

# บ้าน(เช่า)มั่นคงสำหรับทุกคน:

## 5 ข้อเสนอ เปลี่ยนนโยบายสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับครัวเรือนในเขตเมือง

วรรณ เลิศรัตน

### Highlights

- ประชากรเมืองเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ยากมากขึ้น เนื่องจากระดับและอัตราการเติบโตของค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยสูงเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ครัวเรือน
- นโยบายสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนเมืองที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเท่าที่ควร เพราะเน้นสร้างเพื่อจำหน่ายซึ่งไม่เหมาะสำหรับประชากรหลายกลุ่ม จำกัดสิทธิประชากรหลายกลุ่ม เลือกทำเลที่ตั้งไม่ตรงความต้องการ สร้างได้ไม่เพียงพอและล่าช้า อีกทั้งยังกระตุ้นการแบ่งแยกในสังคม
- รัฐบาลควรเปลี่ยนแนวนโยบายมาสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าที่มั่นคง และเปิดกว้างสำหรับทุกคนในย่านใจกลางเมืองซึ่งเป็นแหล่งงานและบริการสาธารณะ โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา พร้อมทั้งดำเนินนโยบายที่ดิน ภาษี และผังเมืองสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

ฉบับที่ 2  
มีนาคม 2022



ที่มา: 101

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานในชีวิต และการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมก็พึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน แต่ประชากรเมืองในประเทศไทยกลับเข้าถึงที่อยู่อาศัยเช่นนั้นได้ยากมาก โดยร้อยละ 23.7 หรือคิดเป็นประมาณ 3 ล้านครัวเรือนยังมีที่อยู่อาศัยซึ่งเข้าไม่ถึงแม้กระทั่งน้ำสะอาด ขาดระบบสุขาภิบาลและสุขอนามัยที่เหมาะสม มีพื้นที่ใช้สอยไม่เพียงพอ ไม่แข็งแรงทนทาน และ/หรือเสี่ยงที่จะถูกไล่รื้อได้ทุกเมื่อ (UN-HABITAT, 2018)

ปัญหาข้างต้นสะท้อนว่านโยบายด้านที่อยู่อาศัยในเขตเมืองของรัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนสิทธิของประชาชนเท่าที่ควร 101 PUB Policy Insights ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางปฏิรูปหนึ่งนโยบาย

สำคัญอย่างการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนทั่วไป โดยพบว่านโยบายมีปัญหาหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) เน้นสร้างเพื่อจำหน่ายและตั้งกฎเกณฑ์จำกัดสิทธิ จึงกีดกันประชากรหลายกลุ่ม (2) สร้างในทำเลที่ไกลจากใจกลางเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการ (3) สร้างได้ไม่เพียงพอและล่าช้า และ (4) มีแนวโน้มกระตุนการแบ่งแยกในสังคม

101 PUB Policy Insights ฉบับนี้เสนอว่ารัฐบาลควรเปลี่ยนนโยบายมาสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าที่มั่นคงและเปิดกว้างสำหรับทุกคนในย่านใจกลางเมืองซึ่งเป็นแหล่งงานและบริการสาธารณะ แทน โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา พร้อมทั้งดำเนินนโยบายที่ดิน ภาษี และผังเมืองสนับสนุนอย่างเป็นระบบ



## ที่อยู่อาศัยในเมืองแพงเกินไป

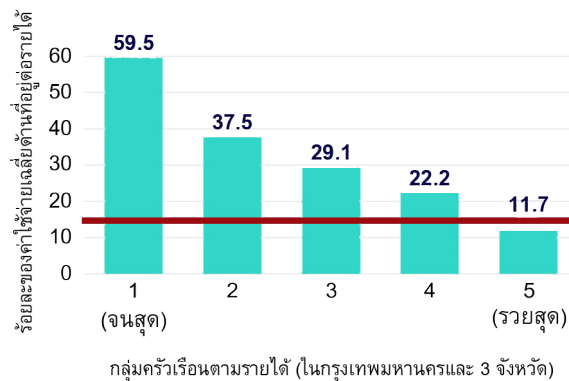
ประชากรเมืองในประเทศไทยมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ยาก เพราะค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยในเมืองสูงเกินไปเมื่อเทียบกับรายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่ในเมือง โดยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยด้านที่อยู่อาศัยมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 59.5 ของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในควินไทล์ที่มีรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ 20 แรกหรือควินไทล์ที่ 1) และคิดเป็นร้อยละ 37.5, 29.1, 22.2, และ 11.7 ของครัวเรือนในควินไทล์ที่ 2, 3, 4, และ 5 (รายได้สูงสุด) ตามลำดับ หากพิจารณาตามเกณฑ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2017) ที่ระบุว่าค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยไม่ควรสูงเกินร้อยละ 15-20 ของรายได้ครัวเรือน จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายนั้นมากเกินไปสำหรับครัวเรือนในควินไทล์ที่ 1-4 หรือครัวเรือนร้อยละ 80 (ดูแผนภูมิที่ 1)

ระดับค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นผลมาจากภาวะที่ตลาดอสังหาริมทรัพย์ในเขตเมืองในช่วงที่ผ่านมาร้อนแรง จนส่งผลให้ราคาที่อยู่อาศัยเติบโตเกินความสามารถในการเข้าถึงของประชาชนไปมาก จากข้อมูลดัชนีราคาที่อยู่อาศัยและค่าจ้างแรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของธนาคารแห่งประเทศไทย (2022) ในระหว่าง ค.ศ. 2013-2021 ราคาอาคารชุดเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 62.2 ราคาทาวน์เฮาส์พร้อมที่ดินเพิ่มขึ้นร้อยละ 44.7 และราคาบ้านเดี่ยวพร้อมที่ดินเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.9 ขณะที่ค่าจ้างแรงงานกลับลดลงร้อยละ 6 แม้ส่วนหนึ่งค่าจ้างจะลดลงเพราะผลกระทบจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 (COVID-19) แต่ก่อนการระบาดใน ค.ศ. 2019 ค่าจ้างก็แทบไม่เพิ่มขึ้นและเติบโตในอัตราที่ต่ำกว่าราคาที่อยู่อาศัยมากมาโดยตลอด (ดูแผนภูมิที่ 2)

หลังจากนี้ ราคาที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มจะเติบโตเร็วกว่าค่าจ้างแรงงานต่อไป ด้วยตลาดแรงงานยังคงอ่อนแอ ความต้องการที่อยู่อาศัยยังน่าจะเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของเมืองและการลดขนาดของครัวเรือน อีกทั้งที่อยู่อาศัยยังน่าจะถูกนำไปใช้เก็งกำไรและหมุนหลังสินทรัพย์ทางการเงินอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ปัญหาการเข้าไม่ถึงที่อยู่อาศัยในเมืองมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้ประชาชนทุกคนสามารถมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้อย่างแท้จริง

### แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิแท่งแสดงร้อยละของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยด้านที่อยู่อาศัยต่อรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนจำแนกตามรายได้ 5 กลุ่ม (ควินไทล์) ในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ใน ค.ศ. 2019



