้ไขระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนประสานงานกับภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ที่เหมาะสมให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรองรับกับการขยายตัวของเมืองในอนาคต รวมทั้งสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ยังสนับสนุนนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาครัฐและภาคเอกชนที่จะแก้ปัญหาและเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเอง ในลักษณะจัดสรรบ้านและที่ดินในเขตพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งขยายแหล่งงานทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ขยายโครงข่าย

สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การคมนาคมขนส่ง ถนนหนทาง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ออกสู่พื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง เพื่อรองรับผู้ใช้แรงงานหรือผู้มีรายได้น้อย ที่จะอพยพเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในกรุงเทพมหานครต่อไป ในอนาคตพร้อมให้ภาครัฐขยายความเจริญออกสู่ชนบทเพื่อสร้างความมั่นคงและแหล่งงานในชนบท ป้องกันมิให้เกิดแรงงานทะลักเข้ามาสู่เมืองหลวง จนทำให้เกิดอาชญากรรมและแหล่ง เสื่อมโทรม เพื่อทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่และทุกคนจะได้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกันได้อย่างแท้จริง

## 2. บทบาทกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ดำเนินการ (Operator)

กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งสำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นหน่วยงานการพาณิชย์ แห่งที่ 3 ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเมื่อปี พ.ศ.2545 เริ่มมีการประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งแรกในปี พ.ศ.2547 และดำเนินการบริหารทรัพย์สินได้ในปี พ.ศ.2548 การดำเนินงานของ สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นการดำเนินการต่อจากโครงการอาคารสงเคราะห์ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 22 แห่ง ซึ่งสิ้นสุดการก่อสร้างหลังจากปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา การจัดตั้งในลักษณะการพาณิชย์นี้เพื่อให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพเพื่อให้กรุงเทพมหานครบรรลุวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่

1. ช่วยเหลือประชาชน ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ผู้มีรายได้น้อย เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการจัดการที่อยู่อาศัย
2. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการจัดการที่อยู่อาศัย
3. ประสานความร่วมมือกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นของรัฐ องค์กรเอกชนและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการจัดการที่อยู่อาศัย

สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก การสร้างรายได้ให้กับกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นหน่วยงานการพาณิชย์ เหมือนธุรกิจการค้าทั่วไปที่มีปรัชญาคือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximize profit) แต่ไม่ใช่นิติบุคคล และไม่มีเงินทุนเริ่มกิจการ ไม่มีเงินทุนหมุนเวียน (Revolving fund) นอกจากนี้แล้วยังต้องยึดติดกับ ขั้นตอนราชการและปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการทุกประการ ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรไปกับกฎระเบียบเหล่านั้น

ประเด็นสุดท้าย การทำหน้าที่เหมือนหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในกิจกรรมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชน และผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเกิดค่าใช้จ่ายหรือขายสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาตลาด แต่ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินการอุดหนุนที่ชัดเจน ทำให้สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ เนื่องจากต้องจัดสรรทรัพยากรสำหรับภารกิจในด้านนี้ด้วย การเป็นหน่วยงานภาครัฐทำให้ต้องปฏิบัติตาม

กฎระเบียบของราชการทุกประการ ซึ่งมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ทำให้กว่าที่โครงการต่าง ๆ จะสำเร็จได้ ต้องใช้เวลาอย่างมาก พิจารณาได้ว่าภารกิจสองข้อนี้ขัดแย้งกัน โดยในประเด็นที่ 1 หากเป็นตลาดแข่งขันแล้ว ภาคราชการไม่สามารถแข่งกับภาคเอกชนได้ซึ่งนอกจากจะไม่มีอำนาจตลาดแล้ว (Monopoly power) ยังมีโครงสร้างแบบราชการทุกประการ และในประเด็นที่ 2 มีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่ทำให้เกิดรายรับมาเพื่อใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ทำให้ต้องรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของกรุงเทพมหานครในหมวดเงินอุดหนุนผ่านมาทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานการคลัง ถึงแม้ว่าปัจจุบัน สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยรับเงินประจำงวดทั้งจำนวนของงบประมาณบริหารจัดการและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้เอง แต่ก็ยังถือว่าเป็นงบประมาณของหน่วยงานอื่น จึงควรมีโครงการในระยะสั้นที่จะทำให้เกิดทรัพย์สินที่สามารถสร้างรายรับให้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการของตนเองได้ก่อน ขณะนี้สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีเพียงโครงการอาคารที่พักอาศัยเพื่อข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร เขตบางบอน ที่เปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ.2549 และโครงการอาคารที่พักอาศัยฯ เขตบางขุนเทียนที่เพิ่งเปิดให้บริการเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 เพียง 2 แห่งเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว รูปแบบการจัดทำงบการเงินของสำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อให้มีระบบบัญชีที่ถูกต้องนั้นดูเข้าใจยาก เนื่องจากมีการเชื่อมโยงตัวเลขทางการเงินจากงบประมาณสองหน่วยงานและทรัพย์สินที่โอนมาจากหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่สามารถสะท้อนผลประกอบการที่แท้จริงได้

## บทสรุป

สถานการณ์ปัจจุบันด้านที่อยู่อาศัยภาพรวมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประเด็นเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัย พบว่าความต้องการที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มลดลงจาก 34,222 ครัวเรือน ในปี พ.ศ.2560 เป็น 30,758 ครัวเรือน ในปี พ.ศ.2570 และ 23,030 ครัวเรือน ในปี พ.ศ.2580 ตามลำดับ เนื่องจากการขยายตัวของประชากรมีแนวโน้มลดลง และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะทำให้เน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น ประเด็นลักษณะที่อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วย ประเภทที่อยู่อาศัยและสถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในส่วนของประเด็นอุปสงค์และอุปทานด้านที่อยู่อาศัย พบว่าในปี พ.ศ.2562เมื่อเทียบกับปีอื่น ๆ ที่ผ่านมามีการปรับตัวสูงขึ้น อันเนื่องมาจากมาตรการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ โดยมีแนวโน้มลดลงในปี พ.ศ.2563 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส Covid-19

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ ได้แก่ 1) การเคหะแห่งชาติ ดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และโครงการบ้านเคหะประชารัฐ 2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ส่วนการ

พัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาคเอกชน จะเป็นการประสานความร่วมมือผ่านมาตรการสนับสนุนภาคเอกชน ซึ่งได้แก่บริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เข้าร่วมโครงการให้พัฒนาที่อยู่อาศัยในราคา 700,000 – 1,500,000 บาท นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาคประชาชนดำเนินการร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นการดำเนินงานสนับสนุนให้ชุมชนและเครือข่ายเป็น “เจ้าของโครงการ” ทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้อง

บทบาทกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัย จากการศึกษาพบว่ากรุงเทพมหานคร มีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานและผู้ดำเนินการ ในส่วนของบทบาทการเป็นผู้ประสานงานนั้น กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการร่วมกับกรมธนารักษ์ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยหรือบุกรุก ที่สาธารณะ ส่วนบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการ/ผู้ประกอบการ กรุงเทพมหานครได้มีการจัดตั้งสำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและการจัดการที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานการพาณิชย์แต่ก็ไม่ใช่นิติบุคคล ทำให้ไม่มีเงินทุนหมุนเวียน ในการดำเนินกิจการ และยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบปฏิบัติทางราชการทุกประการ ทำให้ประสบปัญหาและอุปสรรคและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## บทที่ 4

### รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

การวิจัย เรื่อง “การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางหรือระดับต้นของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 คน (ตารางที่ 4 - 1) โดยแบ่งประเด็นในการสัมภาษณ์เป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

ตอนที่ 2 รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

ตารางที่ 4 - 1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ลำดับที่	หน่วยงาน	ประเภท
1	กรุงเทพมหานคร (ข้าราชการการเมือง)	ภาคการเมือง
2	กรุงเทพมหานคร (ข้าราชการประจำ)	ภาครัฐ
3	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	องค์กรมหาชน
4	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	รัฐวิสาหกิจ
5	ประธานชุมชนบ้านมั่นคง	ภาคประชาชน
6	สมาคมบ้านจัดสรรไทย	ภาคเอกชน
7	สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย	ภาคเอกชน

**ที่มา:** จัดทำโดยผู้วิจัย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้ข้อมูลทุกคนมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันทุกประเด็น ทั้งประเด็นเรื่องบทบาทของกรุงเทพมหานคร รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

## **บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม**

กรุงเทพมหานครควรแสดงบทบาทเป็นผู้ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะภาคเอกชนที่มีทรัพยากรในการดำเนินงานมาก โดยเฉพาะในเรื่องของเงินทุน โดยกรุงเทพมหานครจัดตั้งผู้ประสานการดำเนินงาน (Coordinator) ในรูปแบบการพาณิชย์เป็นหน่วยงานเดียวที่ดำเนินงานเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง ให้มีอิสระทางด้านงบประมาณลดขั้นตอนที่ยุงยากของทางราชการ สามารถแสดงผลกำไรได้อย่างอิสระแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร อาจทบทวนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามจะต้องมีการบริหารจัดการภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลที่ดี (Good governance) คือมีความรับผิดชอบ ดำเนินการอย่างโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

การบูรณาการทำงานร่วมกับภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ในลักษณะของโครงการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) โดยภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดสร้าง ปรับปรุงและพัฒนาบริหารจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชน ภายใต้กรอบความเสี่ยงและระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งถูกออกแบบเป็นหลายรูปแบบ ดังนี้

1. การออกแบบโครงการ (Design)
2. การลงทุนก่อสร้างโครงการ (Build)
3. การหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินโครงการ (Finance)
4. การเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามอายุของสัมปทาน (Own)
5. การเป็นผู้ประกอบการแล้วนำรายได้ส่งรัฐ (Operate)
6. การเป็นผู้บำรุงรักษาโครงการ (Maintain)
7. การโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่รัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน (Transfer)
8. การที่รัฐจ่ายค่าเช่าทรัพย์สินและค่าจ้างให้แก่เอกชนคู่สัญญา (Lease)
9. การที่รัฐรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้ใช้บริการเอง (Gross Cost)
10. การที่เอกชนเก็บเงินค่าบริการเองโดยแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ (Net Cost)

แนวทางที่กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะสามารถดำเนินการได้มีอยู่หลายประการ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในส่วนของทรัพยากรการผลิต ได้แก่ เงินทุน บุคลากร นวัตกรรมและเทคโนโลยี เป็นต้น โดยเอกชนเป็นผู้ประกอบการจัดหาและจัดสร้างที่อยู่อาศัย และนำรายได้ส่งภาครัฐและกรุงเทพมหานครในรูปแบบของค่าสัมปทานและภาษีรายได้ ในส่วนของกรุงเทพมหานครสามารถให้การสนับสนุนในเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอื่น ๆ หรืออาจดำเนินการในรูปแบบเงินอุดหนุน 3 วิธี คือ การอุดหนุนงบประมาณในส่วนของ การปรับปรุงพื้นที่เมือง การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการจัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ และการอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก

การอุดหนุนงบประมาณในส่วนของ การปรับปรุงพื้นที่เมือง เป็นการพัฒนาบริการพื้นฐานในชุมชน โดยใช้รูปแบบการพัฒนาและฟื้นฟูชุมชนเมืองให้มีการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชน รวมถึงกำหนดพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะให้เพียงพอ กรุงเทพมหานครจะต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่จะมาบริหารจัดการเรื่องเฉพาะให้มีความชัดเจน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้วย

การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการจัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เป็นการแสวงหาเงินทุนที่ไม่ได้มาจากรายได้ในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นการบริหารการเงินที่จะต้องใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนที่จะมาช่วยในธุรกิจดำเนินต่อไป แหล่งที่มาของเงินทุนแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ แหล่งเงินทุนภายใน (Internal source of fund) และ แหล่งเงินทุนภายนอก (External source of fund) โดยแหล่งเงินทุนภายนอกเป็นแหล่งเงินทุนที่ได้มาจากหนี้สินและการเพิ่มทุนใหม่ของธุรกิจ ซึ่งได้แก่ การกู้ยืมจากสถาบันการเงิน การกู้ยืมจากเอกชน การกู้ยืมจากตัวแทนที่รัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนการออกหุ้นกู้ หุ้นสามัญ และหุ้นบุริมสิทธิใหม่ ซึ่งกรุงเทพมหานครสามารถให้การสนับสนุนในการจัดหาแหล่งเงินทุนให้ทุกระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ทั้งจากธนาคารพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

การอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก เป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ภาคเอกชน ผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และจัดหาที่ดินของรัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการทำธุรกิจในระยะยาวในราคาถูก เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนนำงบประมาณมาลงทุนด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยมีมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ อัตราค่าเช่าที่ดินราคาถูก สัญญาเช่าระยะยาว 50 ปี และต่อเวลาได้อีก 50 ปี รวมทั้งข้อกำหนดที่เสนอให้มีการเว้นการชำระค่าเช่าใน 5 ปีแรก อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนยังมองว่าค่าเช่าที่ดินยังมีอัตราสูงเกินไป และเรียกร้องให้ภาครัฐทบทวน

ค่าเช่าและค่าธรรมเนียม โดยการต่อรองให้ลดลงต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งนับว่าภาคเอกชนโดยกลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในภาครัฐมากขึ้นไป ซึ่งนับเป็นประเด็นที่สร้างปัญหาให้แก่ประเทศ และที่สำคัญจะเป็นการผลักภาระต้นทุนให้แก่ภาครัฐมากขึ้นไป

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ยังคงถือว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ต้องมีขั้นตอนการทำงานโดยอาศัยกฎหมายที่เคร่งครัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจการพาณิชย์ในรูปแบบการแสวงหาผลกำไรสูงสุดได้ ในมิติด้านกฎหมายนั้น การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครยังต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของการจัดตั้งกิจการพาณิชย์ จึงทำให้การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริงทั้งในแง่กฎหมายและการถือปฏิบัติ ดังนั้น แนวทางที่เป็นไปได้ที่สุดที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ คือ การอุดหนุนงบประมาณในส่วนของการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ซึ่งเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเดิมที่สภาพปัจจุบันอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมหรือขาดการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง ให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีในอนาคต สามารถแบ่งตามวิธีการดำเนินโครงการเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การรื้อถอนแล้วสร้างขึ้นใหม่ 2) การแก้ไขปรับปรุงพื้นที่ และ 3) การอนุรักษ์เมือง โดยกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการด้วยวิธีผสมผสานของโครงการมากกว่า 1 ประเภท ขึ้นอยู่กับบริบท เงื่อนไข และความเหมาะสมของพื้นที่เมืองในแต่ละบริเวณ

## รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

รูปแบบที่ใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีหลายรูปแบบ ได้แก่ 1) การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum upgrading) เป็นการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพที่ดีขึ้นเพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิม เช่น การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ทางสัญจรไปมา และสภาพแวดล้อมในชุมชน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น 2) การปรับผังแปลงที่ดินใหม่โดยพยายามคงโครงสร้างเดิม (Reblocking) เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น 3) การแบ่งปันที่ดิน (Land sharing) เป็นรูปแบบของการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินให้เช่าหรือขายที่ดินบางส่วนให้ชุมชนในราคาถูกแลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาว ก่อให้เกิดการปรับผังการก่อสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่ 4) การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการรื้อย้ายภายใน

บริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปอยู่อีกจุดหนึ่งแล้วให้สัญญาเช่าระยะยาว ซึ่งจะทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและไม่ต้องปรับตัวมากนัก 5) การรื้อย้ายไปอยู่ที่ใหม่ (Relocation) เป็นการรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ซึ่งมีข้อดีที่ชุมชนได้ความมั่นคงในระยะยาว แต่ทำให้ชุมชนต้องอยู่ไกลจากที่เดิม เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและก่อสร้างที่พักอาศัย แต่ประชาชนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนแห่งใหม่ได้เต็มที่

#### 4.1 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

##### 4.1.1 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยควรเป็นการดำเนินการในรูปแบบโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นรูปแบบที่พัฒนาโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่มีแนวทางในการส่งเสริมให้คนในชุมชนเจ้าของโครงการเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาและจัดการตนเอง โดยมีกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาจัดการตนเองด้านที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกันของคนในชุมชน เกิดการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างเป็นระบบ ทำให้คนจนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีรูปแบบที่หลากหลายและเป็นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันทุกฝ่าย เป้าหมายที่สำคัญคือการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมในชุมชน และการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจัดการของชุมชน

##### 4.1.2 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

รูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่ครอบครัวสามารถสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายได้ ควรจะเป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่มีความปลอดภัยต่อร่างกายจิตใจ และทรัพย์สิน ให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันโดยปราศจากความวิตกกังวล มีความสะดวกสบายในการใช้งาน มีสภาพแวดล้อมใกล้ชิดธรรมชาติและปราศจากเสียงรบกวน อยู่ภายในสังคมและชุมชน มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน มีความสะดวกสบายในการเดินทาง สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้ง่ายโดยเฉพาะบริการทางการแพทย์ ส่วนผู้สูงอายุที่ไร้ญาติขาดมิตร กรุงเทพมหานครควรให้การสนับสนุนในการจัดบริการสถานสงเคราะห์หรือบ้านพักคนชรา โดยการจัดหาที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหาร และให้การเลี้ยงดูและดูแลโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ มีการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีปฏิสัมพันธ์ สร้างความผูกพันกับผู้สูงอายุรายอื่น ๆ อีกทั้งต้องมีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถสูงวัยได้อย่างมีคุณภาพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสมควรแก่อัตภาพ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงมาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ เช่น อาคารสถานที่ ห้องพักอาศัย อนามัย

สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการตามแนวทางของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2555)

#### 4.1.3 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุกที่สาธารณะ

รูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับผู้บุกรุกที่สาธารณะจะต้องใช้การดำเนินการทางกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากผู้รุกรานที่สาธารณะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการประสานหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเจรจาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยเป็นรูปแบบของการรื้อย้ายไปอยู่ในที่แห่งใหม่ ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค่อนข้างสูง หรือใช้วิธีการเจรจาเพื่อเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปีขึ้นไป เพื่อก่อสร้างที่พักอาศัยในรูปแบบบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือบ้านเอื้ออาทรของกรมธนารักษ์

#### 4.1.4 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับคนเร่ร่อน

คนเร่ร่อนในกรุงเทพมหานครเพิ่มปริมาณขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่สร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสังคม กลุ่มคนเร่ร่อนนับว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีชีวิตยากลำบากที่สุดในสังคมเพราะขาดความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร ควรจัดสร้างที่พักหรือศูนย์รองรับคนไร้บ้าน โดยมีลักษณะเป็นที่พักชั่วคราวไม่ให้พักอาศัยเป็นการถาวร กำหนดกฎระเบียบในการเข้าพัก มีกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันอย่างชัดเจน อีกทั้งควรดำเนินการจัดกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนด้านการฝึกอาชีพแก่คนเร่ร่อน เพื่อการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิต มีโครงการจัดสวัสดิการช่วยเหลือเพื่อให้คนไร้บ้านได้มีที่พึ่งพิง

## 4.2 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย

### 4.2.1 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม

แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวมเป็นการสร้างกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับกรุงเทพมหานคร (ระดับเมือง) รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับเขต (ระดับพื้นที่) ซึ่งควรเป็นเรื่องของกระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่นเป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดกลไกการเรียนรู้และมีส่วนร่วมองค์กรท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อทำการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐส่วนกลาง เช่น การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันการเงิน และสถาบันการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะมุ่งเน้นในเรื่องของการสร้างความเข้าใจให้ตระหนักถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของที่อยู่อาศัยกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในการพัฒนาเมืองด้วย เพื่อให้หน่วยงานภาคีสมาชิกได้เรียนรู้ถึงเทคนิคต่าง ๆ ในการ

จัดเก็บข้อมูล จัดระบบข้อมูล จัดระบบปัญหา แปรผล และวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในขั้นตอนการวางแผนและการดำเนินงานพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร ให้มีทิศทางไปในแนวเดียวกัน

#### 4.2.2 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและกระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม แต่ข้อจำกัดของแนวทางดังกล่าวนี้ได้มีความมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและภาคีเครือข่ายดำเนินการร่วมกันอย่างบูรณาการ เกิดปัญหาอุปสรรคในเรื่องของการเร่งรัดเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในขณะที่กระบวนการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับภาคีเครือข่ายยังไม่ได้มีความเข้มแข็งพอที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงควรพิจารณาถึงการกระจายอำนาจโดยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจบริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบ ในลักษณะอำนาจหน้าที่ (Authority) อย่างแท้จริง เช่น มหานครลอนดอน สหราชอาณาจักร ไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการ (Administration) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครได้บริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบควบคู่กับการดำเนินกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพของภาคีเครือข่าย การสร้างเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้บรรลุกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระยะยาว รวมทั้งแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างยั่งยืน

### บทสรุป

บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ การเป็นผู้ประสานการดำเนินงาน (Coordinator) กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย นับเป็นบทบาทที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากฐานะของกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ควบคุมและกำกับการทำงานอย่างชัดเจน ไม่สามารถดำเนินการด้านธุรกิจหรือบริหารงานในเชิงพาณิชย์เพื่อนำมาซึ่งผลกำไรสูงสุดได้ จึงควรสนับสนุนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น โครงการบ้านมั่นคง โดยดำเนินการร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบและแนวทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ได้แก่ การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum upgrading) ซึ่งใช้วิธีการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพดีขึ้น ได้แก่ การปรับปรุงสาธารณูปโภค ทาง

สัญจรไปมา และสภาพแวดล้อมในชุมชน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นับเป็นรูปแบบที่ใช้งบประมาณในการดำเนินการน้อยที่สุดด้วย



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย ในปัจจุบันต้องเผชิญปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางและมีอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรมากขึ้น จากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลกทำให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่พอเพียง ปัญหาสภาพแวดล้อม และปัญหาสุขอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสมได้ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม จราจร และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร และมีภารกิจด้านการวางแผนและการจัดการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มอบหมายให้สำนักพัฒนาสังคมเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” มุ่งเน้นในการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จะนำมาซึ่งรูปแบบที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมสำหรับผู้ประสบปัญหาหรือขาดโอกาสทางสังคมประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคการเมือง และศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมด้วยการจัดการสนทนากลุ่ม โดยใช้เวลาในการศึกษาวิจัยทั้งสิ้น 6 เดือน (เดือนมกราคม – มิถุนายน 2563) ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย คือ การได้รับทราบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นข้อมูลสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ได้เรียนรู้บทบาทของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และสามารถค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย

ผลการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครแสดงบทบาทในฐานะผู้ประสานการดำเนินงาน (Coordinator) กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยให้การส่งเสริมและ

สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง และจัดสรรงบประมาณบางส่วนมาช่วยสนับสนุนในเรื่องของการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในส่วนของพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพและการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในชุมชนให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ส่วนรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุด คือ การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม (Slum upgrading) ซึ่งเป็นวิธีการปรับปรุงด้านกายภาพในชุมชน ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค ทางเดินสัญจร และสภาพแวดล้อมในชุมชน ซึ่งนับเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุดโดยใช้งบประมาณในการดำเนินการน้อยที่สุดด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### 1.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

กรุงเทพมหานครควรสรรหางบประมาณสนับสนุนให้จัดทำโครงการดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครในภาพรวม เพื่อให้ทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 1.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.2.1 กรุงเทพมหานครต้องกำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรงให้เป็นผู้รับผิดชอบในการสื่อสารกับชุมชนและประชาชนในพื้นที่ สนับสนุนและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม โดยให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานการพาณิชย์ที่เป็นนิติบุคคล สามารถแสวงหารายได้โดยอิสระเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์และผลกำไรสูงสุด โดยต้องออกกฎหมายและข้อบัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ชัดเจน

1.2.2 กรุงเทพมหานครควรศึกษาและประเมินผลของการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย วิเคราะห์รูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสม และสร้างให้เกิดกลไกในการดำเนินงานเพื่อนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10ปี (ปี 2559-2568). กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558.

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20ปี (พ.ศ.2560-2579). กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2560.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). การพัฒนาที่ยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2541.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

#### วารสาร หนังสือพิมพ์

สิทธิพร ภิรมย์ชื่น. “การออกแบบชุมชนเมืองที่น่าอยู่และยั่งยืน: ทฤษฎีและประสบการณ์”, วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. ปีการศึกษา 2549-2550, 2549 หน้า 111-142.

ธงชัย คล้ายแสง. “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่”, วารสารวิจัยวิชาการ. ปีที่ 2 (2), 2562 หน้า 177-188.

เดชา สังขวรรณ และ รุ่งนภา เทพภาพ. “ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด: องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อนเปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศเกาหลี”, วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา. ปีที่ 15 (1), 2553 หน้า 39-56.

อรพินธ์ แซ่อึ้ง. “การนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง”, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. ปีที่ 19 (2), 2555 หน้า 21-43.

#### เอกสารวิจัย

การวางผังและพัฒนาเมือง, สำนัก. “ร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4”. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, 2562.

พัฒนาสังคม, สำนัก. “โครงการศึกษา วิเคราะห์ บทบาท พันธกิจ ของกรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติงานด้านที่อยู่อาศัยเพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของกรุงเทพมหานคร โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร”. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, 2563.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี. “ที่อยู่อาศัย (Affordable Housing) สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัยปี 2552 และแนวโน้มปี 2553”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.housingfinance.or.th/Articles/135\\_149book.pdf](http://www.housingfinance.or.th/Articles/135_149book.pdf), 2552.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://dcstore.phsmun.go.th/test02/file\\_data/201312271037251.pdf](http://dcstore.phsmun.go.th/test02/file_data/201312271037251.pdf), 2544.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลัง, สำนักงาน. “การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/slide.pdf>, 2556.

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. “กทม.จับมือ พอช.แก้ปัญหที่อยู่อาศัยคนจนกรุงเทพฯ ภายในปี 2565 นาร่อง 14 เขต 194 ชุมชน 36,815 ครอบครัว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://web.codi.or.th/development-news/20191127-174705/>, 2562.

ระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, สถาบัน. “การพัฒนาอย่างยั่งยืน”. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์. เข้าถึงได้จาก : [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_20170626115405.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20170626115405.pdf), 2559.

สถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ, มูลนิธิ. “PPPs คืออะไร?” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.irdp.org/2015/article.php?id=94>, 2563.

อนุรักษ์ นิยมเวช. “กฎหมายการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.2562 ที่ภาครัฐกิจและประชาชนควรรู้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.anurakbusinesslaw.com/www.anurakbusinesslaw.com/Article\\_files/Articles/2015/29\\_JOINTVENTURE.html](http://www.anurakbusinesslaw.com/www.anurakbusinesslaw.com/Article_files/Articles/2015/29_JOINTVENTURE.html), 2562.

อรพินท์ สพอโชคชัย. “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)”. **รายงานที่ดี**  
**อาร์ไอ ฉบับที่ 20**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://tdri.or.th/2012/11/wb20/>,  
 2541.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

Brager, G.; Specht, H. and Torczyner, J. L. **Community Organizing**. 2<sup>nd</sup> ed. New York:  
 Columbia University Press, 1987.

Cohen, J. M. and Uphoff, N.T. **Rural Development Participation: Concept and  
 Measures for Project Design Implementation and Evaluation**. Rural  
 Development Committee Center for International Studies: Cornell University,  
 1981.

### Journals

Bakhtyar, B., Zaharim, A., Sopian, K. and S. Moghimi. “Housing for Poor People: A  
 Review on Low Cost Housing Process in Malasia”. **WSEAS Transactions  
 and Environment and Development**. 2 (9): 232-242, 2013.

### Research Report

Chittmitrapap, W. and Thammavarancupt, J. “The Public-Private Partnership Law  
 Review: Thailand”. In Bruno Werneck and Mario Saadi. **The Law Reviews**.  
 4<sup>th</sup> eds. London: Law Business Research, 2018.

Westergaard, K. “People’s participation, Local government and Rural Development:  
 The case of West Bengal, India”. **CDR Research Report No.8**. Copenhagen:  
 Centre for Development Research, 1986.

## Electronic Data Base

Brundtland, G.H. **Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development.** (Online). Available: <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>, 1987.

European Commission. “Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals”. **Report prepared by the World in 2050 initiative.** (Online). Available: <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/six-steps-achieving-sustainable-development-goals>, 2018.

Hariyani, S., Usman, F. and E.B.Kuriawan. **Strategy of urban settlement planning through a model of public service facilities.** (Online). Available: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/202/1/012011/pdf>, 2018.

Hsin, L. and Low, D. **Why Hong Kong cannot copy Singapore’s approach to public housing.** (Online). Available: <https://www.scmp.com/week-asia/society/article/3008807/why-hong-kong-cannot-copy-singapores-approach-public-housing>, 2019.

Pupphachai, U. **Compact city.** (Online). Available: <https://medium.com/@umapupphachai/compact-city-5d278dc1939>, 2018.

United Nations. **17 Goals to Transform Our World.** (Online). Available: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>, 2019.

World Bank. **Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0.** (Online). Available: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>, 2014.

ภาคผนวก

## ผนวก ก

### แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

“การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร”

#### ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อ-สกุล).....  
 ตำแหน่ง.....  
 หน่วยงาน.....  
 วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.....  
 สถานที่สัมภาษณ์.....  
 ผู้สัมภาษณ์ (ชื่อ-สกุล).....

#### ตอนที่ 2 บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

2.1 ท่านคิดว่าสถานการณ์และความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นเช่นไร มีกลุ่มประชากรกลุ่มใดบ้างที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพราะเหตุใด

2.2 ท่านคิดว่ากรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะสามารถเข้ามาดูแลบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ อย่างไร

2.2.1 กรุงเทพมหานครควรมีบทบาทและภารกิจ อย่างไรบ้าง

2.2.2 รูปแบบหน่วยงานที่เข้ามาบริหารจัดการควรเป็นอย่างไร (ควรเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่หรือปรับบทบาทของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว)

2.2.3 งบประมาณในการบริหารจัดการควรมาจากแหล่งใด

2.2.4 จะต้องมีกำลังคนเท่าไร และมีหน่วยงานใดบ้างที่ควรเข้ามาเป็นพันธมิตรร่วมกัน

2.2.5 ควรมีการปรับแก้กฎหมายหรือไม่ อย่างไร

#### ตอนที่ 3 รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม



3.1 แนวทางการดำเนินงานใดที่จะสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชนผู้ประสบปัญหาในแต่ละกลุ่ม

3.2 โปรดเสนอแนะรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับประชาชนผู้ประสบปัญหาในแต่ละกลุ่ม

**ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม**

กรุงเทพมหานครจะมีแนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างไร

## ผนวก ข ภาพถ่าย



สัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร



สัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานภาคี



ร่วมสังเกตการณ์การสนทนากลุ่ม



ลงพื้นที่สำรวจชุมชน



ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย



รับฟังความคิดเห็นของประชาชน



เข้าร่วมกิจกรรมเวทีชาวบ้าน



สำรวจบ้านพักผู้สูงอายุบางแค

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายเฉลิมพล โชตินุชิต

วัน เดือน ปีเกิด 4 พฤศจิกายน 2506

การศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

ผู้อำนวยการกองประชาสัมพันธ์ (ผู้อำนวยการต้น)

ผู้อำนวยการเขตภาษีเจริญ (ผู้อำนวยการสูง)

รองผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ (บริหารต้น)

ผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว (บริหารสูง)

### ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม (บริหารสูง) กรุงเทพมหานคร

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร  
ผู้วิจัย นายเฉลิมพล โชตินุชิต หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย ในปัจจุบันต้องเผชิญปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางและมีอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรมากขึ้น จากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลกทำให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่พอเพียง ปัญหาสภาพแวดล้อม และปัญหาสุขอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสมได้ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา กรุงเทพมหานครในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ สังคม จราจร และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และมีภารกิจด้านการวางแผนและการจัดการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มอบหมายให้สำนักพัฒนาสังคม เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกรุงเทพมหานคร” มุ่งเน้นในการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จะนำมาซึ่งรูปแบบที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมสำหรับผู้ประสบปัญหาหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคมประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคการเมือง ใช้เวลาในการศึกษาวิจัยทั้งสิ้น 6 เดือน (เดือนมกราคม – มิถุนายน 2563) ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย คือ การได้รับทราบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นข้อมูลสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ได้เรียนรู้บทบาทของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และสามารถค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์บทบาทในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแนวทางและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นลักษณะของข้อเสนอแนะเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย และแนวทางในการดำเนินงานสำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะไม่ลงลึกในเชิงรายละเอียดของการปฏิบัติงานจริง

### 2. ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยนี้ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ (ร่าง) แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ประกอบด้วย ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรภาครัฐ ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน และผู้แทนองค์กรภาคการเมือง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยรูปแบบผสม (Mixed method) โดยเน้นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลัก และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ร่วมด้วยในเรื่องของการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

### 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ (Systematic review) โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารงานวิจัยของผู้อื่นที่ได้รับการตีพิมพ์มาก่อนแล้ว

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant observation)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การสอบทานความถูกต้องแบบสามเส้า (Triangulation) และการสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3. การนำเสนอข้อมูล เป็นการนำเสนอข้อมูลรายงานการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive research) ผ่านการวิเคราะห์และนำเสนอรูปแบบและแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติจริง

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคม

กรุงเทพมหานครควรแสดงบทบาทเป็นผู้ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะภาคเอกชนที่มีทรัพยากรในการดำเนินงานมากในเรื่องของเงินทุน โดยกรุงเทพมหานครจัดตั้งผู้ประสานการดำเนินงาน (Coordinator) ในรูปแบบการพาณิชย์เป็นหน่วยงานเดียวที่ดำเนินงานเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง ให้มีอิสระทางด้านงบประมาณลดขั้นตอนที่ยุงยากของทางราชการ สามารถแสวงหาผลกำไรได้อย่างอิสระแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร อาจทบทวนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ สำนักงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการบริหารจัดการภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลที่ดี (Good governance) คือมีความรับผิดชอบ ดำเนินการอย่างโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ การเป็นผู้ประสานการดำเนินงาน (Coordinator) กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย นับเป็นบทบาทที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากฐานะของกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ควบคุมและกำกับการดำเนินงานอย่างชัดเจน ไม่สามารถดำเนินการด้านธุรกิจหรือบริหารงานในเชิงพาณิชย์เพื่อนำมาซึ่งผลกำไรสูงสุดได้ จึงควรสนับสนุนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น โครงการบ้านมั่นคง โดยดำเนินการร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีองค์ประกอบเป็นบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 2 รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

## 1. รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

### 1.1 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยควรเป็นการดำเนินการในรูปแบบโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นรูปแบบที่พัฒนาโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่มีแนวทางในการส่งเสริมให้คนในชุมชนเจ้าของโครงการเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาและจัดการตนเอง โดยมีกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา จัดการตนเองด้านที่อยู่อาศัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกันของคนในชุมชน เกิดการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างเป็นระบบ ทำให้คนจนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีรูปแบบที่หลากหลายและเป็นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันทุกฝ่าย

### 1.2 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

รูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่ครอบครัวสามารถสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายได้ ควรจะเป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่มีความปลอดภัยต่อร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันโดยปราศจากความวิตกกังวล มีความสะดวกสบายในการใช้งาน มีสภาพแวดล้อมใกล้ชีวิตธรรมชาติและปราศจากเสียงรบกวน อยู่ภายในสังคมและชุมชนที่มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน มีความสะดวกสบายในการเดินทาง สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้ง่าย โดยเฉพาะบริการทางการแพทย์ ส่วนผู้สูงอายุที่ไร้ญาติขาดมิตร กรุงเทพมหานครควรให้การสนับสนุนในการจัดบริการสถานสงเคราะห์หรือบ้านพักคนชรา โดยการจัดหาที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหาร และให้การเลี้ยงดูและดูแลโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ มีการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีปฏิสัมพันธ์ สร้างความผูกพันกับผู้สูงอายุรายอื่น ๆ อีกทั้งต้องมีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถสูงวัยได้อย่างมีคุณภาพ โดยมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสมควรแก่อัตภาพ ซึ่งควรดำเนินการตามมาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ เช่น อาคารสถานที่ ห้องพักอาศัย อนามัยสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการตามแนวทางของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

### 1.3 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุกที่สาธารณะ

รูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับผู้บุกรุกที่สาธารณะจะต้องใช้การดำเนินการทางกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากผู้รื้อถอนที่สาธารณะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการประสานหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเจรจา และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน ให้เป็นรูปแบบของการรื้อย้ายไปอยู่ในที่แห่งใหม่ โดยใช้วิธีการเจรจาเพื่อเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปีขึ้นไปเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัยในรูปแบบบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือบ้านเอื้ออาทรของกรมธนารักษ์

### 1.4 รูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับคนเร่ร่อน

กรุงเทพมหานครควรจัดสร้างที่พักหรือศูนย์รองรับคนไร้บ้าน โดยมีลักษณะเป็นที่พักชั่วคราวไม่ให้พักอาศัยเป็นการถาวร กำหนดกฎระเบียบในการเข้าพัก มีกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันอย่างชัดเจน อีกทั้งควรดำเนินการจัดกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนด้านการฝึกอาชีพแก่คนเร่ร่อน เพื่อการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิต มีโครงการจัดสวัสดิการช่วยเหลือเพื่อให้คนไร้บ้านได้มีที่พึ่งพิง

## 2. แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย

### 2.1 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม

แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวมเป็นการสร้างกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับกรุงเทพมหานคร (ระดับเมือง) รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับเขต (ระดับพื้นที่) ซึ่งควรเป็นเรื่องของกระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่นเป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดกลไกการเรียนรู้และมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อทำการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานภาคีสมาชิกได้เรียนรู้ถึงเทคนิคต่าง ๆ ในการจัดเก็บข้อมูล จัดระบบข้อมูล จัดระบบปัญหา แปรผล และวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในขั้นตอนการวางแผนและการดำเนินงานพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครให้มีทิศทางไปในแนวเดียวกัน

### 2.2 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและกระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม แต่ข้อจำกัดของแนวทางดังกล่าวนี้ได้มีความมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและภาคีเครือข่ายดำเนินการร่วมกันอย่างบูรณาการ เกิดปัญหาอุปสรรคในเรื่องของการเร่งรัดเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัย ในขณะที่กระบวนการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับภาคีเครือข่ายยังไม่ได้มีความเข้มแข็งพอที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงควรพิจารณาถึงการกระจายอำนาจโดยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจบริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบในลักษณะอำนาจหน้าที่ (Authority) อย่างแท้จริง เช่น มหานครลอนดอน สหราชอาณาจักร ไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการ (Administration) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครได้บริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบควบคู่กับการดำเนินกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพของภาคีเครือข่าย การสร้างเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้บรรลุกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระยะยาว รวมทั้งแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างยั่งยืน



## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

กรุงเทพมหานครควรสรรหางบประมาณสนับสนุนให้จัดทำโครงการดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครในภาพรวม เพื่อให้ทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กรุงเทพมหานครต้องกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง โดยให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานการพาณิชย์ที่เป็นนิติบุคคล สามารถแสวงหารายได้โดยอิสระ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกำไรสูงสุด โดยต้องออกกฎหมายและข้อบัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ชัดเจน รวมถึงการศึกษาและประเมินผลของการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย วิเคราะห์รูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสม และสร้างให้เกิดกลไกในการดำเนินงานเพื่อนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง