

ความสำคัญของการวิจัยเพื่อกำหนด นโยบายที่อยู่อาศัย: กรณีราชอาณาจักรเดนมาร์ก



โดย... **บศ.ดร.กฤษภทิพย์ พานิชภักดิ์**

เดนมาร์กเป็นประเทศเล็ก เป็นเกาะในคาบสมุทร Jutland มีพื้นที่ 43,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 5.2 ล้านคน 1.4 ล้านคนอยู่ในกรุงโคเปนเฮเกน เมืองหลวงของประเทศ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 275 เทศบาล และ 14 counties เป็นประเทศที่มีมาตรฐานการอยู่อาศัย (standard of living) สูงที่สุดประเทศหนึ่งของโลก และให้ความสำคัญต่อสวัสดิการสังคมเป็นลำดับแรก¹

สถานการณ์ที่อยู่อาศัย

เดนมาร์กมีที่อยู่อาศัย 2.5 ล้านหน่วย ผู้อยู่อาศัยเฉลี่ย 2.1 คน ต่อหน่วย ขนาดที่อยู่อาศัยเฉลี่ย 108 ตารางเมตรต่อหน่วยหรือ 51 ตารางเมตรต่อคน ซึ่งเป็นขนาดเฉลี่ยที่มากที่สุดในกลุ่มประเทศ EU ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีคุณภาพดี มีสภาพใหม่ และมีประเภทที่หลากหลายทั้งในด้านการถือครอง ขนาด ราคา ทำให้ประชากรทุกระดับมีโอกาสที่จะมีที่อยู่อาศัยที่ตรงตามความต้องการของแต่ละครอบครัว²

¹ Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999 p 8.

² เรื่องเดิม หน้า 9

ที่อยู่อาศัยมีหลายประเภทคือ (1) ประเภทที่เป็นเจ้าของ (Owner-occupied dwelling) มีประมาณ 1.3 ล้านหน่วย หรือครึ่งหนึ่งของที่อยู่อาศัยทั้งหมด ขนาดเฉลี่ย 136 ตารางเมตรต่อหน่วย (2) ประเภทเช่าและประเภทสหกรณ์ (rented and co-operative dwellings) มี 1.1 ล้านหน่วย แบ่งเป็น ที่อยู่อาศัยเช่าของภาครัฐ ประมาณ 4.7 แสนหน่วย ที่อยู่อาศัยเช่าของเอกชน ประมาณ 4.6 แสนหน่วย Co-operative ประมาณ 1.5 แสนหน่วย และ ที่อยู่อาศัยเช่าของรัฐบาลท้องถิ่น ประมาณ 50,000 หน่วย

พัฒนาการตลาดที่อยู่อาศัย

ตลาดที่อยู่อาศัยของเดนมาร์กมีลักษณะเด่น คือ การมีที่อยู่อาศัยภายใต้ social housing associations ซึ่งมีอยู่ประมาณ 700 แห่ง คิดเป็นที่อยู่อาศัยร้อยละ 19 หรือประมาณ 480,000 หน่วย ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชานเมืองขนาดใหญ่

Social Housing Associations เป็นองค์กรเอกชน (private organizations) ที่มีกฎหมายรองรับและมีการติดตามประเมินผลจากรัฐบาลและเทศบาล ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนทุกระดับโดยไม่ทำกำไร ให้เช่าในราคาต่ำทุน ประชาชนสามารถเลือกสมัครเป็นสมาชิกของสมาคมที่อยู่อาศัยอันใดก็ได้ โดยไม่มีการจำกัดระดับรายได้ คนหนุ่มสาวที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ โดยแต่ละสมาคมจะมีบัญชีรอ (waiting list) เทศบาลมีสิทธิ์ที่จะจัดหน่วยพักอาศัยร้อยละ 25 ของโครงการเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมได้

ปัจจุบัน สมาคมที่อยู่อาศัยของเดนมาร์ก ประกอบด้วย 7,500 local sections โดยสมาคมหนึ่งๆ จะมี section เดียวหรือหลาย section ก็ได้ แต่ละ housing section



Tetrin Apartments เป็น Social Housing 650 หน่วยสร้างเสร็จในปี 2008¹

(มักเป็นโครงการแต่ละโครงการ) จะมีระบบการเงินที่เป็นอิสระจากโครงการอื่นๆ และจะมีการบริหารแบบประชาธิปไตย มีการเลือกตั้งคณะกรรมการมาบริหาร housing section เหล่านี้จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเทศบาลเพื่อ (1) ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการคืนเงินกู้และดอกเบี้ย (2) อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินค้ำประกันการกู้ยืม (3) อุดหนุนแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้เช่าเป็นรายบุคคล ตามระดับรายได้ ขนาดของครัวเรือน และขนาดของหน่วยพักอาศัย

social housing associations เป็นที่แพร่หลายในเดนมาร์ก มีจำนวนเพิ่มขึ้น จากปี 1950 จนถึงกลางทศวรรษ 1980s ต้นทศวรรษที่ 1980s social housing ประสบปัญหาการแบ่งแยกตลาด (market segregation) ชนกลุ่มน้อยเช่าอยู่อาศัยใน social housing เป็นจำนวนมาก ในบางชุมชน เกิดเป็นการกระจุกตัวของแรงงานชั้นล่างร้อยละ 10 ของ social housing ประสบปัญหาสภาพลักษณะผิดสนและเทศบาลใช้เป็นเหตุผลมาอธิบายว่าทำไมจึงไม่ส่งเสริมให้มี social housing ในพื้นที่ตน ในปี 1998 มีการปฏิรูปการเงินสำหรับ social housing ทำให้ในปีต่อมาที่อยู่อาศัยใหม่ใน social housing ลดลง

ในภาพรวม ตลาดที่อยู่อาศัยของเดนมาร์ก ระหว่าง 1950-1980s social housing มีอัตราเติบโตอย่างสม่ำเสมอ และมีบทบาทสำคัญในตลาดที่อยู่อาศัยเดนมาร์ก สอดคล้องสัมพันธ์กับบทบาทของที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ช่วงกลางทศวรรษ 1980s ความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยเช่ากับที่อยู่อาศัยประเภทเป็นเจ้าของ เริ่มไม่สมดุล ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องจากการปฏิรูประบบภาษีและการคัดลดการอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ตลาดที่อยู่อาศัย ในช่วงเวลาเดียวกัน บ้านเช่า

¹ ArchtRppm.Digital Library. <http://cstang.pixnet/blog> 23 January 2012



Tingbjerg, Copenhagen, Denmark. เป็นโครงการที่อยู่อาศัย Public Housing ขนาดใหญ่ สร้างในปี ค.ศ. 1950 มีผู้อยู่อาศัย 6,566 คน ร้อยละ 42 เป็นคนเดนมาร์ก ที่เหลือเป็นต่างชาติที่เป็นมุสลิม⁴



Tinggarden Cohousing in Denmark, July 1999⁵

ของเอกชนต่างๆ ก็ได้รับผลกระทบต่อกฎเกณฑ์ควบคุมบ้านเช่าฉบับใหม่ จำนวนที่อยู่อาศัยเช่าลดลง แม้ต่อมาได้มีความพยายามเสนอให้เปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่ควบคุมที่อยู่อาศัยเช่า แต่การเรียกร้องนั้นไม่มีผล

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ตลาดที่อยู่อาศัยของเดนมาร์กกลายเป็นตลาดที่เข้าถึงได้ยาก ราคาเช่าแพงขึ้นแบบเป็นเจ้าครองแพงขึ้นมากในเขตเมืองบางบริเวณ ตลาดที่อยู่อาศัยในกรุงโคเปนเฮเกนตกอยู่ในภาวะตึงตัว ประชาชนไม่สามารถเช่าที่อยู่อาศัยในตลาดเอกชนที่มีราคาแพงนั้น ทำให้รายชื่อในบัญชีรอลง social housing ยาว มีรายชื่อรออยู่เป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนมือผู้เช่าใน social housing มีน้อยกว่ายุคก่อนเป็นอย่างมาก ในปี 2002 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของเดนมาร์กมีปริมาณน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์⁶

นโยบายที่อยู่อาศัยของเดนมาร์ก

เดนมาร์กได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในการที่สามารถป้องกันผลเสียหายที่เกิดจากการเติบโตและตกต่ำของตลาดที่อยู่อาศัย⁷ ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1950s เดนมาร์กได้ประกาศนโยบายว่าจะใช้งบประมาณร้อยละ 2 ของ GDP ต่อปีเพื่อการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ในขณะที่เดียวกันประชาชนเดนมาร์กก็ต้องจ่ายร้อยละ 30 ของรายได้ต่อเดือนเป็นรายจ่ายด้านที่อยู่อาศัย⁷

⁴ <http://en.wikipedia.org/wiki/Tingbjerg> 23 January 2012.

⁵ http://www.cohousing.org/cm/article/related_denmark 23 January 2012.

⁶ European Parliament. HOUSING POLICY IN THE EU MEMBER STATES Directorate General for Research Working Document Social Affairs Series HYPERLINK "http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_en.htm" http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_en.htm

⁷ เด็องเดิม.

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เดนมาร์กให้ความสำคัญต่อบทบาทของ social housing โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบ 700 แห่งทั่วประเทศมีการดำเนินการ เงินลงทุนส่วนใหญ่ร้อยละ 91 มาจากภาคเอกชน ร้อยละ 7 มาจากเทศบาล เงินอุดหนุนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 80 มาจากรัฐบาลกลางและร้อยละ 20 มาจากเทศบาล นอกจากนี้ ยังมีการอุดหนุนรายบุคคลเป็นค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยอีกด้วย นับว่าเป็นบทบาทที่โดดเด่นของนโยบายที่อยู่อาศัยของเดนมาร์ก นอกจากนี้ Danish Housing Associations ยังมีบทบาทสำคัญในภาคประชาสังคม (civil society) สร้างการมีส่วนร่วมและการผสมผสานทางสังคม มีการเลือกตั้ง Management Board ขึ้นเพื่อดำเนินการตามความต้องการของเสียงส่วนใหญ่⁶

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดเงินลงทุน ดำเนินการค้าประกัน และให้เงินอุดหนุนแก่สมาคมที่อยู่อาศัย (housing associations) ให้การอนุมัติโครงการที่อยู่อาศัยเช่า บริหารเงินอุดหนุน การเช่า ควบคุมติดตามการก่อสร้างและการบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยและชุมชน มีหน้าที่กำกับการทำงานของ housing associations ควบคู่กับการดำเนินการวางแผน วางผังเมือง ศึกษาความต้องการที่อยู่อาศัย โดยมีกฎหมายรองรับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรลุเป้าหมายการมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกครัวเรือน⁷

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่ง คือ เดนมาร์กมีนโยบายที่มีเสถียรภาพมานานกว่า 20 ปี นโยบายค่อยๆ พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน รักษาความก้าวหน้าไว้อย่างมั่นคง สามารถประสานเรื่องที่อยู่อาศัยกับกิจกรรมการพัฒนาด้านอื่นๆ ตลอดทศวรรษที่ 1990s หลังจากปี 1992-1995 ของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มงบประมาณด้านที่อยู่อาศัย และเริ่มดำเนินการฟื้นฟูเมือง (revitalization) ในชุมชนที่อยู่อาศัยที่ทรุดโทรม จากปี 1990-1995 งบประมาณที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้ในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและชุมชน (housing regeneration activities) เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว มีเทศบาลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการมากถึง 200 จาก 275 แห่ง ที่มีทั้งหมด เน้นการให้ทุนในการวางแผนเพื่อประสานเรื่องที่อยู่อาศัยกับนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เน้นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเพื่อผู้สูงอายุ ผู้พิการและคนรุ่นใหม่ พัฒนานโยบายอย่างโดดเด่น โดยมีข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ที่อยู่อาศัยทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน⁸ เป็นรากฐานสำคัญ

ระบบการเงินเคหการ

ระบบการเงินเคหการของเดนมาร์ก ได้ชื่อว่าเป็นระบบการเงินเคหการที่ดีที่สุดอันดับหนึ่ง ตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยในเดนมาร์ก⁹ Mortgage Market เป็นตลาดสินเชื่อที่พัฒนามากที่สุดประเทศหนึ่งในยุโรป การปล่อยสินเชื่อส่วนใหญ่มาจาก Mortgage Banks 10 แห่ง (85% ของสินเชื่อทั้งหมด) ที่เหลือมาจากธนาคารพาณิชย์และ Savings banks สินเชื่อมีลักษณะคอกเบี้ยคงที่ การให้กู้ยืมอยู่ภายใต้กรอบ Mortgage Credit Act เงินกู้ส่วนใหญ่ได้จาก Mortgage Bank ออกหุ้นกู้ที่มีความมั่นคง กฎหมายหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้และควบคุม Mortgage Banks เข้มงวดในช่วง 200 ปี ไม่มีประวัติเรื่องผู้ถือหุ้นไม่ได้รับเงินคืนจาก Mortgage Bond ของ Mortgage Banks เลย จึงนับได้ว่า เดนมาร์กมีระบบหุ้นกู้ที่อยู่อาศัย (Mortgage Bond) ที่ก้าวหน้าที่สุดในโลก และยังเป็นตลาด Mortgage Bond ที่ใหญ่ที่สุดในยุโรปเมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศ (เกือบ 100% ของ GDP) LTV กู้ได้สูงถึง 80% ยาวถึง 30 ปี ดอกเบี้ยคงที่ได้ถึง 30 ปี แต่ระยะหลังดอกเบี้ยคงที่จะปรับทุก 1-10 ปี ระยะสั้นลงเพราะดอกเบี้ยต่ำกว่าธนาคาร

⁶ เคียงเคิม.

⁷ เคียงเคิม.

⁸ เคียงเคิม.

⁹ กิตติ พัฒนพงษ์พิบูลย์ และ บุชรา ศรีพานิชย์

Mortgage Banks ได้ชื่อเป็น "ธนาคาร" แต่ไม่รับฝากเงิน ทำหน้าที่ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ออกหุ้นกู้โดยเอาสัญญาเงินกู้ที่อยู่อาศัย ในบัญชีเป็นประกันการออก เรียกว่า "Mortgage Bond" Mortgage Bond เป็น "ตราสารหนี้ระยะยาว" มีการซื้อขายในตลาดทุน มีความมั่นคงสูง เพราะมีหลักประกัน 2 ชั้น 1. สถาบันการเงินเป็นผู้ออก และรับผิดชอบการชำระคืนและดอกเบี้ย 2. มีสินเชื่อส่งหาบริษัทในบัญชีสถาบันการเงินจดทะเบียนนุริมสิทธิ์เป็นประกัน เดิมการออก Mortgage Bond ใช้เพื่อสนับสนุนการซื้อที่ดิน Mortgage Bond มีความมั่นคงเหมือนหุ้นกู้รัฐบาล มีความมั่นคงสูงกว่าหุ้นกู้ปกติ เนื่องจากมีกฎหมายให้กำหนดมูลค่าค้ำประกันทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ค้ำประกันกว่ามูลค่าหุ้นกู้ที่ออก Mortgage Bond เป็นตราสารหนี้ที่มีการซื้อขายในตลาดทุน สามารถออกเป็น Bearer Bonds Mortgage Bond ทำให้สินเชื่อระยะยาวอัตราดอกเบี้ยคงที่ได้

แม้ว่าเดนมาร์กจะมีนโยบายที่อยู่อาศัย มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและระบบการเงินเคหาการที่โดดเด่นเช่นนี้ เดนมาร์กก็ยังมีปัญหาที่อยู่อาศัยคือ ที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินกำลังความสามารถในการจ่ายของประชาชนจำนวนมาก ประกอบกับการมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายอย่างเช่น การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ปัญหาการตกงาน สถานะทางสังคมเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัยใน social housing แย่ลง นอกจากนี้ ที่อยู่อาศัย 250,000 หน่วย มีสภาพทรุดโทรมไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

นโยบายที่อยู่อาศัยในช่วงหลัง

นวัตกรรมนโยบายที่อยู่อาศัยของเดนมาร์กในระยะหลังเน้นใน 2 เรื่อง คือ (1) การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยกับ (2) ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยดำเนินการส่งเสริมการฟื้นฟูชีวิตชุมชน (revitalization) มาตั้งแต่ปี 1993 โดยใช้การร่วมมือกับภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน มีกระทรวงต่างๆ 6 กระทรวงมาร่วมทำงานร่วมกันตามแผนปฏิบัติการของชาติ (national actions) รวมพลังเทศบาลต่างๆ ในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยผสมผสานอย่างใกล้ชิดกับนโยบายทางสังคม จนเรียกได้ว่า นโยบายที่อยู่อาศัยเป็นการสร้างชุมชน คือ ไม่ใช่ยกระดับเฉพาะตัวบ้าน แต่รวมถึงสภาพแวดล้อมของเมือง การสร้างให้เกิดการประสานทางสังคม

องค์กรกำกับดูแลด้านที่อยู่อาศัย¹²

ก่อนปี ค.ศ. 2001 มี 2 หน่วยงานคือ Ministry of Housing และ Ministry of Economic Affairs โดยหน่วยงานอิสระ The Danish Supervisory Authority มีกฎหมาย Mortgage Credit Act ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 1850 และมีการออก Mortgage Credit Act 1989 Amended 2000 ปลายปี 2001 มีการปรับเปลี่ยนโดยยุบ the Ministry of Housing and Urban Affairs ทำให้หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง กลายเป็นหน่วยงานย่อยๆ ในหลายกระทรวง กระทรวงที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ the Danish Ministry of Economic and Business Affairs

The National Social Housing Organization เป็นองค์กรที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพรรค the Social Democratic และ the Ministry of Housing and Urban Affairs แต่เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ และยุบกระทรวงที่อยู่อาศัยไป ก็ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในนโยบายด้าน social housing โดยเมื่อต้นปี 2002 รัฐบาลประกาศนโยบายที่จะให้ผู้อยู่อาศัยใน social housing และในโครงการของเอกชน สามารถซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ในกรณี คณะกรรมการระหว่างกระทรวง (internal inter-ministerial) กำลังร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการปฏิบัติ และเพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบาย และนำเสนอเมื่อต้นปี 2003

¹² พัลลภา กฤตยานวิธ

สถานการณ์ปัจจุบัน

การให้ความสำคัญแก่นโยบายที่อยู่อาศัยลดลง ในเดือนมกราคม 2001 การอภิปรายนโยบายเพื่อการเลือกตั้งไม่ได้มีการกล่าวถึงนโยบายและปัญหาที่อยู่อาศัย และในช่วงที่ผ่านมา เปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับนโยบายเมือง (urban policy) มากกว่า ซึ่งการพัฒนาเมืองยังทำให้ที่อยู่อาศัยมีราคาสูงเกินความสามารถในการจ่ายของประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ภาคเอกชนไม่นิยมจัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่า ทำให้บัญชีรอสำหรับ social housing มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ปัญหาและความท้าทายในตลาดที่อยู่อาศัยของเดนมาร์กในปัจจุบันคือ

- การกระจุกตัวของผู้อยู่อาศัยและชนกลุ่มน้อยในโครงการ social housing หลายโครงการ
- ปัญหาการจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนที่มีปัญหาด้านต่างๆ
- การเข้าถึงที่อยู่อาศัย
- การขาดประสิทธิภาพในการก่อสร้างเทคนิคการก่อสร้างและคุณภาพงานสถาปัตยกรรมไม่ดี
- ตลาดที่อยู่อาศัยเช่าไม่มีประสิทธิภาพและการขาดการนำที่อยู่อาศัยที่มีอยู่มาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพ
- การขาดการทำนุบำรุง ดูแลรักษาที่อยู่อาศัย ปลดปล่อยให้ทรุดโทรม
- มีการผลิตที่อยู่อาศัยแบบเป็นเจ้าของในจำนวนน้อยมาก
- ขาดความคิดริเริ่มจากทางการเมือง

และคาดว่าปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะรุนแรงขึ้นอีกใน 5 ปีข้างหน้า

ในปี 2001 มีการเลือกตั้ง พรรค Liberal-conservative ได้เป็นรัฐบาลเปลี่ยนจากพรรค Social Democratic & Social Liberal ที่บริหารประเทศมาเกือบ 10 ปี พรรค Liberal-conservative ให้ความสำคัญกับบทบาทภาครัฐในปรับปรุงประเทศรัฐสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วม ให้มีความยั่งยืน เทศบาลและมณฑลต่างๆ ต้องมีกลไกที่มุ่งรับมือครอบครองสังคม ภาคเอกชนและองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ต้องมุ่งสู่งานเพื่อสังคมมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา มีการให้ความสำคัญต่อการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และใช้การเป็นหุ้นส่วนนั้นในการดำเนินงานโครงการต่างๆ ด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย¹³

ตลาดที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงโคเปนเฮเกนยังคงเครียดมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมา กฎหมายที่ควบคุมเรื่องที่อยู่อาศัยเช่าที่เป็นอุปสรรคต่อการที่ภาคเอกชนในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ทำให้ครัวเรือนของคนหนุ่มสาวประสบปัญหาที่อยู่อาศัยเกินความสามารถในการจ่าย และปัญหาการย้ายที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน กลุ่มที่มีปัญหามากคือ ครูและพยาบาลกลุ่มหนุ่มสาว

ในช่วงที่ผ่านมา เทศบาลหลายแห่งได้ขายอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาล ซึ่งทำให้ทางออกของการที่ช่วยเหลือผู้ที่มีปัญหาที่อยู่อาศัยจำกัด ทำได้ยากขึ้น ปัจจุบัน เทศบาลมีกฎหมายรองรับ สามารถจำหน่ายที่อยู่อาศัยใน social housing estates ได้ โครงการ social housing ขนาดใหญ่หลายโครงการมีการกระจุกตัวของชนกลุ่มน้อยแรงงานข้ามชาติ นอกจากนั้น เทศบาลยังสามารถยกเลิกบัญชีรอได้ ซึ่งส่งผลต่อปัญหาที่อยู่อาศัยมากเนื่องจากโครงการเหล่านี้มีบทบาทในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มพิเศษต่างๆ เช่น กลุ่มแรงงานในท้องถิ่น กลุ่มผู้ที่มีอายุมากกว่า 50 ปี และไม่มีบุตร เป็นต้น

การวิจัยด้านที่อยู่อาศัย

Danish Building and Urban Research ก่อตั้งขึ้นในปี 1947¹⁴ เป็นหน่วยงานหลักในการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยในประเทศเดนมาร์ก มีหน้าที่ติดตามความต้องการงานวิจัยที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพร้อมๆ กับการมีโครงการวิจัยของตนเองเนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา นโยบายที่อยู่อาศัยถูกละเลย การวิจัยจึงมุ่งไปที่ปัญหาที่อยู่อาศัยเฉพาะเรื่องที่มีปัญหารุนแรง เช่น เรื่องชุมชนที่มีปัญหา สถาบันฯ เห็นว่า การวิจัยภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัยและการวางแผนการวิจัยในระยะยาว

¹³ Hedvig Vestergaard, 2002 หน้า 4.

¹⁴ The Danish Building Research Institute (SBI) <http://www.en.sbi.dk/about-sbi/legal>

เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ จึงได้มีการกำหนดชุดการวิจัยที่สำคัญ 10 ชุดวิจัย คือ

1. ที่อยู่อาศัยในบริบททางสังคม : ที่อยู่อาศัยและรัฐสวัสดิการ (Housing in a social context_housing and welfare state)
2. การถือครองที่อยู่อาศัย : ภาคที่อยู่อาศัย ตลาดที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ในท้องถิ่น การถือครองแบบผสม (Housing tenures_housing sectors, local housing markets, mixed tenures)
3. ผลกระทบจากนโยบายที่อยู่อาศัย : การอุดหนุนประเภทต่างๆ การชกกฎหมาย และมาตรการ (Effects of housing policy-subsidies and regulation)
4. การย้ายบ้านและความนิยม (Mobility and housing preferences)
5. ขรรมาภิบาลและที่อยู่อาศัย (Governance and housing)
6. ที่อยู่อาศัยกับการแบ่งแยกทางสังคม (Housing and social exclusion)
7. การเลือกที่อยู่อาศัยกับความมีเอกลักษณ์ (Housing consumption and identity)
8. ที่อยู่อาศัยและการดูแลสำหรับกลุ่มพิเศษ (Housing and care for special group)
9. สถาปัตยกรรมที่อยู่อาศัย-การออกแบบและวางผัง (Architecture-housing design and site plans)
10. การพัฒนาที่ยั่งยืนของภาคที่อยู่อาศัย (Sustainable development of the housing sector)

ปัจจุบัน งานวิจัยมักเป็นการวิจัยในเรื่องเฉพาะหน้ามากกว่า งานวิจัยที่มองในระยะยาวหรืองานวิจัยในเชิงรุกเพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ในอนาคต การวิจัยที่ดำเนินการมักเป็นเรื่องเฉพาะแต่ละ เรื่องไม่เกี่ยวข้องกัน ยิ่งไปกว่านั้น การประกาศนโยบายของรัฐบาล มักใช้ "ความเชื่อ" มากกว่า "ความรู้" ที่ได้จากการวิจัย สิ่งท้าทาย ที่กำลังเผชิญอยู่คือ การรวบรวมงานวิจัยที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย การพัฒนาความสำคัญในการวิจัยระดับนานาชาติ และการประสาน ความร่วมมือในการวิจัย การอบรมและการสร้างงานวิจัยเพื่อให้เกิด นักวิจัยด้านที่อยู่อาศัยรุ่นใหม่ การจัดหาทุนเพื่อการทำงานวิจัย ระยะยาวและการวิจัยเชิงกลยุทธ์

การตั้ง A Center for Housing Research

หลังจากทบทวนสถานการณ์และ ปัญหาที่อยู่อาศัย และการวิจัยด้านที่อยู่ อาศัยตามที่กล่าวมาแล้ว Danish Building and Urban Research เสนอให้มีการจัดตั้ง A center for Housing Research โดยมี วัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อสร้างความเข้มแข็ง ในการประสานงานวิจัยด้านที่อยู่อาศัยข้าม ศาสตร์และข้ามสถาบัน (2) เพื่อดำรงรักษา สถานะและความสัมพันธ์ด้านการวิจัยใน ระดับนานาชาติ (3) เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ การวิจัยด้านที่อยู่อาศัยโดยประสานงาน กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงคณะกรรมการต่างๆ (4) เพื่อจัดให้มี โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประสาน ความร่วมมือและสื่อสารกันเพื่อที่จะทำให้เกิดการประสานกันระหว่างนักวิจัยด้านที่อยู่ อาศัยอย่างกว้างขวาง

ในระยะยาว A center for Housing Research จะต้องพัฒนาไปสู่การมียุทธ- ศาสตร์การวิจัยด้านที่อยู่อาศัยที่ทันสมัย และชัดเจนยิ่งขึ้น มีการสื่อสารได้ตอบกัน ระหว่างนักวิจัยและคณะกรรมการวิจัย นำไปสู่การมีผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์โดยตรง ต่อผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่อยู่ อาศัย ผู้ผลิตที่อยู่อาศัยและผู้บริโภคที่อยู่ อาศัย

ความสำคัญของการวิจัย เพื่อกำหนดนโยบาย

นโยบายที่อยู่อาศัยเป็นนโยบาย สาธารณะ นโยบายสาธารณะ¹⁸ เป็นกลุ่มของ กิจกรรมที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีการแสดง

¹⁸ กุลทลพิทย พานิชภักดิ์

ออกของเป้าประสงค์หรือสภาพการณ์อันพึงปรารถนา เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลและเป็นการที่รัฐมอบหมายหน้าที่ในการจัดทำแผนงานหรือโครงการประกอบด้วยกิจกรรม ทรัพยากร องค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การกำหนดนโยบายย่อมจะมีผลเกิดตามมาไม่ว่าจะเป็นผลที่รัฐตั้งใจหรือไม่

ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ๆ 5 ขั้นตอน คือ (1) การศึกษาปัญหา (Policy Problem) (2) การกำหนดทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (4) ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) (5) การวัดระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy Performance)

นโยบายมีความสำคัญ เพราะเป็นแนวทางการดำเนินงานไปสู่อนาคต ในการกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมี (1) จินตนาการ Imagination (2) ความคิดสร้างสรรค์ Creative Thinking และ (3) สารสนเทศ Information ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงข้อมูล (data) แต่ต้องเป็นข้อมูลผ่านการวิเคราะห์วิจัย เป็นข้อมูลข่าวสาร (information) ที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจนโยบาย และประชาสังคม สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายในระยะต่อไป หรือปรับปรุงนโยบายที่มีอยู่เดิมได้ การวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็น เพื่อที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือการกำหนดนโยบายใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ผลจากการศึกษาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย^๒ พบว่าในระดับชาติ กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก คือ (1) การกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนและผังการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (2) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน กฎหมายเพื่อการกำกับดูแลและส่งเสริมการทำงานของตลาดที่อยู่อาศัย (3) การปฏิบัติ คือ การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย การผลิตที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปการ เทคโนโลยีการก่อสร้าง การพัฒนาชุมชน การดูแลรักษาบริหารจัดการชุมชน การปรับปรุงชุมชน ตามนโยบายและแผนที่ได้กำหนดไว้ และ (4) การติดตามและประเมินผล ประเมินผลนโยบายและการปฏิบัติ การศึกษาวิจัย การจัดการความรู้ การสร้างฐานข้อมูล (5) การทบทวนปรับปรุง นโยบาย การดำเนินงาน โดยการนำความรู้ที่ได้จากชั้นการติดตามประเมินผลมาใช้ในการปรับปรุง

ผลการศึกษาสถานการณ์และปัญหาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่ผ่านมา นอกจากพบว่า ประเทศไทยขาดทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยในระดับชาติที่ประสาน ต่อเนื่อง และสัมพันธ์กัน ขาดการวางแผนและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน ทำให้ผลที่ได้จากการดำเนินงาน เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังพบว่า ประเทศไทยขาดการติดตามประเมินผลทั้งการประเมินผลนโยบายและการประเมินผลการปฏิบัติ ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบประเมินผลนโยบาย แม้ว่าการศึกษาติดตามนโยบายที่อยู่อาศัยของไทยมีอยู่ไม่น้อย แต่เป็นงานวิจัยเป็นเรื่องย่อยๆ เฉพาะเรื่องไม่ได้บูรณาการเป็นการวิจัยที่จะนำไปใช้เพื่อกำหนดหรือการปรับปรุงนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยในระดับชาติได้

สถานการณ์ด้านการวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทยจึงไม่แตกต่างจากสถานการณ์ด้านการวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยในเคนมาร์กในปัจจุบัน คือ ขาดการวางแผนด้านการวิจัยในระยะยาว ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ความตระหนักในความสำคัญของการมีงานวิจัยเพื่อกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายจึงไม่ได้มีรากฐานมาจากความรู้ นโยบายจึงมีลักษณะเป็นนโยบายเฉพาะหน้า ระยะสั้น ไม่ต่อเนื่อง

^๒ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ต่างจากวิธีการกำหนดนโยบายของเดนมาร์กในยุคก่อน ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่า มีจุดเด่นในเรื่องการพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง

เนื่องจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคมเพียงอย่างเดียว แต่การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองเป็นเรื่องเดียวกันที่ส่งผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งผลอย่างยิ่งต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรต้องหันกลับมาทบทวน ให้ความสำคัญแก่การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย การมีการวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยในระยะยาว และพิจารณาเรื่ององค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย และหน่วยงานวิจัยด้านที่อยู่

อาศัยของเราว่าควรเป็นอย่างไร ควรเป็นหน่วยงานเฉพาะเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีนโยบายระยะยาวในการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามปฏิญญาสากล การมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

รายการอ้างอิง

- กิตติ พัฒนพงศ์พิบูลและบุษรา ศรีพานิชย์ "ระบบการเงินที่อยู่อาศัยในยุโรป" เอกสารประกอบการบรรยายในโครงการอบรมหลักสูตรการเงิน เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Finance Training Program) รุ่นที่ 4 การเคหะแห่งชาติ ร่วมกับสมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย ระหว่างวันที่ 10-31 ตุลาคม 2549 ณ โรงแรมฟอร์จูน ด.วิเศษเกษ
- คุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์. "นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์" เอกสารประกอบการสอน หลักสูตรเคหะพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553.
- พิลลภ กฤตยานวิธ. "ระบบการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศเดนมาร์ก" วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฉบับที่ 29 เมษายน 2545 หน้า 28-31
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานขั้นสมบูรณ์โครงการศึกษาองค์กรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอการเคหะแห่งชาติ 2554.
- Bob Pannell, "Denmark: Probably the best housing finance system in the world?" Head of Research and Analysis, CML 2003.
http://www.google.co.th/ur?sa=t&rct=j&q=%E2%80%9Cdenmark%20probably%20the%20best%20housing%20finance%20system%20in%20the%20world%3F%E2%80%9D&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cml.org.uk%2Ffilegrab%2Fpdf_pub_hf_603.pdf.pdf%3Fref%3D3367&ei=yiEKT6HdDYPtAfq2rkF&usq=AFQjCNFz0gZhRhWGHM3LW87T891NOh51xw
- European Parliament. Housing Policy in the EU Member States. Directorate General for Research Working Document Social Affairs Series
http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_en.htm

Hedvig Vestergaard. "Danish housing system, policy trends and research" Paper prepared for the ENHR seminar on "Affordable Housing" in the Department of the Environment and Local Government, Custom House, Dublin 1 on the 6 December 2002 Dublin, Ireland, Housing and Urban Research Division Danish Building and Urban Research, Box 119, 2970 Hørsholm Denmark.

http://www.sbi.dk/download/pdf/center_for_boligforskning/danish_housing_dublin.pdf

Ministry of Housing and Urban Affairs, Housing, Building and Urban Affairs in Denmark. 1999.

http://people.plan.aau.dk/~est/Valuation/BBR/housing_building_and_urban_affairs_in_denmark.pdf

The Danish Building Research Institute (SBI) <http://www.en.sbi.dk/about-sbi/legal>