### หมายเหตุ

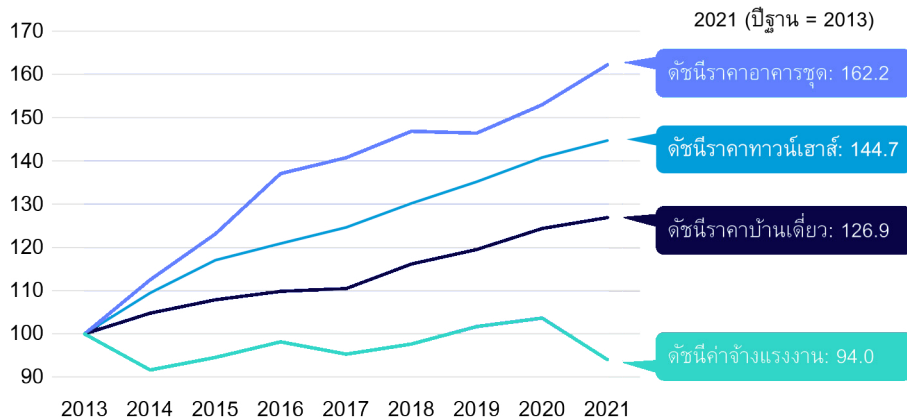
เส้นสีแดงแสดงถึงเกณฑ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ระบุว่าค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยไม่ควรสูงเกินร้อยละ 15-20 ของรายได้ครัวเรือน

### ที่มา

คำนวณโดย 101 PUB จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2020)

## แผนภูมิที่ 2

แผนภูมิเส้นแสดงดัชนีราคาอาคารชุด ดัชนีราคาทาวน์เฮาส์พร้อมที่ดิน ดัชนีราคาบ้านเดี่ยวพร้อมที่ดิน และดัชนีค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ระหว่าง ค.ศ. 2013-2021 โดยมี ค.ศ. 2013 เป็นปีฐาน (ดัชนีฐาน = 100)



ที่มา  
คำนวณโดย 101 PUB จากข้อมูล  
ของธนาคารแห่งประเทศไทย  
(2022A; 2022B)



## รัฐต้องสนับสนุนให้มีที่อยู่ อาศัยที่เข้าถึงได้ มีคุณภาพ มั่นคง ทำเลดี และเพียงพอ

ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลต้อง  
ดำเนินนโยบายสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยในเขต  
เมือง ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะอย่างน้อย 7  
ประการ ได้แก่ (ดัดแปลงจาก: OHCHR and UN-  
HABITAT, 2014; Webster, 2016; Das, 2018)

1. เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงได้จริง
2. มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัย  
และสามารถได้รับการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ

3. เอื้อให้ผู้อาศัยมีสิทธิครอบครองที่มั่นคง
4. ตั้งอยู่ในทำเลที่ผู้อาศัยเดินทางไปยังแหล่ง  
งาน สินค้า บริการ และบริการสาธารณะได้สะดวก
5. มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมกับรายได้ครัวเรือน
6. มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ
7. ไม่กระตุ้นการแบ่งแยกในสังคม

ทั้งนี้ หากขาดคุณลักษณะประการใด  
ประการหนึ่ง ชุดนโยบายนั้นก็จะไม่สามารถจัดการ  
ปัญหาได้อย่างครอบคลุม มีประสิทธิผล และยั่งยืน



## 4 ปัญหาของโครงการสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาล: กีดกันคนหลายกลุ่ม ไกลตัวเมือง ไม่เพียงพอ แบ่งแยกสังคม

รัฐบาลไทยเริ่มดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยในเมืองมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ผ่านการอุดหนุน การซื้อที่อยู่อาศัย การคุ้มครองความมั่นคงในการมีที่อยู่อาศัย และการพัฒนาที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ, 2018) สำหรับเครื่องมือประการหนึ่งในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา นโยบายอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษ เช่น คนไร้บ้านและผู้พิการ (2) การพัฒนาชุมชนแออัดแบบร่วมมือโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางภายใต้โครงการบ้านมั่นคง และ (3) การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนทั่วไปภายใต้โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการอื่นของการเคหะแห่งชาติ และโครงการแบบประชารัฐ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่ 101 PUB Policy Insights ฉบับนี้มุ่งศึกษา

ในปัจจุบัน นโยบายเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (ค.ศ. 2017-2036) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ให้ “ทุกคนมีที่อยู่อาศัยอย่างถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี [2036]” แผนแม่บทฯ กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 5.9 ล้านหน่วย ตามจำนวนครัวเรือนที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ ในจำนวนนี้ เป็นโครงการสร้างที่อยู่อาศัยประเภทที่ 101 PUB Policy Insights สนใจไม่เกิน 4.1 ล้านหน่วย ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติหรือผ่านกลไกประชารัฐ 2.3 ล้านหน่วย และโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนอีก 1.9 ล้านหน่วย (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2017)



โครงการสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาลไม่ทั้งคนจำนวนมาก ไร้ช่วงหลังและไม่ตอบโจทย์ จึงไม่ได้รับความนิยมจากประชากรเมือง

อย่างไรก็ดี การที่ประชากรเมืองจำนวนมากยังไม่มีหรือมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ยากมาก สะท้อนว่านโยบายที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หากพิจารณาตามคุณลักษณะจำเป็นที่อธิบายในส่วนที่ผ่านมา นโยบายมีปัญหาหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

### 1. กีดกันคนหลายกลุ่มจากการเน้นสร้างเพื่อจำหน่ายและตั้งกฎเกณฑ์จำกัดสิทธิ

นโยบายสร้างที่อยู่อาศัยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมามุ่งจำหน่ายให้ประชาชนซื้อหรือเช่าซื้อเป็นกรรมสิทธิ์เป็นหลัก และให้เช่าเฉพาะในกรณีที่จำเป็นหรือเป็นทางเลือกรอง เช่น ให้เช่าแก่ครัวเรือนที่ยากจนที่สุดซึ่งไม่สามารถเช่าซื้อ และให้เช่าหน่วยที่เหลือจากการจำหน่าย แม้รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์

จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014-ปัจจุบัน) จะมีนโยบายเพิ่มการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อให้เช่ามากขึ้น แต่จากข้อมูลของโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ ณ ค.ศ. 2019 หน่วยที่อยู่อาศัยถึงร้อยละ 96.4 ถูกก่อสร้างเพื่อจำหน่ายหรือให้เช่าซื้อ มีเพียงร้อยละ 3.6 เท่านั้นที่มุ่งให้เช่า (“เช่าและบ้านผู้มีรายได้น้อยเจอปัญหาเช่าซำซาก ถึงเวลาปักตู่ต้องรื้อใหญ่,” 2020)

นโยบายลักษณะข้างต้นกีดกันประชากรเมืองที่ต้องการที่อยู่อาศัยมากที่สุดหลายกลุ่มมิให้เข้าถึงโครงการของรัฐได้ เพราะในด้านหนึ่ง การซื้อที่อยู่อาศัยไม่ยืดหยุ่นต่อการย้ายที่อยู่และการเปลี่ยนแปลงในชีวิต นโยบายจึงกีดกันครัวเรือนของประชากรที่ไม่สามารถหรือไม่มั่นใจว่าจะอาศัย ณ พื้นที่หนึ่ง หรือมีชีวิตแบบเดิมตลอดไป เช่น คนย้ายถิ่น นักเรียนนักศึกษา คนที่เพิ่งเริ่มทำงานหรืออาจจะเปลี่ยนงานใหม่ คนที่ยังไม่ได้เริ่มสร้างครอบครัว คนที่ยังไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน และคนต่างด้าว

ในอีกด้านหนึ่ง การซื้อที่อยู่อาศัยมีค่าใช้จ่ายสูงมาก จนครัวเรือนรายได้น้อยถึงปานกลางมักต้องพึ่งพาสินเชื่อในการซื้อ แต่ครัวเรือนกลุ่มนี้รวมถึงแรงงานนอกระบบ เยาวชน และผู้สูงอายุ มักประสบปัญหาในการเข้าถึงสินเชื่อ จากประมาณการของการเคหะแห่งชาติใน ค.ศ. 2016 ผู้ยื่นขอสินเชื่อบ้านเอื้ออาทรร้อยละ 25-30 จะถูก

ปฏิเสธสินเชื่อ (“กคช.ระบุนี้ครัวเรือนปัญหาหลักแบงก์ไม่ปล่อยกู้กลุ่มบ้านกลาง-ล่าง,” 2016) และครัวเรือนจำนวนมากยังปฏิเสธตนเองก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสถาบันการเงินด้วย

ในระยะยาว นโยบายนี้ยังมีแนวโน้มที่จะกีดกันครัวเรือนเป็นวงกว้างมากขึ้น เพราะเมืองในอนาคตน่าจะผันผวนไม่แน่นอนยิ่งขึ้น การย้ายถิ่น การย้ายงาน และการจ้างงานแบบยืดหยุ่นจะเพิ่มและกลายเป็นเรื่องปกติมากขึ้น ขณะเดียวกัน การสร้างครอบครัวก็อาจล่าช้าและมั่นคงถาวรน้อยลงยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้บริบทสถานการณ์โรคระบาด สถาบันการเงินยังเข้มงวดในการอนุมัติสินเชื่อแก่ครัวเรือนมากขึ้น โดยในปัจจุบัน อัตราการปฏิเสธสินเชื่อที่อยู่อาศัยในภาพรวมเพิ่มสูงถึงร้อยละ 40-50 (ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์, 2022)

นอกจากนี้ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ซื้อหรือเช่าซื้อก็มักกีดกันประชากรอีกหลายกลุ่ม เช่น คุณสมบัติด้านรายได้ที่กีดกันชนชั้นกลางซึ่งก็เผชิญความท้าทายในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คุณสมบัติด้านอายุที่กีดกันเยาวชน และคุณสมบัติสัญชาติไทยที่กีดกันคนต่างด้าวซึ่งมีสัดส่วนเป็นมากกว่าร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานรวมทั้งประเทศ (Harkins, 2019) ในหลายกรณี ยังกำหนดคุณสมบัติห้ามบุคคลที่ถูกขึ้นบัญชีดำหรือติดเครดิตบูโรของสถาบันการเงิน และห้ามบุคคลที่มีหรือเคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยมาก่อนด้วย

---

**“การซื้อที่อยู่อาศัยไม่ยืดหยุ่นต่อ  
การย้ายที่อยู่และการเปลี่ยนแปลงใน  
ชีวิต นโยบายจึงกีดกันครัวเรือนที่ไม่  
สามารถหรือไม่มั่นใจว่าจะอาศัย ณ พื้นที่  
หนึ่ง หรือมีชีวิตแบบเดิมตลอดไป”**

---

ที่สำคัญ กฎเกณฑ์เหล่านี้ย่อมนำไปสู่กระบวนการพิจารณาคุณสมบัติซึ่งมักก่อให้เกิดการตกหล่น ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมีโอกาสที่จะไม่ผ่านการพิจารณา และขัดกับหลักการที่ว่าการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน

## 2. ตั้งอยู่ไกลจากใจกลางเมือง ไม่สอดคล้องกับความต้องการ

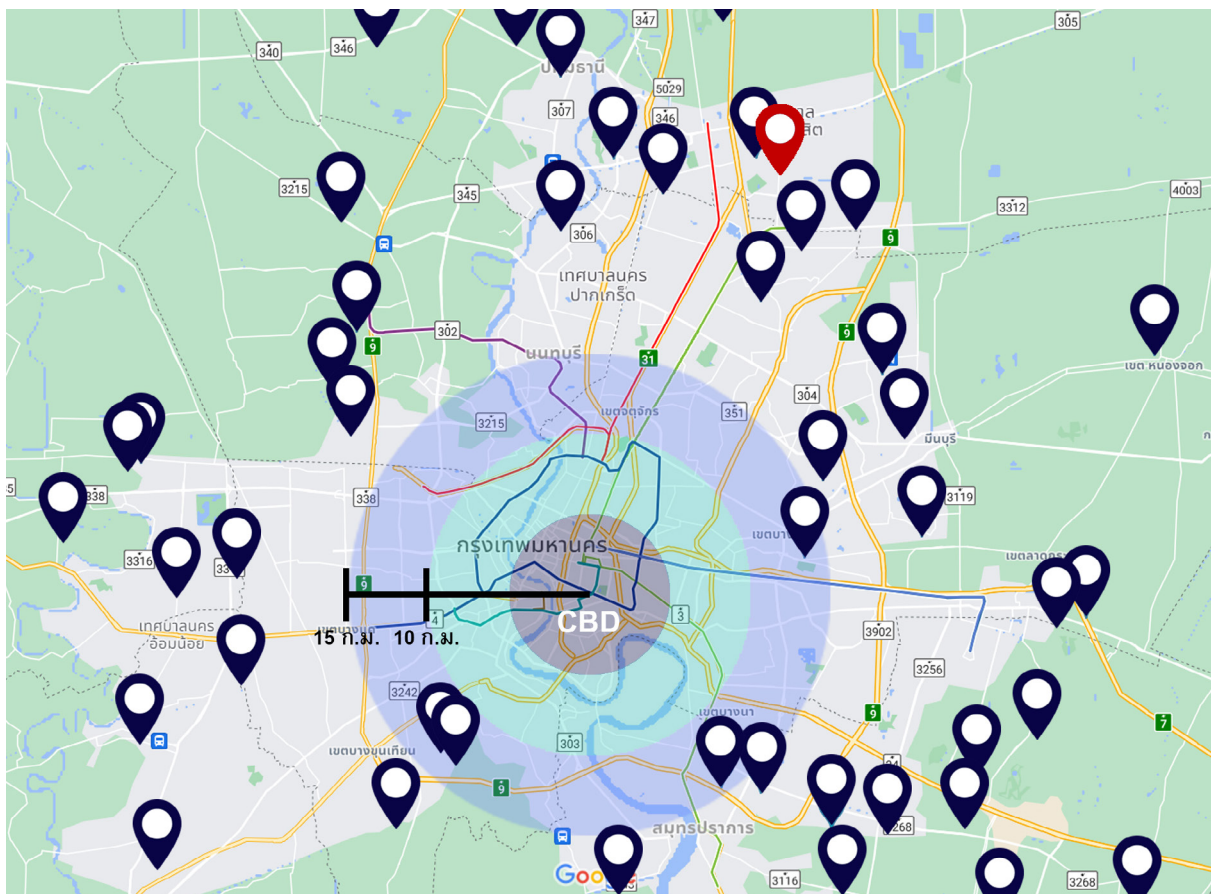
โครงการสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาลส่วนมากตั้งอยู่ไกลจากใจกลางเมือง ไกลแหล่งงานและบริการสาธารณะ จึงเดินทางยากและไม่เป็นที่ต้องการ ในกรณีของบ้านเอื้ออาทรในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง โครงการทั้งหมดตั้งอยู่นอกรัศมี 10 กิโลเมตร และส่วนใหญ่ตั้งอยู่นอกรัศมี 15 กิโลเมตรจากย่านศูนย์กลางธุรกิจ (central business district, CBD) อีกทั้งยัง

ตั้งอยู่ไกลจากสถานีของโครงข่ายการขนส่งสาธารณะสายหลัก (ดูแผนภูมิที่ 3)

