

# นโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้าน : กรณีศึกษาประเทศไอร์แลนด์

## The Policies to End Homelessness : A Case Study of Ireland

รพี ทาปทา

Rapee Tapta

สาขาวิชาปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

Local Government Program, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Ubon Ratchathani Rajabhat University

rapee.t@ubru.ac.th

Received: June 6, 2022

Revised: August 19, 2022

Accepted: September 6, 2022

### บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สถานการณ์และปัญหาคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ และ 2) นโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์ วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร รายงานประจำปีของรัฐบาล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาของคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ ระหว่าง ปี 2018-2022 โดยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาผ่านกระบวนการค้นหาแก่นสาระ แล้วนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า 1) สถานการณ์และปัญหาคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์ จำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศนั้นลดลงอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยในปี 2021 จำนวนคนไร้บ้านมีเพียง 7,991 คน แต่จำนวนคนไร้บ้านได้เพิ่มขึ้นไปถึง 10,000 คน ใน ปี 2022 เนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับการจัดหาบ้าน/ที่พักอาศัยให้แก่ผู้ไร้บ้านเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยสาเหตุสำคัญของการกลายเป็นคนไร้บ้าน จึงทำให้การลดลงของคนไร้บ้านภายในประเทศเกิดขึ้นเพียงระยะเวลาสั้น ๆ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนไร้บ้านในระยะยาว 2) นโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์ มีทั้งหมด 5 นโยบาย โดยแบ่งเป็น 3 นโยบายระดับชาติ และ 2 นโยบายระดับท้องถิ่น โดยทุกนโยบายมุ่งเน้นไปที่การสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยใหม่จำนวนมากในทุกปี ตั้งแต่ ปี 2018 ถึง ปี 2030 นอกจากนี้รัฐบาลไอร์แลนด์ยังมีเงินสนับสนุนและมีบริการสินเชื่อกู้ยืมสำหรับประชาชนผู้ที่ต้องการซื้อบ้านหลังแรก เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดคนไร้บ้านรายใหม่ในอนาคต และเพื่อความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน รัฐบาลควรพัฒนาทักษะอาชีพ รวมทั้งลดหน่วยงานและกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนลงเพื่อประหยัดงบประมาณ

**คำสำคัญ:** นโยบายสาธารณะ คนไร้บ้าน ประเทศไอร์แลนด์ รัฐบาล

### Abstract

The objectives of this research were 1) to investigate homelessness situation in Ireland and 2) to study the policies which Irish government implemented for reducing and ending homelessness. Qualitative methods including collecting data from the documents,

government's reports, annual reports, and related studies were employed. The policies related to homelessness which Ireland's government applied between 2018 to 2022 were focused. Thematic analysis method was utilized to analyze the collected data and descriptive research report of the study were presented.

The findings were categorized into two themes: 1) the homelessness situation in Ireland and five policies which Irish government implemented to end homelessness. For the first theme, it was found that the number of homeless people unsustainably declined. In 2021, the number of homeless was 7,991; however, it increased again to 10,000 in 2022. This was possibly due to the government focused on providing accommodations which was short-term solution rather than centered on the causes of being homeless, that is, debts and drug addiction. The homeless number was thus shortly declined while the long-term problems were still unsolved; and 2) five policies including three national level and two local level policies were found to be implemented. All of policies geared toward provision of the people with houses/residence in Ireland through "delivering" and "price controlling" strategies. In so doing, since 2018 there have been huge amounts of house/residence constructions, and this would continue to 2030. Besides, the government also subsidized and provided loan schemes to support the first-time house buyers to prevent the new cases of homelessness. The Ireland government should improve the working skills of homeless people, as well as, reducing the redundant activities and organizations which related to homelessness to minimize the expenditure.

**Keywords:** public policy, homelessness, Ireland, government

## บทนำ

คนไร้บ้าน หมายถึงบุคคลที่ไม่มีบ้านหรือสถานที่พักอาศัยถาวร (Permanent Accommodation) หรือไม่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรตามกฎหมาย เป็นกลุ่มเปราะบาง (Insecure Group) ที่มีคุณภาพชีวิตต่ำ ต้องอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความรุนแรงหรือความแออัด ใช้ชีวิตภายใต้ความไม่แน่นอน และไม่มีความปลอดภัย (Insecure Environment) มีความเป็นอยู่ด้านที่พักอาศัยต่ำ กล่าวคือเป็นบุคคลผู้ซึ่งต้องพักอาศัยในบริเวณถนน พื้นที่สาธารณะ เช่น ป้ายรถสาธารณะ สวนสาธารณะ หรือสถานพักพิงชั่วคราว หรือค่ายสำหรับผู้ลี้ภัย การเป็นคนไร้บ้านอาจเกิดจากสาเหตุด้านการเงิน การเมืองหรือจากปัญหาส่วนตัว เช่น ปัญหาด้านสุขภาพทั้งทางกายภาพและจิตใจ จึงทำให้กลุ่มคนไร้บ้านมักจะขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือและสวัสดิการต่าง ๆ จากทั้งภาครัฐและเอกชน จนนำไปสู่การเป็นคนไร้บ้านในที่สุด ปัญหาคนไร้บ้านเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานปัญหาหนึ่งของโลก อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในปัญหาที่แก้ไขยากที่สุดด้วยเช่นกัน โดยสังเกตได้จากการที่หลายประเทศทั่วโลกต่างพยายามแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านผ่านนโยบายและวิธีการต่าง ๆ มากมายมาโดยตลอด เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรรัฐและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Governmental Organizations : NGOs) การเปิดรับบริจาค การสร้างที่พักพิงชั่วคราว (Shelter) การสร้าง กระตุ้น และแรงจูงใจเกี่ยวกับเรื่องคนไร้บ้าน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้

เกิดขึ้นในสังคม ตลอดไปจนถึงภาครัฐที่ได้มีการออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือและเยียวยา กลุ่มคนเปราะบางเหล่านี้ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้สำเร็จ อีกทั้งจำนวนของผู้ไร้บ้านก็ยังคงเพิ่มขึ้น ทุกปี ทั้งจากประเทศที่กำลังพัฒนา ประเทศยากจน หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีรายได้ต่อหัวของ ประชากรสูงกว่ามาตรฐานก็ตาม สาเหตุที่ทำให้บุคคลธรรมดากลายเป็นคนไร้บ้านนั้นเกิดได้จากหลายปัจจัย เช่น ปัญหาจากเรื่องของการขาดแคลนรายได้ ปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัว หรือปัญหาส่วนตัว อย่างเช่นปัญหาด้านทั้งสุขภาพทางกายภาพ (Physical Illness) และสุขภาพทางจิต (Mental Illness) รวมไปถึงจนถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดการผังเมือง (Urbanization) และรัฐสวัสดิการ (State-Welfare) ปัญหาคนไร้บ้านได้ทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2 ปีที่ผ่านมา ที่ทั่วโลกได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสาธารณสุขขนาดใหญ่จากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 ซึ่งมีส่วน เร่งให้จำนวนของคนไร้บ้านพุ่งสูงขึ้นจนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (Invisible People, ออนไลน์) เช่น ปี 2017 ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีจำนวนคนไร้บ้านรวมทั้งสิ้น 550,996 คน ต่อมาในปี 2019 จำนวนของคนไร้บ้าน เพิ่มขึ้นเป็น 567,715 คน และในปี 2020 ภายหลังจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 จำนวนคนไร้บ้านในสหรัฐอเมริกาได้สูงขึ้นอีกถึง 580,466 คน (National Alliance to End Homelessness, 2021) เช่นเดียวกันกับในสถานการณ์คนไร้บ้านในสหภาพยุโรปในช่วงปี 2013-2019 ที่ผ่านมา จำนวนของคนไร้บ้านนั้นได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Fondation Abbé Pierre and FEANTSA, 2020) โดยเฉพาะในประเทศเยอรมันที่มีจำนวนคนไร้บ้านสูงถึง 450,000 คน และสหราชอาณาจักรมีคน ไร้บ้านถึง 280,000 คน (Shelter England, 2019) ยกเว้นประเทศฟินแลนด์ซึ่งเป็นเพียงประเทศเดียว ในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union) ที่ประสบความสำเร็จในด้านการแก้ไข ป้องกัน ความเสี่ยง และสามารถลดจำนวนคนไร้บ้านได้อย่างชัดเจนตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา โดยในปี 1987 ประเทศฟินแลนด์มีจำนวนคนไร้บ้านสูงถึง 18,000 คนทั่วประเทศ แต่ในปี 2020 จำนวนคนไร้บ้าน ในฟินแลนด์ได้ลดลงเหลือเพียง 4,341 คน (The Housing Finance and Development Centre of Finland, ARA, 2021) ถึงแม้ว่าจะเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 ที่ได้ทำลายระบบ เศรษฐกิจและสาธารณสุขของหลายประเทศลงก็ตาม โดยนโยบายหลักที่ประเทศฟินแลนด์ใช้เพื่อเป็น นโยบายในการลดจำนวนคนไร้บ้านนั้นถูกเรียกว่า นโยบายบ้านต้องมาก่อน (Housing First Policy) และหลายประเทศทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา บราซิล เป็นต้น ก็ได้ำนานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ เช่นกันแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จเหมือนประเทศฟินแลนด์

อย่างไรก็ตามท่ามกลางจำนวนคนไร้บ้านที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลก ยังมีอีกหนึ่งประเทศในกลุ่มประเทศ สมาชิกสหภาพยุโรปที่สามารถลดจำนวนคนไร้บ้านได้เช่นกัน ซึ่งก็คือประเทศไอร์แลนด์ โดยที่ก่อนหน้านี้ เพียงไม่กี่ปี จำนวนคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ก็มีลักษณะไปในทิศทางเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก คือมีจำนวนคนไร้บ้านสูงขึ้นทุกปี ในปี 2014 (พ.ศ. 2557) ประเทศไอร์แลนด์มีจำนวนคนไร้บ้านอยู่ที่ 3,200 คน และได้พุ่งสูงขึ้นมากกว่า 10,000 คน ภายในปี 2019 (Cillian Sherlock, 2022) แต่ภายหลังจากนั้น จำนวนคนไร้บ้านกลับลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญที่แม้ว่าจะมีโรคระบาดเกิดขึ้นแต่จำนวนคนไร้บ้าน กลับลดลงไปอยู่ที่ 7991 คน ในปี 2021 (Focus Ireland, 2022) ในงานวิจัยฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นไปที่ การศึกษาถึงนโยบายในการจัดการปัญหาคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ ในช่วงปี 2018-2022 ที่จำนวนของ คนไร้บ้านลดลงและเพิ่มขึ้นอีกครั้ง ว่าประเทศไอร์แลนด์มีวิธีการหรือนโยบายอย่างไร ในการลดจำนวนคนไร้ บ้านภายในประเทศ และค้นหาสาเหตุว่าทำไมจำนวนคนไร้บ้านถึงได้กลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้ง โดยที่งานวิจัย ฉบับนี้จะศึกษาตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ของประเทศไอร์แลนด์ นโยบายสาธารณะ โครงการ/กิจกรรมที่ภาครัฐดำเนินการในระดับชาติ (National Level) และระดับท้องถิ่น (local Level)

รวมไปจนถึงกลุ่มองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) ที่เข้ามามีบทบาทในการลดจำนวนคนไร้บ้านในไอร์แลนด์ด้วยเช่นกัน

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และปัญหาคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์
2. เพื่อศึกษานโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์

### ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของคนไร้บ้าน

คำว่า “คนไร้บ้าน” เป็นหนึ่งในคำที่มีความยากในการจำกัดความหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัจจัยและเงื่อนไขที่นำพาบุคคลธรรมดาคนหนึ่งกลายเป็นคนไร้บ้านนั้นมีอยู่มากมาย และขึ้นอยู่กับสถานะทางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่นั้น ๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นคำว่า “คนไร้บ้าน” จึงถูกนิยามและจำกัดความหมายไปอย่างหลากหลาย ทุกประเทศและองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลกต่างนิยามคำว่า “คนไร้บ้าน” ตามลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของตัวเองและให้ความหมายของคนไร้บ้านในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น บิล เอ็ดการ์ (Bill Edgar, 2009) ได้แบ่งกลุ่มของคนไร้บ้านออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ไร้ที่พักอาศัย (Roofless Group) กล่าวคือ คนไร้บ้านกลุ่มนี้ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ยากลำบาก (Rough Conditions) หรือพักอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว (Emergency Shelter) 2) กลุ่มผู้ไร้บ้าน (Houseless Group) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่จำเป็นต้องพักอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงเนื่องจากการอพยพย้ายถิ่นฐาน (Immigration) หรือกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิงสำหรับคนไร้บ้านโดยเฉพาะ (Accommodation for Homeless) รวมไปถึงกลุ่มบุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวหลังจากอาศัยอยู่ในสถานต่าง ๆ เป็นเวลานาน เช่น เรือนจำ หรือโรงพยาบาล เป็นต้น 3) กลุ่มเปราะบาง (Insecure Group) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการกลายเป็นคนไร้บ้าน เช่น อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความรุนแรง มีภัยคุกคามและไม่มีความปลอดภัย เป็นต้น และ 4) กลุ่มผู้มีคุณภาพชีวิตต่ำ (Inadequate Group) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งเพียงชั่วคราว ไม่มีที่พักถาวร (Temporary residence) รวมไปถึงกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านหรือห้องพักที่มีความหนาแน่นจนเกินไป (Overcrowding) (Bill Edgar, 2009)

ในขณะเดียวกัน ในปี 1998 องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ก็ได้นิยามคำที่คล้ายกับคำว่าคนไร้บ้าน ซึ่งองค์การสหประชาชาติเรียกคนกลุ่มนั้นว่า “ครัวเรือนไร้บ้าน” (Homeless Household) ซึ่งหมายถึง ครอบครัวหรือครัวเรือนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยถาวรซึ่งอาจพักอาศัยอยู่บริเวณถนน ป้ายรถเมล์ ท่าเรือ หรือสถานที่สาธารณะอื่น ๆ และกลุ่มครัวเรือนไร้บ้านนี้จะย้ายถิ่นฐานพร้อมสัมภาระของตนเองตลอดเวลา (United Nations, 1998) ซึ่งต่อมาองค์การสหประชาชาติก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความของครัวเรือนไร้บ้าน เป็น “คนไร้บ้าน” เช่นเดียวกับสถาบันอื่น ๆ (United Nations, 2021) เช่น European Federation of Organizations Working on Homelessness (FEANTSA) และ Secretary-General of the United Nations ที่ให้ความหมายของคนไร้บ้านว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่พักอาศัยอยู่บริเวณถนน ในพื้นที่เปิดโล่ง (Open Space) หรือกลุ่มบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราว ค่ายสำหรับผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพ (Camp) รวมไปถึงบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในรถหรือยานพาหนะเช่นกัน องค์การสหประชาชาติยังได้ระบุเพิ่มเติมว่า กลุ่มบุคคลไร้บ้านนั้นเป็นกลุ่มบุคคลที่มีคุณภาพชีวิตต่ำและไม่มีความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย สอดคล้องกับคำนิยามของ สถาบันคนไร้บ้านโลก ที่ได้จำแนกคนไร้บ้านออกเป็น 3 กลุ่มหลัก (Institute of Global Homelessness, 2019) ดังนี้ 1) กลุ่มบุคคลที่ไม่มีบ้าน 2) กลุ่มบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราว

และ 3) กลุ่มบุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายและมีระดับคุณภาพชีวิตต่ำ นอกจากนี้สถาบันคนไร้บ้านโลกยังได้ให้ความหมายของคนไร้บ้านเพิ่มเติมว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีบ้านเนื่องจากความไม่มั่นคงทางรายได้ หรือเป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ข้างนอกอาคาร

ความหมายของคนไร้บ้านสำหรับประเทศไอร์แลนด์นั้นได้ถูกนิยามลงในกฎหมายว่าด้วยการเคหะหรือ Housing Act (Government of Ireland, 1988) ในมาตรา 2 ว่า บุคคลที่จะถูกเรียกว่าเป็น “คนไร้บ้าน” ถ้าหากตรงตามข้อใดข้อหนึ่งในมาตราที่ 2 นี้ คือ

(ก) เป็นบุคคลที่ไร้ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน หรือไร้ที่อยู่ตามดุลพินิจของเจ้าพนักงาน รวมไปถึงบุคคลที่อยู่อาศัยร่วมกับบุคคลดังกล่าว ที่ถึงแม้จะมีความสามารถในการประกอบอาชีพหรือประกอบอาชีพอยู่แล้วก็ตาม หรือ

(ข) บุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในโรงพยาบาล สถานพักพิงชั่วคราว สถานที่พักสำหรับคนไร้บ้าน (County Home) หรือสถาบันอื่น ๆ ซึ่งเหตุผลที่ทำให้บุคคลต้องอาศัยอยู่ในสถานที่ดังกล่าว เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไร้ที่อยู่ตามเงื่อนไขในวรรค (ก) และ

(ค) บุคคลซึ่งไม่สามารถเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยได้เนื่องจากไม่มีสินทรัพย์มาก

กล่าวโดยสรุป “คนไร้บ้าน” หมายถึงบุคคลที่ไม่มีบ้านหรือสถานที่พักอาศัยถาวร (Permanent Accommodation) หรือไม่มีรายชื่อยู่ในทะเบียนราษฎรตามกฎหมาย เป็นกลุ่มเปราะบาง มีคุณภาพชีวิตต่ำ ต้องอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความรุนแรงหรือความแออัด มีความเป็นอยู่ด้านที่พักอาศัยต่ำ กล่าวคือเป็นบุคคลผู้ซึ่งต้องพักอาศัยในบริเวณถนน พื้นที่สาธารณะ เช่น ป้ายรถสาธารณะ สวนสาธารณะ หรือสถานพักพิงชั่วคราวหรือค่ายสำหรับผู้ลี้ภัย การเป็นคนไร้บ้านอาจเกิดจากสาเหตุด้านการเงิน การเมืองหรือจากปัญหาส่วนตัว เช่น ปัญหาด้านสุขภาพทั้งทางกายภาพและจิตใจ จึงทำให้กลุ่มคนไร้บ้านมักจะขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือและสวัสดิการต่าง ๆ จากทั้งภาครัฐและเอกชน

โดยทั่วไปคนไร้บ้านสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ซึ่งได้แก่ คนไร้บ้านระยะยาวและคนไร้บ้านระยะสั้น (The Housing Finance and Development Centre of Finland, ARA, 2021) โดยคนไร้บ้านระยะยาวนั้น หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ใช้ชีวิตตามลักษณะของคนไร้บ้านตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นเป็นเวลาติดต่อกันมากกว่า 1 ปีขึ้นไป หรือเป็นบุคคลผู้ซึ่งต้องกลายเป็นคนไร้บ้านเข้าไปข้ามตลอดระยะเวลา 3 ปี เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพทางกายภาพและจิตหรือปัญหาส่วนตัว เช่น ปัญหาหนี้สินหรือปัญหาครอบครัว ส่วนคนไร้บ้านระยะสั้น หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ไม่มีที่พักอาศัยถาวรเป็นของตนเอง และอาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งคนไร้บ้านระยะสั้นยังหมายถึง กลุ่มบุคคลที่ย้ายที่พักอาศัยจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งอย่างสม่ำเสมอ โดยที่ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง รวมไปถึงบุคคลผู้ซึ่งย้ายไปพักอาศัยอยู่กับเพื่อนหรือคนรู้จัก และไม่มีที่พักเป็นของตนเอง

ปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้กลายเป็นคนไร้บ้าน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยหรือสาเหตุหลักที่ทำให้บุคคลธรรมดาต้องเปลี่ยนแปลงสถานะกลายเป็นคนไร้บ้านนั้นมีด้วยกันหลายประการ สามารถจำแนกประเภทของปัจจัยและสาเหตุดังกล่าวได้ทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างรัฐ ปัจจัยด้านสถาบัน ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ และปัจจัยส่วนบุคคล (Geertsema, et al, 2010)

ปัจจัยด้านโครงสร้างรัฐ

ปัจจัยและสาเหตุในด้านโครงสร้างรัฐนั้นจะเชื่อมโยงถึงความยากจน จำนวนหนี้สินของประเทศ ฐานรากเศรษฐกิจของประเทศ ราคาบ้านและที่อยู่อาศัยในตลาดอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนไปถึงสวัสดิการแห่งรัฐ โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อกันกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ จนนำไปสู่การกลายเป็นคนไร้บ้าน เนื่องจากการดำเนินชีวิตยังมีรายจ่ายอื่น ๆ ที่ทำให้ประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต้องเลือกที่จะจ่าย เช่น ค่าเช่าบ้าน/ผ่อนบ้าน ค่าการศึกษา ค่าอาหาร และยา ค่าสาธารณูปโภค และอื่น ๆ เพื่อดำรงชีวิตประจำวัน (Olukoju, 2017)

ปัจจัยด้านโครงสร้างรัฐ หมายถึง สวัสดิการของรัฐ และนโยบายสาธารณะหรือนโยบายและมาตรการอื่น ๆ ภายในรัฐด้วยกัน รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมราคาบ้านและที่อยู่อาศัย หรือลดค่าครองชีพให้แก่ประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจในการบริหาร รวมไปถึงมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายหรือข้อบังคับสำหรับคนไร้บ้านโดยเฉพาะด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน (Immigration) ที่สามารถก่อให้เกิดปัญหาคนไร้บ้านได้เช่นเดียวกัน หากโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของรัฐไม่เข้มแข็งพอ จำนวนคนว่างงานและคนไร้บ้านก็จะสูงขึ้นตามอย่างมีนัยยะสำคัญ ดังนั้นรัฐบาลในฐานะผู้ที่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบรัฐได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางแผนรับมือกับปัญหาดังกล่าว

#### ปัจจัยด้านสถาบัน

ปัจจัยด้านสถาบัน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยหรือพักพิงในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งเป็นเวลานาน จนเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียที่พักอาศัยถาวรของตนเองไป เช่น บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำหลังจากถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่นั้นอาจเกิดเหตุการณ์บางอย่างที่ทำให้ต้องสูญเสียที่พักอาศัยถาวรของตนไป รวมไปถึงกลุ่มผู้ป่วยที่พักรักษาตัวในโรงพยาบาลเป็นเวลานาน เช่น ผู้ป่วยติดเตียง เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดคนไร้บ้านได้เช่นเดียวกัน

#### ปัจจัยด้านความสัมพันธ์

ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ หมายถึง ปัจจัยที่เกิดจากความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเป็นสาเหตุให้ต้องไร้บ้าน เช่น ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือคนรัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงภายในครัวเรือนเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ผลักดันบุคคล ๆ หนึ่งออกมาจากที่พักอาศัยและกลายเป็นคนไร้บ้านได้ นอกจากนี้ในปัจจัยด้านความสัมพันธ์ยังหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าด้วยเช่นกัน (Holly, 2019) ในบางกรณีผู้ให้เช่าไม่ปล่อยสัญญาให้เช่าต่อ เนื่องจากต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากบ้าน/ห้องเช่าของตนเองในทางอื่น หรือผู้ให้เช่าขายบ้านพัก/ห้องพักให้ผู้อื่น หรือผู้ให้เช่าต้องการที่จะปรับปรุงตัวอาคาร/ห้องพัก จึงไม่สามารถให้ผู้เช่าอยู่อาศัยต่อไปได้ เป็นต้น ก็สามารถเป็นสาเหตุให้เกิดคนไร้บ้านได้ หากผู้เช่าไม่มีความพร้อมที่จะต้องย้ายออก เป็นต้น

#### ปัจจัยส่วนบุคคล หรือ ปัจจัยส่วนตัว

ปัจจัยส่วนตัวมักจะเกี่ยวโยงถึงปัญหาทางด้านสุขภาพทั้งกายภาพและจิตใจ เช่น ภาวะความเครียด ภาวะซึมเศร้า การติดสารเสพติด ความแก่ชรา หนี้สินครัวเรือน ภาวะการหลีกหนีสังคม เชื้อชาติ และอื่น ๆ เป็นต้น โดยถือว่าปัจจัยนี้เป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่ทำให้บุคคลธรรมดากลายเป็นคนไร้บ้านได้ง่ายที่สุด

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ Sullivan (2016) ที่ได้ศึกษาถึงความพยายามในการใช้นโยบายและวิธีการปฏิบัติในการลดจำนวนคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์ในช่วงปี 2013-2016 พบว่า นโยบายและแผนปฏิบัติของรัฐบาลไอร์แลนด์ที่ใช้เพื่อลดจำนวนคนไร้บ้านประเภทคนไร้บ้านระยะยาวนั้นไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งจำนวนคนไร้บ้านกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลไอร์แลนด์ไม่มีที่พักแบบที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม (Social Housing) ซึ่งเป็นประเภทของที่พักที่มีการกำหนดราคาให้ประชาชนสามารถซื้อที่พัก (Affordable Housing) ได้อย่างเพียงพอต่อ อุปสงค์โดยรวมของประชาชน ผวนกับนโยบายหลักของรัฐบาลไอร์แลนด์ในช่วงเวลาดังกล่าวที่มุ่งเน้นไปที่การเช่าบ้านหรือที่พักอาศัยของภาคเอกชนให้กับคนไร้บ้านมากกว่าการสร้างบ้านหรือที่พักสังคมสงเคราะห์ที่เป็นของรัฐบาลเอง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไร้

ประสิทธิภาพในระยะยาวและมีค่าใช้จ่ายสูงมากต่อปี อีกทั้งแนวทางของนโยบายดังกล่าวราคาของบ้านทั้งราคาการซื้อและการเช่าก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จนเกิดสภาวะที่เรียกว่า “เงินเพื่อด้านการเช่า” (Rental Inflation) ขึ้น ทำให้ประชาชนส่วนมากไม่มีกำลังทรัพย์มากพอในการจัดหาที่พักให้แก่ตนเองและครอบครัว จนนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศไอร์แลนด์อย่างมีนัยยะสำคัญ

จากการศึกษาของ Gaetz (2010) ที่ศึกษาถึงวิธีการและนโยบายในการป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศแคนาดา พบว่า นโยบายหรือวิธีการที่รัฐบาลแคนาดาได้มุ่งเน้นเพื่อป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้านมีสองวิธีหลัก ๆ วิธีที่หนึ่งคือการป้องกันไม่ให้เกิดคนไร้บ้านรายใหม่ โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแคนาดาจะจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนไร้บ้าน เช่น ผู้ที่มีรายได้น้อย และให้เงินสนับสนุนในการเช่าที่พักอาศัยและบริการด้านสาธารณสุขต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้หลุดพ้นจากสภาวะความเสี่ยงต่อการเป็นคนไร้บ้าน วิธีที่สองคือจัดระเบียบ (Managing) คนไร้บ้านให้เข้าสู่ระบบ โดยการให้คนไร้บ้านพักอาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราว (Shelter) โดยจุดประสงค์ของวิธีการนี้คือการให้ความช่วยเหลือพื้นฐานแก่คนไร้บ้าน จะพบว่าสิ่งที่รัฐบาลแคนาดาให้ความสำคัญมากที่สุดคือการป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้านรายใหม่ เนื่องจากหากสามารถป้องกันไม่ให้เกิดคนไร้บ้านรายใหม่ได้ จำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศก็จะลดลงตามลำดับ

จากการศึกษาของ Kangas และ Kalliomaa-Puha (2019) ถึงกลยุทธ์และวิธีการในการลดจำนวนคนไร้บ้านของประเทศฟินแลนด์ พบว่าประเทศฟินแลนด์ได้ใช้นโยบาย “บ้านต้องมาก่อน” (Housing First) เป็นนโยบายหลักของประเทศในการต่อสู้กับปัญหาคนไร้บ้าน กล่าวคือฟินแลนด์ให้การช่วยเหลือกลุ่มคนไร้บ้านหรือผู้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเป็นคนไร้บ้านโดยการให้เช่าที่พักอาศัยในราคาถูกโดยคนไร้บ้านสามารถประกอบอาชีพทั่วไปเพื่อจ่ายค่าเช่า หรือทำงานด้านการบริการสังคม (Social Work) เพื่อทดแทนค่าเช่าได้ นอกจากนี้รัฐบาลฟินแลนด์ได้ทำการสนับสนุนการพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่บุคคลไร้บ้านที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาล และภายในสถานที่พักพิงสำหรับคนไร้บ้านของประเทศฟินแลนด์นั้นได้มีการจัดเตรียมสถานพยาบาล จิตแพทย์ ที่ปรึกษาด้านการเงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ คอยให้บริการ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้คนไร้บ้านสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยดำเนินการวิจัย ดังนี้

ขอบเขตเนื้อหา เป็นการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องสถานการณ์ฯ ปัญหา และนโยบายคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์ ขอบเขตระยะเวลาในการศึกษา เป็นการศึกษา นโยบายคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์ ในช่วงปี 2018–2022

