

ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ

ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ

“ที่อยู่อาศัย” เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของชีวิต แต่ผู้มีรายได้น้อยมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและครอบครองที่อยู่อาศัย เนื่องจากที่อยู่อาศัยในตลาดมีราคาสูงเกินที่จะจ่ายได้ รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงิน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องอยู่ในพื้นที่แออัด พื้นที่เสื่อมโทรม และไม่มีคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ประเทศไทยมีพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยตลอดช่วง 80 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2483 เป็นต้นมา จนกระทั่งรัฐได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) อย่างไรก็ตาม ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐมีแนวคิดลงทุนโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่หลายโครงการ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โครงการบ้านประชารัฐ โครงการบ้านมั่นคง เป็นต้น การดำเนินงานดังกล่าว รัฐได้วางแนวคิด กลไกการดำเนินงาน และมีการอุดหนุนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยและสามารถจ่ายได้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน และส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเมืองต่อไป



cupress.chula.ac.th

ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยฯ

ISBN 978-616-590-664-7



9 786165 906647

ราคา 300.00 บาท

ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย
แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ

บุษรา ไชวาทอง

Q21

บุษรา ไชวาทอง

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย
แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ

Low-Income Housing in Thailand:
Concepts, Development Mechanism, and Government Subsidy

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย
แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ

บุษรา โปวาทอง

บุษรา โปวาทอง

ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย : แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐบาล / บุษรา โปวาทอง

1 ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย - ไทย. 2. นโยบายการเคหะ - ไทย. 3. อาคารสงเคราะห์ - ไทย.

363.509593

ISBN (e-book) 978-616-590-811-5

Q21/08/2565



assคณค่วขการ สู้สังคค
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

หนังสือเล่มนี้ผ่านการตรวจคุณภาพวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดทำโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษรา โปวาทอง

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร. 086-559-5229 [CUP6506-121D]

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2565

บรรณาธิการอำนวยการ : นางอรทัย นันทนาดิสัย รองศาสตราจารย์ ดร.อรัญ หาญสืบสาย

กองบรรณาธิการฝ่ายวิชาการ : ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ปิยนถ บุนนาค

รองศาสตราจารย์พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์

รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ชิษณุ พันธุ์เจริญ

รองศาสตราจารย์ ดร.วิมลวรรณ พิมพ์พันธ์ุ

ผู้ประสานงาน : วาสนา ชำเซ็น

พิสูจน์อักษร : ทิพวรรณ โทละสุต และนวลทอง วะระรักษ์เลิศ

ออกแบบปก : ชุณหศิริ ไชยเอี้ย และนวลทอง วะระรักษ์เลิศ **ออกแบบรูปเล่ม :** วาทีนี ทรัพย์สุข

สั่งซื้อได้ที่ ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

<http://www.chulabook.com>

โทร. 08-6323-3703-4

customer@cubook.chula.ac.th, info@cubook.chula.ac.th

Apps: CU-eBook Store

คำนำ

หนังสือ ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย : แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ เป็นความตั้งใจของผู้เขียนเพื่อให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะมุมมองการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐในประเทศไทยซึ่งมีนโยบาย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการต่อยอดความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทยต่อไป หนังสือเล่มนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมถึงผู้ที่สนใจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการอุดหนุนโดยภาครัฐ

หนังสือเล่มนี้เรียบเรียงจากงานวิจัย 3 เรื่องหลัก คือ (1) เรื่องการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2540-2563 (2) เรื่องแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยในรอบ 60 ปี : วาระการพัฒนาที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564) และ (3) เรื่องมาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ออกโดยภาครัฐ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทย ระหว่าง พ.ศ. 2540-2562 สำหรับเนื้อหาในหนังสือ แบ่งเป็น 4 ส่วนหลัก คือ แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการอุดหนุน (บทที่ 1- 2) พัฒนาการที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐในประเทศไทย (บทที่ 3-4) การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในโครงการกรณีศึกษา (บทที่ 5-7) และสรุปบทเรียนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (บทที่ 8) ผู้เขียนได้อธิบายพัฒนาการที่อยู่อาศัยในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2504 และช่วงหลัง พ.ศ. 2504 ซึ่งแบ่งตามช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงตามบริบทเศรษฐกิจและสังคมที่กำหนดในแผนพัฒนาของประเทศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล รศ.ดร.ฉวีวรรณ เต็มไพบูลย์ อาจารย์ภาวิณี ชिरสวัสดิ์ และอาจารย์อุไรวรรณ ช่อวิเชียร ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่า ผศ.ดร.พีรศรี โปวาทอง ที่ได้คำแนะนำการวางโครงสร้างหนังสือ และที่สำคัญ ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.กฤษณาทิพย์ พานิชภักดิ์ อาจารย์ของผู้เขียนที่ได้กรุณาให้ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและให้คำปรึกษาเสมอมา นอกจากนี้ ขอขอบคุณผู้ที่ได้ช่วยเหลืองานให้สำเร็จ คือ คุณนวลทอง วะระรักษ์เลิศ และคุณนิอาชีรา นิสานเฮาะ ที่ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดี คุณวาทีณี ทรัพย์สุข ที่ได้ช่วยออกแบบและจัดรูปเล่ม คุณชุนห์ศิริ ไชยเอี้ย ที่ได้ช่วยร่วมออกแบบปก รวมถึงกองบรรณาธิการของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้ช่วยประสานงานให้ลุล่วงด้วยดี