ภายใต้แผนแม่บทฯ ทำเลที่ตั้งของโครงการส่วนใหญ่ก็มักอยู่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับโครงการบ้านเอื้ออาทรในอดีต และถึงแม้การเคหะแห่งชาติจะเริ่มดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวรถไฟฟ้าเพื่อแก้ปัญหาข้างต้น แต่ทำเลที่ตั้งของโครงการก็ยังคงไกลจากใจกลางเมืองมากเช่นเดิม ทั้งยังห่างจากสถานีรถไฟฟ้าเกินกว่าระยะที่เหมาะสม

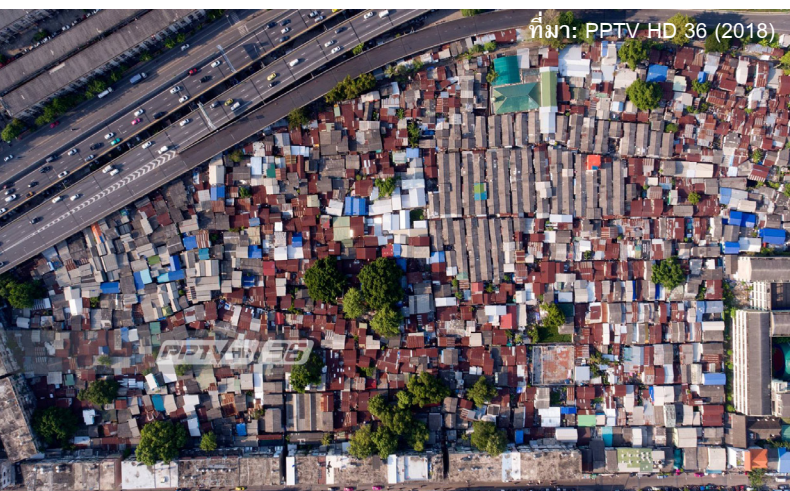
### แผนภูมิที่ 3

แผนที่แสดงที่ตั้งของโครงการบ้านเอื้ออาทรในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบ (ค.ศ. 2003-2007/2019) (หมุดสีแดงแสดงตำแหน่งที่ตั้งของโครงการเดอะเอ็นเอชเอ แอท ลำลูกกา คลอง 2)



ดังนั้น ผู้อาศัยในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐบาลจึงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางเข้า-ออกย่านศูนย์กลางธุรกิจสูงมาก เช่น หากเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะจากโครงการเดอะเอ็นเอชเอ แอท ลำลูกกา คลอง 2 (The NHA @ ลำลูกกา คลอง 2) เพื่อทำงานในย่านศูนย์กลางธุรกิจของกรุงเทพมหานคร จะต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า 160 บาทต่อวัน และใช้เวลาประมาณ 4 ชั่วโมงต่อวัน (ดูแผนภูมิที่ 3)

ในแง่นี้ โครงการที่อยู่อาศัยของรัฐบาลจึงไม่ตอบสนองความต้องการของประชากรเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ซึ่งแต่เดิมมักอาศัยอยู่ใกล้แหล่งงานกลางเมือง และหากย้ายไปอาศัยในโครงการของรัฐบาลย่านชานเมือง ก็จะต้องแบกรับต้นทุนการเดินทางเพิ่มขึ้น ถึงที่สุดแล้ว ประชากรเมืองที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยจำนวนมากจึงเลือกที่จะไม่ย้ายไปอาศัยในโครงการของรัฐบาล เท่ากับว่านโยบายล้มเหลวในการสนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมอย่างถาวร



ชุมชนแออัดซึ่งเต็มไปด้วยที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมมักตั้งอยู่ในใจกลางเมือง สะท้อนความต้องการของคนจนเมือง

เหตุผลหลักที่รัฐบาลเลือกก่อสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลเช่นนี้ก็เพราะอุปทานที่ดินในพื้นที่ใจกลางเมืองมีจำกัดและราคาสูงมาก สะท้อนให้เห็นสาเหตุพื้นฐานของปัญหาว่าเกิดจากการดำเนินนโยบายพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยไม่บูรณาการร่วมกับนโยบายที่ดิน ภาษีอื่นเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน และผังเมืองอย่างเป็นระบบ

### 3. สร้างได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ

นอกจากจะกีดกันและไม่ตรงความต้องการของประชากรเมืองแล้ว รัฐบาลยังสร้างที่อยู่อาศัยได้ไม่เพียงพอ เพราะกำหนดเป้าหมายการสร้างไว้น้อยในกรอบระยะเวลาที่ยาวนาน ทั้งยังมักดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย แม้แผนแม่บทฯ จะกำหนดเป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนทั่วไปไว้สูงสุด 4.1 ล้านหน่วยภายใน 20 ปี แต่ในจำนวนนี้มีเพียง 6.5 แสนหน่วยเท่านั้นที่มีแผนงานในรายละเอียดรองรับ อีก 3.4 ล้านหน่วยที่เหลือเป็นเพียงตัวเลข ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสร้างอะไร ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และอย่างไร เมื่อประกอบกับปัญหาที่ประชากรเมืองเกือบ 3 ล้านครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมอยู่แล้วในวันนี้ จะเห็นได้ว่าเป้าหมาย 6.5 แสนหน่วย หรือแม้กระทั่ง 4.1 ล้านหน่วยภายใน 20 ปีไม่เพียงพอต่อความต้องการขั้นต่ำในปัจจุบันอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการยังมักล่าช้าอย่างมีนัยสำคัญจนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตัวอย่างได้แก่โครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งตั้งเป้าหมายให้การเคหะแห่งชาติก่อสร้างที่อยู่อาศัย 6 แสนหน่วยในระยะ 4 ปี (ค.ศ. 2003-2007) แต่จนถึง ค.ศ. 2007 กลับก่อสร้างได้จริง

#### แผนภูมิที่ 4

ตารางเปรียบเทียบจำนวนเป้าหมายและจำนวนที่สร้างเสร็จจริงของโครงการสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาลที่สำคัญ

| โครงการ                                            | เป้าหมาย<br>(หน่วย) | สร้าง<br>จริง<br>(หน่วย) | ร้อยละ | หมายเหตุ                                                                    |
|----------------------------------------------------|---------------------|--------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------|
| บ้านเอื้ออาทร<br>(2003-2007<br>ขยายเวลาจนถึง 2019) | 600,000             | 78,236<br>(2007)         | 13.0   | สร้างได้ 279,977 หน่วย<br>หรือคิดเป็นร้อยละ 46.7<br>หลังล่าช้า 12 ปี (2019) |
| แผนแม่บท<br>ส่วนของการเคหะแห่งชาติ<br>(2017-2019)  | 96,235              | 20,131                   | 20.9   |                                                                             |
| บ้านนรารักษ์ประชารัฐ<br>(2016-2019)                | 2,357               | 43                       | 1.8    | สร้างได้ 1 จาก 6 โครงการ<br>โดยอีก 4 โครงการถูกชะลอ<br>หรือยกเลิกแล้ว       |

ที่มา  
รวบรวมโดย 101 PUB จาก  
การเคหะแห่งชาติ (2007;  
2019); กระทรวงการพัฒนา  
สังคมและความมั่นคงของ  
มนุษย์ (2017); ศิพินภา  
ศิริสันทน์ และคณะ (2019)

เพียง 7.8 หมื่นหน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ 13.0 จาก  
นั้น โครงการยังยึดเยื้อต่อไปอีก 12 ปี จนกระทั่ง  
ปิดโครงการได้ใน ค.ศ. 2019 โดยสามารถก่อสร้าง  
ได้แล้วเสร็จ 2.8 แสนหน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ  
46.7 ของเป้าหมายแรกเริ่ม

ในกรณีของแผนแม่บท การเคหะแห่ง  
ชาติถูกวางเป้าหมายให้ก่อสร้างที่อยู่อาศัย  
9.6 หมื่นหน่วยภายใน 3 ปีแรก (ค.ศ. 2017-2019)  
แต่กระทั่งถึง ค.ศ. 2019 กลับก่อสร้างได้จริงเพียง  
2 หมื่นหน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ 20.9 แม้รัฐบาล  
จะนำกลไกประชารัฐมาใช้ดำเนินโครงการบางส่วน  
แต่การนำภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการก็ยังไม่  
สามารถแก้ปัญหาได้ ตัวอย่างได้แก่โครงการบ้าน  
นรารักษ์ประชารัฐซึ่งเริ่มใน ค.ศ. 2016 และมี  
เป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัย 2,357 หน่วย แต่  
หลังผ่านไป 3 ปี (ค.ศ. 2019) กลับก่อสร้างได้แล้ว  
เสร็จจริงเพียง 43 หน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ 1.8  
เท่านั้น (ดูแผนภูมิที่ 4)

ความล่าช้าและความล้มเหลวในการบรรลุ  
เป้าหมายของนโยบายมีสาเหตุมาจากการ  
รวมศูนย์ความรับผิดชอบไว้ที่การเคหะแห่งชาติ  
ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล  
จำกัด (รัชพล กาญจนกุล, 2020) และสามารถกู้  
เงินมาลงทุนเพิ่มเติมได้ยาก เพราะมีสัดส่วนความ  
สามารถในการหารายได้เทียบกับภาระหนี้ของ  
กิจการ (debt service coverage ratio, DSCR) ต่ำ  
กว่าหนึ่งเท่า (กระทรวงการคลัง, 2021) ยิ่งไปกว่า  
นั้น กระบวนการดำเนินงานยังรวมศูนย์อำนาจไม่  
ยืดหยุ่น และยุ่งยาก ประการสำคัญที่สุด แม้จะมี  
ความต้องการการสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยจากรัฐ  
สูง แต่โครงการส่วนใหญ่กลับมักขาดผู้ซื้อและ  
ความสนับสนุนทางการเมือง ส่วนหนึ่งก็เนื่องด้วย  
ปัญหาของนโยบายสองประการที่ได้กล่าวถึงมา  
แล้ว และอีกประการที่จะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

## 4. มีแนวโน้มกระตุ้นการแบ่งแยกในสังคม

โครงการที่อยู่อาศัยของรัฐบาลมีแนวโน้มกระตุ้นการแบ่งแยกในสังคม ด้วยคุณลักษณะกฎเกณฑ์ด้านคุณสมบัติ และทำเลที่ตั้ง เปิดโอกาสให้เพียงคนจนบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยของรัฐได้ โครงการเหล่านี้จึงกลายเป็นชุมชนปิดเฉพาะของกลุ่มคนจนข้างต้นซึ่งมีความหลากหลายทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ส่งผลให้ผู้อาศัยอาจตีตราตนเองว่าต้องอาศัยในชุมชนของชนชั้นที่ต่ำกว่า แตกต่าง และไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมในวงกว้าง พร้อมกันนั้น คนนอกชุมชนก็อาจนิยามอัตลักษณ์ให้ผู้อาศัยในชุมชนในลักษณะเดียวกัน ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งคือผู้อาศัยใน

โครงการอาจมีโอกาสน้อยลงที่จะเข้าถึงสังคม (social mobility) น้อย กล่าวในภาพรวมได้ว่านโยบายในปัจจุบันมีศักยภาพที่จะบ่อนทำลายบูรณาภาพของสังคมเมือง

ปัญหาทั้งสี่ประการนี้ส่งผลให้นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น รัฐบาลต้องปฏิรูปนโยบายโดยคำนึงถึงสาเหตุของปัญหาในทุกมิติอย่างบูรณาการ เพื่อให้นโยบายมีคุณลักษณะอันจำเป็นอย่างสมบูรณ์และสามารถสนับสนุนให้ประชากรเมืองทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้อย่างแท้จริง



## 5 ข้อเสนอเปลี่ยนนโยบายทั้งระบบ: ที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าที่มั่นคงสำหรับทุกคน

รัฐบาลควรเปลี่ยนนโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนตามแนวทางดังต่อไปนี้

1. สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าที่มั่นคงแทนที่อยู่อาศัยสำหรับจำหน่าย
2. เปิดกว้างให้ทุกคนเช่าได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขคุณสมบัติ
3. เน้นสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่ใจกลางเมือง พร้อมดำเนินมาตรการเพื่อเพิ่มปริมาณและลดราคาที่ดิน

---

“การเช่าที่อยู่อาศัยมีจำเป็นต้องทำให้ชีวิตของผู้อาศัยไม่มั่นคงเสมอไป เพราะในความจริงแล้ว รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายควบคุมให้การเช่ามั่นคงใกล้เคียงกับการซื้อได้”

---

4. ปรับปรุงโครงการเดิมในพื้นที่ชานเมืองให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ
5. กระจายอำนาจและร่วมมือกับท้องถิ่นเอกชน และประชาสังคมอย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ

## 1. สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าที่มั่นคง แทนที่อยู่อาศัยสำหรับจำหน่าย

รัฐบาลควรเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของโครงการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองมาเป็นการให้เช่าระยะยาวแทน เพราะที่อยู่อาศัยลักษณะนี้จะยืดหยุ่นต่อการย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการปรับพฤติกรรมการอยู่อาศัยมากกว่า (Aalbers and Christophers, 2014) รวมถึงลดความจำเป็นของครัวเรือนในการพึ่งพาสินเชื่อระยะยาว ส่งผลให้ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง คนย้ายถิ่น เยาวชน ผู้ที่เพิ่งเริ่มทำงาน และผู้สูงอายุ มีโอกาสเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

ทั้งนี้ การเช่าที่อยู่อาศัยมีจำเป็นต้องทำให้ชีวิตของผู้อาศัยไม่มั่นคงเสมอไป เพราะในความจริงแล้ว รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายควบคุมให้การเช่ามั่นคงใกล้เคียงกับการซื้อได้ กรุงเวียนนา ออสเตรีย เมืองที่ได้รับการจัดลำดับจากดิ อีโคโนมิสต์ อินเทลลิเจนซ์ ยูนิต (The Economist Intelligence Unit) ให้เป็นเมืองที่คุณภาพชีวิตดีที่สุดในโลกใน ค.ศ. 2018-2019 ก็มีประชากร

มากถึงร้อยละ 50 อาศัยในที่อยู่อาศัยสำหรับเช่า ภายใต้การควบคุมของรัฐ (“The Vienna Model: For A More Equitable Society,” n.d.)

สำหรับโครงการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าในเขตเมืองของไทย รัฐบาลควรกำหนดให้สัญญาเช่าไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดดังที่ปรากฏตัวอย่างในออสเตรีย เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ (Haffner et al., 2009) โดยผู้ให้เช่าภาครัฐและภาคเอกชนที่สร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐ ไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาเว้นแต่ในกรณีพิเศษ เช่น ผู้เช่าไม่ได้อยู่อาศัยจริงเป็นเวลานาน ให้เช่าช่วง หรือก่อความเดือดร้อนแก่เพื่อนบ้านอย่างร้ายแรง รวมถึงไม่มีสิทธิยกเลิกโครงการแล้วพัฒนาพื้นที่ใหม่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้เช่า ส่วนผู้ให้เช่าภาคเอกชนอื่นอาจบอกเลิกสัญญาได้โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ขณะที่ผู้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 1-2 เดือน ในกรณีที่ผู้เช่าเสียชีวิตหรือย้ายออก ก็ควรให้สมาชิกครัวเรือนของผู้เช่าเดิมมีสิทธิเช่าหน่วยที่อยู่อาศัยนั้นต่อก่อนบุคคลอื่น เช่นเดียวกันกับในฝรั่งเศส และสิงคโปร์ (เพ็ญอึ้ง)



ที่มา: Affordable Housing Action (2020)



ที่มา: ARTEC Architekten (2010)

ที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและค่าเช่าไม่แพงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สุดที่เอื้อให้ชาวเวียนนามีคุณภาพชีวิตที่ดี

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังต้องควบคุมไม่ให้ค่าเช่าสูง ผันผวน และปรับขึ้นมากเกินไปจนผู้เช่าไม่สามารถจ่ายได้ ดังที่ปรากฏตัวอย่างกลไกหลากหลายรูปแบบในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา (เฟิงอ้าง; Phillips, 2020) โดยรัฐบาลควรกำหนดเพดานค่าเช่าอยู่ที่ร้อยละ 15-25 ของรายได้เฉลี่ยของกลุ่มครัวเรือนเป้าหมาย กำหนดเพดานอัตราการปรับขึ้นค่าเช่ารายปีให้ไม่เติบโตเร็วกว่าอัตราการเติบโตของค่าจ้างแรงงานมากเกินไป และห้ามปรับขึ้นค่าเช่าสำหรับผู้เช่าที่เกษียณอายุการทำงานแล้ว

## 2. เปิดกว้างให้ทุกคนเช่าได้ โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขคุณสมบัติ

รัฐบาลควรเปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยของรัฐบาลแทนที่จะจำกัดเพียงคนจนบางกลุ่มเช่นในปัจจุบัน เพื่อลดโอกาสตกหล่นและสนับสนุนประชาชนได้ทั่วถึงมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมความหลากหลายของผู้อาศัยในแต่ละโครงการ ซึ่งจะเอื้อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เพิ่มโอกาสในการเลื่อนฐานะ และเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของสังคมเมือง

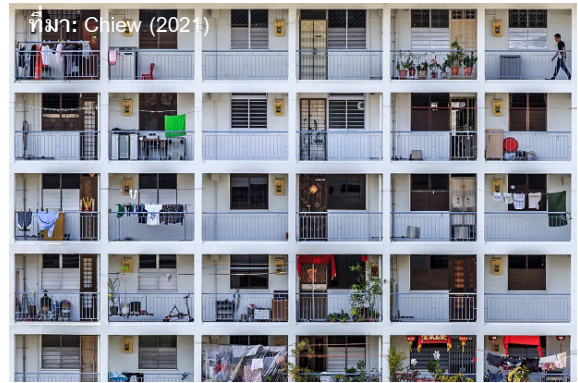
อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลเปลี่ยนนโยบายตามแนวทางดังกล่าว ก็จำเป็นที่จะต้องสร้างที่อยู่อาศัยให้มีรูปแบบที่หลากหลายเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายใหม่ เช่น ชนชั้นกลางและเยาวชน ควบคู่ไปกับการกำหนดสัดส่วนของที่อยู่อาศัยที่มีค่าเช่าเหมาะสมกับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยให้เพียงพอ อันจะเป็นการประกันว่ากลุ่มประชากรที่จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนมากที่สุดจะยังคงเข้าถึงได้

ที่มา: Pfeifer



ที่อยู่อาศัยภายใต้การควบคุมของรัฐในกรุงเวียนนาเปิดกว้างให้ประชากรหลายกลุ่ม และมีพื้นที่ภายในชุมชนให้ผู้อาศัยทำกิจกรรมร่วมกัน

ที่มา: Chiew (2021)



ที่อยู่อาศัยของรัฐบาลสิงคโปร์มุ่งผสมผสานให้ประชากรต่างชาติพันธุ์อาศัยอยู่ร่วมกัน

## 3. เน้นสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่ใจกลางเมือง พร้อมดำเนินมาตรการเพื่อเพิ่มปริมาณและลดราคาที่ดิน

รัฐบาลควรเปลี่ยนนโยบายมาเน้นสร้างที่อยู่อาศัยโครงการใหม่ในทำเลใกล้ใจกลางเมือง ที่ผู้อาศัยจะสามารถเดินทางไปยังแหล่งงานเดิมและบริการสาธารณะที่สำคัญได้ด้วยต้นทุนต่ำ โดยรัฐบาลต้องจัดการเงื่อนไขเรื่องอุปทานที่ดินในพื้นที่ใจกลางเมืองขาดแคลนและราคาแพงไปควบคู่กัน ผ่านการดำเนินนโยบายที่ดิน ภาษี และผังเมืองสนับสนุนอย่างเป็นระบบ ดังนี้

**1. นโยบายที่ดิน:** รัฐบาลควรจัดตั้งธนาคารที่ดินประจำแต่ละท้องถิ่น เพื่อรวบรวมที่ดินที่เหมาะสมมาใช้หรือให้เช่าพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยรับโอนที่ราชพัสดุ ที่ดินของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ และที่ดินทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ซึ่งว่างเปล่าหรือถูกใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่จำเป็น และเจรจาซื้อที่ดินของเอกชนในพื้นที่ที่มีความต้องการใช้งานมาก ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรเร่งจัดรูปที่ดินใหม่ (land readjustment) เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินตามยอดและที่ดินที่เข้าถึงยากอย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น



ที่ดินของรัฐในพื้นที่ใจกลางเมืองหลายแห่งอย่างพื้นที่ทหารในเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร มีศักยภาพในการนำมาพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อประชาชน

### เปลี่ยนที่ดินของรัฐในพื้นที่ใจกลางเมืองเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน

ขณะที่รัฐบาลสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชากรเมืองไว้ชานเมือง ที่ดินใจกลางเมืองของรัฐจำนวนไม่น้อยกลับถูกทิ้งร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่จำเป็น เช่น สร้างค่ายทหาร ในกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ทหารขนาดใหญ่อย่างน้อย 4 บริเวณภายในรัศมี 5 กิโลเมตรจากย่านศูนย์กลางธุรกิจ ได้แก่ พื้นที่ทหารในเขตสาทร เขตราชเทวี เขตพญาไท และเขตดุสิต

พื้นที่ทหารในเขตพญาไทมีเนื้อที่ประมาณ 750 ไร่ ตั้งอยู่ระหว่างถนนพหลโยธินช่วงสถานีรถไฟฟ้ามหานครเป่ากับนถนนวิภาวดีรังสิตช่วงสโมสรกองทัพบกถึงโรงพยาบาลทหารผ่านศึก ซึ่งจะเป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟฟ้ามหานครในอนาคต หากนำที่ดินผืนนี้มาพัฒนาใหม่จะสามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้มากถึง 100,000 หน่วย โดยยังมีพื้นที่เชิงพาณิชย์สำหรับเป็นแหล่งงานและรายได้ รวมถึงมีพื้นที่สาธารณะสำหรับบริการสาธารณะต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และสวน อีก 500 ไร่

**2. นโยบายภาษี:** รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ตามผังเมืองอย่างเต็มศักยภาพ (vacancy tax) เช่น ที่ดินย่านศูนย์กลางธุรกิจที่ถูกนำมาใช้ทำการเกษตร และอาคารสูง 20 ชั้นที่ถูกใช้งานจริงไม่ครบทุกชั้น เพื่อลดการเก็งกำไรราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อันจะเป็นการเพิ่มอุปทานและลดราคา

ลง โดยการจัดเก็บแบบแปลงรวม ด้วยอัตราสูงสุดที่ไม่น้อยกว่าอัตรากาเติบโตเฉลี่ยของราคาที่ดินว่างเปล่าในท้องถิ่นนั้น ซึ่งระหว่าง ค.ศ. 2016-2020 อัตรากาเติบโตดังกล่าวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่ที่ร้อยละ 17.7 ต่อปี (ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์, 2021)

**3. นโยบายผังเมือง:** รัฐบาลควรจัดทำผังเมืองโดยกำหนดพื้นที่สำหรับพัฒนาที่อยู่อาศัยให้อยู่ใกล้แหล่งงานและบริการสาธารณะ หรือเป็นส่วนหนึ่งของเขตการใช้พื้นที่แบบผสมผสาน (mixed-use zone) ในกรณีของเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร รัฐบาลยังควรปรับผังเมืองให้หนาแน่นเพิ่มขึ้น โดยผ่อนปรนข้อจำกัดด้านความสูง พื้นที่ใช้สอย และระยะห่างจากขอบเขตที่ดินของอาคาร และห้ามสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นต่ำแห่งใหม่ในพื้นที่ใจกลางเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลควรปฏิรูปกระบวนการผังเมืองและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น (ดูเพิ่ม: UN-HABITAT, 2013; Phillips, 2020)

“สร้างที่อยู่อาศัยทำเลใกล้ใจกลางเมืองที่สามารถเดินทางไปยังแหล่งงานเดิมและบริการสาธารณะได้ด้วยต้นทุนต่ำ โดยจัดการเงื่อนไขเรื่องอุปทานที่ดินด้วยนโยบายที่ดิน ภาษี และผังเมือง”



โครงการเคหะชุมชนเมืองสามารถนำมาให้เช่าแก่ครัวเรือนที่ทำงานย่านชุมชนเมืองและผู้สูงอายุ เป็นต้น

## 4. ปรับปรุงโครงการเดิมในพื้นที่ชานเมืองให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ

ไม่เพียงแต่สร้างโครงการใหม่ รัฐบาลยังควรนำที่อยู่อาศัยโครงการเดิมในพื้นที่ชานเมืองซึ่งเหลือจากการจำหน่ายมาให้เช่าตามข้อเสนอที่ 1 โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายของแต่ละโครงการให้เหมาะกับทำเลที่ตั้ง แล้วพัฒนาหน่วยที่อยู่อาศัยตลอดจนบริการสาธารณะโดยรอบให้ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ตัวอย่างได้แก่โครงการที่การเคหะแห่งชาติริเริ่มไปแล้วอย่างโครงการเคหะสุขเกษม ซึ่งมุ่งเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ต้องเดินทางเข้ามาทำงานในใจกลางเมืองทุกวัน แล้วพัฒนาที่อยู่อาศัยและจัดบริการสาธารณะในชุมชนให้เหมาะกับผู้อยู่อาศัย

ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ควรพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ โดยจัดให้มีระบบฟีดเดอร์ (feeder) ที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่โครงการกับสถานีของโครงข่ายระบบขนส่งหรือป้ายหยุดรถประจำทางบนถนนสายหลัก พร้อมทั้งกำหนดเพดานราคาค่าโดยสารขนส่งสาธารณะให้เหมาะสมกับรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถเดินทางได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำลง อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้อยู่อาศัยเดิมและดึงดูดผู้อยู่อาศัยใหม่ให้มาเช่าหน่วยที่อยู่อาศัยว่าง

## 5. กระจายอำนาจและร่วมมือกับท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคม

รัฐบาลควรกระจายอำนาจและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคมในการพัฒนาและบริหารจัดการที่อยู่อาศัย

เพื่อให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้ตรงความต้องการ ไม่ถูกจำกัดด้วยกรอบงบประมาณของรัฐบาลและการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนยืดหยุ่นรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีรูปแบบความร่วมมืออย่างน้อย 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การเคหะแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคมริเริ่มและพัฒนาที่อยู่อาศัยบนที่ดินซึ่งธนาคารที่ดินให้เช่าในราคาถูกและระยะยาว โดยอาจขอให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนแหล่งเงินทุน
2. เอกชนริเริ่มและพัฒนาที่อยู่อาศัยเอง โดยรัฐบาลสนใจผ่านนโยบายภาษีและผังเมือง

สำหรับการจูงใจด้วยนโยบายภาษี รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีจากรายได้ที่มาค่าเช่าที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบาย ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมนโยบาย รวมถึงปฏิรูปภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เปลี่ยนมาจัดเก็บแบบแปลงรวม แล้วกำหนดอัตราภาษีที่เก็บจากที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายให้ต่ำกว่าสินทรัพย์ประเภทอื่นอย่างมีนัยสำคัญ



ที่มา: McCabe (2021)

ตัวอย่างที่อยู่อาศัยเพื่อสังคมในสหราชอาณาจักรที่พัฒนาโดยสมาคมการเคหะ (housing association) องค์กรประชาสังคมที่มีบทบาทด้านนี้โดยตรงในหลายประเทศ

ส่วนการจูงใจด้วยนโยบายผังเมือง รัฐบาลสามารถผ่อนปรนข้อจำกัดด้านอาคารสำหรับก่อสร้างที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายเป็นกรณีพิเศษ (ให้ใบอนุญาต) เพื่อลดต้นทุนที่ดินและการก่อสร้างต่อหน่วยของอาคารทั้งหลาย ตัวอย่างเช่น หากปกติอาคารในเขต ก จะก่อสร้างสูงได้ไม่เกิน 10 ชั้น แต่รัฐบาลอาจผ่อนปรนให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายเพิ่มได้อีก 5 ชั้น รวมเป็น 15 ชั้น เป็นต้น ในกรณีของความร่วมมือรูปแบบ 1 รัฐบาลยังสามารถกำหนดสัดส่วนพื้นที่ให้เอกชนใช้แปลงที่ดินที่รัฐให้เช่าเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ด้วย

ในการขับเคลื่อนนโยบายทั้งหมด รัฐบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยที่ทำงานเต็มเวลาประจำแต่ละท้องถิ่น แล้วกระจายอำนาจให้อำนาจหน้าที่กำหนดจำนวนและพื้นที่เป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัย มาตรฐานคุณภาพที่อยู่อาศัย เพดานค่าเช่า มาตรฐานสัญญาเช่า และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการ การให้เช่าที่ดินของธนาคารที่ดิน และการสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้แก่โครงการในท้องถิ่นของตนอย่างอิสระ โดยรัฐบาลต้องสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังควรเปลี่ยนคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติให้เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา แล้วลดบทบาทมากำหนดเป้าหมายและมาตรฐานขั้นต่ำในระดับประเทศ พิจารณาสันับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการขนาดใหญ่ สนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่น เอกชน และประชาสังคม และกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น

## แผนภูมิที่ 5

แผนภาพสรุปนโยบายที่ดิน ภาษี และผังเมืองที่รัฐบาลควรใช้สนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือน



ที่มา: 101, โดย ธนกร เนตรจอมไพร และ ภาพิมล หล่อตระกูล



## ข้อเสนอแนะสู่การปฏิบัติ: สร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง 3 ล้านหน่วยภายใน 10 ปี

ข้อเสนอเปลี่ยนนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนในเขตเมืองทั้ง 5 ประการนี้เป็นชุดข้อเสนอที่จะต้องขับเคลื่อนไปด้วยกันอย่างเป็นระบบ และกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาเฉพาะของแต่ละเมืองและกลุ่มประชากรเมือง จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการสนับสนุนให้ประชากรเมืองทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้สำเร็จ

ในการนำไปปฏิบัติ รัฐบาลควรกำหนดเป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายอย่างน้อย 3 ล้านหน่วย ตามจำนวนครัวเรือนที่มีที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐานในปัจจุบัน ภายในระยะเวลา 10 ปี หรือเฉลี่ย 3 แสนหน่วยต่อปี โดยในขั้นเริ่มต้น รัฐบาลควรดำเนินการดังนี้

1. ให้การเคหะแห่งชาติทบทวนโครงการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชานเมืองที่ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้างว่าควรยุติโครงการหรือไม่
2. ให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการเคหะสุขประชา (ให้เช่าที่อยู่อาศัย) และโครงการเคหะ

สุขเกษม (ปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ) กับโครงการเดิมในย่านชานเมืองที่เหลือจำหน่ายต่อไป โดยคำนึงถึงแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและผังเมืองในอนาคต

3. ยุติการลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร้อยละ 90 แล้วให้กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มดำเนินการจัดเก็บเต็มอัตราตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเริ่มปรับตัวให้พร้อมที่จะจัดเก็บตามข้อเสนอนโยบายนี้ได้เต็มที่ในอนาคต

4. ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกฎเกณฑ์และกลไกขับเคลื่อนนโยบายทั้งหมด ซึ่งหมายรวมถึงการปฏิรูปคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติและการเคหะแห่งชาติเดิม และการรองรับการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่อง

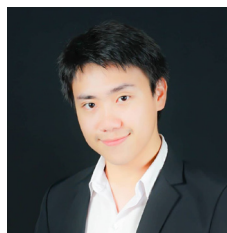
5. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้รองรับสัญญาเช่าที่ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด

แล้วให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาออกประกาศหลักเกณฑ์การเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเสนอนโยบาย

6. ตรากฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดินในเขตเมือง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่องตราข้อบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินประจำท้องถิ่นโดยสนับสนุนทุนประเดิมและโอนที่ดินของภาครัฐที่เหมาะสมให้เป็นที่ดินประเดิม

7. เร่งตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองอย่างมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดพื้นที่ใจกลางเมืองที่เหมาะสมสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบาย

8. ให้คณะกรรมการที่อยู่อาศัยฯ ดำเนินโครงการตามนโยบายนาร่อง เพื่อถอดบทเรียนแล้วปรับปรุงนโยบายและกระบวนการนำไปปฏิบัติก่อนที่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างตามเป้าหมายอย่างเต็มรูปแบบ



### ผู้วิจัยหลัก

วรดร เลิศรัตน์

ติดต่อ

voradon.lerdrat@gmail.com

contact.101pub@gmail.com

นักวิจัยนโยบายฯ ประจำ 101 PUB ที่ชอบคิดชอบคุยเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมทั้งไทย-เทศ อยากเห็นสังคมที่คนทุกคนมีความหมาย กินดีอยู่ดี ยุติธรรม และอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมเกลียว

## รายการอ้างอิง

- Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014A). Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373–394.
- \_\_\_\_\_. (2014B). The Housing Question under Capitalist Political Economies. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 422–428.
- Arthurson, K. (2012). *Social Mix and The City: Challenging the Mixed Communities Consensus in Housing and Urban Planning Policies*. CSIRO Publishing.
- Das, A. (2018). Is innovative also effective?: A critique of pro-poor shelter in South-East Asia. *International Journal of Housing Policy*, 18(2), 233–265.
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & van der Heijden, H. (2009). *Bridging The Gap between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?*. IOS Press.
- Harkins, B. (Ed.). (2019). *Thailand Migration Report 2019*. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- Lawson, J., & Ruonavaara, H. (2019). *Land Policy for Affordable and Inclusive Housing: An International Review*.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], & United Nations Human Settlement Programme [UN-HABITAT]. (2014). *The Right to Adequate Housing* (2nd ed.). United Nations.
- Phillips, S. (2020). *The Affordable City: Strategies for Putting Housing within Reach (and Keeping It There)*. Island Press.
- UN-HABITAT. (2018). *Population living in slums (% of urban population) – Thailand*. The World Bank: Data. Retrieved December 23, 2021, from <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=TH>
- The Vienna Model: For A More Equitable Society*. City of Vienna. (n.d.). Retrieved March 28, 2021, from <https://socialhousing.wien/policy/the-vienna-model>
- Webster, D. (2016). Affordable Housing Delivery in Thailand: A Contextual Assessment. *GH Bank Housing Journal*, 72–83.
- กคช. ระบุหนี้ครัวเรือนปัญหาหลักแบงก์ไม่ปล่อยกู้กลุ่มบ้านกลาง-ล่าง. ผู้จัดการออนไลน์. (2016, 5 เมษายน). เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2021, จาก <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9590000035019>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2017). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)*.
- การเคหะแห่งชาติ. (2007). *รายงานประจำปี 2550. การเคหะแห่งชาติ*.
- \_\_\_\_\_. (2018). ยุคที่ 4 ยุคการเคหะแห่งชาติ เพื่อวาระแห่งชาติด้านที่อยู่อาศัย. พิธีรภัณฑ์เสมือนการเรียนรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย. เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2021, จาก [http://housingvm.nha.co.th/VM\\_4.html](http://housingvm.nha.co.th/VM_4.html)
- \_\_\_\_\_. (2019). *รายงานประจำปี 2562. การเคหะแห่งชาติ*.

กฤษณทศพิศ พานิชภักดิ์, พรสวรรค์ วิเชียร ประดิษฐ์, และ ศิพินภา ศิริสานต์. (2019, มกราคม-มิถุนายน). การดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐ. วารสารหน้าจั่วว่าด้วยสถาปัตยกรรมและประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมไทย, 16(1), 154-183.

ท่าและบ้านผู้มีรายได้น้อยเจอปัญหาซ้ำซาก ถึงเวลาบีบคั้นต้องรีบใหญ่. สำนักข่าวอิศรา. (2020, 22 กุมภาพันธ์). เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2021, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/85830-house-85830.html>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2022A). *EC\_EI\_008\_S3* ดัชนีราคาที่อยู่อาศัยและดัชนีราคาที่ดิน 1/ 2/ 3/ 4/. ธนาคารแห่งประเทศไทย. เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2022, จาก [https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=920&language=TH](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=920&language=TH)

\_\_\_\_\_. (2022B). *EC\_RL\_014\_S2* ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย จำแนกตามประเภทธุรกิจ (ISIC Rev.4) 1. ธนาคารแห่งประเทศไทย. เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2022, จาก [https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=636&language=th](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=636&language=th)

รัชพล กาญจนกุล. (2020). รัชพล : ปีนีเราจะปิดตำนาน 'บ้านเอื้ออาทร' แล้ว. สำนักข่าวอิศรา. เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2021, จาก <https://www.isranews.org/content-page/item/86093-nha.html>

ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. (2021, 26 กรกฎาคม). ดัชนีราคาที่ดินเปล่าก่อนการพัฒนา ในกรุงเทพฯ-ปริมณฑล ไตรมาส 2/2564 เพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลงต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 5 ปี. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2021, จาก <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/454948>

\_\_\_\_\_. (2022, 4 มกราคม). เจาะลึกตลาดอสังหาริมทรัพย์ 2565 แนวโน้มยังแรง-กังวล โอมิครอน. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. เข้าถึงเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2022, จาก <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/454948>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2020). การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562 ทั่วราชอาณาจักร.



**101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ**  
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่  
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน  
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย