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร จะใช้ข้อมูลทุติยภูมิเป็นแหล่งข้อมูลหลัก เช่น หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งทางราชการ และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยผู้วิจัยได้ทำการมุ่งเน้นไปที่การเลือกเอกสารรายงานผลการดำเนินการ / เอกสารสรุปผลดำเนินการ เอกสารทางราชการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ของรัฐบาลเป็นหลัก เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและโปร่งใส

การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น หนังสือ ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย เอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางราชการ เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ คู่มือปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง และใช้การสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

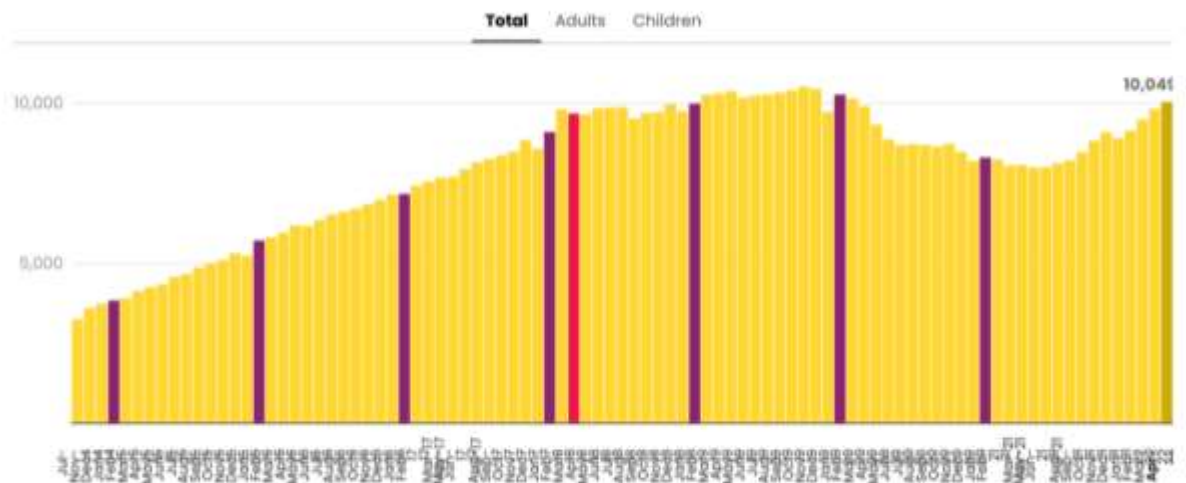
ข้อจำกัดด้านการเก็บข้อมูล เนื่องจากสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 และมาตรการการควบคุมโรค และข้อจำกัดด้านงบประมาณการวิจัย จึงทำให้ไม่สามารถลงเก็บข้อมูลภาคสนามได้ และข้อมูลบางส่วนถูกจำกัดการเข้าถึงโดยรัฐบาล

การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาผ่านกระบวนการค้นหาแก่นสาระ (Thematic Analysis) แล้วนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์

### ผลการวิจัย

จากการศึกษา นโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้าน : กรณีศึกษาประเทศไอร์แลนด์ สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้ดังนี้

1. สถานการณ์และปัญหาคนไร้บ้านภายในประเทศไอร์แลนด์ จากการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ พบว่า ในปี 2014 ประเทศไอร์แลนด์ มีจำนวนคนไร้บ้าน 3,200 คน และตัวเลขของจำนวนคนไร้บ้านได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องถึง 10,000 คน ในปี 2019 แต่ภายหลังจากปี 2019 ตัวเลขจำนวนคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์ได้ลดลง โดยในเดือนพฤษภาคม ปี 2021 จำนวนคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์ลดลงเหลือเพียง 7,991 คน อย่างไรก็ตามจำนวนคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์กลับพุ่งสูงขึ้นถึง 10,000 คน อีกครั้งในเดือนเมษายน ปี 2022 (Focus Ireland, 2022) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวเป็นตัวเลขจำนวนของคนไร้บ้านภายในประเทศไอร์แลนด์ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ แต่ทั้งนี้ตัวเลขดังกล่าวยังไม่รวมจำนวนคนไร้บ้านแฝงที่ไม่ถูกสำรวจ และกลุ่มคนไร้บ้านประเภทที่พักอาศัยอยู่บ้านของเพื่อนหรือคนรู้จัก



ภาพที่ 1 จำนวนคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์

ที่มา: Focus Ireland, 2022. Number of people who are homeless and relying on emergency homeless accommodation.

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุปัจจัยหลักที่ทำให้ประชาชนไอร์แลนด์ต้องกลายเป็นคนไร้บ้านเกิดขึ้นจากระบบการจัดการเคสสถานที่ผลิตผลาผลของรัฐบาลไอร์แลนด์ (Daly, 2019) เนื่องด้วยสถานการณ์วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี 2008 ประเทศไอร์แลนด์ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาค่าเช่า การขาย และราคาที่ดินในประเทศได้ รวมทั้งรัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือกลุ่มคนไร้บ้านภายในประเทศ และอีกหนึ่งสาเหตุหลัก คือปัญหาการติดยา โดยกลุ่ม

ของผู้ติดยาที่ไร้บ้านนั้นจะต้องใช้เงินสนับสนุนสูงกว่ากลุ่มคนไร้บ้านปกติ เนื่องจากจะต้องสนับสนุนค่าการรักษาและการฟื้นฟูร่างกาย (Rehabilitation and Treatment)

หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์ ได้แก่ กรมการเคหะ การจัดการผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department of Housing Planning and Local Government) โดยพันธกิจของกรมนี้ คือการช่วยเหลือและออกแบบการเคหะให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมไปถึงสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนเช่นเดียวกัน กรมการเคหะ การจัดการผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นตัวแสดงหลักในการนำเอานโยบายของประเทศ กฎหมาย รวมไปถึงมาตรการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อมา คือ “ศูนย์บริการด้านสุขภาพ” (Health Service Executive : HSE) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยดูแลเกี่ยวกับด้านสุขภาพและการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ทางด้านการบริการสุขภาพ ซึ่งรวมถึงกลุ่มคนไร้บ้าน โดยหน่วยงานศูนย์บริการด้านสุขภาพนี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อให้บริการแก่คนไร้บ้านโดยเฉพาะด้วยเช่นกัน (Department of Housing, Local Government and Heritage, 2020) ต่อมาหน่วยงานทูลซ่า (Tulsa - Child and Family Agency) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดูแลเกี่ยวกับเด็กและช่วยเหลือเหยื่อจากเหตุการณ์ความรุนแรงภายในครอบครัวโดยเฉพาะ ต่อมาเป็นหน่วยงาน “กรมการจัดหางานและการคุ้มครองทางสังคม” (Department of Employment Affairs and Social Protection) ที่มีหน้าที่จัดหาและช่วยเหลือด้านความมั่นคงทางอาชีพ และคุ้มครองผู้เช่าในกรณีที่มีปัญหากับผู้ให้เช่าและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลและป้องกันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านทั่วประเทศ

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ เช่น ดับลิน ไซมอน (Dublin Simon) โฟกัส ไอร์แลนด์ (Focus Ireland) ปีเตอร์ แมคเวรี่ ทรัสต์ (Perter Mcverry Trust) บาร์กา (Barka) โซเฟีย เฮาส์ซิง (Sophia Housing) เธรสโฮลด์ (Threshold) เดอร์พอล ทรัสต์ (Depaul Trust) เรสปอนด์ (RESPOND) ซอลเวชัน อาร์มี (Salvation Army) ซอน ออฟ ดีไวน์ โพรไวดেনซ์ (Son of Divine Providence) คอสแคร์ (Crosscare) โฟสเกส เฮทเอที (Focus HAT) โนวาส (NOVAS) อาร์ แอน จี แอดมินิสเตชัน (R & G Administration) ภายในประเทศไอร์แลนด์ และเนื่องด้วยความหลากหลายและซับซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคนไร้บ้านทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ทำงานร่วมกันภายในประเทศ รัฐบาลไอร์แลนด์จึงได้ทำการก่อตั้งหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการกำหนดทิศทางการจัดการคนไร้บ้านภายในประเทศ การจัดสรรงบประมาณ และการประสานงานระหว่างองค์กรเพื่อภารกิจหรือกิจกรรมสำหรับคนไร้บ้านโดยเฉพาะขึ้นใหม่ 3 หน่วยงาน (Department of Housing, Local Government and Heritage, 2022, ออนไลน์) ได้แก่ หน่วยงานที่ 1 ทีมประสานงานข้ามแผนกเพื่อคนไร้บ้าน (Cross Departmental Team on Homelessness : CDT) ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1998 มีบทบาทหน้าที่ด้านการประสานงานนโยบายจากรัฐบาลสู่การปฏิบัติ หน่วยงานที่ 2 คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านคนไร้บ้านแห่งชาติ (National Homelessness Consultative Committee : NHCC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2007 มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดทิศทางหรือกำหนดนโยบายคนไร้บ้านของประเทศโดยเฉพาะ และหน่วยงานที่ 3 คณะกรรมการระดับสูงเพื่อคนไร้บ้าน (High Level Homelessness Taskforce) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2020 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งมาเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรโดยเฉพาะ รวมทั้งยังเป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนนโยบายรัฐบาลอีกด้วย และจากการศึกษาเอกสารสรุปการประชุมของหน่วยงานคณะกรรมการระดับสูงเพื่อคนไร้บ้าน พบว่าหน่วยงานนี้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อคอยสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของคนไร้บ้านหรือผู้มีความเสี่ยงจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019



ภาพที่ 2 เครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลคนไร้บ้านในประเทศไอร์แลนด์  
ที่มา: ผู้วิจัย

2. นโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของรัฐบาลไอร์แลนด์ จากการศึกษเอกสารต่าง ๆ พบว่า นโยบายด้านการป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์มี 3 นโยบายระดับชาติ และ 2 นโยบายระดับท้องถิ่น เพื่อใช้ป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้าน ดังนี้

#### 2.1 นโยบายระดับชาติ “การก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่” (Rebuilding Ireland)

นโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ เป็นนโยบายแห่งชาติ หน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือกรมการเคหะ การจัดการผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าวได้ริเริ่มหน่วยงานใหม่ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายนี้ โดยใช้ชื่อหน่วยงานว่า “การก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่” (Rebuilding Ireland, 2016) และได้ทำการออกแผนการปฏิบัติ 5 ประการ (Action Plan) เพื่อป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้าน ภายในประเทศ ดังนี้

แผนการปฏิบัติประการแรก คือ “จัดสรรที่อยู่ให้คนไร้บ้าน” (Address Homelessness) เป็นแผนการปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้านอย่างเร่งด่วนที่สุด โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือไปที่กลุ่มคนไร้บ้านที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน อย่างเช่น คนไร้บ้านที่พักอาศัยอยู่บนถนนและบาทวิถีหรือบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่แย่ รวมไปถึงบุคคลซึ่งมีความเสี่ยงและมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นคนไร้บ้านในอนาคต ดังนั้นแผนการปฏิบัติแรกจึงถูกเรียกว่า จัดหาที่อยู่ให้คนไร้บ้าน และภายในสถานพักพิงสำหรับคนไร้บ้านที่รัฐบาลจัดเตรียมไว้ให้นั้นมีศูนย์พยาบาล ที่ปรึกษาทางการเงิน ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และสถานบริการอื่น ๆ คอยให้บริการด้วย แผนการปฏิบัติประการที่สอง คือ “เร่งสร้างสถานพักพิง” (Accelerate Social Housing) ในแผนการปฏิบัตินี้ กรมการเคหะ การจัดการผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การสนับสนุนและจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายราคาเช่าสำหรับคนไร้บ้าน (Housing Assistance Payment’s : HAP) และเพื่อเร่งการส่งมอบบ้าน/ที่พักอาศัยให้แก่คนไร้บ้าน โดยเร็วที่สุด โดยกรมการเคหะได้ระบุลงในแผนปฏิบัติว่าภายในสิ้นปี 2021 จะเร่งสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยให้ได้ 50,000 หลัง (Rebuilding Ireland, 2016) ประกอบด้วยบ้าน/ที่พักอาศัยจำนวน 33,500 หลังจากรัฐบาล 16,500 หลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหานั้นมีทั้งที่พักในรูปแบบที่ทางท้องถิ่นสร้างขึ้นใหม่ และบ้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อจากตลาด

อสังหาริมทรัพย์ในเขตพื้นที่ของแผนการปฏิบัติประการที่สาม คือ “สร้างบ้านเพิ่ม” (Build More Home) ในแผนปฏิบัตินี้จะดำเนินการก่อสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยเพิ่มเติมอีก 25,000 หลังต่อปี โดยระยะโครงการที่ได้วางไว้เริ่มก่อสร้างขึ้นเมื่อปี 2018 จนถึงปี 2021 รวม 4 ปี หรือทั้งหมด 100,000 หลัง แต่จะเป็นบ้าน/ที่พักอาศัยเพื่อการเช่าพักเท่านั้น แผนการปฏิบัติประการที่สี่ คือ “พัฒนาระบบการเช่าบ้าน/ที่พักอาศัย” (Improve the Rental Sector) เนื่องจากสาเหตุหลักที่ทำให้คนไอร์แลนด์ต้องกลายเป็นคนไร้บ้านที่ได้รับไปในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่หนึ่งนั้น คือพิษทางเศรษฐกิจจากปี 2008 (Daly, 2019) จึงทำให้ราคากลางของอสังหาริมทรัพย์พุ่งสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20 ในนครดับลิน (เมืองหลวง) และร้อยละ 10 ทั่วประเทศ ดังนั้นในแผนการปฏิบัติจึงมุ่งเน้นไปที่การลดค่าเช่าทั่วประเทศ ทั้งของบ้าน/ที่พักอาศัยที่รัฐบาลสร้างขึ้นเอง และบ้าน/ที่พักอาศัยของภาคเอกชน และแผนการปฏิบัติประการที่ห้า คือ “ใช้บ้านที่มีอยู่” (Utilize Existing Housing) โดยในแผนการปฏิบัติจะมุ่งเน้นไปที่การใช้ทรัพยากร (บ้าน/ที่พักอาศัย) ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป แผนการปฏิบัติทั้ง 5 ประการนั้น มีเป้าหมายหรือแนวทางในการดำเนินการหลักคือการสร้างบ้าน/สถานพักพิงสำหรับคนไร้บ้านขึ้นมาใหม่ และเปิดให้คนไร้บ้านสามารถอยู่อาศัยได้ ซึ่งมีทั้งในรูปแบบที่พักอาศัยฟรีและแบบที่รัฐบาลปล่อยให้เช่าในราคาถูก เพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้านและเป็นการลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศนอกเหนือจากแผนการปฏิบัติดังกล่าว หน่วยงานการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ยังให้บริการกู้ยืมเพื่อการสร้าง/ซื้อ บ้านหลังแรกสำหรับประชาชนไอร์แลนด์เช่นกัน (Rebuilding Ireland, 2016) โดยโครงการนี้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2018 มีเงื่อนไขในการกู้ยืม ดังนี้ 1) ผู้กู้ต้องมีสัญชาติไอร์แลนด์ ช่วงอายุ 18 ถึง 70 ปีบริบูรณ์ และมีรายได้สุทธิไม่เกิน 50,000 ยูโรต่อปี (ประมาณ 1,800,000 บาทต่อปี) 2) ต้องไม่มีประวัติการเป็นเจ้าของบ้าน/ที่พักอาศัยแห่งอื่นมาก่อน (First-Time Buyer) โดยโครงการกู้ยืมเพื่อการสร้าง/ซื้อบ้านหลังแรกนี้ เป็นโครงการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำและเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ 1) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.745 สำหรับสัญญาการกู้ 25 ปี และ 2) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.995% สำหรับสัญญาการกู้ 30 ปี (Department of Housing, Local Government and Heritage, 2022) ซึ่งงบประมาณที่ใช้ลงทุนในหน่วยงานการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ใช้งบประมาณไปแล้วทั้งสิ้น 6,000,000,000 ยูโร หรือประมาณ 220,000,000,000 บาท (Daly, 2019) โดยรายจ่ายส่วนมากอยู่ในหมวดการก่อสร้าง และในปี 2019 งบประมาณสำหรับการก่อสร้างได้เพิ่มขึ้นอีก 3,550,000,000 ยูโร เพื่อก่อสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยแห่งใหม่อีกจำนวน 10,000 หลัง

## 2.1 นโยบายระดับชาติ “ต้องการซื้อบ้านต่อ” (Call for Housing-2020)

นโยบายต้องการซื้อบ้านต่อ เป็นนโยบายที่ถูกริเริ่มในปี 2020 โดย Darragh O'Brien รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการจัดการเคหะและการปกครองท้องถิ่น โดยนโยบายนี้เป็นโครงการที่รัฐบาลกระตุ้นให้เจ้าของบ้าน/ห้องพัก ขายสินทรัพย์ของตนเองให้กับรัฐบาล โดยยึดจากราคาประเมินกลาง หรือให้เจ้าของบ้าน/ห้องพักเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลและปล่อยให้เช่าในราคาถูก โครงการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงของวิกฤตโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 ที่เกิดขึ้นในประเทศไอร์แลนด์ และรัฐบาลต้องการที่จะลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายให้ได้มากที่สุด จึงได้ออกนโยบายนี้มาเพื่อจัดหาที่อยู่ให้กับคนไร้บ้านโดยเร็วที่สุด (Government of Ireland, 2021) และนโยบายดังกล่าวยังสามารถป้องกันปัญหาคนไร้บ้านอันเกิดจากประเด็นพิพาทระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าด้วยเช่นกัน เนื่องจากหากเจ้าของบ้าน/ห้องพักต้องการที่จะเข้าร่วมโครงการ โดยเลือกเป็นลักษณะการปล่อยให้เช่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามาเป็นคนกลางในการทำสัญญาเช่านั้น ๆ และคอยเป็นผู้ประสาน ใกล้เคียง รวมไปถึงรับผิดชอบต่อความเสียหายหากเกิดกรณีที่ผิดข้อสัญญาขึ้น

### 2.3 นโยบายระดับชาติ “บ้านเพื่อทุกคน” (Housing for All)

นโยบายบ้านเพื่อทุกคน เป็นนโยบายด้านการเคหะใหม่ล่าสุดและยิ่งใหญ่ที่สุดของรัฐบาลไอร์แลนด์ มีการวางแผนการปฏิบัติงานตั้งแต่ปี 2021 ถึงปี 2030 และมีการวางแผนงบประมาณในการดำเนินการนโยบายทั้งสิ้น 20,000,000,000 ยูโร (736,000,000,000 บาท) (Government of Ireland, 2021) โดยนโยบายบ้านเพื่อทุกคนมีเป้าหมายเพื่อส่งมอบบ้านให้แก่ประชาชนไอร์แลนด์ทุกคน กล่าวคือนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีบ้าน/ที่พักอาศัยเป็นของตนเอง มี 4 แผนปฏิบัติหลัก ดังนี้ ประการที่หนึ่งสนับสนุนช่วยเหลือให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงการซื้อบ้าน กล่าวคือรัฐบาลจะสนับสนุนผู้ซื้อบ้านครั้งแรก (first-time buyer) หรือผู้ที่ไม่เคยมีประวัติเป็นเจ้าของบ้าน/ที่พักอาศัย โดยรัฐบาลมีแผนจัดเตรียมหรือสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยราคาถูกสำหรับครอบครัว คู่รัก และกลุ่มคนโสดจำนวน 4,000 หลังต่อปี นอกจากนี้ผู้ซื้อบ้านครั้งแรกนั้นยังจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการซื้อบ้านหลังแรกอีกด้วย ประการที่สอง ป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้าน โดยการสร้างสถานพักพิงเพื่อการสังคมสงเคราะห์เพิ่มในนโยบายบ้านเพื่อทุกคนนั้น รัฐบาลได้วางแผนที่จะสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยเพื่อการสังคมสงเคราะห์เพิ่มจำนวน 10,000 หลังต่อปี ตลอดระยะเวลาโครงการ เพื่อช่วยเหลือและลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศ (Government of Ireland, 2021) ประการที่สาม คือ เพิ่มบ้าน/ที่พักอาศัยในประเทศ และประการที่สี่ คือการใช้บ้านที่มีอยู่แต่เดิมในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยรัฐบาลไอร์แลนด์ได้วางแผนปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่วางไว้ว่าต้องการที่จะสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยแห่งใหม่จำนวน 33,000 หลังต่อปีตลอดระยะเวลาโครงการ เพื่อเพิ่มจำนวนบ้านและที่พักอาศัยในตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศและมีความสามารถในการควบคุมกลไกราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์ในระยะยาว โดยรัฐบาลได้ระบุว่าสร้างบ้าน/ห้องเช่า จำนวน 2,000 หลังทุกปี โดยที่จะให้ราคาเช่าต่ำกว่าราคาตลาดร้อยละ 25 นอกจากนี้รัฐบาลไอร์แลนด์ยังได้มีมาตรการแช่แข็งราคาอสังหาริมทรัพย์ (Rent Value Freeze) ตั้งแต่ ปี 2021 ถึง 2024 เพื่อลดความรุนแรงจากสถานการณ์เงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

### 2.4 นโยบายระดับท้องถิ่น “บ้านต้องมาก่อน” (Housing First)

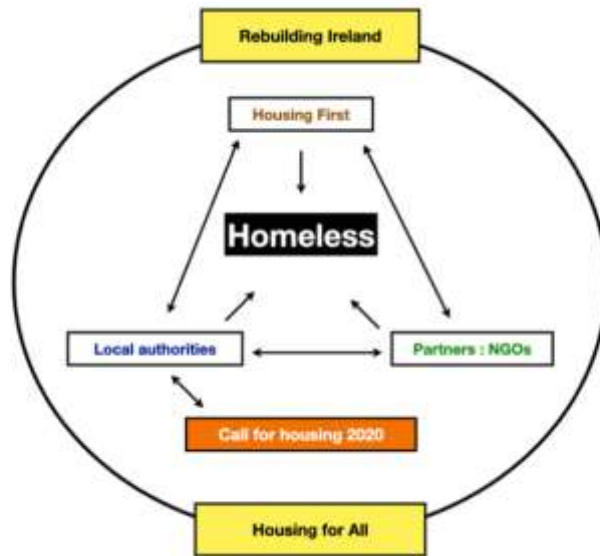
นโยบายบ้านต้องมาก่อน เป็นรูปแบบนโยบายที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย Tsemberis ในช่วงปี 1990 เป็นนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนไร้บ้านที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิตโดยเฉพาะ มีหลักการสำคัญที่ยึดมั่น คือทุกคนจะต้องมี “บ้าน” เป็นของตนเองก่อน แล้วปัญหาอื่น ๆ ก็จะกลายเป็นเรื่องเล็ก (Tsemberis, 2010) กล่าวคือนโยบายบ้านต้องมาก่อน ให้ความสำคัญกับบ้าน/ที่พักอาศัยเป็นพิเศษ ด้วยความเชื่อที่ว่าส่วนมากคนไร้บ้านเกิดจากปัจจัยส่วนตัว เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ การติดสารเสพติด การว่างงาน ปัญหาหนี้สิน เป็นต้น แต่ถ้าหากมีบ้านแล้ว ปัญหาที่กล่าวมาก็จะสามารถแก้ไขได้ด้วยตัวของเขาเอง เพราะหากมีบ้าน พวกเขาไม่ต้องคอยกังวลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยหรือสภาพแวดล้อม เมื่อไม่ต้องคอยกังวลกับปัญหาดังกล่าว พวกเขาจะสามารถใช้เวลาทำสิ่งอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพได้มากกว่า เช่น การพัฒนาตัวเอง การฝึกฝน การพักผ่อน เป็นต้น (Ridgway, and Zipple, 1990) ในตอนแรกนั้นนโยบายบ้านต้องมาก่อนถูกใช้เพียงในอเมริกาเหนือเท่านั้น แต่ต่อมาก็ได้ถูกหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกนำรูปแบบนโยบายดังกล่าวไปปรับใช้กับประเทศตัวเองเช่นกัน รวมไปถึงประเทศฟินแลนด์ เป็นหนึ่งในประเทศที่นำนโยบายบ้านต้องมาก่อนไปปฏิบัติและสามารถลดจำนวนคนไร้บ้านได้อย่างแท้จริง

รัฐบาลไอร์แลนด์ก็ได้มีการนำเอานโยบายบ้านต้องมาก่อนมาปรับใช้กับประเทศของตัวเองเช่นกัน แต่กลับไม่ใช่นโยบายหลักในการป้องกันและลดจำนวนคนไร้บ้านเหมือนประเทศฟินแลนด์ จากรายงานของรัฐบาลไอร์แลนด์ได้ระบุว่า นโยบายบ้านต้องมาก่อนของประเทศไอร์แลนด์นั้นเป็นนโยบายที่ทำควบคู่กับนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ และปัจจุบัน นโยบายบ้านต้องมาก่อนนั้น ได้ถูกนำร่องใช้เพียงแค่ในบริเวณนครดับลิน หรือเมืองหลวงเท่านั้น (Government of Ireland, 2021) ดังนั้นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

หลักในการดูแลนโยบายนี้ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดับลิน โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ การประสานงาน และให้ความช่วยเหลือคนไร้บ้าน โดยหลักการสำคัญของนโยบายบ้านต้องมาก่อนนั้นมีความคล้ายคลึงกับหลักการของนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่อย่างมาก กล่าวคือการจัดหาและสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยให้แก่คนไร้บ้าน ในสถานที่พักพิงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ให้แล้วนั้นก็มีศูนย์พยาบาล ที่ปรึกษาด้านการเงิน และที่ปรึกษาด้านกฎหมาย คอยให้บริการแก่คนไร้บ้านที่เข้ามาพักเหมือนกับนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ทุกประการ เพื่อแก้ปัญหาคนไร้บ้านในระยะยาว สิ่งที่แตกต่างกัน คือบ้าน/ที่พักอาศัยของนโยบายบ้านต้องมาก่อน เป็นที่พักอาศัยประเภทให้เช่าในราคาถูกเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามจากผลการติดตามนโยบายนี้พบว่า นโยบายบ้านต้องมาก่อนประสบความสำเร็จอย่างมากในการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน ประเภทคนไร้บ้านระยะยาว โดยจากกลุ่มตัวอย่างแรกของโครงการจำนวน 30 คน (Dublin Region Homeless Executive, 2019) เป็นคนไร้บ้านทั้งหมด ซึ่งต่อมาหลังจากเข้าร่วมโครงการ คนไร้บ้านทั้ง 30 คนนั้นก็ได้ออกจากสถานที่พักพิงที่รัฐบาลเตรียมไว้ให้ และสามารถออกไปดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ในสังคม (5) นโยบายระดับท้องถิ่น “กรอบแผนการปฏิบัติเพื่อคนไร้บ้าน” (Homelessness Action Plan Framework for Dublin)

กรอบแผนการปฏิบัติเพื่อคนไร้บ้านนั้น เป็นกรอบแบบแผนสำหรับช่วยเหลือ ป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้านในเขตเมืองดับลินโดยเฉพาะ (Dublin Region Homeless Executive, 2019) โดยมี 3 หลักการ ดังนี้ หลักการที่หนึ่ง “การยับยั้ง” (Prevention) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือและลดจำนวนคนไร้บ้านที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน รวมไปถึงป้องกันความเสี่ยงไม่ให้เกิดคนไร้บ้านรายใหม่ขึ้นในเขตพื้นที่ โดยสภาเทศบาลเมืองดับลินได้จัดตั้งทีมเฉพาะกิจขึ้นเพื่อทำงานเกี่ยวกับคนไร้บ้าน โดยเฉพาะ 4 ทีม แบ่งเป็น 1) ทีมสำหรับเยาวชน 2) ทีมสำหรับอดีตนักโทษ 3) ทีมสำหรับผู้ติดสารเสพติด หรือมีประวัติติดสารเสพติด หรือผู้ที่มีความเสี่ยงในการเสพยาเสพติด และ 4) ทีมสำหรับผู้มีปัญหาด้านสุขภาพ เพื่อเตรียมพร้อมการให้ความช่วยเหลือและลงพื้นที่สำรวจเพื่อหาคนไร้บ้านในพื้นที่ รวมไปถึงคอยระวังบุคคลที่เสี่ยงจะกลายเป็นคนไร้บ้าน และเข้าไปสอบถามเพื่อช่วยเหลือในเบื้องต้น หลักการที่สอง “การป้องกัน” (Protection) สำหรับหลักการนี้จะหลักการที่สภาเทศบาลเมืองดับลินได้ทำงานร่วมกับองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ ในพื้นที่ และศูนย์บริการด้านสุขภาพ” (Health Service Executive : HSE) จัดเตรียมสถานพักพิงชั่วคราวสำหรับคนไร้บ้าน (Supported Temporary Accommodation : STA) โดยในสถานที่พักพิงชั่วคราวนี้จะมีบริการและการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ คอยให้บริการอยู่ภายใน ตั้งแต่การปรึกษาปัญหาชีวิต ไปจนถึงการบำบัดผู้ติดสารเสพติด และหลักการที่สาม “ความก้าวหน้า” (Progression) เป็นหลักการเพื่อสร้างรากฐานในการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านอย่างยั่งยืน เป็นหลักการที่ต้องดำเนินการร่วมกับนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ เนื่องจากต้องใช้ต้นทุนและทรัพยากรสูง ในการควบคุมราคาเช่าบ้าน/ห้องพัก

จากผลการรายงานด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Department of Housing, Local Government and Heritage, 2020) พบว่าในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาลดับลิน ปี 2020 สภาเทศบาลดับลินได้ใช้เงินไปทั้งสิ้นจำนวน 158,000,000 ยูโร (ประมาณ 5,800,000,000 บาท) ไปกับการให้บริการความช่วยเหลือ ป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้านในเขตพื้นที่เทศบาลดับลินร่วมกับองค์กรภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ เช่น ดับลิน ไซมอน โฟกัส ไอร์แลนด์ ปีเตอร์ แมคเวรี ทรัส เดอร์พอล ทรัส เรสปอร์น และ โนวาส เป็นต้น



ภาพที่ 3 นโยบายของประเทศไอร์แลนด์ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน  
ที่มา: ผู้วิจัย

### สรุป

จากการศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ปัญหาคนไร้บ้าน : กรณีศึกษาประเทศไอร์แลนด์ สรุปได้ดังนี้

- 1) สถานการณ์และปัญหาคนไร้บ้านของประเทศไอร์แลนด์ จำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศนั้นลดลงอย่างต่อเนื่องไม่มีประสิทธิภาพ โดยในปี 2021 จำนวนคนไร้บ้านเหลือเพียง 7,991 คน แต่จำนวนคนไร้บ้านได้เพิ่มขึ้นไปถึง 10,000 คนใน ปี 2022 เนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับการจัดหาบ้าน/ที่พักอาศัยให้แก่ผู้ไร้บ้านเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยสาเหตุสำคัญของการกลายเป็นคนไร้บ้าน จึงทำให้การลดลงของคนไร้บ้านภายในประเทศเกิดขึ้นเพียงระยะเวลานั้น ๆ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนไร้บ้านในระยะยาว
- 2) นโยบายที่รัฐบาลไอร์แลนด์ใช้เพื่อลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศมี 5 นโยบาย แบ่งเป็นนโยบายระดับชาติ 3 นโยบาย และ 2 นโยบายระดับท้องถิ่น (เมืองดับลิน) โดยนโยบายทั้งหมด มีเป้าหมายหลักเพื่อ “ส่งมอบ” และ “ควบคุมราคา” บ้านหรือที่พักอาศัย ภายในประเทศเพื่อให้ประชาชนไอร์แลนด์ทุกคนมีบ้านของตนเอง โดยทุกนโยบายมุ่งเน้นไปที่การสร้างบ้านหรือที่พักอาศัยใหม่จำนวนมากในทุกปี ตั้งแต่ ปี 2018 ถึง ปี 2030 และรัฐบาลได้ทำการซื้อบ้านหรือที่พักอาศัยจากภาคเอกชนทุกปีเช่นเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจด้านอสังหาริมทรัพย์เหนือตลาด และสามารถควบคุมราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้ในที่สุด

จากการสร้างบ้านหรือที่พักอาศัยใหม่จำนวนมากและการกว้านซื้อจากภาคเอกชน นอกจากนี้รัฐบาลไอร์แลนด์ยังมีเงินสนับสนุนและมีบริการสินเชื่อกู้ยืมสำหรับประชาชนผู้ที่ต้องการซื้อบ้านหลังแรก เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดคนไร้บ้านรายใหม่ในอนาคต

### อภิปรายผล

กลยุทธ์และนโยบายที่รัฐบาลไอร์แลนด์ใช้แก้ไขปัญหาคอนไร้บ้าน ป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้าน มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านทั้งสิ้น 5 นโยบาย โดยทั้ง 5 นโยบายนี้มีผู้ปฏิบัติทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรมากกว่า 20 องค์กร ที่มีบทบาทหน้าที่ในการติดตาม สอดส่อง และให้ความ

ช่วยเหลือกับกลุ่มคนไร้บ้านที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วนก่อน และทำการจัดสรรบ้าน/ที่พักอาศัยให้แก่คนเหล่านั้น

ปัจจุบันรัฐบาลไอร์แลนด์ได้ใช้นโยบาย “บ้านเพื่อทุกคน” เป็นนโยบายหลักในการแก้ไข ป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศ ซึ่งมีการวางแผนการปฏิบัติตั้งแต่ปี 2021 จนถึงปี 2030 แต่ทั้งกลยุทธ์ วิธีการ และรูปแบบการปฏิบัติของนโยบายใหม่ “บ้านเพื่อทุกคน” นั้น กลับมีลักษณะและรูปแบบที่เหมือนกับนโยบายหลักเดิมอย่างนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่เป็นอย่างมาก นั่นคือการวางแผนสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยเพิ่มและพยายามควบคุมราคาค่าเช่าหรือเช่าบ้าน/ที่พักอาศัยภายในประเทศ นโยบายบ้านเพื่อทุกคนได้มีการวางแผนที่จะสร้างบ้าน/ที่พักอาศัย จำนวน 33,000 หลังต่อปี ตั้งแต่ปี 2021-2030 โดยจำนวน 10,000 หลังที่ถูกสร้างใหม่ต่อปีนั้นเป็นบ้าน/ที่พักอาศัยเพื่อคนไร้บ้าน ส่วนบ้าน/ที่พักอาศัยที่เหลือ นั้น รัฐบาลจะปล่อยขายและให้เช่าในราคาถูกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และรัฐบาลก็ยังคงสนับสนุนผู้ซื้อครั้งแรกเช่นเดียวกับนโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวได้วางแผนการใช้งบประมาณทั้งสิ้นสูงถึง 20,000,000,000 ยูโร (736,000,000,000 บาท) (Department of Housing, Local Government and Heritage, 2020)

นโยบายในระดับท้องถิ่นอย่าง “บ้านต้องมาก่อน” และ “กรอบแผนการปฏิบัติเพื่อคนไร้บ้าน” ทั้งสองนโยบายนั้นครอบคลุมพื้นที่การให้ความช่วยเหลือไว้เพียงที่เมืองดับลิน ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไอร์แลนด์เท่านั้น อีกทั้งนโยบายระดับท้องถิ่นทั้งสองนั้นก็ยังมีลักษณะหรือรูปแบบที่คล้ายคลึงกับนโยบายระดับชาติทั้งสาม อย่าง นโยบายการก่อเกิดไอร์แลนด์ใหม่ ต้องการซื้อบ้านต่อ และบ้านเพื่อทุกคนเป็นอย่างมาก ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการดำเนินการขึ้น รัฐบาลจึงได้ก่อตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ดูแลด้านการประสานงานเกี่ยวกับคนไร้บ้านขึ้น 3 หน่วยงาน คือ 1) ทีมประสานงานข้ามแผนกเพื่อคนไร้บ้าน (Cross Departmental Team on Homelessness : CDT) 2) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านคนไร้บ้านแห่งชาติ (National Homelessness Consultative Committee : NHCC) และ 3) คณะกรรมการระดับสูงเพื่อคนไร้บ้าน (High Level Homelessness Taskforce) ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงานนี้มีลักษณะบทบาทและหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน คือทำหน้าที่ติดต่อ ประสานงาน จัดแจงงบประมาณและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน พร้อมทั้งสนับสนุนและผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ด้วย

จากกิจกรรมและสิ่งที่รัฐบาลได้จัดทำตามแบบแผนนโยบายในการแก้ไข ป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้านภายในประเทศ พบว่าในปี 2018 รัฐบาลได้ใช้เงินไปถึง 326,000,000 ยูโร (12,000,000,000 บาท) และในงบประมาณปี 2019 รัฐบาลได้ใช้เงินในการดำเนินกิจกรรมตามแผนที่วางไว้ไปกว่า 2,400,000,000 ยูโร (88,000,000,000 บาท) โดยเงินร้อยละ 55 ของงบประมาณทั้งหมดในปี 2019 ถูกใช้สำหรับค่าก่อสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยแห่งใหม่เพียงอย่างเดียว และงบประมาณอีกร้อยละ 45 ถูกใช้ไปในกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินอุดหนุนการเช่า ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และอื่น ๆ ถึงแม้ว่ายอดจำนวนคนไร้บ้านจะลดลงจากการที่รัฐบาลไอร์แลนด์ใช้งบประมาณไปอย่างมหาศาลเพื่อแก้ไขปัญหาคอนไร้บ้านดังกล่าว แต่เป็นการลดจำนวนคนไร้บ้านที่ไม่ยั่งยืน เพราะจำนวนคนไร้บ้านยังมีแนวโน้มที่กลับมาเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

สาเหตุเกิดจากการที่รัฐบาลไอร์แลนด์มีนโยบายที่มุ่งเน้นไปที่การก่อสร้างบ้าน/ที่พักอาศัยใหม่มากจนเกินไป และไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดคนไร้บ้านอย่างแท้จริง เนื่องจากสาเหตุหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดคนไร้บ้านนั้น ไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่ไร้ที่อยู่เท่านั้น แต่ยังหมายถึงบุคคลที่มีปัญหาหรือมีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องสูญเสียบ้าน/ที่พักอาศัยไป เช่น ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการว่างงาน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัว ปัญหาด้านสุขภาพกายและจิต และปัญหายาเสพติด เป็นต้น ตามการศึกษาของ Geertsema et.al (2010) ถึงแม้ว่ารัฐบาลไอร์แลนด์จะสามารถจัดหาที่อยู่ให้แก่คนไร้บ้านตามแผนนโยบายที่วางไว้ได้ครบก็ตาม แต่ปัจจัยสาเหตุที่ทำให้บุคคลนั้น ๆ กลายเป็นคนไร้

บ้านก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Eoin O Sullivan (2016) ที่พบว่าความทะเยอทะยานของรัฐบาลในการพยายามลดจำนวนคนไร้บ้านในระยะยาวของรัฐบาลไอร์แลนด์นั้นไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะมีการมุ่งเน้นการให้ที่อยู่แก่คนไร้บ้านก็ตาม (Homeless Service Provision Towards A Housing-Led Approach) อีกทั้งยังมีการใช้งบประมาณที่มากจนเกินความจำเป็นและมีแนวโน้มที่จะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี เพื่อดูแลคนไร้บ้านภายในประเทศ

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะทั่วไป

สิ่งที่รัฐบาลไอร์แลนด์ควรคำนึงถึงเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา การป้องกัน และลดจำนวนคนไร้บ้านในระยะยาว รัฐบาลไอร์แลนด์ควรที่จะเปลี่ยนแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาจากการเน้นการก่อสร้าง เป็น “การสร้างรากฐาน” ที่มั่นคง นั่นคือรัฐบาลควรมีแผนปฏิบัติหรือแผนนโยบายที่เสริมสร้างอาชีพให้แก่คนไร้บ้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทักษะอาชีพ หรือการมอบหมายอาชีพให้แก่คนไร้บ้านทำ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอยู่อาศัยในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดเตรียมไว้ให้หรือเงินค่าจ้างจำนวนหนึ่ง โดยงานที่มอบหมายให้ทำนั้นอาจเป็นงานที่เป็นงานทักษะ เช่น งานทอผ้า งานประดิษฐ์ งานบัญชี และอื่น ๆ ตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ หรืองานไร้ทักษะ เช่น งานสาธารณะอย่างการกวาดถนน งานทำความสะอาดพื้นที่สาธารณะ หรืองานจิตอาสาอื่น ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมและปลูกฝังให้คนไร้บ้านกลุ่มนี้ซึ่งมีปัญหาส่วนตัวต่าง ๆ สามารถกลับไปพึ่งพาตัวเองได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมให้คนไร้บ้านเหล่านี้รู้จักวิถีการใช้ชีวิตในสังคมปกติและรู้จักการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น นอกจากนี้รัฐบาลไอร์แลนด์ควรที่จะลดจำนวนนโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลง เพื่อลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรมและลดความสับสนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในความทับซ้อนของหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกัน รวมไปถึงลดจำนวนงบประมาณที่จะต้องสูญเสียจากการดำเนินกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนหรือการจ้างเจ้าหน้าที่ที่มากเกินไป ความจำเป็น เพื่อการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

#### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเปรียบเทียบนโยบายคนไร้บ้านในสหภาพยุโรป

### เอกสารอ้างอิง

- Bill Edgar. (2009). *European Review of Statistics on Homelessness* [pdf file]. Retrieved 16 May 2022, from <https://www.feantsaresearch.org/download/6-20098376003316223505933.pdf>
- Cillian Sherlock. (2022). *Number of homeless has risen by 23% since last year*. Retrieved 16 May 2022, from <https://www.rte.ie/news/ireland/2022/0429/1295183-homeless-ireland-latest/>
- Department of Housing, Local Government and Heritage. (2021). *Homelessness*. Retrieved 17 May 2022, from <https://www.gov.ie/en/publication/76fb5-homelessness/>

- Department of Housing, Local Government and Heritage. (2022). *Rebuilding Ireland Home Loan Scheme* Retrieved 18 May 2022, from <https://www.gov.ie/en/service/f749a-rebuilding-ireland-home-loan-scheme/>
- Department of Housing, Local Government and Heritage. (2020). *Homelessness Financial Report End of Year 2018 - Dublin* [pdf file]. Retrieved 20 May 2022 from <https://assets.gov.ie/110444/18c78f0b-da9a-4526-a504-16f5ceadf8d5.pdf>
- Department of Housing, Local Government and Heritage. (2020). *Homelessness Financial Report End of Year 2019 - Dublin* [pdf file]. Retrieved 25 May 2022 from <https://assets.gov.ie/110419/7e3824e4-b082-4cd5-8ace-c39adf358942.pdf>
- Dublin Region Homeless Executive. (2019). *Reported reasons for family homelessness in the Dublin region : July to December 2018* [pdf file]. Retrieved 27 May 2022 from [https:// www.homelessdublin.ie/content/files/Reported-reasons-for-family-homelessnessin-the-Dublin-Region-July-to-Decemember-2018.pdf](https://www.homelessdublin.ie/content/files/Reported-reasons-for-family-homelessnessin-the-Dublin-Region-July-to-Decemember-2018.pdf)
- Dublin Region Homeless Executive. (2019). *The Homelessness Action Plan Framework for Dublin, 2019–2021* [pdf file]. Retrieved from [https://www.homelessdublin.ie/content/files/Homelessness-Action\\_Plan-2019-2021.pdf](https://www.homelessdublin.ie/content/files/Homelessness-Action_Plan-2019-2021.pdf)
- Sullivan Eoin O . “Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?,” *European Journal of Homelessness* (serial online). 10(2), (December 2016), 11-39.
- Focus Ireland. *Latest Figures on Homelessness in Ireland*. (online) 2022 Retrieved 16 May 2022, from <https://www.focusireland.ie/resource-hub/latest-figures-homelessness-ireland/>
- Fondation Abbé Pierre, FEANTSA. (2020). *Fifth overview of housing exclusion in Europe 2020* [pdf file]. Retrieved 16 May 2022, from [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport\\_Europe\\_2020\\_GB.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_GB.pdf)
- Government of Ireland. *Housing Act, 1988*. (online) n.d. Retrieved 16 May 2022, from <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1988/act/28/section/2/enacted/en/html#sec2>
- Government of Ireland. (2021). *Housing for All: A New Housing Plan for Ireland* [pdf file]. Retrieved 16 May 2022, from <https://assets.gov.ie/197237/29edec3e-6664-4e62-86b2-af2e77f2f609.pdf>
- Holly Morrin. (2019). *A profile of families experiencing homelessness in the Dublin Region: 2016–2018 families* [pdf file]. Retrieved 18 May 2022, from <https://www.homelessdublin.ie/content/files/A-profile-of-families-experiencing-homelessness-in-the-Dublin-Region-2016-2018-families.pdf>

- Institute of global homelessness. (2019). *State of Homelessness in Countries with Developed Economies* [pdf file]. Retrieved 17 May 2022, from [https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CASEY\\_Louise\\_Paper.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CASEY_Louise_Paper.pdf)
- Invisible People. *Homelessness : Why Are People Homeless in America?*. (online) n.d. Retrieved 15 May 2022, from [https://invisiblepeople.tv/category/learn-more/homelessness/?gclid=CjwKCAjw7cGUBhA9EiwArBAvorF\\_yrU-zLX-9pl-k\\_CkbnBDd1zRumz1QvajfHfMh2gi32on17zQUxoCjL0QAvD\\_BwE](https://invisiblepeople.tv/category/learn-more/homelessness/?gclid=CjwKCAjw7cGUBhA9EiwArBAvorF_yrU-zLX-9pl-k_CkbnBDd1zRumz1QvajfHfMh2gi32on17zQUxoCjL0QAvD_BwE)
- Kangas, Olli. and Kalliomaa-Puha, Laura. (2019). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Finland, European Social Policy Network (ESPN)*. Brussels: European Commission.
- Daly Mary. (2019). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Ireland, European Social Policy Network (ESPN)*. Brussels: European Commission.
- National Alliance to End Homelessness. *State of Homelessness: 2021 Edition*. 2021 Retrieved 15 May 2022, from <https://endhomelessness.org/homelessness-in-america/homelessness-statistics/state-of-homelessness-2021/>
- Olukoju Femi. (2017). *Causes of homelessness and ways to end and prevent homelessness* [pdf file]. Retrieved 16 May 2022, from <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/138090/Olukoju.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Rebuilding Ireland. (2016). *Action Plan for Housing and Homelessness* [pdf file]. Retrieved 18 May 2022, from [https://www.ipav.ie/sites/default/files/rebuilding\\_ireland\\_action\\_plan\\_for\\_housing\\_homelessness.pdf](https://www.ipav.ie/sites/default/files/rebuilding_ireland_action_plan_for_housing_homelessness.pdf)
- Rebuilding Ireland. (2016). *Strategy for the Rental Sector* [pdf file]. Retrieved 15 May 2022, from <https://www.rtb.ie/images/uploads/general/strategy-for-the-rental-sector.pdf>
- Ridgway, P. and Zipple, A. M. (1990). *The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches*. Psychosocial Rehabilitation Journal 13, 11-31.
- Shelter England. *280,000 people in England are homeless, with thousands more at risk*. 2019 Retrieved 15 May 2022, from [https://england.shelter.org.uk/media/press\\_release/280,000\\_people\\_in\\_england\\_are\\_homeless,\\_with\\_thousands\\_more\\_at\\_Risk](https://england.shelter.org.uk/media/press_release/280,000_people_in_england_are_homeless,_with_thousands_more_at_Risk)
- Stephen Gaetz. (2010). *The Struggle to End Homelessness in Canada: How we Created the Crisis, and How We Can End it*. The Open Health Services and Policy Journal, 3, 21-26

The Housing Finance and Development Centre of Finland, ARA. (2021). *Report 2021 : Homelessness in Finland 2020* [pdf file]. Retrieved 15 May 2022, from <https://www.ara.fi/download/noname/%7B0D67A61D-7980-467C-8346-287DB5768DD2%7D/166447>

Tsemberis, S.J. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Minneapolis: Hazelden.

United Nations. *Homelessness and human rights : Special Rapporteur on the right to adequate housing*. (online) 2021 Retrieved 16 May 2022, from <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights>

Geertsema, Volker Busch- et al. (2010). “Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research,” In : *European Consensus Conference on Homelessness*; pp.9-10 December 2010; FEATSA