หนังสือเล่มนี้เกิดขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนจากภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณามอบทุนวิจัยและทุนบางส่วนสำหรับการจัดพิมพ์หนังสือ ผู้เขียน
ขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ท้ายที่สุดนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการตีความในหนังสือ
เล่มนี้ ผู้เขียนขออ้อมรับความผิดพลาดดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว

บุษรา โปวาทอง
เมษายน 2565

สารบัญ

คำนำ

บทนำ		1
บทที่ 1	แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับเศรษฐกิจและสังคม	7
	1.1 แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบริบทสากลช่วงทศวรรษ 1960-2010	8
	1.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยกับเศรษฐกิจและสังคม	19
	1.3 กรอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ	22
บทที่ 2	การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	33
	2.1 ปัญหาที่อยู่อาศัยกับความสามารถในการจ่าย	34
	2.2 แนวคิดความสามารถในการจ่ายที่อยู่อาศัย	36
	2.3 ค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัยของครัวเรือนไทย	43
	2.4 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	53
บทที่ 3	การดำเนินงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย	
	ช่วงก่อน พ.ศ. 2504	71
	3.1 หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทยช่วงก่อน พ.ศ. 2504	75
	3.2 การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยและการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย ช่วงก่อน พ.ศ. 2504	80
	3.3 ข้อเสนอของคณะสำรวจจากธนาคารโลกต่อการอาคารสงเคราะห์ ในประเทศไทย	88
	3.4 บทสรุปของการพัฒนาและการอุดหนุนที่อยู่อาศัยช่วงก่อน พ.ศ. 2504	89
บทที่ 4	การดำเนินงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย	
	ช่วงหลัง พ.ศ. 2504	93
	4.1 หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทยช่วงหลัง พ.ศ. 2504	97
	4.2 คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย	105
	4.3 การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยช่วงหลัง พ.ศ. 2504	113

4.4	ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)	135
บทที่ 5	การอุดหนุนผ่านการจัดอาคารสงเคราะห์	
	กรณีโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง	143
5.1	โครงการบ้านเอื้ออาทร	147
5.2	โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง	169
5.3	บทสรุปการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์โดยภาครัฐ	186
บทที่ 6	การอุดหนุนผ่านการพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อย	
	กรณีโครงการบ้านมั่นคง	191
6.1	โครงการบ้านมั่นคง	193
6.2	บทสรุปการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคง	222
บทที่ 7	การอุดหนุนด้านการเงินที่อยู่อาศัย	
	กรณีโครงการบ้านประชารัฐและบ้านล้านหลัง	227
7.1	โครงการบ้านประชารัฐ	229
7.2	โครงการบ้านล้านหลัง	240
7.3	บทสรุปโครงการบ้านประชารัฐและโครงการบ้านล้านหลัง	249
บทที่ 8	บทเรียนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	
	โดยภาครัฐในอนาคต	255
8.1	แนวคิดระดับสากลกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย	257
8.2	กลไกดำเนินงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐ	262
8.3	การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย	265
8.4	สรุปบทเรียนการดำเนินงานที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยผ่านกรณีศึกษา	275
8.5	บทส่งท้าย	279
	บรรณานุกรม	285
	ดัชนี	301

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1	แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองในระดับสากล ค.ศ.1976-2016	18
ภาพที่ 1.2	ความสัมพันธ์ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	21
ภาพที่ 1.3	องค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ	29
ภาพที่ 2.1	ความยากจน ความสามารถในการจ่าย และปัญหาที่อยู่อาศัย	35
ภาพที่ 2.2	รายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน หนี้สินเฉลี่ยครัวเรือน จำแนกตามลักษณะอาชีพ ณ พ.ศ. 2562	45
ภาพที่ 2.3	สัดส่วนค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นต่อเดือน พ.ศ. 2563 ของครัวเรือนควินไทล์ กลุ่มที่ 1 และ 5	48
ภาพที่ 2.4	ดัชนีราคาผู้บริโภคหมวดเคหสถานในเขตกรุงเทพมหานคร ปีฐาน 2562	51
ภาพที่ 3.1	สถิติก่อสร้างห้องแถวไม้เพื่อผู้มีรายได้น้อยของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2493-2499	82
ภาพที่ 5.1	ลำดับเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2546 จนถึง 20 มีนาคม พ.ศ. 2563	149
ภาพที่ 5.2	ตัวอย่างอาคารชุดโครงการบ้านเอื้ออาทร	151
ภาพที่ 5.3	ตัวอย่างบ้านเดี่ยวและอาคารชุดโครงการบ้านเอื้ออาทร	151
ภาพที่ 5.4	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานและกลไกการทำงานของ โครงการบ้านเอื้ออาทร	152
ภาพที่ 5.5	แผนผังการพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง	172
ภาพที่ 5.6	ลำดับเวลาตั้งแต่การเริ่มต้นจนจบแผนโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง	173
ภาพที่ 5.7	ชุมชนดินแดงก่อนฟื้นฟูและหลังฟื้นฟูระยะที่ 1	175
ภาพที่ 5.8	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานและกลไกการทำงานของ โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง	177
ภาพที่ 6.1	โครงการบ้านมั่นคงริมคลอง	195
ภาพที่ 6.2	ลำดับเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการบ้านมั่นคงใน พ.ศ. 2546 จนถึง พ.ศ. 2563	197
ภาพที่ 6.3	ตัวอย่างแบบบ้านแถว 1 ชั้น, 2 ชั้น, 2 ชั้นครึ่ง, 3 ชั้น โครงการบ้านมั่นคง	201

ภาพที่ 6.4	ตัวอย่างแบบบ้านแฝด 1 ชั้น, 2 ชั้น โครงการบ้านมั่นคง	202
ภาพที่ 6.5	ตัวอย่างแบบบ้านเดี่ยว 1 ชั้น, 2 ชั้น โครงการบ้านมั่นคง	202
ภาพที่ 6.6	ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง	205
ภาพที่ 6.7	กลไกการทำงานของโครงการบ้านมั่นคง	208
ภาพที่ 6.8	สัดส่วนของงบประมาณที่ พอช. ใช้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2546-2560 (ตุลาคม)	216
ภาพที่ 6.9	กลไกการเงินเพื่อพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในมุมมองการให้เงินอุดหนุน และการให้เงินกู้	223
ภาพที่ 7.1	ลำดับเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการของโครงการบ้านประชารัฐ และโครงการที่เกี่ยวข้อง	231
ภาพที่ 7.2	ตัวอย่างอาคารพักอาศัยในโครงการบ้านประชารัฐ	232
ภาพที่ 7.3	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานและกลไกการทำงานของ โครงการบ้านประชารัฐ	233
ภาพที่ 7.4	ลำดับเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการตามแผน ของโครงการบ้านล้านหลัง	242
ภาพที่ 7.5	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานและกลไกการทำงานของ โครงการบ้านล้านหลัง	244
ภาพที่ 8.1	ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐด้านที่อยู่อาศัย กลไกการดำเนินงาน และการอุดหนุนที่อยู่อาศัย	256
ภาพที่ 8.2	ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดระดับสากลกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยภาครัฐในประเทศไทยในรอบ 80 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2483-2564	261
ภาพที่ 8.3	กลไกการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐ ในประเทศไทย	262
ภาพที่ 8.4	พัฒนาการการอุดหนุนโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยช่วง ก่อน พ.ศ. 2504-2564	266
ภาพที่ 8.5	แนวทางการอุดหนุนและการสนับสนุนผ่านหน่วยงาน และโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐในประเทศไทย	269

สารบัญตาราง

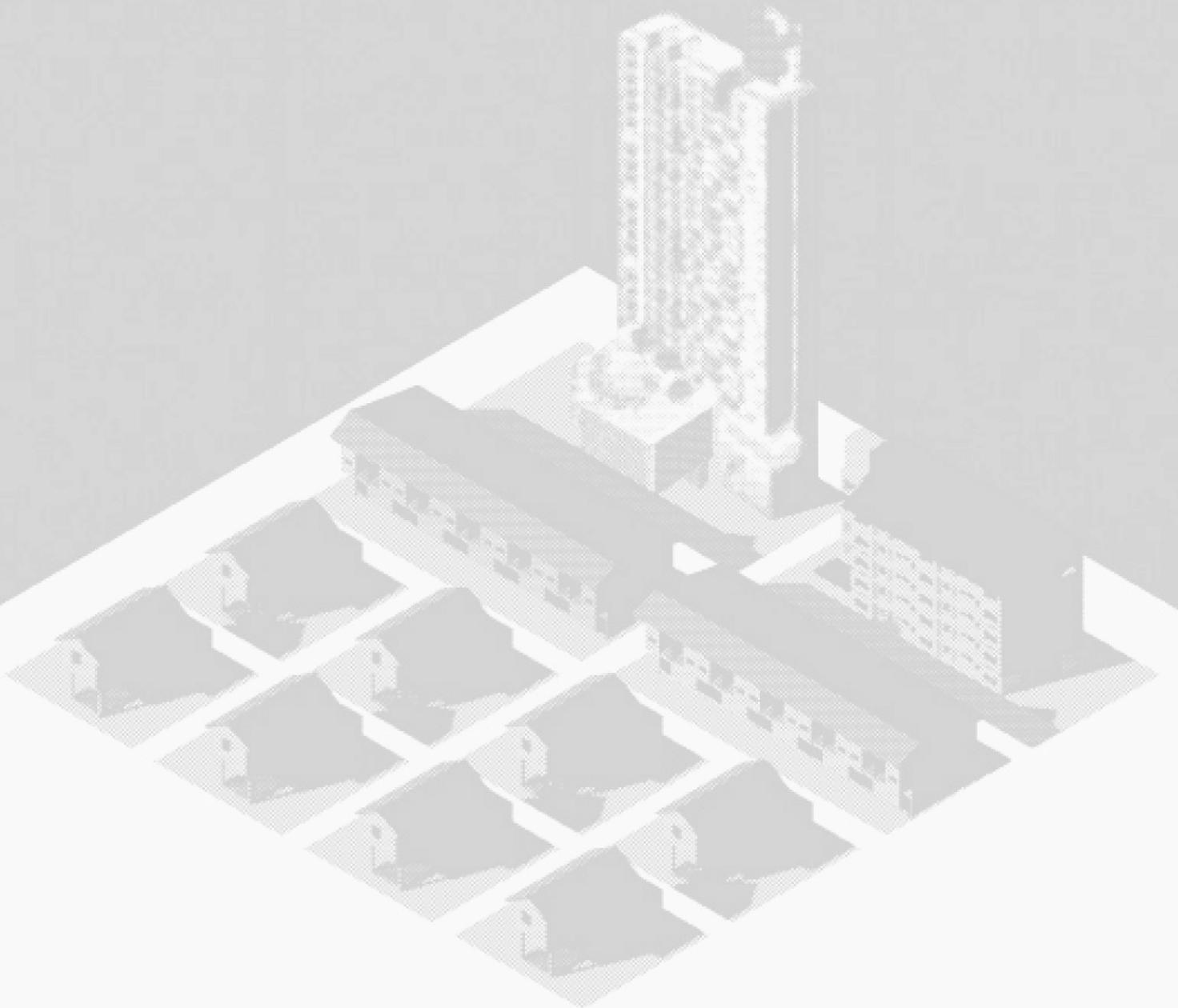
ตารางที่ 2.1	ตัวอย่างดัชนีความสามารถในการจ่ายที่อยู่อาศัย (Affordability index) ของประเทศในเอเชีย (ณ ตุลาคม พ.ศ. 2564)	41
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่ายรวม และค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย ของครัวเรือนไทยทั่วประเทศและครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร และ 3 จังหวัด ระหว่าง พ.ศ. 2554-2563	44
ตารางที่ 2.3	เปรียบเทียบหนี้สินที่อยู่อาศัยกับหนี้สินรวม หนี้สินในระบบ และหนี้สินนอกระบบของครัวเรือนไทย ระหว่าง พ.ศ. 2554-2560	47
ตารางที่ 2.4	ข้อมูลในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปและผู้มีรายได้น้อย ปีฐาน 2562	50
ตารางที่ 2.5	การอุดหนุนและการสนับสนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (social housing) ในประเทศต่าง ๆ	66
ตารางที่ 3.1	เหตุการณ์สำคัญของงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย พ.ศ. 2483-2503	74
ตารางที่ 3.2	ค่าใช้จ่ายก่อสร้างอาคารสงเคราะห์และครอบครัวที่ได้รับการช่วยเหลือ ช่วง พ.ศ. 2492-2499	81
ตารางที่ 3.3	อาคารสงเคราะห์ให้เช่าราคาต่ำของกรมประชาสงเคราะห์ ณ พฤศจิกายน พ.ศ. 2500	83
ตารางที่ 3.4	โครงการอาคารสงเคราะห์ประเภทเช่าซื้อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496-2499	85
ตารางที่ 4.1	เหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ช่วง พ.ศ. 2504-2564	95
ตารางที่ 4.2	แผนงานการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อยช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7	115
ตารางที่ 4.3	การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรการ BOI	133
ตารางที่ 4.4	แผนงานและหน่วยงานรับผิดชอบในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี	139

ตารางที่ 5.1	แผนดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร พ.ศ. 2546-2550	154
ตารางที่ 5.2	เป้าหมายจำนวนหน่วยและพื้นที่พัฒนาโครงการบ้านเอื้ออาทร ใน 5 ระยะที่ได้รับอนุมัติ	156
ตารางที่ 5.3	จำนวนหน่วยก่อสร้างแล้วเสร็จของโครงการบ้านเอื้ออาทร ระหว่าง พ.ศ. 2546-2562	160
ตารางที่ 5.4	รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายโครงการบ้านเอื้ออาทร พ.ศ. 2547-2563	162
ตารางที่ 5.5	งบประมาณอุดหนุนโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2554-2563	179
ตารางที่ 5.6	เปรียบเทียบค่าเช่าโครงการฟื้นฟูชุมชนแฟลตดินแดง และโครงการเอกชนในบริเวณใกล้เคียง	181
ตารางที่ 6.1	แผนพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงทั่วไป และบ้านมั่นคงริมคลอง ใน พ.ศ. 2558-2562	204
ตารางที่ 6.2	ประเภทการอุดหนุนและเกณฑ์อุดหนุนในโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน	211
ตารางที่ 6.3	รายละเอียดงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่ายโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2548-2563	215
ตารางที่ 6.4	ผลการดำเนินงานสะสมของโครงการบ้านมั่นคงตั้งแต่ พ.ศ. 2546-2563	218
ตารางที่ 7.1	เงื่อนไขสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านประชารัฐ	235
ตารางที่ 7.2	วงเงินที่ให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ตามนโยบายรัฐในแต่ละปี ของโครงการบ้านประชารัฐ	236
ตารางที่ 7.3	เงื่อนไขสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านล้านหลังระยะที่ 1	245
ตารางที่ 7.4	เงื่อนไขสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านล้านหลังระยะที่ 2	246
ตารางที่ 7.5	ยอดเงินยื่นกู้และยอดอนุมัติของโครงการบ้านล้านหลัง ระหว่าง 2 ม.ค. 2562-15 มิ.ย. 2563	247
ตารางที่ 7.6	สรุปผลการดำเนินงานโครงการบ้านประชารัฐและโครงการบ้านล้านหลัง	250
ตารางที่ 8.1	สรุปกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่โครงการ และรูปแบบการอุดหนุนโครงการ ที่อยู่อาศัยโดยรัฐ	270
ตารางที่ 8.2	เปรียบเทียบเงินลงทุน เงินอุดหนุน และผลการดำเนินโครงการ ที่อยู่อาศัยตามนโยบายรัฐ	274

บทนำ

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

แนวคิด กลไกการพัฒนา และการอุดหนุนโดยรัฐ



บทนำ

ความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นเครื่องแสดงความมั่นคงในชีวิตมนุษย์ แนวคิดหลักของการพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงมุ่งส่งเสริมและยกระดับคุณภาพการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (human settlement) การพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงเป็นพื้นฐานของการพัฒนาในด้านอื่นตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยยังเป็นมิติพัฒนาทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน สังคม และประเทศ การมีที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาคน” ที่พึงประสงค์ของสังคม ดังนั้น รัฐบาลแต่ละประเทศจึงถือเป็นวาระสำคัญโดยกำหนดนโยบายให้ประชาชนทุกครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ทั้งนี้ ฟอร์ดแฮม (Fordham, 1998) พิจารณาว่าที่อยู่อาศัยควรเป็น “สวัสดิการสังคม” (social welfare) ประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการจัดการเชิงรุกเพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ของผู้คนดีขึ้น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ซึ่งบางส่วนจำต้องอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมและนำไปสู่การเกิดปัญหาสังคมในรูปแบบอื่นตามมา ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ใช้นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นตัวนำในการพลิกฟื้นจากที่มีสลัมในยุคก่อตั้งประเทศไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนโดยจัดให้มีที่อยู่อาศัยอย่างถ้วนทั่ว¹

แม้ที่อยู่อาศัยจะเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิตแต่มีราคาสูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ครัวเรือน กลุ่มคนรายได้น้อยมีเงินไม่เพียงพอต่อการเลือกที่อยู่อาศัยจึงต้องไปอยู่ในที่มีราคาถูกและจ่ายได้ แม้ว่าจะเป็นที่ไม่มีคุณภาพ เป็นแหล่งเสื่อมโทรม มีความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย เช่น ต้องอยู่ในห้องแบ่งเช่าคับแคบ ไม่มีหน้าต่างหรือไม่มีการระบายอากาศที่ดีพอ การอยู่อาศัยแหล่งชุมชนแออัด เป็นต้น ดังเช่นมีการสำรวจพบว่า ราคาบ้านในเขตพื้นที่ใจกลางเมืองของกรุงเทพมหานครมีมูลค่าสูงกว่ารายได้ครัวเรือนเฉลี่ยทั้งปีประมาณ 22.26 เท่า ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 ในขณะที่เมืองขนาดใหญ่ในเอเชียมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 17.6 เท่า² นอกจากนี้โดยทั่วไปการซื้อที่อยู่อาศัยมักมีการใช้สินเชื่อและผู้ซื้อต้องผ่อนชำระค่าบ้านประมาณร้อยละ 25 ของรายได้ครัวเรือน โดยผ่อนชำระยาวนาน 20-30 ปี ปัจจัยสำคัญจึงอยู่ที่ “ราคาบ้าน” “รายได้ครัวเรือน” และ “ระยะเวลาของการผ่อนชำระ” ซึ่งหากราคาบ้านในตลาดมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และรายได้ครัวเรือนไม่สูงตามจนสามารถซื้อบ้านได้แล้วจะส่งผลต่อโอกาสการเป็นเจ้าของบ้านที่ลดลง ดังนั้น การจัดการที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและพอเพียงตามความสามารถด้านรายได้ของแต่ละ

ครัวเรือนจึงเป็นนโยบายภาครัฐที่จะต้องดำเนินการ โดยควรมีการจัดเตรียมกลไกการดำเนินงาน จัดเตรียมแหล่งเงินเพื่ออุดหนุนการพัฒนาและบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง และครอบคลุมกลุ่มคนที่ยังไม่มี ความมั่นคงในการอยู่อาศัย ทั้งนี้ เพื่อใช้การพัฒนาที่อยู่อาศัยสร้างความมั่นคงและยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยดำเนินการในระดับนานาชาติอย่างต่อเนื่อง นับจาก ค.ศ. 1976 ถึงปัจจุบัน โดยโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Settlements Program: UN-HABITAT) ได้จัดประชุมเพื่อสร้างข้อตกลงเพื่อแก้ไขปัญหา และวางแผนการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ตั้งแต่ พ.ศ. 2519 หรือที่เรียกว่าการประชุม HABITAT I (ค.ศ. 1976) ที่เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ต่อเนื่องถึงการประชุม HABITAT II (ค.ศ. 1996) ที่เมืองอิสตันบูล ประเทศตุรกี และล่าสุดคือการประชุม HABITAT III (ค.ศ. 2016) ที่กรุงกัวเตมา ประเทศเอกวาดอร์ การประชุมตลอดระยะเวลา 40 ปีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่มีแนวคิดและกลไกการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ ตลอด นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้หมด แต่ยังคงเพิ่มความเข้มข้นของปัญหาอันเนื่องมาจากสาเหตุอื่นทั้งเศรษฐกิจ การเมือง ภัยพิบัติ โรคระบาด และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ดังนั้น การประชุมในระดับนานาชาติจึงเป็นข้อตกลงร่วมกันและให้แต่ละประเทศรวมถึงประเทศไทยได้นำแนวคิดไปกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามบริบทของประเทศต่อไป

สำหรับ “การอุดหนุนที่อยู่อาศัย” ถือเป็นเครื่องมือตามนโยบายรัฐที่ใช้เพื่อช่วยเหลือทางการเงินในโครงการที่อยู่อาศัยทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ สำคัญคือ การที่รัฐบาลจะต้องดูแลประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรมโดยเฉพาะในเรื่องที่อยู่อาศัย ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการอุดหนุนที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการและอุดหนุนผ่านภาคเอกชนเพื่อให้ผลิตที่อยู่อาศัยให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายมีกำลังซื้อหรือเช่าที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจากการอุดหนุนของรัฐ การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ประชาชนซื้อที่อยู่อาศัย เช่น การลดดอกเบี้ยเงินกู้ซื้อบ้าน การลดหย่อนภาษีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รัฐอาจใช้การผ่อนปรนหรือลดหย่อนภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย การลดค่าเช่าที่อยู่อาศัย หรือการสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อให้เช่าหรือซื้อในราคาต่ำกว่าตลาดให้ผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ รัฐสามารถใช้ “การสนับสนุนที่อยู่อาศัย” เพื่อเป็นการส่งเสริม

ให้มาร่วมดำเนินการผ่านมาตรการ เช่น รัฐบาลใช้มาตรการด้านภาษีเพื่อจูงใจผู้ประกอบการ ให้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยให้กลุ่มเป้าหมายอีกทางหนึ่ง หรือการสนับสนุนให้หน่วยงานรัฐ เข้าร่วมพัฒนาโครงการ เป็นต้น ดังนั้น การเลือกวิธีการอุดหนุนมาใช้ในโครงการที่อยู่อาศัยจึงควร พิจารณาถึงเป้าหมายที่ต้องการรวมถึงกลไกดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การอุดหนุนบรรลุ วัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของหนังสือเล่มนี้ มุ่งการนำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย กลไก การพัฒนา และการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐ โดยแสดงให้เห็นลำดับ พัฒนาการทั้งเรื่องแนวคิดการพัฒนาและการอุดหนุนที่อยู่อาศัยโดยรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่ ช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนถึงการประกาศยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) รวมถึงการเทียบเคียงกับแนวคิดในระดับสากล นอกจากนี้ ผู้เขียนยังนำเสนอกลไกการดำเนินงานและการอุดหนุนในรายละเอียดผ่าน 5 โครงการกรณีศึกษา ซึ่งเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ เพื่อให้ ผู้อ่านเข้าใจที่มาที่ไปของการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทยตามนโยบายรัฐรวมถึงการอุดหนุน ที่เกิดขึ้นในรอบ 80 ปี (พ.ศ. 2483-2563)

วิธีการจัดทำหนังสือ หนังสือเล่มนี้ครอบคลุมการนำเสนอแนวคิด กลไกการจัดการที่อยู่ อาศัย และการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ข้อมูล สำหรับการเรียบเรียงหนังสือส่วนหลักมาจากงานวิจัยของผู้เขียนคือ งานวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนา ที่อยู่อาศัยไทยในรอบ 60 ปี (พ.ศ. 2504-2564) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ งานวิจัยเรื่องมาตรการภาครัฐที่สนับสนุนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หลังวิกฤตเศรษฐกิจไทยระหว่าง พ.ศ. 2540-2562 และงานวิจัยเรื่องการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐหลัง วิกฤตเศรษฐกิจไทยช่วง พ.ศ. 2540-2563 นอกจากนี้ ยังรวมรวบรวมจากผลจากการศึกษาคุณสมบัติ นิพนธ์ ของผู้เขียนที่มุ่งศึกษาเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่เมืองซึ่งจัดทำสำเร็จใน พ.ศ. 2558 รวมถึงข้อมูลจากวิทยานิพนธ์หลายเล่มของนิสิตในที่ปรึกษาในสาขาการพัฒนาที่อยู่ อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ระหว่าง พ.ศ. 2558-2563 ข้อมูลจากเอกสารคำสอนของผู้เขียนในรายวิชา เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งข้อมูลจากแหล่งอ้างอิงอื่น ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานประจำปีของหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ รายงานประจำปีของสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รายงานงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณ เว็บไซต์ ของธนาคารแห่งประเทศไทย เว็บไซต์ของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ บทความ งานเขียนส่วนบุคคล รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

องค์ประกอบของเนื้อหาหนังสือแบ่งเป็น 4 ส่วนหลัก ดังนี้

1) **แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย** ประกอบด้วย แนวคิดและกรอบการดำเนินงานที่อยู่อาศัย ความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กรอบการดำเนินงานที่อยู่อาศัยในเชิงนโยบาย และแนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบริบทสากล โดยเฉพาะแนวคิดของการประชุมที่อยู่อาศัย HABITAT I (ค.ศ. 1976) HABITAT II (ค.ศ. 1996) และ HABITAT III (ค.ศ. 2016) นอกจากนี้ ยังนำเสนอแนวคิดการอุดหนุนที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ และแนวคิดความสามารถในการจ่าย โดยเนื้อหาส่วนนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจถึงความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายประเทศเพื่อกำกับทิศทางการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และส่งผลต่อการพัฒนาด้านอื่นตามมา

2) **การดำเนินงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐในประเทศไทย** ประกอบด้วยสภาพเศรษฐกิจสังคม แนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัย และการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบดำเนินงาน เนื้อหาในส่วนนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจพัฒนาการการดำเนินงานที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ผู้เขียนนำเสนอเป็น 2 ช่วงคือ

- (1) ช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2483-2503 ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยเป็นการเฉพาะและพัฒนามาถึงช่วงก่อนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1
- (2) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564) ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการมีกรอบดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ สังคม และมีแนวคิดด้านที่อยู่อาศัยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาดังกล่าว รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ช่วงเวลานี้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญด้านแนวคิดและการดำเนินงานที่อยู่อาศัยของไทย

3) **การอุดหนุนโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐในประเทศไทย** ประกอบด้วยแนวคิดการดำเนินโครงการ กลไกดำเนินโครงการ รวมถึงการอุดหนุนโดยภาครัฐ โดยแบ่งกรณีศึกษา 3 กลุ่มตามแนวคิดและวิธีการอุดหนุนของรัฐ ดังนี้

- (1) การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ (public housing) ใช้กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

- (2) การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก (community-based development) ใช้กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง
- (3) การอุดหนุนด้านการเงินที่อยู่อาศัย (housing finance subsidy) ใช้กรณีศึกษาโครงการบ้านประชารัฐและโครงการบ้านล้านหลัง

4) บทสรุป ประกอบด้วยบทสรุปนี้ที่สะท้อนนโยบายการจัดการและแนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ผ่านมา ซึ่งจะบทเรียนต่อภาครัฐในการประยุกต์ใช้กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่จะต้องให้บรรลุผลด้านการจัดที่อยู่อาศัยให้พอเพียงและถ้วนทั่วสำหรับประชาชนทุกคนในประเทศ

โดยภาพรวม หนังสือเล่มนี้เหมาะกับผู้ที่สนใจแนวคิดพัฒนาที่อยู่อาศัยและการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเชิงนโยบาย ทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน รวมถึงนักศึกษาที่สนใจเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นการใช้กลไกและการเงินของรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการจัดการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความซับซ้อนเพราะเกี่ยวเนื่องกับมิติการพัฒนาอีกหลายเรื่องและอีกหลายระดับตั้งแต่ระดับครัวเรือนจนถึงระดับการพัฒนาเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษา ทำความเข้าใจ และต่อเชื่อมความรู้เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศ ดังนั้น ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการต่อยอดความรู้ด้านที่อยู่อาศัยในมิติต่างๆ เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กลุ่มคน การเงินที่อยู่อาศัย การลงทุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศได้ตอบโจทย์เรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคน

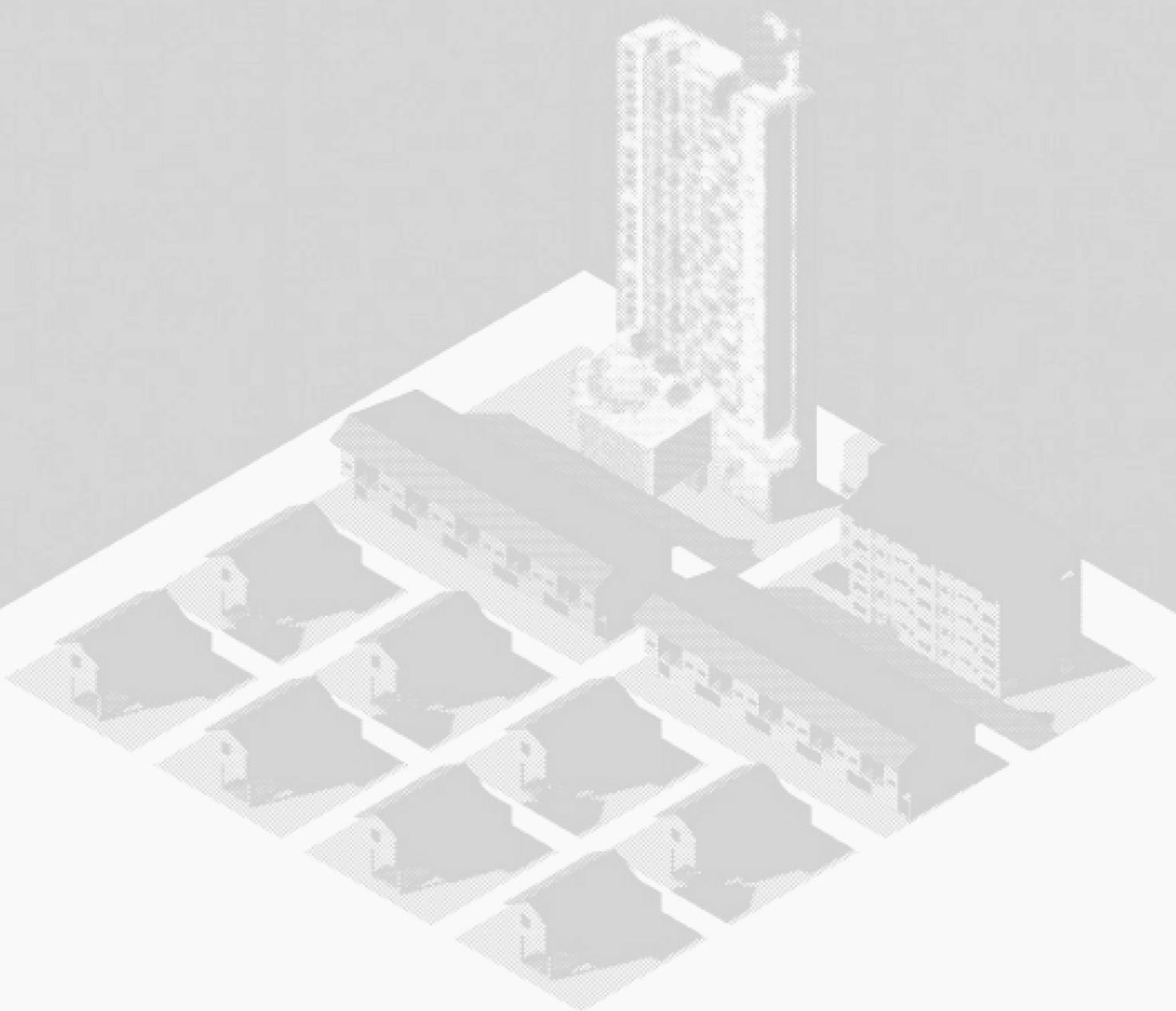
เชิงอรรถบหน้า

¹ Fordham (1998: 5-6)

² สัดส่วนรายได้ครัวเรือนต่อรายได้ที่เพียงพอในการขอสินเชื่อที่อยู่อาศัย หรือ Affordability Index รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Numbeo (2020)

บทที่ 1

แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย กับเศรษฐกิจและสังคม



บทที่ 1

แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับเศรษฐกิจและสังคม

ที่อยู่อาศัยเป็นจุดเริ่มต้นของครอบครัวในการใช้เป็นที่เลี้ยงดูและบ่มเพาะสมาชิก เป็นสถานที่ที่มีการถ่ายทอดทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ปลูกฝังนิสัย เจตคติ ค่านิยมให้แก่ทุกคน ทำให้ที่อยู่อาศัยเป็นความมั่นคงพื้นฐานที่สำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นของชีวิตมนุษย์¹ ประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดนโยบายในการจัดการที่อยู่อาศัยให้ประชาชนได้รับอย่างถ้วนทั่วและมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของครัวเรือนมีความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย เนื่องจากที่อยู่อาศัยมีราคาสูงและมีความจำกัดของที่ดินในการก่อสร้าง ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้เนื่องจากมีรายได้น้อยเพียงพอต่อการซื้อบ้าน ทำให้จำต้องอยู่ในที่แออัด แหล่งเสื่อมโทรม บุกรุก หรืออยู่ในบ้านที่ไม่มีคุณภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองตามมา ปัญหาการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจึงเป็นประเด็นสำคัญระดับสากล โดยองค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมหารือเพื่อสร้างความมั่นคงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ตั้งแต่ พ.ศ. 2519 หรือ HABITAT I (1976) จนถึงการประชุมครั้งล่าสุด HABITAT III (2016) เพื่อให้แต่ละประเทศตระหนักถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนต่อไป

1.1 แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบริบทสากลช่วงทศวรรษ 1960-2010

แนวคิดการจัดการที่อยู่อาศัยตลอดช่วงทศวรรษ 1960-2010 มีวิธีการที่หลากหลายและปรับเปลี่ยนตามยุคสมัยตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญร่วมกันคือ ที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและรัฐควรดำเนินการให้มีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสำหรับทุกคน และส่งเสริมความมั่นคงในการอยู่อาศัยอย่างมีคุณภาพของมนุษยชาติ ทั้งนี้แนวคิดการจัดการที่อยู่อาศัยในบริบทสากลมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาตามช่วงเวลาการประชุม HABITAT ที่จัดทุก 20 ปี สะท้อนให้เห็นว่านานาประเทศควรตระหนักถึงปัญหาการจัดการที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงให้กับทุกคนรวมถึงการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน แนวคิดในการจัดการที่อยู่อาศัยแบ่งได้เป็น 6 ช่วงเวลา ดังนี้