

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาล
ในช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ. 2518 – มกราคม พ.ศ. 2519



นายสัญญา หะสุวรรณ

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหะพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-2658-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

OPERATION OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY ACCORDING TO
THE GOVERNMENT POLICY, MARCH 1975 - JANUARY 1976

Mr. Sunya Hawahsuwan



Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Housing Development Program in Housing
Department of Housing
Faculty of Architecture
Chulalongkorn University
Academic Year 2005
ISBN 974-53-2658-5

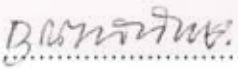
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาลใน
ช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ. 2518 – มกราคม พ.ศ. 2519
โดย นายสัญญา หะสุวรรณ
สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.คุณทลทิพย์ พานิชภักดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์ ปรีดี บุรณศิริ


คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นักศึกษานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ เลอสม สถาปัตานนท์)

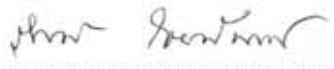
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชวลิต นิตยะ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.คุณทลทิพย์ พานิชภักดิ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ปรีดี บุรณศิริ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต)


..... กรรมการ
(นางรัศมี ไชยนันท์)

สัญญา หวะสุวรรณ : การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ. 2518 - มกราคม พ.ศ. 2519. (OPERATION OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY ACCORDING TO THE GOVERNMENT POLICY, MARCH 1975 – JANUARY 1976) อ.ที่ปรึกษา : อ. ดร.กฤษณาสวัสดิ์ พานิชภักดิ์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : อ.ปรีดี บุรณศิริ, 122 หน้า. ISBN 974-53-2658-5

นโยบายที่อยู่อาศัยได้รับการให้ความสำคัญจากฝ่ายการเมืองตั้งแต่ในรัฐบาลคึกฤทธิ์ ซึ่งได้มีการแถลงต่อรัฐสภาว่าจะจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ 20,000 หน่วยต่อปี รัฐบาลปัจจุบัน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกันซึ่งมีการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยถึง 600,000 หน่วย ในระยะเวลา 5 ปี โดยมีการเคหะแห่งชาติ(กคช.)เป็นผู้ดำเนินการ นโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์และรัฐบาลปัจจุบันมีความคล้ายคลึงกันในเชิงของนโยบายที่ตั้งเป้าหมายจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากจึงน่าที่จะได้มีการศึกษา ทบทวน การดำเนินงานในอดีตเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในปัจจุบัน

การศึกษาครั้งนี้เป็นศึกษาที่มาของนโยบาย แผนการดำเนินงานตามนโยบาย ผลการดำเนินงาน และ ปัญหาอุปสรรค ซึ่งได้ศึกษาโดยการค้นคว้าจากเอกสารด้วยกระบวนการวิจัยแบบวิเคราะห์เนื้อหาพร้อมกับการทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยสัมภาษณ์กลุ่มประชากรที่เป็นพนักงานกคช.ในขณะนั้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ (1) กลุ่มจัดทำแผน (2) กลุ่มปฏิบัติตามแผน โดยกำหนดกลุ่มประชากรด้วยวิธีการแบบเจาะจงเนื่องจากกลุ่มประชากรมีจำกัด จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวแบบทางด้านการจัดการและทดสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยการจัดสนทนากลุ่มซึ่งผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้แก่กลุ่มประชากรที่ได้ทำการสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่ากคช.สามารถดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์ได้เพียง 2 ปีคือโครงการในปีงบประมาณ 2519-2520 ซึ่งเริ่มก่อสร้างปี 2519 และมาแล้วเสร็จในปี 2526 โดยก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้ 33,907 หน่วยและจัดหาที่ดินได้เฉพาะการซื้อที่ดินจากเอกชน และมีแหล่งเงินทุนจากการออกพันธบัตรจำนวน 1,000 ล้านบาทกู้เงินจากรธนาคารพาณิชย์ ซึ่งปัญหาของการดำเนินงานได้แก่การเปลี่ยนแปลงนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การจัดหาที่ดินและขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้า แม้ในปัจจุบัน กคช.ได้เรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตจึงมีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานโดยการให้เอกชนมา มีบทบาทในการดำเนินงานมากขึ้นแต่ยังมีข้อเสนอนะจากการศึกษาคือ 1. กคช. ต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนที่จะวางแผนนำนโยบายที่รัฐบาลมอบหมายไปปฏิบัติ ในด้านของการปรับเปลี่ยนองค์กรและบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนงาน มีแผนรองรับหากรัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณ และแนวทางการจัดหาที่ดิน 2. ควรมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้ไม่เกิน 17,500 บาทในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นกลุ่ม ๆ ประเภท ก. ข. ค. เช่นเดียวกับการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์

ภาควิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่อนิสิต.....
 สาขาวิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ปีการศึกษา.....2548.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4774261425 : MAJOR HOUSING

KEYWORD : HOUSING POLICY / NATIONAL HOUSING AUTHORITY

SUNYA HAWAHSUWAN : OPERATION OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY ACCORDING TO THE GOVERNMENT POLICY, MARCH 1975 - JANUARY 1976 .

THESIS ADVISOR : KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, Ph.D. THESIS CO - ADVISOR : PREE BURANASIRI , 122pp. ISBN 974-53-2658-5.

Housing policy has been of great interest of Thailand's political sector since the Government of M.R. KukritPramote when the policy to provide 20,000 units of welfare housing to the people was declared. Even in the current government led by Pol. Lt. Col. Thaksin Shinawatra, the National Housing Authority (NHA) has been assigned as an implementing agency of the housing policy to manage the construction of 600,000 low-cost housing units over a period of five years. It was found that both policies share the similarity of the policy target of supply-oriented provision; providing housing at a big volume. This motivated the author to study and review the operation and achievements of the NHA in the past in order to recommend guidelines for its current operations.

This research study aims to study the background of policy, operation plans according to the policy, achievements, and problems and obstacles to the operation of the NHA. The data collection was done through the content analysis of literature review and in-depth interview. Because of the limitation of population quantity, the sample group for the study was purposively selected from the National Housing Authority personnel whom were divided into 2 groups i.e. the plan setting group and the plan operating group. The management model was used as an instrument for analyzing the data collected from reviewing and interviewing. The technique of focused group interview was also deployed in order to test the data accuracy. The focus group discussants were those of the sample group for in-depth interview.

The study revealed that the NHA performance complying with the housing policy of the government by Kukrit was the production of housing in the fiscal year of 1976 – 1977 (B.E. 2519-2520). However, housing started in the year 1976 and was later finished in 1983. There were 33,907 units of housing stock in this government. The only one way to acquire the land for housing production was the purchasing of land from private landowners. Issuance of government bonds to the amount of 1,000 million baht and loans from commercial banks were the main sources of funding for project implementation. It was found that the main constraints playing important roles in preventing NHA from meeting the government's goal included political change which brought about changes in housing policy, budget allocation from the government, availability of land for project implementation, and an ineffective procedure for project implementation. Learning from the experiences, the NHA adjusted its implementation methods which included inviting private developers to participate in carrying out the projects. However, the study recommended that the NHA should have the readiness to adopt the housing policy into action. There should be a restructuring of the organization and personnel of the NHA, as well as the land acquisition method. This is in order to serve with the work plan and to tackle with the problem of the lack of government subsidy. Moreover, the demand group with an income of not more than 17,500 baht should be also differentiated (into Kor, Khor, Cor types) in order to implement the projects separately according to groups.

Department of.....Housing.....Student' signature.....*Denyer*
Field of studyHousing.....Advisor's signature.....*K. Panitchpakdi*
Academic year.....2005.....Co-advisor's signature.....*Free*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณา และความช่วยเหลือเป็นอย่างดีของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คือ อาจารย์ปรีดี บุรณศิริ และอาจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการ ค้นคว้าวิจัย รวมทั้งได้ให้ความเอาใจใส่และติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งงานสำเร็จลุล่วงด้วยดี

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณรศมี ไชยนันท์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน ที่ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบ คุณแก้วกัณหา อนุกุลยุทธรณ ผู้อำนวยการศูนย์กฎหมาย ที่ช่วยผลักดันให้ผู้วิจัยสนใจที่จะมาศึกษาต่อในระดับปริญญาโท คุณนพพรพรรณ แก้วกำพล รองผู้อำนวยการกองข้อมูลที่อยู่อาศัย ฝ่ายวิชาการและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด การเคหะแห่งชาติทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการค้นหาข้อมูล เอกสารต่าง ๆ รวมทั้งอดีตผู้บริหารและพนักงานการเคหะแห่งชาติ ที่ได้ให้ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่องานวิจัย สุดท้ายขอขอบคุณมารดาผู้ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาอย่างดียิ่งของผู้วิจัยตลอดมาตั้งแต่เด็กจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 การวางแผนดำเนินการวิจัย.....	5
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	6
2.1.1 ในมิติเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล.....	6
2.1.2 ในมิติเป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล.....	7
2.1.3 ในมิติเป็นการกระทำของรัฐบาล.....	8
2.2 การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	8
2.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	9
2.4 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของนโยบายหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	14
2.5 แนวความคิดและการอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทย.....	16
2.5.1 ความหมายของคำว่าอาคารสงเคราะห์.....	16
2.5.2 การอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทย.....	16

2.6 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย.....	18
2.6.1 จุดเริ่มต้นของนโยบายที่อยู่อาศัย.....	18
2.6.2 ความจำเป็นในการอุดหนุน.....	19
2.6.3 ประเภทหรือวิธีการต่าง ๆ ในการอุดหนุน.....	20
2.6.4 การเลือกวิธีการอุดหนุน.....	21
2.6.5 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย.....	22
2.7 นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	24
2.7.1 นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น.....	24
2.7.2 นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์.....	32
2.8 องค์การพัฒนาที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	41
2.9 นโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลทักษิณ.....	43
2.10 โครงการบ้านเอื้ออาทร.....	43
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	50
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	50
3.2 กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา.....	52
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	55
3.4 การตรวจสอบข้อมูล.....	57
3.5 การวิเคราะห์.....	58
3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	58
บทที่ 4 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย.....	60
4.1 สถานการณ์ที่อยู่อาศัย.....	60
4.1.1 การเพิ่มขึ้นของประชากร.....	60
4.1.2 ความต้องการที่อยู่อาศัย.....	62
4.1.3 ที่อยู่อาศัย.....	63
4.1.3.1 การจัดหาที่อยู่อาศัยของรัฐ.....	63
4.1.3.2 การผลิตที่อยู่อาศัยโดยเอกชน.....	65

4.2 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ.....	67
4.3 นโยบายของรัฐ.....	68
4.3.1 ความเป็นมาของรัฐบาลคึกฤทธิ์.....	68
4.3.2 นโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์.....	70
บทที่ 5 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์.....	73
5.1 การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ.....	73
5.1.1 วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่.....	73
5.1.2 การบริหารงานของการเคหะแห่งชาติ.....	74
5.1.3 การจัดองค์กร และบุคคลากร.....	75
5.2 การดำเนินงาน.....	78
5.2.1 แผนงาน 5 ปี (พ.ศ. 2519 - 2523).....	79
5.2.1.1 เป้าหมาย.....	79
5.2.1.2 แผนการก่อสร้าง.....	80
5.2.1.3 แผนการเงิน.....	84
5.2.1.4 แผนการจัดหาที่ดิน.....	88
5.2.1.5 นโยบายเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	89
5.2.1.6 แผนงานด้านอื่น ๆ	89
5.3 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามแผน 5 ปี.....	91
5.3.1 ผลงานด้านก่อสร้าง.....	91
5.3.2 ผลงานด้านการจัดหาที่ดิน.....	93
5.3.3 ผลงานด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน.....	94
5.3.4 ผลงานด้านอื่น ๆ	96
5.4 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน.....	98
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	100
6.1 ผลการวิจัยเอกสาร.....	100
6.2 อภิปรายผล.....	101

6.3 ข้อเสนอแนะ.....	105
6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป.....	107
รายการอ้างอิง.....	108
ภาคผนวก.....	111
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	122



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ที่ 1.1 แผนการดำเนินงานวิจัย.....	5
ที่ 2.1 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ.....	23
ที่ 2.2 การสนับสนุนของรัฐให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นและผู้ถือกรรมสิทธิ์ภาคเอกชน.....	27
ที่ 2.3 แสดงจำนวนประชากรแต่ละเชื้อชาติในสิงคโปร์ก่อนมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ.....	33
ที่ 2.4 แสดงลำดับการดำเนินนโยบายของประเทศสิงคโปร์ก่อนมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ.....	40
ที่ 2.5 เปรียบเทียบองค์กร คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและภารกิจหลักของต่างประเทศ.....	42
ที่ 2.6 ต้นทุนโครงการกรณีผ่อนชำระ 1,000 บาท ต่อเดือน.....	46
ที่ 2.7 ต้นทุนโครงการกรณีผ่อนชำระ 1,500 บาท ต่อเดือน.....	46
ที่ 2.8 การบริหารการพัฒนาที่อยู่อาศัย.....	49
ที่ 4.1 อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมืองชนบท พ.ศ. 2507-2508 และ พ.ศ.2517- 2523.....	60
ที่ 4.2 จำนวนที่อยู่อาศัยที่คาดว่าจะขาดแคลนในเขตนครหลวงปี พ.ศ. 2517-2523.....	63
ที่ 4.3 สรุปผลการช่วยเหลือในอดีตของรัฐ โดยกองเคหะสงเคราะห์และสำนักงานอาคาร สงเคราะห์	64
ที่ 4.4 สรุปผลงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์และสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนตั้งแต่เริ่ม ดำเนินการจนถึงปัจจุบัน.....	65
ที่ 4.5 จำนวนหน่วยของบ้านจัดสรรสร้างขึ้นในแต่ละปีในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี.....	66
ที่ 4.6 การเปรียบเทียบผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจปีต่าง ๆ	68
ที่ 5.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคคลากรงบประมาณและงบลงทุน.....	77
ที่ 5.2 เคหะชุมชนที่โอนมาการเคหะแห่งชาติดำเนินการก่อสร้างต่อจนแล้วเสร็จ.....	78
ที่ 5.3 จำนวนที่อยู่อาศัยที่คาดว่าจะขาดแคลนในเขตฝั่งนครหลวงปี พ.ศ. 2517-25230จำแนก ตามขนาดรายได้.....	80
ที่ 5.4 แสดงปริมาณอาคารตามประเภทที่จะก่อสร้างในแต่ละปี.....	81
ที่ 5.5 แสดงการอุดหนุนและอัตราค่าเช่า/ เช่าซื้อ	83
ที่ 5.6 แสดงค่าก่อสร้างต่อหน่วยของที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทในแต่ละปี.....	84
ที่ 5.7 แสดงปริมาณเงินลงทุนที่จะต้องใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทในแต่ละปี.....	84

ตาราง	หน้า
ที่ 5.8 แหล่งที่มาของเงินกู้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120, 000 หน่วย ใน 5 ปี.....	86
ที่ 5.9 แหล่งที่มาของเงินลงทุนโครงการปี 2519 และความผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรร งบประมาณลงทุนให้	87
ที่ 5.10 แสดงรายได้ของการเคหะแห่งชาติจากค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ.....	88
ที่ 5.11 สรุปจำนวนหน่วยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จตามแผน 5 ปี พ.ศ. 2519 – 2520.....	91
ที่ 5.12 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2519 แล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2520.....	92
ที่ 5.13 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2519 ที่กำลังก่อสร้างปีงบประมาณ 2520.....	92
ที่ 5.14 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2520.....	93
ที่ 5.15 ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจัดซื้อระหว่าง พ.ศ. 2519 – 2523.....	94
ที่ 5.16 งบกำไร (ขาดทุน) ปีงบประมาณ 2519 – 2524	96
ที่ 5.17 สรุปความเห็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน.....	98
ที่ 6.2 เปรียบเทียบการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์กับรัฐบาลทักษิณ.....	103
ที่ 6.2 แสดงการอนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวน 601,722 หน่วย.....	105

สารบัญแผนภูมิ

๑

แผนภูมิ	หน้า
ที่ 2.1 ตัวแบบที่ยืดเหตุผล.....	10
ที่ 2.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ.....	10
ที่ 2.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร.....	11
ที่ 2.4 ตัวแบบทางด้านการระบวนการของราชการ.....	11
ที่ 2.5 ตัวแบบทางด้านการเมือง.....	12
ที่ 2.6 ตัวแบบทั่วไป.....	13
ที่ 2.7 แสดงองค์การบริหารที่อยู่อาศัยและบทบาทสำคัญของประเทศญี่ปุ่น.....	25
ที่ 2.8 ลำดับการเปลี่ยนแปลงของบรรษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย.....	28
ที่ 2.9 กระแสการไหลเวียนของสินเชื่อจากบรรษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยภาครัฐ (GHLC)	30
ที่ 2.10 แผนผังองค์การการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์.....	37
ที่ 2.11 แสดงกลไกการบริหารการพัฒนาที่อยู่อาศัย.....	49
ที่ 3.1 กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	55
ที่ 3.2 แผนการดำเนินงานวิจัย.....	59
ที่ 5.1 โครงสร้างการอนุมัติโครงการของการเคหะแห่งชาติ	75
ที่ 5.2 แผนผังการแบ่งส่วนงานเดิม.....	76
ที่ 5.3 แผนผังการแบ่งส่วนงานในช่วงดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี.....	76
ที่ 5.4 สรุปผลการดำเนินงานและผลกระทบ.....	99
ที่ 6.1 แสดงการแปลงนโยบายเป็นแผนงาน กิจกรรมและโครงการ.....	92
ที่ 6.2 แสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์.....	103
ที่ 6.3 แสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการตามนโยบายรัฐบาลทักษิณ.....	104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลได้เริ่มเข้ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเมื่อพ.ศ.2483 โดยการจัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ แต่ในสมัยนั้นยังไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยมากนัก งานส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้เข้าอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเอง ต่อมารัฐบาลได้ขยายการช่วยเหลือให้มากขึ้นโดยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2485 เพื่อทำหน้าที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนได้เช่าอยู่ในราคาถูกลงและจัดหาบ้านพร้อมที่ให้เช่าซื้อในระยะยาวอีกด้วย (การเคหะแห่งชาติ (กคช.), 2517: 2)

ในปี พ.ศ.2486 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์สังกัดกระทรวงการคลังขึ้นอีกแห่งขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามอัตรา ต่อมาเนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองโดยเฉพาะในเขตพระนครและธนบุรี ทำให้เกิดสภาพการอยู่อาศัยแบบสลัมหรือแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งทำให้เกิดผลเสียทางด้านสุขภาพอนามัยและปัญหาสังคม รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนสังกัดเทศบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 เพื่อทำหน้าที่รื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ (กคช, 2517: 3)

ต่อมารัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เห็นว่าในปัจจุบันประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเป็นจำนวนมากยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย และแม้ว่าจะมีหน่วยงานของทางราชการ องค์กรของรัฐและของเอกชนหลายแห่งได้ดำเนินการช่วยเหลือให้มีอาคารสำหรับอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นอยู่แล้วก็ตามแต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปในลักษณะเอกเทศ ขาดความร่วมมือและการประสานงานอย่างจริงจังทำให้นโยบายของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมายฉะนั้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็วสมควรจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรือ อาคารสงเคราะห์ที่กระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบต่างให้เป็นหน่วยงานเดียวกันที่จะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 16 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทยโดยให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สินของกองเคหะสถานสงเคราะห์ และสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์กับกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และกิจการของสำนักงาน

ปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของ
การเคหะแห่งชาติ

ภายหลังจากจัดตั้งการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการการเคหะ
แห่งชาติ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดทำแผนหลักเกี่ยวกับการดำเนินงานโดยมีดร.วิญญู
วิจิตรวาทการ เป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่งเป็นแผนที่ครอบคลุมระยะเวลาระหว่าง พ.ศ.2518 –
2529 เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ฉบับที่
5 แต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินงานตามแผนดังกล่าว รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายต่อ
รัฐสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ว่าการขจัดความยากจนในเขตเมือง หรือนครใหญ่ทุกภาค
ของประเทศนั้นรัฐบาลจะอาศัยโครงสร้างอาคารสงเคราะห์จำนวน 20,000 หน่วยต่อปีเพื่อช่วย
เหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและที่ยังขาดที่อยู่อาศัย ซึ่งจะก่อให้เกิดการสร้างงานให้ประชาชนขึ้น
ด้วย โดยการเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย การเคหะแห่งชาติจึงรับ
นโยบายของรัฐบาลมาจัดทำแผน พัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับใหม่มีกรอบ ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ.
2519-2523)โดยมีเป้าหมายที่จะก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 120,000 หน่วยทั้งในกรุงเทพและ
ภูมิภาค

ระหว่างดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือน
พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 เป็นรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งได้มอบนโยบายให้การเคหะ
แห่งชาติให้ความสำคัญแก่การก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก โดยรัฐจะอุด
หนุนงบประมาณ 1,500 ล้านบาท การเคหะแห่งชาติจึงยุติการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี และ
จัดทำแผนงานเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525 ตามนโยบายรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
หลังจากแผนเร่งรัดก็ได้มีการมีการจัดแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2525-2529 แต่กว่าแผนงานจะ
ได้รับการเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะเวลาที่
ล่วงเลยมา 2 ปีแผนงานฉบับนี้จึงปรับลดลงเหลือเพียง3ปี (พ.ศ.2527-2529)หลังจากนั้นการจัดทำ
แผนพัฒนาที่อยู่ของการเคหะแห่งชาติก็ได้ปรับระยะเวลาของแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.
2531-2534)

การลงทุนที่อยู่อาศัย (ในภาวะปกติ) ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ
6 ส่วน ดังนี้ (การเคหะแห่งชาติ, 2547: บทคัดย่อ)

1. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการค้า
ดุลบัญชีเดินสะพัด และอัตราเงินเฟ้อ

2. ผลกระทบต่อภาษีรายได้รัฐบาล
3. ผลกระทบต่อราคาบ้าน
4. ผลกระทบต่อยอดขายบ้านรวม
5. ผลกระทบต่อเนื่องต่อภาคการผลิตอื่น ทั้งภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องโดยตรงเช่น การผลิตวัสดุก่อสร้าง และภาคการผลิตที่เกี่ยวข้อง และ
6. ผลทางสังคม คือผลการกระจายรายได้และผลต่อความยากจน

จากความสำคัญของการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยทำให้มีการกำหนดไว้เป็นเป้าหมายหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 ตั้งเป้าหมายการกระจายบริการขั้นพื้นฐานในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเขตนครหลวงและภูมิภาค รวม 120,000 หน่วย โดยจัดสร้างปีละ 24,000 หน่วย (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520:352) นอกจากนี้นโยบายที่อยู่อาศัยยังได้รับความสนใจและเป็นเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาลในหลายรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รวมทั้งรัฐบาลปัจจุบัน พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับ ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มต่าง ๆ ในช่วงเวลาปี 2546- 2550 เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกคือโครงการบ้านมั่นคง กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีที่ดินแต่ยังไม่สามารถปลูกสร้างบ้านได้คือโครงการบ้านเพื่อประชาชน และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในเมืองคือโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งรัฐบาลได้มอบให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร มีเป้าหมายจัดสร้างที่อยู่อาศัยในจำนวนทั้งสิ้น 600,000 หน่วยภายในระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2546 - 2550)

เมื่อพิจารณานโยบายที่อยู่อาศัย ของทั้งรัฐบาลคึกฤทธิ์และรัฐบาลปัจจุบันจะมีความคล้ายคลึงกัน โดยรัฐบาลคึกฤทธิ์และรัฐบาลปัจจุบันใช้วิธีการตั้งเป้าหมายในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นตัวกำหนดนโยบาย และเป็นการตั้งเป้าหมายที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก (Mass Production) รัฐบาลคึกฤทธิ์มีเป้าหมายจัดสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วยภายในระยะเวลา 5 ปี และรัฐบาลปัจจุบันมีเป้าหมายจะจัดสร้างที่อยู่อาศัย 600,000 หน่วยภายในระยะเวลา 5 ปี เช่นเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลได้รับมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ดังนั้นจึงน่าที่จะได้มีการศึกษาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติที่ผ่านมาภายใต้ต้นนโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อจะได้ทราบถึงข้อดีข้อจำกัดของการดำเนินงานภายใต้ต้นนโยบายดังกล่าว และเพื่อใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ตามนโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลปัจจุบันและเสนอแนวทางในการปรับป่วนโยบายที่อยู่อาศัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาที่มาของนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลา มีนาคม 2518-มกราคม พ.ศ. 2519
2. เพื่อศึกษาแผนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และผลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ
3. เพื่อศึกษาข้อดีข้อจำกัดในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาล
4. เสนอแนะ แนวทาง ในการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาล คึกฤทธิ์ มีผลต่อการดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ ในช่วงเวลา มีนาคม 2518 - มกราคม พ.ศ. 2519 ในด้านการดำเนินงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ. 2519-2523 และผลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากเป็นแผนการดำเนินงานที่จัดทำภายใต้นโยบายที่อยู่อาศัยของ รัฐบาล คึกฤทธิ์ (ระยะเวลาตั้งแต่ 14 มีนาคม พ.ศ.2518 – 12 มกราคม พ.ศ. 2519) ซึ่งรัฐบาลคึกฤทธิ์ได้ให้ความเห็นชอบโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัย 24,000 หน่วยปีแรกในปีงบประมาณ 2519 เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2518

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาที่มาของนโยบาย การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลคึกฤทธิ์ เนื้อหาของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ ผลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติโดยศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วยเอกสารชั้นต้น (primary sources) ได้แก่ เอกสารแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เอกสารรายงานประจำปี ของการเคหะแห่งชาติ เอกสารชั้นรอง (secondary source) ได้แก่ หนังสือที่เกี่ยวข้อง วารสาร บทความต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นต้น และ ศึกษาค้นคว้าจากการสัมภาษณ์ (in-depth interview) โดยสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนในช่วงเวลาที่ศึกษา และผู้ที่นำแผนไปปฏิบัติ จะทำการสำรวจเอกสาร และสัมภาษณ์ควบคู่กันไป รายละเอียดขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัยจะนำเสนออยู่ในบทที่ 3

1.6 การวางแผนดำเนินงานวิจัย

ตารางที่ 1.1 แผนดำเนินงานวิจัย

งานที่ทำ	ช่วงเวลา (เดือน/ปี)						
	ก.ย. 48	ต.ค. 48	พ.ย. 48	ธ.ค. 48	ม.ค. 49	ก.พ. 49	มี.ค. 49
1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	→						
2. วิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง		→					
3. การวิเคราะห์ที่มา นโยบายแผนและผลการ ดำเนินงาน			→				
4. ออกแบบสัมภาษณ์					→		
5. สัมภาษณ์แบบเจาะลึก และแบบสนทนากลุ่ม					→		
6. การวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์						→	
7. สรุปผล							→

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาทบทวนการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ภายใต้นโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีเป้าหมายจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งจะส่งเสริมสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและละเอียดยิ่งขึ้นในการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและการดำเนินงานภายใต้นโยบายดังกล่าว และเป็นการรวบรวมการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน

นอกจากนี้ผลการศึกษานี้ จะทำให้ทราบถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายที่อยู่อาศัยและแนวทางการวางแผนการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาโดยเนื้อหาจะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบาย การอุดหนุนที่อาศัย นโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศ ญี่ปุ่นและสิงคโปร์ และองค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัย

2.1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า” นโยบายสาธารณะ “(public policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่างๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (กุลธน ธนาพงศธร, 2520: 6-9)

2.1.1 ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

2.1.1.1 David Easton (1953) ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมส่วนรวม บุคคลและองค์กรที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้นการกระทำต่างของรัฐบาล ไม่ว่าจะด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ

2.1.1.2 James Anderson (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

2.1.1.3 Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐคือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญดังนี้

(1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

(2) กิจกรรมนั้น ต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) กิจกรรมนั้น เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ การกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่ง ๆ เป็นต้น

2.1.1.4 Thomas Dye (1984) ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่มีความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

2.1.1.5 Louis Koenig (1986) กล่าวว่านโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อภารกิจดีของประชาชน เช่นนโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

2.1.2. ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล

2.1.2.1 William Greenwood (1965) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.1.2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือ คำพิพากษา เป็นต้น

2.1.2.3 Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt (1973) กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วคราวแต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกริยา

ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์ และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

2.1.3. ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

2.1.3.1 Charles Jacop (1966) ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงหลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

2.1.3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าการปฏิบัติต่าง ๆ

2.1.3.4 ทินพันธุ์ นาคะตะ (1973) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงโครงการที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

กล่าวโดยสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวข้างต้น อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ (มยุรี อนุমানราชชน, 2548:6)

ความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรม / การกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล

ความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

2.2. การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จุมพล หนิมพานิช (2547:47-49) ได้อธิบายประเภทของการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

ประการแรก การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบาย (Study of policy content) โดยทั่วไปการศึกษาประเด็นนี้เป็นการศึกษาเพื่อที่จะนำมาพรรณนาและอธิบายเกี่ยวกับที่มา และพัฒนาการของการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อจะได้نب้นถอยหลังไปดูว่านโยบายดังกล่าวมีที่มาหรือเกิดขึ้นได้อย่างไร ขณะเดียวกันมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไรและทำยี่สุดผลลัพธ์ของการดำเนินการที่ออกมา มีลักษณะอย่างไร

ประการที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (Study of policy Process) การศึกษาในเรื่องนี้จะมุ่งไปที่กระบวนการขั้นตอนขณะเดียวกันได้มีการประเมินอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อพัฒนาการของเนื้อหาของนโยบาย

ประการที่สาม การศึกษาผลผลิตของนโยบาย (Study of policy Output) โดยทั่วไปเป็นการค้นหาแสวงหาคำอธิบายว่าทำไมระดับของค่าใช้จ่าย หรือการจัดบริการจึงมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ต่างๆ

ประการที่สี่ การศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล (Evaluation) โดยทั่วไปเป็นการศึกษาระหว่างการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายและการวิเคราะห์เพื่อสำหรับนโยบาย

ประการที่ห้า ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องของการให้ความสนใจในตัวข่าวสารข้อมูลที่จะนำมาช่วยผู้กำหนดนโยบายให้สามารถตัดสินใจได้

ประการที่หก การสนับสนุนกระบวนการนโยบาย(Process advocacy) โดยทั่วไปจะเป็นการมุ่งเน้นไปที่การค้นหา การปรับปรุงระบบการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งไปที่กลไกของรัฐบาล

ประการที่เจ็ด การสนับสนุนนโยบาย (Policy advocacy) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักวิเคราะห์ในการแสวงหา หรือค้นหาเพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกและความคิดที่มีลักษณะ เฉพาะ เจาะจงในกระบวนการนโยบายโดยผ่านปัจเจกชน สมาคมหรือบางที่ผ่านกลุ่มกดดัน

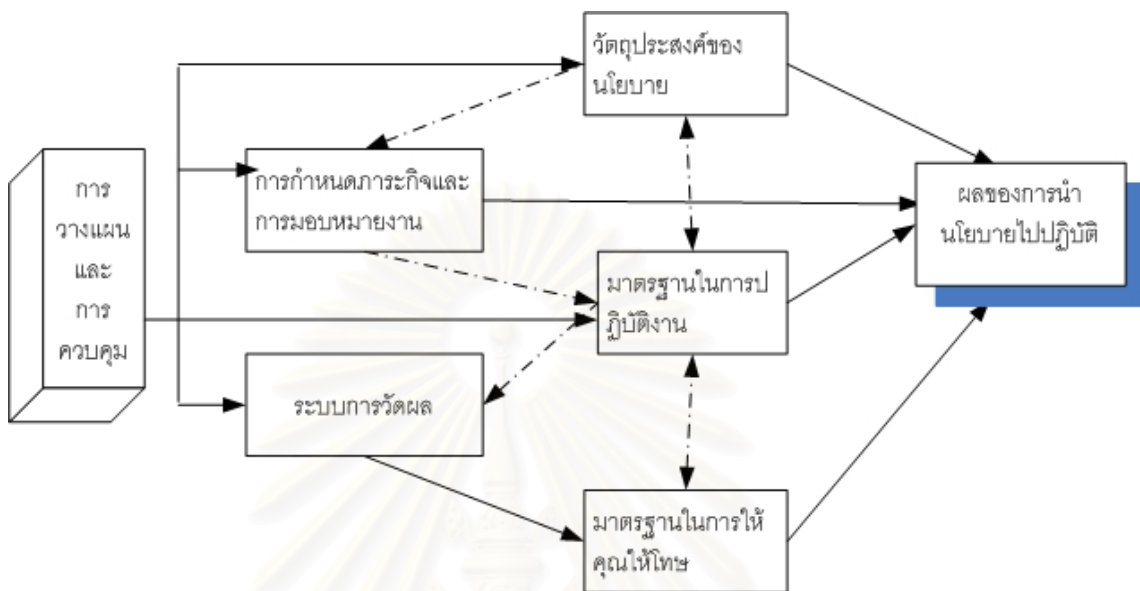
2.3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การศึกษากำหนดนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหมายถึง การอธิบายว่ากลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย / แผน / โครงการ สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์ / ความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ หรือไม่ ซึ่งการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสืบค้นข้อมูล/ข้อเท็จจริงหลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบาย / แผนงาน / โครงการ โดยในการศึกษาจะใช้ตัวแบบ ซึ่งจะแสดงถึงปัจจัยต่างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรร (2539) ได้ศึกษาไว้มีดังนี้

2.3.1 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผลจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงาน / องค์การที่มี

หน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย ของนโยบายที่กำหนดไว้จะต้องนำ ทรัพยากร ทางการบริหารมาดำเนินงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ / เป้าหมายเป็นหลัก

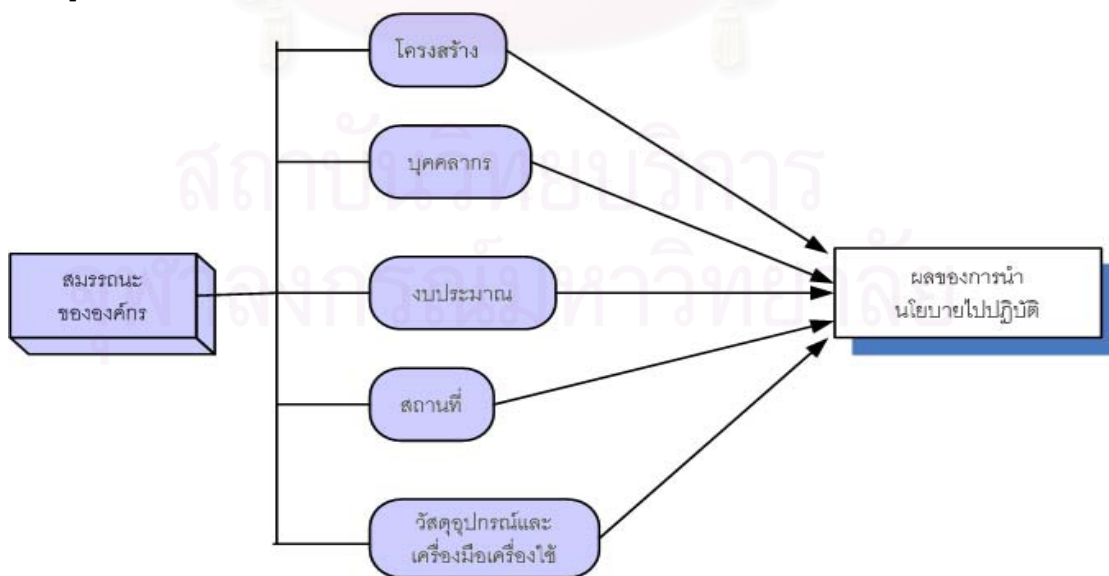
แผนภูมิ 2.1 ตัวแบบที่ยืดเหตุผล



ที่มา วรเดช จันทรร, 2539 : 453

2.3.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสมรรถนะขององค์การจะเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัยได้แก่ (1) โครงสร้างขององค์การ (2) บุคลากร (3) งบประมาณ (4) สถานที่ (5) วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

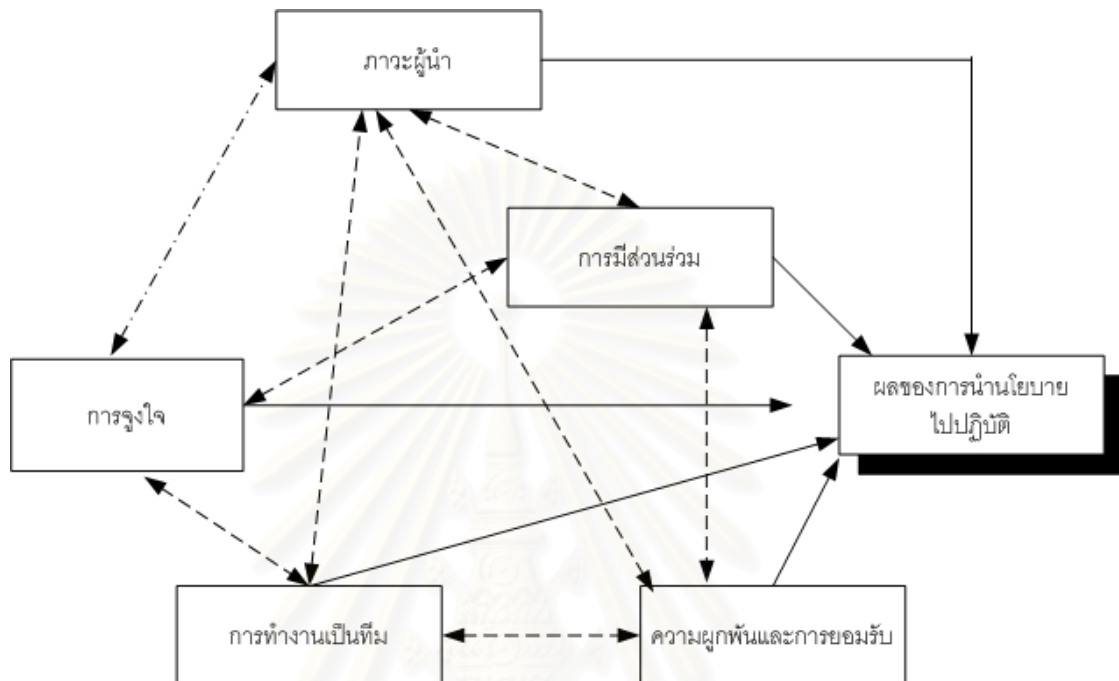
แผนภูมิที่ 2.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ



ที่มา วรเดช จันทรร, 2539 : 455

2.3.3 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ จะเน้นการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ และภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์การเพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

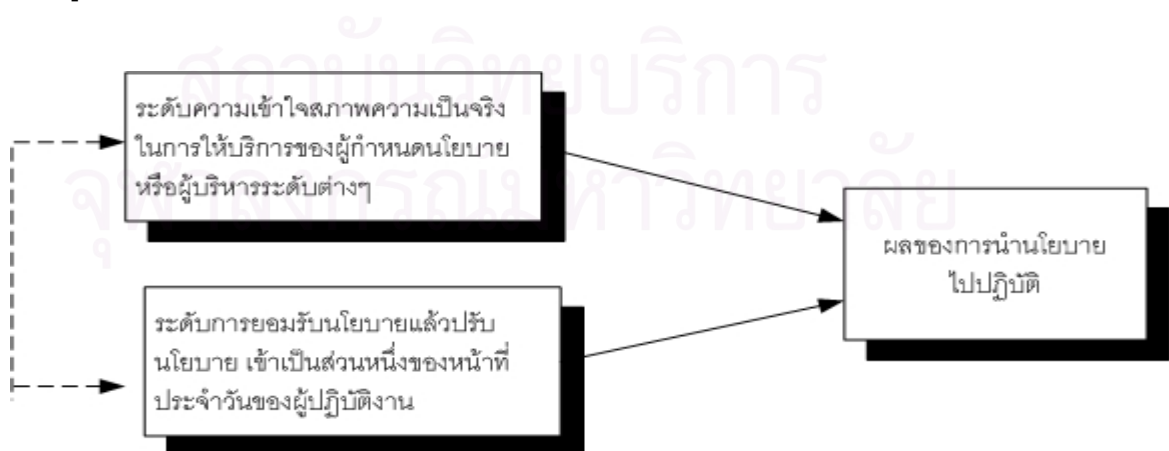
แผนภูมิที่ 2.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ



ทีมา วรเดช จันทรศร, 2539 : 458

2.3.4 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ จะขึ้นอยู่กับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการยอมรับนโยบายแล้วปรับนโยบายให้เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของผู้ปฏิบัติงาน

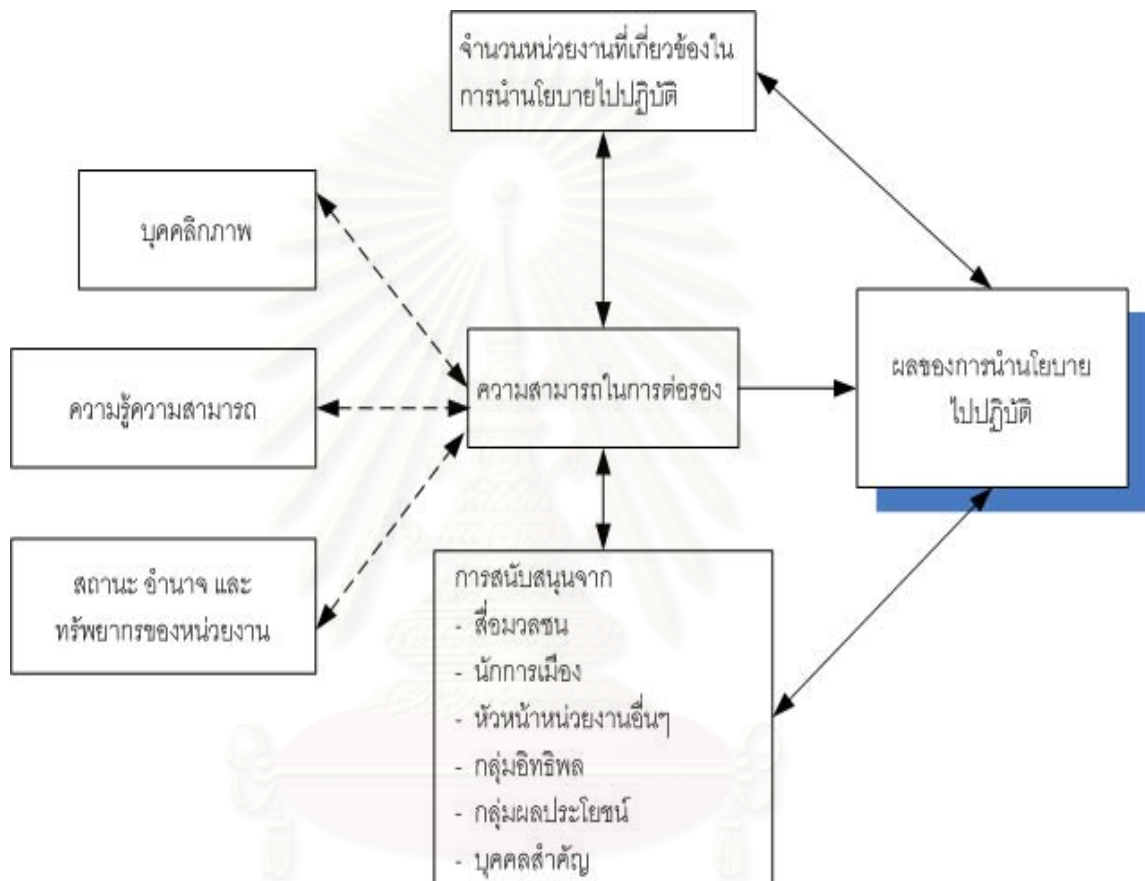
แผนภูมิที่ 2.4 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของราชการ



ทีมา วรเดช จันทรศร, 2539 : 460

2.3.5 ตัวแบบทางด้านการเมืองผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ จากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเช่น งบประมาณ ทรัพยากร ให้แก่สังคมโดยฝ่ายการเมือง

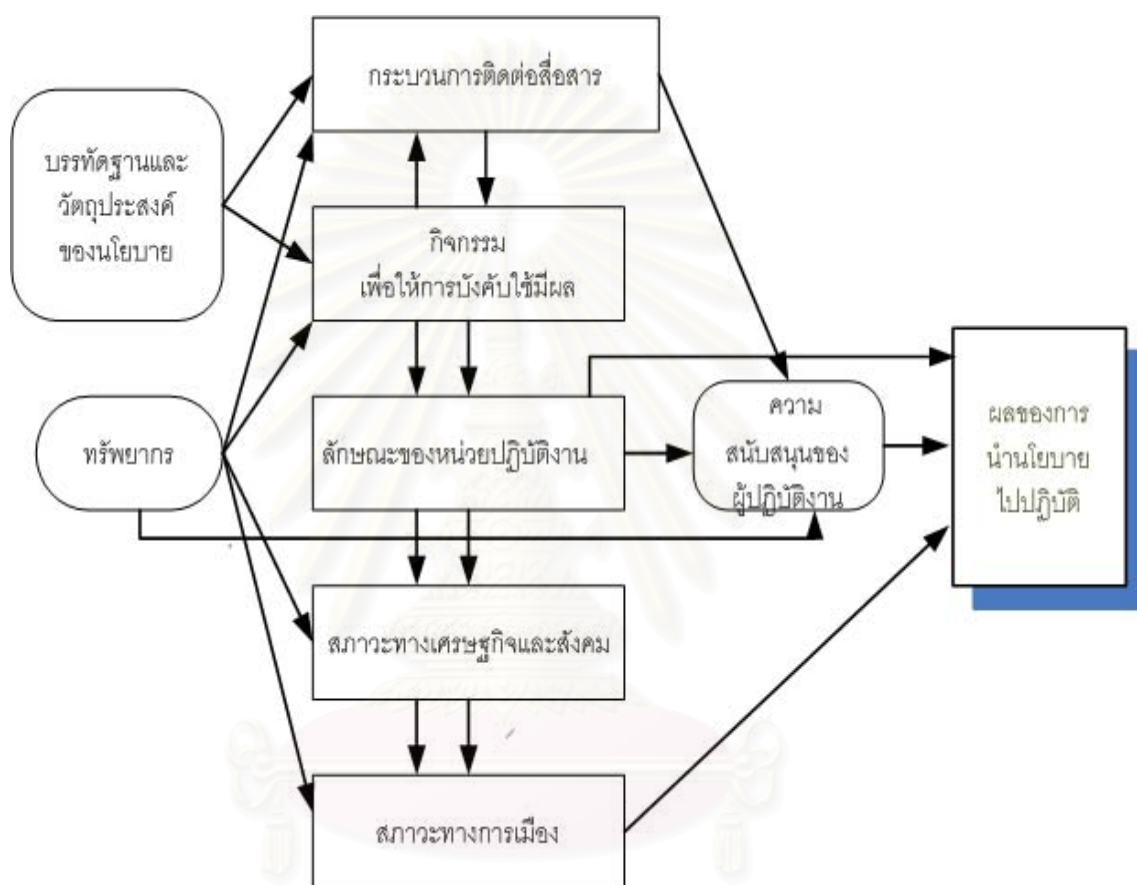
แผนภูมิที่ 2.5 ตัวแบบทางด้านการเมือง



ทีมา วรเดช จันทรศร, 2539 : 462

2.3.6 ตัวแบบทั่วไปตัวแบบนี้พัฒนามาจากหลายตัวแบบ ซึ่งตามตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ กระบวนการติดต่อสื่อสารสมรรถนะขององค์กร และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติงาน

แผนภูมิที่ 2.6 ตัวแบบทั่วไป



พืมา วรเดช จันทรศร, 2539 : 465

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.4. ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของนโยบาย หรือ ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย, 2548 : 101-118)

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากปัจจัยเหล่านี้

2.4.1 ลักษณะของนโยบาย

ประเภทของนโยบาย นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยมีโอกาที่จะประสบผลสำเร็จสูง กว่านโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ

ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ

ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

ความชัดเจนของผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ยิ่งเห็นชัดมากโอกาสที่จะสำเร็จย่อมมีมาก

2.4.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ลักษณะต่างต่อไปนี้จะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

- ความชัดเจนของนโยบาย
- ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์
- สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ดัชนีชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน
- ความเที่ยงตรงในการถ่ายทอดวัตถุประสงค์ไปยังผู้ปฏิบัติ

2.4.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ตัวแปรต่อไปนี้จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบาย

นั้น ๆ

- ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

- ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ
- การสนับสนุนจากสื่อมวลชน
- การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2.4.4 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจึงส่งผลสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

2.4.5 ความเพียงพอของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่

2.4.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งต้องให้ความสนใจต่อลักษณะดังต่อไปนี้

- ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีอยู่เดิม หรือหน่วยงานเล็กและใหม่จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ น้อยกว่าหน่วยงานที่ใหญ่มาก จึงมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากกว่า
- โครงสร้างและลำดับชั้นของการบังคับบัญชา
- ความสามารถของผู้นำ
- ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกำหนดนโยบาย
- ลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด ซึ่งหมายถึงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนภายนอก

2.4.7 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

ความขัดแย้งต่อค่านิยมของผู้ปฏิบัติ จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

ผลกระทบต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ

2.4.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- จำนวนจุดที่ต้องมีการตัดสินใจ
- ความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงาน
- การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

2.5. แนวความคิดและการอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทย

2.5.1 ความหมายของคำว่าอาคารสงเคราะห์ (Public Housing)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่าอาคารสงเคราะห์ไว้ดังนี้
(ไพบุลย์ ช่างเรียน, 2515 :131)

2.5.1.1 Glenn H. Beyer ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การอาคารสงเคราะห์ไว้ดังนี้ “ การอาคารสงเคราะห์ โดยความหมายง่าย ๆ ก็ คือผลิตภัณฑ์ที่ยุงยากซับซ้อนประการแรกเป็นผลิตภัณฑ์ใหญ่โตคงทนและถาวร มีสถานที่ตั้งแน่นอนและถูกใช้ในสถานที่ที่ถูกสร้างขึ้นมา เมื่อสร้างขึ้นมันจะอยู่ได้หลายปีจนกระทั่งไร้ประโยชน์ และมันเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน “

2.5.1.2 Encyclopedia Britanica ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ หมายถึงการแก้ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย เพื่อบริการให้แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาอย่างเพียงพอ ด้วยราคาคุณภาพที่พอเหมาะและทันสมัย “

2.5.1.3 Rosemary J. De. Rowler ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ อาคารสงเคราะห์ตามความหมายอย่างกว้างๆ หมายถึงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย โดยไม่หวังผลกำไร มีคุณภาพดี และมีรากฐานที่ทันสมัย “

โดยสรุปจากคำนิยามข้างต้น การอาคารสงเคราะห์หรืออาคารสงเคราะห์ คือการแก้ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งสภาพการไม่มีที่อยู่อาศัย และสภาพการมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะในราคาที่เหมาะสม

2.5.2 การอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทย

การอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทยเริ่มจากการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามลำดับดังนี้

2.5.2.1 ปี พ.ศ. 2483 จัดตั้งกองเคหสถานสงเคราะห์กรมประชาสงเคราะห์ มีหน้าที่ดังนี้

- เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานอาคารสงเคราะห์ในหน้าที่ของ กรมประชาสงเคราะห์ ทั้งเป็นหน่วยงานช่วยเหลือด้านงานช่างแก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์
- ดำเนินการส่งเสริมประชาชนในด้านการปลูกสร้างบ้านเรือนและที่อยู่อาศัย เช่นทำเอกสารชี้แจงแสดงแบบบ้านเรือนต่างๆ ออกเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้ผู้ประสงค์ที่จะปลูกบ้านได้คำนึงถึงสุขลักษณะอนามัย ความเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น
- เป็นเจ้าหน้าที่สำรวจภูมิประเทศ ในบริเวณที่จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมกสิกร สำรวจวัสดุก่อสร้างทั้งปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนการวางผังบริเวณ การควบคุมการก่อสร้าง

2.5.2.2 ปี พ.ศ.2485 ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยดังนี้

- ให้อำนาจเงินไปสร้างบ้านในที่ดินของตนเอง
- สร้างบ้านพร้อมที่ดินให้เช่าซื้อ
- สร้างบ้านให้เช่า

สำนักงานอาคารสงเคราะห์ มี คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งและมีผู้แทนกระทรวง การคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 5 คน การสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนเช่าใน ราคาถูกเริ่มขึ้นเป็นแห่งแรกที่ถนนราชวิถีและซอยรางน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2493

2.5.2.3 ปี พ.ศ. 2496 ออกพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอาคารสงเคราะห์ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยสมควรแก่สภาพ มีขอบเขตของงานดังนี้

- ให้เช่าที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ที่ไม่ได้อยู่อาศัยของตนเอง
- ให้อำนาจซื้อที่ดินหรืออาคาร ซ่อมแซมอาคาร ใถ่ถอนจำนอง
- ทำการซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายหรือให้เช่าซื้อแก่ผู้ที่ไม่ได้อยู่อาศัยของตนเอง
- รับจำนำหรือจำนองทรัพย์สินเพื่อประกันเงินกู้ยืม
- รับฝากเงินประจำมีกำหนดตั้งแต่สองปีขึ้นไป

2.5.2.4 ปี พ.ศ. 2503 ได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลกรุงเทพ เพื่อทำหน้าที่รื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ โดยเริ่มปรับปรุงแหล่ง

เสื่อมโทรม แห่งแรกบริเวณหน้ากรมทางหลวงในปีพ.ศ. 2503 และบริเวณท่าวาสุกรีในปี พ.ศ. 2504 และบริเวณปากคลองพระโขนงในปีพ.ศ. 2508

2.5.3.5 ปี พ.ศ. 2515 ออกประกาศขณะปฏิบัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อรวมงานทางด้านอาคารสงเคราะห์จากทั้ง 4 หน่วยงาน เข้ามาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

2.6. การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

2.6.1 จุดเริ่มต้นของนโยบายที่อยู่อาศัย (Urban Solutions BV Rotterdam , 2004 : 7-8)

การแทรกแซงของรัฐในตลาดที่อยู่อาศัยเริ่มในทศวรรษที่ 50 (1950' s) ประเทศอังกฤษและสวีเดน นับได้ว่าเป็น 2 ประเทศที่มีประวัติอันยาวนานแต่สำหรับประเทศอื่นนับเป็นเรื่องใหม่ ประสบการณ์จากหลายประเทศพบว่า ประเทศที่มีความจำเป็นและต้องการให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นเพียงใด รัฐก็จะต้องแทรกแซงมากขึ้นเท่านั้น

ทศวรรษที่ 50 (1950' s) ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศประสบกับภาวะการณ์ที่ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยสูงมาก รัฐบาลเยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยียม และ เนเธอร์แลนด์ ได้สร้างกรอบในการร้งรัดการสร้างที่อยู่อาศัยโดยหลักการ” โครงการอุดหนุนอิฐและปูน “ (Brick and Mortar Subsidies) ส่วนในทวีปยุโรปตะวันออก รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย “ที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน “ (Housing for all Approach) ส่วนประเทศในยุโรปตอนใต้ (กรีซ โปรตุเกส อิตาลี สเปน) นโยบายที่อยู่อาศัยมีความสำคัญน้อยกว่าประเด็นทางการเมืองด้านอื่น ๆ

ทศวรรษที่ 80(1980' s) กลับคืนสู่ระบบตลาดเสรี ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไปเนื่องจากความต้องการบ้านเชิงปริมาณลดลง แต่ความต้องการด้านคุณภาพมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากด้านอุปทานเป็นด้านอุปสงค์ ในยุโรปตะวันออกภายหลังการล่มสลายของประเทศหลังมานเหล็กได้เกิดการเปลี่ยนแปลง และโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐที่เดิมรัฐได้มีบทบาทในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนั้นได้ยุติลง

การแทรกแซงและเป้าหมายของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ยังคงเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการเมืองเท่านั้นแต่บางครั้งความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร สังคมเศรษฐกิจ เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว การย้ายถิ่นฐาน และการวางผังเมือง

2.6.2 ความจำเป็นในการอุดหนุน(Urban Solutions BV Rotterdam,2004:3-4)

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยมีอยู่ในทุกประเทศโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ที่มี การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางสังคมและการเมือง ดังนั้นก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยรัฐจะต้องแสดงความชัดเจนว่าการเข้าไปแทรกแซงที่อยู่อาศัยนั้นจะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใด

(1) เพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชน

นโยบายด้านที่อยู่อาศัยในยุคต้นๆ เริ่มมาจากมาตรการป้องกันไฟและการส่งเสริมความปลอดภัยในชุมชน นโยบายด้านที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างหลักประกัน ว่าชุมชนเมืองจะเป็นชุมชนที่น่าอยู่สำหรับประชากรส่วนใหญ่และแม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ยังคงเป็นนโยบายด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันก็ตามแต่เมื่อเวลาผ่านไปที่อยู่อาศัยได้มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างลึกซึ้ง กว้างขวาง และมีความสำคัญยิ่งขึ้นเพราะมิใช่เพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเท่านั้น

(2) เพื่อยกระดับความยุติธรรมความเท่าเทียมกัน และควมมีเสถียรภาพทางสังคม

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยเป็นหนทางเดียวที่สามารถแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ไม่เท่าเทียมกันเรื่องรายได้ และการกระจายความมั่งคั่งในสังคมใดสังคมหนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย คือมุ่งลดความไม่เสมอภาค ความได้เปรียบเสียเปรียบจากการค้ากำไรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในกลุ่มชนชั้น ประกอบกับการที่รัฐจะต้องจัดให้มีนโยบายด้านสวัสดิการสังคม จึงเป็นที่ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ

ในศตวรรษที่ 19 มีการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของนักธุรกิจชาวยุโรปผู้มั่งคั่งซึ่งมีความเชื่อว่าโครงการที่อยู่อาศัยจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้คนงานได้พักอาศัยอยู่ในบ้านที่มีคุณภาพดี เนื่องจากพบว่าการที่คนงานมีความสุขและมีสุขภาพดี ย่อมไม่ประท้วงหยุดงาน และทำงานได้มากขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติ โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดประการเดียวที่จะสร้างสวัสดิการและป้องกันมิให้มีการจลาจลในชุมชนเมืองในยุโรป รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและประเทศในกลุ่มสังคมนิยมในยุคนั้น มองว่าการมีบ้านถือเป็นสิทธิของประชาชนไม่ใช่เป็นเพียงสินค้าชนิดหนึ่ง

(3) การแก้ไขปัญหาด้านนโยบายหรือความล้มเหลวของกลไกตลาด

นโยบายที่อยู่อาศัยสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน การลงทุนในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจใน

ระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค และเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคและที่สำคัญคือ สามารถช่วยกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นของประชาชนได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ในทศวรรษที่ 70 (1970's) และ 80 (1980's) เมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในยุโรปตะวันออกเริ่มประสบภาวะถอย รัฐบาลจึงได้กระตุ้นให้คนงานนับล้านเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และหนึ่งในมาตรการที่สำคัญ คือการพัฒนาบ้านราคาถูกในเมืองบริวารให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ในหลายประเทศครอบครัวที่ก่อสร้างตัวใหม่ มักประสบกับความยากลำบากในการมีบ้านเป็นของตนเองครอบครัวเหล่านี้มีอาจแม้กระทั่งซื้อบ้านราคาถูกที่สุดได้ ทางเลือกที่ปฏิบัติได้แก่การยังคงอาศัยอยู่กับครอบครัวพ่อแม่ หรือสร้างบ้านในพื้นที่ ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ ขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชุมชนเมืองต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้ชัดว่าตลาดที่อยู่อาศัยกับ ตลาดแรงงาน มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก การให้อุดหนุนของรัฐ นับได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มอุปทาน ที่อยู่อาศัยในราคาที่หาซื้อได้ในเมือง ดังนั้นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกคืออะไรเป็นข้อจำกัดในการซื้อ หรือการมีบ้านของคนทั่วไปก่อนที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

(4) การกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยนโยบายที่อยู่อาศัย

โดยปกติภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง จะให้ความสนใจนโยบายที่อยู่อาศัยอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมก่อสร้างใช้แรงงานจำนวนมาก ดังนั้นการกระตุ้นภาคการผลิตที่อยู่อาศัยจึงเป็นการสร้างงานให้เพิ่มขึ้น และยังส่งผลต่อธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ ด้วย เช่น อุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้าง การตกแต่ง และภูมิสถาปัตยกรรม เป็นต้นและอุตสาหกรรมก่อสร้างมีส่วนกระทบต่อระบบของประเทศระหว่าง 10-15% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ในช่วงระบบเศรษฐกิจถดถอยนั้น รัฐบาลมักเห็นว่าการกระตุ้นอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะกระตุ้นให้เกิดการผลิต และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้กลับคืนมารัฐบาลในยุคต้นๆของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจถือว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามหากอุตสาหกรรมก่อสร้างมีความร้อนแรงเกินไปก็อาจส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินได้เช่นกัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540

2.6.3. ประเภท หรือวิธีต่าง ๆ ในการอุดหนุน (การเคหะแห่งชาติ:2548)

(1) อุดหนุนหน่วยงานผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนต่ำลง

- อุดหนุนค่าก่อสร้างหรือค่าพัฒนาสาธารณูปโภค
- อุดหนุนค่าแรง วัสดุ การจัดการ ค่าบริการชุมชน
- ให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาต่ำไปก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- แบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

(2) ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อหรือผู้เช่าที่อยู่อาศัย

- ให้เงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัย
- รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าในอัตราค่าเช่าต่ำ
- จ่ายเงินช่วยค่าเช่าที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- ให้ค่าไฟฟ้า น้ำประปาฟรี หรือคิดในอัตราต่ำ

(3) อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ

- รัฐอุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ค่าก่อสร้าง
- อุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย
- ค่าประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย
- ผ่อนผันหรือลดหย่อนสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหา
- ระวังหรือการบังคับจำนอง

(4) ผ่านระบบภาษี

- กำหนดอัตราภาษีในอัตราลดลงในการซื้อขายที่อยู่อาศัย
- ลดอัตราภาษีโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- นำดอกเบียเงินกู้ที่อยู่อาศัยมาหักภาษีได้
- กำหนดเพดานภาษีต่ำสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้สูงอายุ

(5) ควบคุมค่าเช่า ในบางประเทศรัฐควบคุมการกำหนดหรือการขึ้นค่าเช่าบ้าน

2.6.4 การเลือกวิธีการอุดหนุน

การแทรกแซงของรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยมีหลายรูปแบบในทางทฤษฎีสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ (Urban Solutions BV Rotterdam, 2004 : 5)

ระบบตลาดเสรี ระบบนี้ภาครัฐจะมีบทบาทน้อยที่สุดรัฐเป็นเพียงผู้บัญญัติกฎหมายและการบริหารระเบียบราชการเพื่อกับดูแลตลาดที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ระบบสังคมนิยม ระบบนี้ภาครัฐจะเข้ามาควบคุมตลาดอย่างสมบูรณ์ทั้งการวางแผนและการดำเนินงาน(ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในประเทศจีน ก่อนยุคการปฏิรูป)

ก่อนจะเลือกวิธีการอุดหนุนที่อยู่อาศัยนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงผลดังนี้

(การเคหะแห่งชาติ : 2548)

(1) ประสิทธิภาพ

การจะอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน การอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการอุดหนุน หากหน่วยงานการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ

ค่าใช้จ่ายในการบริหารจะสูง การอุดหนุนสินเชื่อผ่านหน่วยงานของรัฐอาจเกิดหนี้เสียสูงโดยสังเกตไม่ได้ในตอนแรก ปกติรัฐจะเป็นผู้ดูแลความเสี่ยงทางเครดิตที่มีปัญหาเพราะรัฐไม่สามารถเข้มงวดเท่าเอกชน

(2) ความคุ้มค่า

- จำนวนเงินอุดหนุนนั้นคุ้มค่าเสียโอกาส(Opportunity Costs) ในการนำไปใช้ทางอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้ทุกๆ ด้านรวมกัน
- ในสายตาผู้รับการอุดหนุน มูลค่าที่ได้รับเท่ากัน น้อยกว่า หรือมากกว่า มูลค่าเงินอุดหนุนที่รัฐจ่าย

(3) การบิดเบือนตลาด

- การอุดหนุนมีผลหรือไม่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เนื่องจากการซื้อที่อยู่อาศัยอาจจะต้องตัดรายจ่ายด้านอื่น
- จำนวนราคาและคุณภาพของตลาดที่อยู่อาศัยได้รับผลกระทบอย่างไรจากการอุดหนุน
- การอุดหนุนมีเงื่อนไขในการขายต่อหรือการย้ายที่อยู่ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้รับการอุดหนุนในการย้ายงานในตลาดแรงงานหรือไม่(Obstacle to Labor Mobility)

2.6.5 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

การอุดหนุนการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลที่ผ่านมาพอจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ หลัก ดังนี้

(1) การอุดหนุนการจัดการที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จน ถึงปัจจุบัน ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำลังดำเนินการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนตลอดมาทางด้านการเงิน ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

ตารางที่ 2.1 แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525	แผนงานปี 2546-2550
<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ประเภทก.(ไม่เกิน1,500)รัฐ อุดหนุน100%ของเงินลงทุน ประเภทข.(1,500-3,000)รัฐ อุดหนุน 50%ของเงินลงทุน ประเภทค.(3,000-5,000)รัฐไม่ อุดหนุน</p>	<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ไม่เกิน 2,500บาท - อาคารเช่าอุดหนุน 100 % - site&services อุดหนุน เฉพาะสาธารณูปโภคหน่วยละ 42,000 บาท - ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม อุดหนุนหน่วยละ 5,000 บาท</p>	<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000บาท - อุดหนุนในส่วนของต้นทุนค่า พัฒนาสาธารณูปโภค ประมาณไม่เกิน80,000 บาท ต่อหน่วย - รัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคาร สาธารณูปการส่วนกลาง 5-10 ล้านบาท</p>

(2) การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แก่ผู้
จัดสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในระดับราคา ไม่เกิน 600,000 บาท โดย
ได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นเวลาสูงสุดถึง 8 ปี การนำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยไปลดหย่อนการ
ชำระภาษีเงินได้

จากการศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
(การเคหะแห่งชาติ : 2540) ได้เสนอแนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยจากภาครัฐ
ดังนี้

- อุดหนุนโดยตรงต่อโครงการ (Project Subsidy) ซึ่งอุดหนุนโดยตรงต่อโครงการ
ที่จัดสร้างซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เป็นผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัย เช่นอุดหนุนระบบ
สาธารณูปโภค การอุดหนุนการสร้างโครงการโดยตรง

- ระบบคูปอง(Coupon) เป็นการอุดหนุนโดยผ่านระบบการใช้คูปองกระจายให้แก่
ผู้มีรายได้น้อยเพื่อนำไปเป็นส่วนลดให้การเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยจากภาครัฐเอกชนหรือรัฐได้อีกต่อ
หนึ่ง

- ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นกระบวนการที่ยกเว้น หรือให้สิทธิประโยชน์ทาง
ภาษีแก่ผู้ผลิตหรือซื้อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

- อุดหนุนด้านต้นทุนเงินกู้หรือดอกเบี้ย เป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคในกาจัดหาเงินกู้ต้นทุนต่ำ หรือลดภาระดอกเบี้ยโดยจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้รายได้น้อย ซึ่งดอกเบี้ยจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำอัตราดอกเบี้ยกว่าทั่วไปของสถาบันการเงิน

2.7. นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

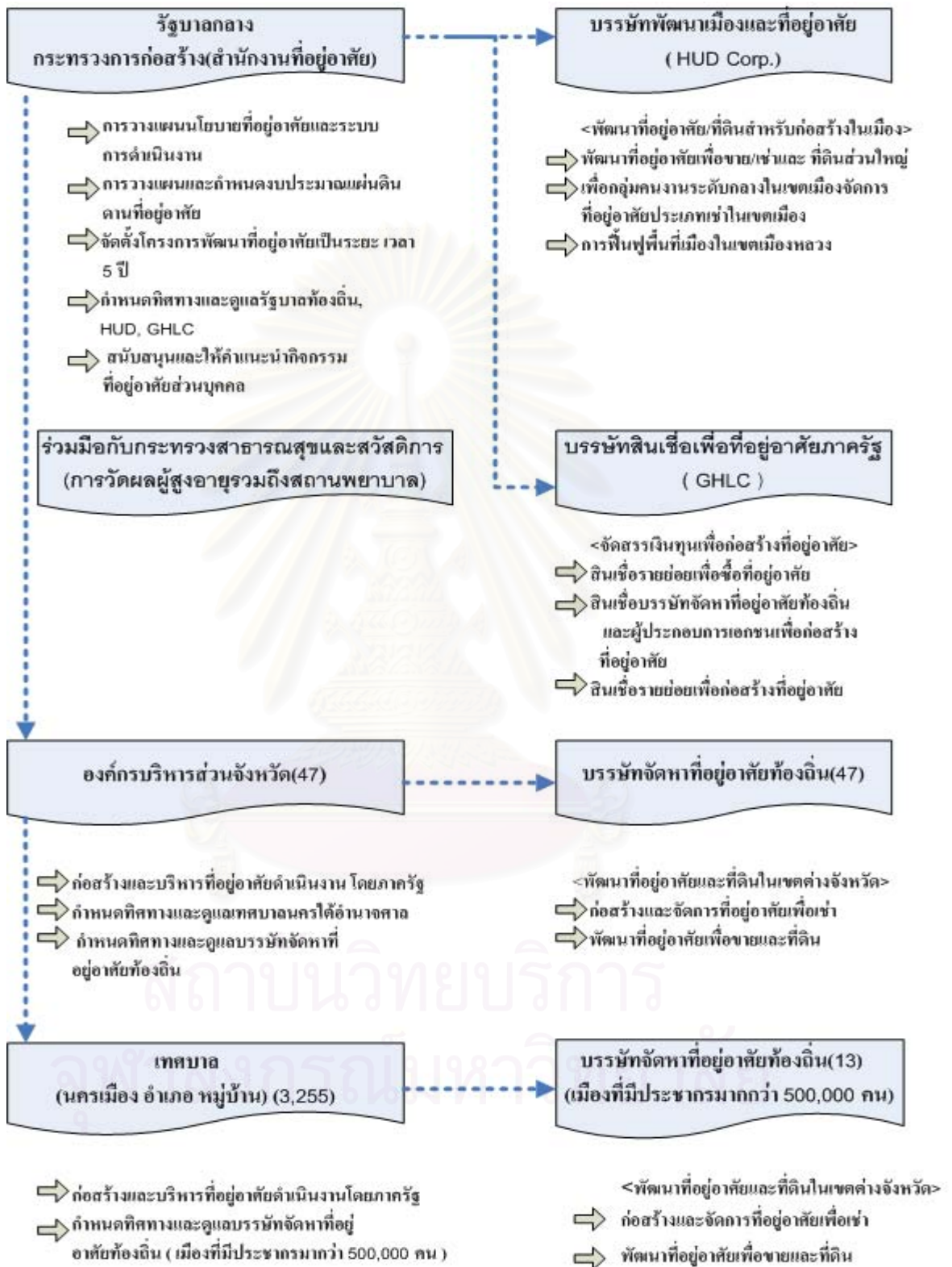
2.7.1 นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น

2.7.1.1 การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ, 2543:18)

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ปริมาณที่อยู่อาศัยที่ขาดแคลนมีถึง 4.2 ล้านยูนิตดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ใช้มาตรการทดแทนโดยการจัด สร้างบ้านชั่วคราว (Simple Frame House) ต่อมาพบว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดสร้างบ้านพักอาศัยถาวรและการจัดโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงจัดตั้งบริษัทเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (Government Housing Loan Corporation : HLC) ในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ.1950)โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้ที่ต้องการสร้างบ้านหรือซื้อบ้านโดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำผ่อนส่งระยะยาวและในปีพ.ศ.2494 (ค.ศ.1951) ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ(The Publicly- Operated Housing Act)เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการสาธารณะด้านที่พักอาศัย ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขว่าคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะต้องจัดหาบ้านเช่าของรัฐราคาถูก (Low-rent Public Houses)

ต่อมาในปี พ.ศ.2498 (ค.ศ.1955) ได้มีการจัดตั้งบริษัทที่อยู่อาศัยแห่งประเทศญี่ปุ่น(Japan Housing Corporation) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น บริษัทการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย(Housing and Urban Development Corporation : HUDC) โดยวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งก็เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอันมีสาเหตุมาจากการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่ องค์การและบทบัญญัติของรัฐดังกล่าวเป็นแกนหลักที่สำคัญ 3 ประการของโครงสร้างกองทุนสาธารณะเพื่อการจัดหาบ้านพักอาศัยแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japanese Publicly – fined Housing Supply Structure)

แผนภูมิที่ 2.7 แสดงองค์กรบริหารที่อยู่อาศัยและบทบาทสำคัญของประเทศไทย



2.7.1.2 อุปทานที่อยู่อาศัยของรัฐ

(1) ที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยรัฐ (The Publicly- Operated Housing Act) ที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ ในประเทศญี่ปุ่นจะมีการดำเนินงานในสองลักษณะดังนี้

ก. ที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้สร้างดูแล ให้เช่า ด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและให้เช่าแก่ผู้มีรายได้น้อย การกำหนดค่าเช่าจะกำหนดจากค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้เช่า สถานที่ตั้ง ขนาดและอายุของที่อยู่อาศัยและปัจจัยอื่น ๆ ผู้เช่าทุกคนจะต้องมีรายได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยการคัดเลือกจะใช้วิธีจับสลากยกเว้นผู้มีความจำเป็นเร่งด่วนเช่น ผู้สูงอายุรายได้ต่ำ ครอบครัวที่ขาดผู้นำ บุคคลผู้ทุพพลภาพทั้งร่างกายและจิตใจ จะได้สิทธิพิเศษในการพิจารณา

ข. ที่อยู่อาศัยมีคุณภาพเพื่อเช่าจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ภาคเอกชน ระบบนี้สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมอุปทานของที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าให้มีคุณภาพดี สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้นานกลาง ซึ่งจะมีการกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยต่างๆ เช่น ขนาดโครงสร้างสาธารณูปโภค การจัดการให้เช่าที่ยุติธรรม และสภาพการเช่าที่เหมาะสมเป็นต้น นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าคุณภาพดี ซึ่งก่อสร้างโดยเจ้าของที่ดินภาคเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและค่าเช่า ได้รับเงินเชื่อจากบรรษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยภาครัฐ ตลอดจนสิทธิพิเศษทางภาษี

ตารางที่ 2.2 การสนับสนุนของรัฐให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นและผู้ถือกรรมสิทธิ์ภาคเอกชน

	เงินอุดหนุนหลักของรัฐ	กลุ่มรายได้เป้าหมาย (รายได้รวมประจำปีของครัวเรือน)
ที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าของ รัฐบาลท้องถิ่น	<p><เงินช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 / 2 ของค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างทั้งหมดสำหรับก่อสร้างหรือจัดซื้อ - 1 / 3 ของค่าใช้จ่ายเพื่อพื้นที่ส่วนกลางเช่นเฉลียง บันได พื้นที่เปิดโล่ง เป็นต้น <p><เงินอุดหนุนเพื่อลดค่าเช่า></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 / 2 ของค่าเช่า 	<ul style="list-style-type: none"> - โดยหลักการกลุ่มเป้าหมายคือกลุ่มล่าง 25 เปอร์เซ็นต์ใต้ (~ 5.1 ล้านเยนสำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 4 คน) - โดยหลักการกลุ่มเป้าหมายคือ 25-40 เปอร์เซ็นต์ใต้เช่นผู้สูงอายุ (~5.2 ล้านเยนสำหรับครอบครัวมีสมาชิก 2 คน)
ที่อยู่อาศัยมีคุณภาพ เพื่อเช่าจากผู้ถือ กรรมสิทธิ์ภาคเอกชน	<p><เงินช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1/3 ของค่าใช้จ่ายพื้นที่ส่วนกลางเช่นเฉลียง บันได พื้นที่เปิดโล่ง เป็นต้น <p><เงินช่วยเหลือเพื่อลดค่าเช่า></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 / 2 ของค่าเช่า <p>< จัดสรรเงินทุนGHCL สำหรับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ></p>	<ul style="list-style-type: none"> - โดยหลักการกลุ่มเป้าหมายคือ 25- 50 เปอร์เซ็นต์ใต้(5.1-6.8 ล้านเยน) - โดยหลักการกลุ่มเป้าหมายคือ 50 – 80 เปอร์เซ็นต์ใต้(6.8-10.3 ล้านเยน)

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, การพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น, 2543 : 29

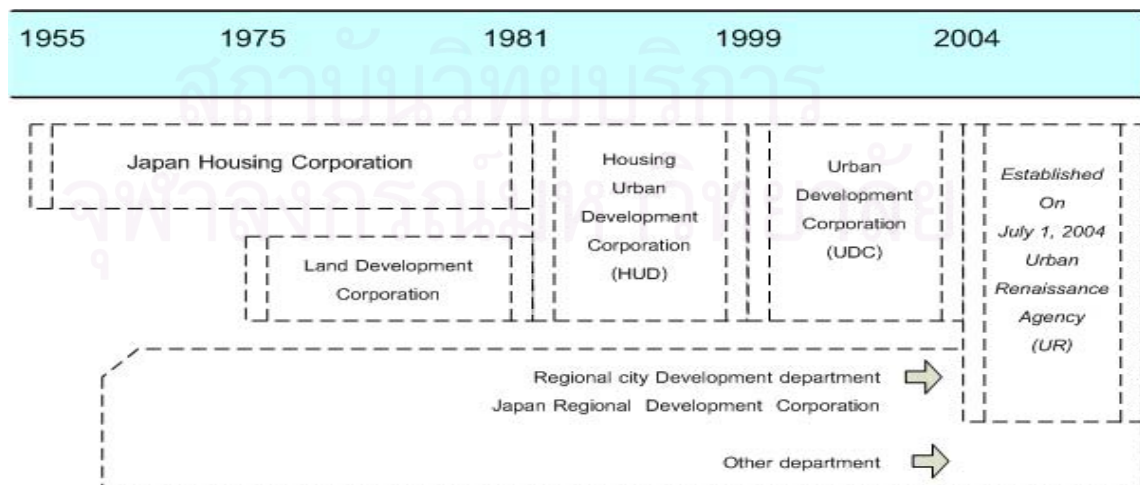
(2) การก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยบริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (HUD Corp.) (การเคหะแห่งชาติ,2543:31)

บริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย ก่อตั้งในปี พ.ศ.2524 (ค.ศ. 1981) โดยการรวมตัวกันของบริษัทที่อยู่อาศัยแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น(ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2498 (ค.ศ.1955) และบริษัทพัฒนาที่ดิน(ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ.1975) การดำเนินงานของบริษัทคือการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพดี และที่ดินเพื่อสร้างบ้านพักอาศัยคนงานระดับปานกลางในเขตเมือง ส่งเสริมการฟื้นฟูชุมชนเมือง เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่โดยรวม

บริษัท HUD ได้รับเงินลงทุนเพื่อก่อตั้งจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารงานส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเงินกู้ยืมจากกองทุนของกระทรวงการคลังและเงินกู้ยืมอื่น ๆ และบางส่วนเป็นเงินทุนภาคเอกชน ซึ่งกู้มาจากบริษัทประกันชีวิตต่างๆ เงินสนับสนุนจากบัญชีทั่วไปของรัฐบาลกลาง ได้รับมาเพื่อชดเชยส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย ระหว่างเงินกู้และเงินลงทุนในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดภาระค่าเช่าของผู้อยู่อาศัย โดยคำนวณค่าเช่าจากการผ่อนชำระนาน 70 ปี กรณีเช่าซื้อที่อยู่อาศัย เมื่อชำระเงินดาวน์แล้วระยะเวลาการผ่อนชำระที่นานที่สุดถึง 35 ปี และได้ลดอัตราดอกเบี้ยในช่วง 10 ปีแรก

การก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยบริษัท HUD แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ที่อยู่อาศัยเพื่อเช่า ที่อยู่อาศัยเพื่อขาย และที่อยู่อาศัยพิเศษขายเพื่อให้เช่า เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับที่อยู่อาศัยเหล่านี้ บริษัท HUD ได้สร้างห้องประชุม ร้านค้า คลินิก และ โรงเรียนไว้ด้วย สำหรับที่อยู่อาศัยพิเศษขายเพื่อให้เช่า นั้น เป็นอาคารแบบอพาร์ทเมนต์โดยบริษัทHUDจะสร้างบนที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้จัดเตรียมไว้และขายอาคารให้เจ้าของที่ดินโดยการผ่อนชำระส่วนการให้เช่าเจ้าของที่ดินจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

แผนภูมิที่ 2.8 ลำดับการเปลี่ยนแปลงของบริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย



ที่มา Shinichi Aoki, 2548

(3) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยโดยบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยภาครัฐ(GHLC)

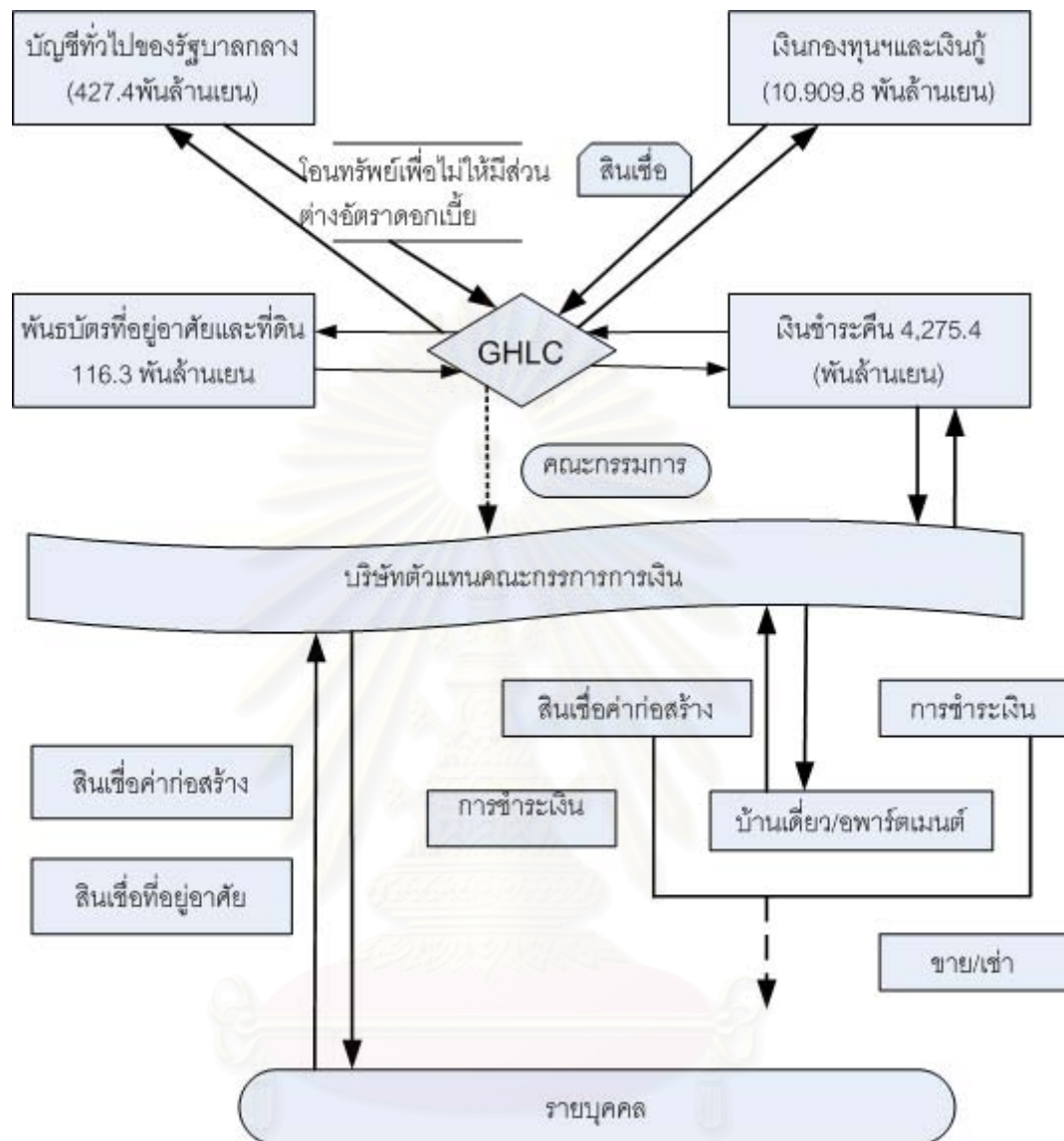
จากภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างรุนแรงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐ เพื่อให้บริการสินเชื่อ เพื่อที่อยู่อาศัยด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ สามารถกู้ในระยะยาว โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในขณะที่ยานาคกรและสถาบันการเงินอื่นมีอุปสรรคในการให้บริการเงินกู้อย่างมาก

เงินทุนส่วนใหญ่ในการดำเนินงานของบริษัท GHCL มาจากกองทุนการลงทุนในทรัพย์สินและเงินกู้(Treasury Investment and Loans)และจำนวนเงินกู้ยืมต่อปีทั้งหมดและจำนวนที่อยู่อาศัยที่กู้จากบริษัท จะถูกกำหนดไว้ในแผนการลงทุนในทรัพย์สินและเงินกู้ (Treasury Investment and Loans Program) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากบริษัทGHCL จะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยจากกองทุนการลงทุนในทรัพย์สินและสินเชื่อ(Treasury Investment and Loans Program) โดยบริษัทGHCLจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อชดเชยส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย

การก่อสร้างที่อยู่อาศัย บริษัทGHCLจะควบคุมผู้ที่ใช้สินเชื่อของบริษัท GHCL.ให้ดำเนินการก่อสร้างตามมาตรฐานการก่อสร้าง(Building Standard Low)และกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนมาตรฐานการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่จัดทำขึ้นโดยบริษัทGHCL ซึ่งการควบคุมนั้นจะมีการตรวจสอบแบบก่อสร้างและสถานที่ก่อสร้าง กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มั่นใจว่ามีการจัดสรรที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพดี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2.9 กระแสการไหลเวียนของสินเชื่อจากบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยภาครัฐ (GHLC)



ที่มา การเคหะแห่งชาติ. การพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ปี 2541 :34

(4) การจัดสรรที่อยู่อาศัยโดยบริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัยท้องถิ่น บริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัยท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่อยู่อาศัยท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรอาคารประเภทอพาร์ทเมนต์ และที่ตั้งอาคารในสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับพนักงาน ที่ต้องการที่อยู่อาศัยโดยอาศัยเงินออมทรัพย์ของพนักงาน และเงินกองทุนจากบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐ โดยแต่ละเขตปกครองจะจัดตั้งบริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัยท้องถิ่น เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยอาทิเช่น

(ก) ที่อยู่อาศัยเพื่อขาย(ประเภทบัญชีออมทรัพย์)ที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ผู้ที่ได้ออมเงินไว้ในบัญชีพิเศษตามกำหนดระยะเวลา โดยจะคัดเลือกผู้ซื้อจากใบสมัครของรัฐเงินออม ทรัพย์ที่เป็นเงินต้น(เงินดาวน์) เงินกู้จากบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัย(GHLC) และจากแหล่งอื่นๆ ล้วนแล้วเหมาะที่จะเป็นเงินทุนเพื่อที่อยู่อาศัย

(ข) ที่อยู่อาศัยเพื่อขายคุณภาพที่มีคุณภาพดี : เพื่อลดภาระของผู้ซื้อรัฐบาลท้องถิ่น จะให้การช่วยเหลือผู้ซื้อในเรื่องส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้บริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัย (GHLC) ยังให้เงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับที่อยู่อาศัยเพื่อขาย ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด

(ค) ที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าที่มีคุณภาพดี ซึ่งเช่าจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชนที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าที่จัดสรรให้พนักงานระดับกลางซึ่งทำงานในเขตเมืองหลวงที่มีปัญหาในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.7.2 นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์

2.7.2.1. สภาพสังคมของประเทศสิงคโปร์ (กนิษฐา จานเชื้อ, 2546)

ปี 1946 รัฐบาลอังกฤษได้ยกฐานะสิงคโปร์ให้เป็นอาณาเขตแบบเอกเทศ แยกปีนังและมะละกาไปรวมกับสหพันธรัฐมลายา ต่อมาในปี ค.ศ. 1959 สิงคโปร์จึงได้มีอำนาจปกครองกิจการภายในของตนเองอย่างสมบูรณ์ การปกครองของอังกฤษมีผลต่อการสร้างสังคมสิงคโปร์ในแทบทุกด้าน สภาพสิงคโปร์ก่อนอังกฤษจะเข้ามาปกครองเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็กมีประชากร 150 คน ประกอบด้วยชาวมาเลย์ 120 คนและชาวจีน 30 แต่หลังจากอังกฤษเข้ามาปกครองได้กลายเป็นเมืองท่าสำคัญที่ในเวลาไม่ถึง 50 ปี มีประชากรเพิ่มเป็น 96,255 คน

การปกครองของอังกฤษในระหว่างปี ค.ศ. 1819-1959 ได้เกิดผลกระทบทางสังคมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (ก) ก่อให้เกิดสังคมชาวอพยพและความเป็นพหุสังคม
- (ข) การกำหนดเขตย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ

ปรากฏการณ์ทั้งสองมีผลต่อปัญหาพื้นฐานสิงคโปร์ภายหลังได้รับเอกราชจนถึง ปัจจุบัน เช่น ปัญหาการสร้างสำนึกความเป็นชาติสิงคโปร์ ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น ชาวชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติอีกด้วย

2.7.2.2 ประชากร

ประชากรของสิงคโปร์ก่อนการเข้ามาของอังกฤษประกอบด้วยชาวมาเลย์ 120 คน และชาวจีน 30 คน แต่เมืองอังกฤษได้เข้ามาตั้งสถานีการค้าและเมืองท่าเสรีในปี ค.ศ. 1819 ทำให้มีกลุ่มอพยพหลากหลายเชื้อชาติเดินทางเข้ามาในสิงคโปร์มากขึ้น สภาพสังคมสิงคโปร์จึงถือเป็นสังคมอพยพ (Immigrant Society) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มเชื้อชาติจีน กลุ่มเชื้อชาติมาเลย์ กลุ่มเชื้อชาติอินเดีย และกลุ่มเชื้อชาติอื่น ๆ โดยแต่ละกลุ่มเชื้อชาติต่างมีวิถีชีวิต ภาษาศาสนา และวัฒนธรรมตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการได้รับเอกราชยังไม่มี การเรียกขานคนในสิงคโปร์ว่า "ชาวสิงคโปร์" (Singaporean) หากแต่เรียกตามเชื้อชาติถิ่นกำเนิดดั้งเดิม ดังนั้น ภายหลังจากได้รับเอกราชแล้ว จึงทำให้เกิด ปัญหาสำคัญตามมา คือปัญหาการสร้างชาติที่มีความเป็นปึกแผ่นทางสังคม

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนประชากรแต่ละเชื้อชาติในสิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1824 – 1965

ปี ค.ศ.	จีน (คน)	มาเลย์ (คน)	อินเดีย (คน)	อื่น ๆ (คน)	รวม (คน)
1824	3,317	6,431	756	179	10,683
1840	17,704	13,200	3,375	1,110	35,389
1860	50,043	16,202	12,973	2,516	81,734
1881	86,766	33,102	12,180	7,160	139,208
1901	164,041	36,080	18,067	10,367	228,555
1921	315,151	53,595	32,314	17,298	418,358
1947	729,473	113,803	68,967	25,901	938,144
1965	1,396,500	266,600	153,700	48,100	1,864,900

ทีมา กนิษฐา จานเชื่อง .นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศสิงคโปร์(ค.ศ. 1960 - 2000) , 2546 : 24

2.7.2.3. สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์

การเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็วในประเทศสิงคโปร์ทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัย 2 อย่างคือ

(ก) ชุมชนแออัดในเขตใจกลางเมือง ในปี ค.ศ. 1911 ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตใจกลางเมืองมีพื้นที่ประมาณ 77.7 ตร.กม. มีความหนาแน่น 3,904 คนต่อ ตร.กม. ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพื้นที่โล่ง อาคารแออัดยัดเยียด การขาดการระบายอากาศภายในอาคารและการขาดระบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสม

ในปี ค.ศ. 1924 รัฐบาลอังกฤษได้ก่อตั้งกองทุนปรับปรุงสิงคโปร์ (Singapore Improvement Trust – SIT) เนื่องจากกองทุนนี้ไม่ใช้หน่วยงานการเคหะแห่งชาติโดยตรง จึงไม่มีอำนาจในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนทั่วไปได้มากนัก ระหว่างปี ค.ศ. 1928 – 1941 กองทุน SIT สร้างที่อยู่อาศัยได้เพียง 2,161 หน่วย ในขณะที่ประชากรในเมืองจนถึงปี ค.ศ. 1947 มีประมาณ 675,464 คน และในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปี ค.ศ. 1959 ได้สร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มอีก 21,103 หน่วย แต่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความแออัดหนาแน่นในเขตใจกลางเมืองรุนแรงมาก

(ข) ชุมชนบุกรุกในเขตชนบท เนื่องจากสภาพที่อยู่อาศัยในเขตใจกลางเมืองเริ่มเสื่อมโทรมและแออัดจนถึงอิมตัวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1907 จึงทำให้ต้องเคลื่อนย้ายไปสู่เขตรอบ

นอกเมืองและสร้างที่อยู่อาศัยเท่าที่ทำได้ในที่ดินตนเองไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ถูกต้อง บ้านของผู้บุกรุกมักเป็นบ้านไม้ที่มุงด้วยสังกะสีและหญ้าคา

2.7.2.4. การเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ (กนิษฐา จานเชื้อ .2546:62-74)

รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาการพัฒนาเคหะแห่งชาติ 1965 (Housing and Development Ordinance) เพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเคหะแห่งชาติ(Housing and Development Board – HDB) ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1960 คือหน่วยงานการเคหะแห่งชาติที่มีรูปแบบเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ (Statutory Board) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกฎหมายและการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of Law and National Development) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ(Ministry of National Development) เมื่อรัฐบาลดำเนินการจัดตั้งกระทรวงกฎหมาย(Ministry of Law) ขึ้นในปี 1964

(ก) วัตถุประสงค์

การเคหะแห่งชาติ เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ได้รับการจัดตั้งหลังจากที่การได้อำนาจปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ เพื่อดำเนินการงานด้านสวัสดิการสังคม คือการจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน โดยตามพระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติ (Housing and Development Act, Chapter 271) ได้กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติไว้ดังนี้

1. การจัดเตรียมและดำเนินการตามข้อเสนอ แผนงานและโครงการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อภารกิจต่าง ๆ ได้แก่

- การก่อสร้าง การปรับเปลี่ยน การปรับปรุงและการขยายอาคารการเคหะแห่งชาติไว้สำหรับขยายเช่า หรืออื่น ๆ
- การรื้อถอนและปรับปรุงสภาพแหล่งชุมชนแออัดในเขตเมือง
- การพัฒนาหรือปรับปรุงสภาพพื้นที่ต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ
- การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตชนบทไว้ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการรื้อถอนและโยกย้ายตามการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติหรือโครงการต่างๆ ซึ่งอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ

2. การจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัย และอาคารต่าง ๆ หรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติหรือการเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของทั้งหมด

3. การดำเนินงานในด้านการไต่สวนและสำรวจต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานตามขอบข่ายและหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ

4. การจัดหาเงินกู้ยืม ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติเพื่อให้บุคคลสามารถซื้อที่ดินที่ได้รับการพัฒนาของการเคหะแห่งชาติ หรือจำนองที่ดินดังกล่าวหรือกำหนดอัตราดอกเบี้ย

5. การดำเนินงานในทุกเรื่องราวที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน ตามขอบข่ายและหน้าที่การเคหะแห่งชาติ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติมีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้การเคหะแห่งชาติ เช่น

- การถมพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก
- การก่อสร้างห้องชุด (Flats) และโรงงานขนาดเล็ก (Flatted Factories) ให้แก่บรรษัทนิคมอุตสาหกรรมจุง
- การก่อสร้างห้องชุดราคาถูกให้แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างในหน่วยงาน การท่าเรือแห่งสิงคโปร์ (Port of Singapore Authority)
- การก่อสร้างอาคารศูนย์ชุมชน (Community Centers) ให้แก่สมาคมประชาชน (People's Association)

(ข) การบริหารงาน

การเคหะแห่งชาติในสิงคโปร์มีกลไกการบริหารงานที่สำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างขององค์กร พระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติได้กำหนดโครงสร้างองค์กรของการเคหะแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยต้องผ่านความเห็นชอบและแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาเคหะแห่งชาติ (Housing and Development Board) ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ 8 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกสรรมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในภาคธุรกิจเอกชนและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติโดยได้แต่งตั้งผู้บริหาร (Chief Executive Officer) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการและแผนกต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้ได้มอบหมายให้รองผู้บริหารเป็นผู้ดูแลและดำเนินงานภายในฝ่ายต่าง ๆ ตามสายงานภายในการเคหะแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ

ฝ่ายก่อสร้างและพัฒนา(Building and Development Division) ได้แก่ แผนกก่อสร้างและจัดการโครงการ แผนกสัญญา แผนกวิศวกรรมโครงสร้าง แผนกวิศวกรรมไฟฟ้า และเครื่องกล แผนกวิศวกรรมโยธา แผนกสถาปัตยกรรม และแผนกสำรวจที่ดิน

ฝ่ายทรัพย์สินและที่ดิน(Estates and Land Division) ได้แก่ แผนกจัดการที่อยู่อาศัย แผนกจัดการอาคารและทรัพย์สิน แผนกทรัพย์สินทางพาณิชย์กรรม และแผนกทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม

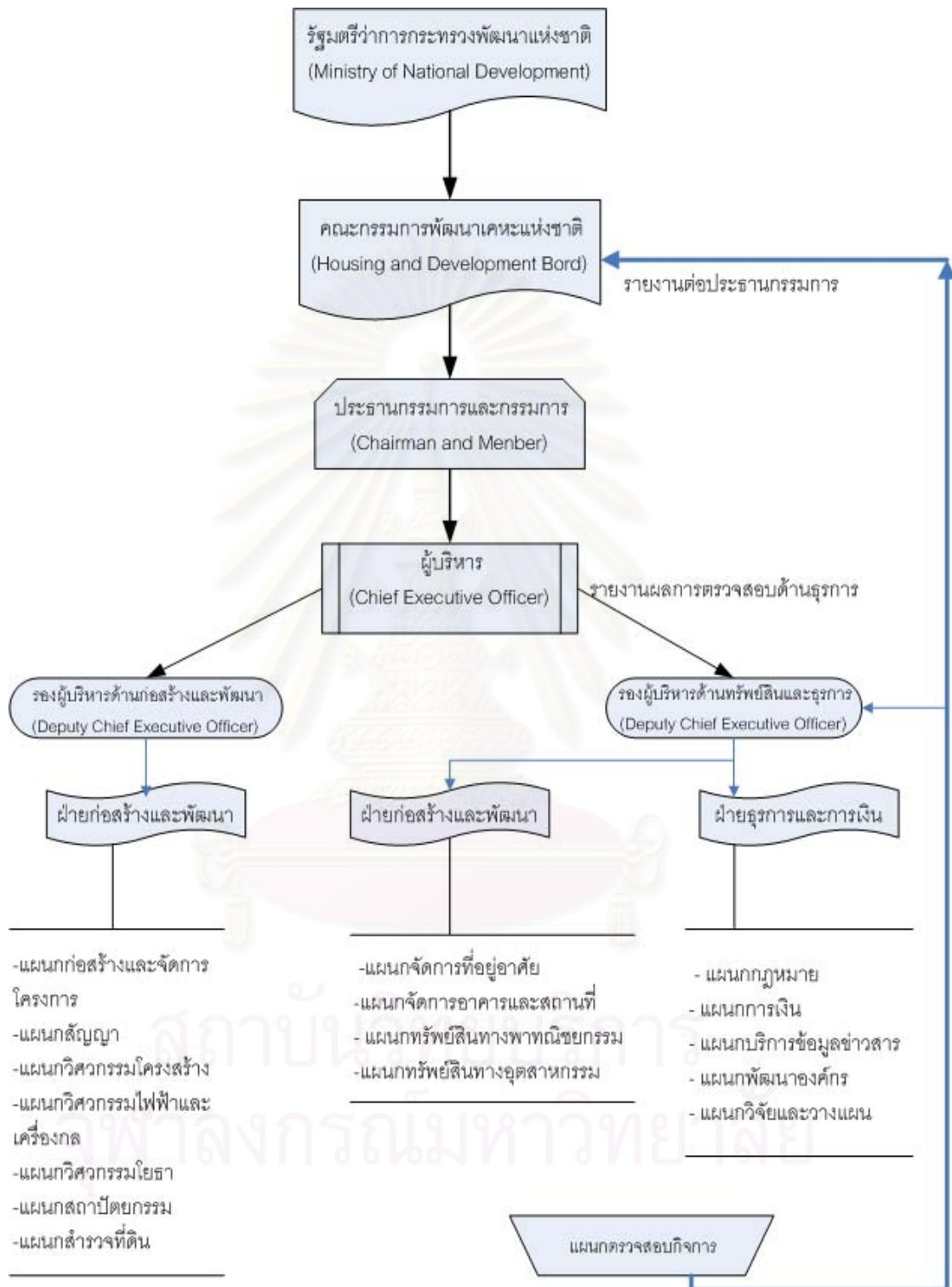
ฝ่ายธุรการและการเงิน (Administration and Finance Division) ได้แก่ แผนกกฎหมาย แผนกการเงิน แผนกบริการข้อมูลข่าวสาร แผนกพัฒนาองค์กร และแผนกวิจัยและวางแผน

นอกจากนี้ยังมีแผนกตรวจสอบกิจการภายใน (Internal Audit Department) ซึ่งต้องรายงานผลการตรวจสอบกิจการภายในต่อประธานกรรมการโดยตรงและรายงานผลการตรวจสอบกิจการภายในด้านธุรการให้แก่รองผู้บริหารด้านทรัพย์สินและธุรการ

ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ มีกฎหมายสนับสนุนการดำเนินงาน อีกฉบับหนึ่งคือ Land Acquisition Act (1967) ซึ่งให้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อสร้างเคหะสงเคราะห์ หรือ รื้อย้ายชุมชนแออัด ชุมชนเสื่อมโทรม หรือชุมชนที่มีความหนาแน่นต่ำเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ที่เหมาะสม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2.10 แผนผังองค์กรการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์



(ค) การกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติ(สิงคโปร์)

นโยบายการเคหะแห่งชาติ(Housing Policy) ถือเป็นนโยบายจากรัฐบาล (Government Policy) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อจัดทำที่อยู่อาศัย ราคาถูกให้แก่ประชาชนและยังกำหนดกฎระเบียบและเงื่อนไขสำหรับการเช่าหรือซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติ อีกด้วย

พระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติ มาตรา 65 ได้ให้อำนาจแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ กำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติและกฎระเบียบ (Rule) สำหรับเช่าหรือซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งเมื่อร่างนโยบายและกฎระเบียบดังกล่าวได้ผ่านรัฐสภาและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึง สามารถนำนโยบายการเคหะแห่งชาติและกฎระเบียบต่างๆมาใช้ได้ นอกจากนี้ในมาตรา27 พระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติยังให้อำนาจ แก่คณะกรรมการการพัฒนาเคหะแห่งชาติ สามารถกำหนดเงื่อนไข (Conditions) สำหรับเช่าหรือซื้อห้องชุดโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภาและการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นโยบายการเคหะแห่งชาติ กฎระเบียบ และเงื่อนไขสำหรับการเช่า หรือซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติจะกำหนดไว้ในแผนการเคหะแห่งชาติซึ่งจัดทำขึ้นในช่วงเวลา 5 ปี โดยแผนการเคหะแห่งชาติครั้งที่ 1 เริ่มในปี ค.ศ. 1960 – 1965 นอกจากนี้จะมีการประกาศ และแจ้งให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบจากรายงานประจำปี นิตยสาร จุลสาร และสิ่งพิมพ์ต่างของการ เคหะแห่งชาติ

(ง) การบริหารเงินลงทุนและการลงทุน

ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดขอบข่ายด้าน การบริหารเงินลงทุนและการลงทุนไว้ดังนี้

1. งบประมาณรายจ่าย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการ ลงทุนและการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ มีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐคือ การนำเสนอแผนงานและค่าใช้จ่ายให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบก่อนแล้ว จึงเสนอขออนุมัติจาก รัฐบาล ซึ่งในแต่ละปีการเคหะแห่งชาติจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นเพื่อขออนุมัติ จากรัฐบาลและต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาตามลำดับ

2. แหล่งที่มาของเงินลงทุน แหล่งเงินทุนของการเคหะแห่งชาติมาจาก แหล่งต่างได้แก่

- รัฐบาลได้จัดหาแหล่งเงินทุนทั้งหมด เพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการ การเคหะแห่งชาติ โดยรัฐบาลหาได้จากเงินกู้ภายในประเทศด้วยการ

ออกพันธบัตรรัฐบาล ส่วนในปีใดที่เงินกู้มีมากกว่าที่จะหาได้จากภายในประเทศ รัฐบาลก็จะกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ

- เงินอุดหนุนของรัฐบาล
- รายได้จากค่าเช่า ค่าบริการ และอื่น ๆ

เนื่องจากการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มิได้แสวงหากำไร หากแต่เป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน จึงทำให้ประสบกับภาวะขาดทุนโดยตลอด งบประมาณในส่วนของการขาดทุนจะได้รับการทดแทนจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในแต่ละปี โดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติทุกปีตามจำนวนเงินที่ขาดทุนจริง

ปัจจัยด้านการเงินของการเคหะแห่งชาติ จึงมิได้เป็นปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากสามารถจัดหาได้จากรัฐบาลตามจำนวนที่ต้องการ ทำให้การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดสร้างโครงการที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่อง

(จ) สิทธิความเป็นเจ้าของห้องชุดการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ ถือว่าเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ทั้งหมดและที่ดินในโครงการของการเคหะแห่งชาติ ก็ถือเป็นที่ดินส่วนบุคคลของการเคหะแห่งชาติ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนโดยอาศัยเงินลงทุนจากรัฐบาล ดังนั้นที่อยู่อาศัยของหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ จึงถือเป็นที่อยู่อาศัยของรัฐนั่นเอง

สำหรับสิทธิความเป็นเจ้าของห้องชุดการเคหะแห่งชาติ ในส่วนของประชาชนซึ่งเป็นผู้เช่าหรือผู้ซื้อสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทผู้เช่า คือ ผู้เช่าจะได้รับสิทธิครอบครองห้องชุดของการเคหะแห่งชาติ เป็นการเช่ารายเดือนหรือระยะสั้นเช่นการเช่าในระยะเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี

ประเภทผู้ซื้อคือ ผู้ซื้อห้องชุดการเคหะแห่งชาติจะได้รับสิทธิเป็นเจ้าของห้องชุดในลักษณะการเช่าระยะยาวเป็นเวลา 99 ปี หลังจากนั้นก็จะถูกโอนกรรมสิทธิ์กลับคืนให้การเคหะแห่งชาติ

ทั้งนี้ ผู้เช่าหรือผู้ซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติจะถูกจำกัดสิทธิในการโอนกรรมสิทธิ์การเช่าหรือการขาย โดยต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและเงื่อนไขของการเคหะแห่งชาติ

สภาพปัญหาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ อันเกิดจากการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตใจกลางเมืองและชุมชนบุกรุกในเขตชนบท ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์หลังปี 1959 รับผิดชอบนโยบายการเคหะแห่งชาติเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว และถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมาจนถึงปัจจุบัน นโยบายการเคหะแห่งชาติจึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 2.4 แสดงลำดับการดำเนินนโยบายของประเทศสิงคโปร์ ก่อนมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ

ปี ค.ศ.	นโยบาย	รายละเอียด	หมายเหตุ
1822	แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดสรรที่ดินและคณะกรรมการเมือง (Town Committee)	- 17 ค.ศ. 1822 จัดทำร่างผังเมืองเพื่อกำหนด เขต ย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ	จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นจากการอพยพ
1830	ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในสิงคโปร์	- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดสรรที่ดิน และฝ่ายจดโอน และซื้อขายที่ดินอย่างถูกกฎหมายเป็นฉบับแรก	
1981	แต่งตั้งคณะกรรมการด้านที่อยู่อาศัย(Housing committee)	- จัดทำรายงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในเขตใจกลางเมืองและดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น	
1924	ก่อตั้งกองทุนปรับปรุงสิงคโปร์ (Singapore Improvement Trust - SIT)จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงสิงคโปร์(Singapore Improvement Ordinance)	- เริ่มดำเนินงาน 1 ก.ค. 1927 - มีวัตถุประสงค์หลักคือการปรับปรุงเมืองและเกาะสิงคโปร์ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นด้วยการรื้อถอนทำลายอาคารบ้านเรือนที่เสื่อมโทรมและไม่ถูกสุขลักษณะ	มีการสร้างอาคารใหม่ทดแทนบ้านที่ถูกรื้อโดยเป็นห้องชุดสูง 2-7 ชั้นทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าเช่าได้เพียงพอ
1957	ออกพระราชกฤษฎีกาความเป็นพลเมืองสิงคโปร์	- ผลิตให้ประชาชนในสิงคโปร์เริ่มเปลี่ยนวิถีชีวิตจากผู้อพยพเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวร	ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนบุกรุกพื้นที่ชนบท
1959	ก่อตั้งหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ (Housing and Development Board – HDB)	- เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และสภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมภายในประเทศ - ช่วง 5 ปี แรกต้องสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย 100,000 หน่วย - มีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนถนน ที่จอดรถ ร้านค้าตลาด และชมรมต่าง ๆ เพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิต - มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานและระยะเวลาสั้นต้นทุนต่ำ - ทำการสร้างแฟลตสำหรับ 1.2.3.4.5 ครอบครัว (และ5 ครอบครัวของผู้บริหาร)สูง 20-25 ชั้น	HDB ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐซึ่งผู้ที่ต้องการซื้อที่อยู่อาศัยของHDB ต้องสะสมเงิน 20%ของรายได้ทุกเดือนให้เวลาการผ่อนชำระกว่า 25 ปี การออกแบบจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเพื่อลดความแออัดมีสิ่งอำนวยความสะดวกปรับปรุงคุณภาพเสมอ

ที่มา กนิษฐา จานเขื่อง .นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ (ค.ศ. 1960 - 2000), 2546 : 52-59

2.8. องค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

จากการศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ของมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช ที่เสนอต่อการเคหะแห่งชาติได้มีการศึกษารูปแบบการจัดองค์กรของประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮ็องกงและสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ใน ประเทศสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัยมากสังเกต ได้จากการจัดตั้งองค์กรที่อยู่อาศัยให้อยู่ในระดับกระทรวงคือ กระทรวงที่อยู่อาศัยและการพัฒนา เมือง (Department of Housing and Urban Development) ในกรณีของสหรัฐอเมริกา และ กระทรวงการเคหะการวางแผนจัดการพื้นที่สิ่งแวดล้อม(Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment Management) ในกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนองค์กรการเคหะของ ประเทศอื่น ๆ ได้ให้ความสำคัญรองลงมาเมื่อเปรียบเทียบกับสองประเทศแรกกล่าวคือ สหราชอาณาจักร มีบริษัทที่อยู่อาศัยเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้สำนักรองนายกรัฐมนตรี ส่วนญี่ปุ่นมี บริษัทพัฒนาเมืองและการเคหะซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ส่วนฮ่องกง สิงคโปร์และสาธารณรัฐเกาหลีก็เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง (การเคหะแห่งชาติ: 2547)

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบองค์กร/คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและภารกิจหลักของต่างประเทศ

ประเทศ	องค์กรที่อยู่อาศัย	คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัย	ภารกิจหลัก
สหราชอาณาจักร	มีบริษัทที่อยู่อาศัยเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาล	มีคณะกรรมการต่าง ๆ 15 คณะโดยประธานกรรมการได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี	การกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ
สหรัฐอเมริกา	มีกระทรวงที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองดูแลรับผิดชอบ	มีสภาคองเกรสเป็นผู้กำหนดบทบาทของกระทรวงที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง	การเพิ่มจำนวนผู้เป็นเจ้าของบ้านสนับสนุนการพัฒนาชุมชนและเพิ่มความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและของประชาชน

ตารางที่ 2.5 (ต่อ) เปรียบเทียบองค์กร/คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัย/ภารกิจของต่างประเทศ

ประเทศ	องค์กรที่อยู่อาศัย	คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัย	ภารกิจหลัก
เนเธอร์แลนด์	มีกระทรวงการเคหะ วางแผนจัดการพื้นที่ และสิ่งแวดล้อม	ไม่ปรากฏว่ามีคณะกรรมการ กำกับดูแลแต่ต้องรายงานผล การดำเนินงานต่อรัฐสภา	การสร้างที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับ สิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพโดย มุ่งเน้นคนในกลุ่มวัยทำงาน
ญี่ปุ่น	มีบริษัทพัฒนาเมือง และการเคหะเป็นผู้ดูแล รับผิดชอบ	มีคณะกรรมการบริหารที่ได้รับ แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงก่อสร้างและประธาน กรรมการของบริษัทพัฒนา เมือง	การพัฒนาสาธารณูปโภคในเขต เมือง การจัดสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับประชาชนกลุ่มต่างๆ การ พัฒนาที่ดินและโครงข่ายถนน
สิงคโปร์	มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงพัฒนา การแห่งชาติเป็นผู้รับ ผิดชอบ	มีการบริหารในรูปแบบ กรรมการที่ชื่อว่าคณะกรรมการ การว่าด้วยที่อยู่อาศัยและการ พัฒนา(HDB)	การจัดการที่อยู่อาศัยที่มี คุณภาพในราคาที่ประชาชน สามารถจ่ายได้ การสร้างชุมชน น่าอยู่การรื้อย้ายสลัมและการ ส่งเสริมภาคเอกชนในการสร้าง ที่อยู่อาศัย
ฮ่องกง	มีหน่วยงานการเคหะ ฮ่องกง(HKHA)เป็น รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดูแล รับผิดชอบ	มีคณะกรรมการกำกับดูแลที่ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล 3 คณะกรรมการ	การจัดสร้างที่อยู่อาศัยในเขต เมืองทั้งการเช่าและเช่าซื้อ ส่งเสริมภาค เอกชนในการสร้าง ที่อยู่อาศัย การพัฒนาเมือง ใหม่และฟื้นฟูเมือง
สาธารณรัฐ เกาหลี	มีหน่วยงานบริษัทที่อยู่ อาศัยแห่งชาติ(KNHC) ภายใต้กระทรวงการก่อสร้าง เป็นผู้ดูแล รับผิดชอบ	ไม่ปรากฏว่ามีคณะกรรมการ กำกับดูแล	การพัฒนามาตรฐานที่อยู่อาศัย โดยยึดความพึงพอใจของผู้อยู่ อาศัย การจัดบริการพื้นฐานที่ คำนึงถึงประโยชน์ของชุมชน เป็นหลัก

ที่มา การเคหะแห่งชาติ. โครงการศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ : 2547

2.9 นโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลทักษิณ (ชวนพิศ, 2547: 63-66)

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนและมุ่งมั่นที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทย โดยต้องการให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีความมั่นคงในชีวิตด้วยการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและต้องการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยแก่คนจนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ผู้ด้อยโอกาส ผู้อาศัยอยู่ในบ้านเช่า บ้านพักตามโรงงาน ซึ่งมีที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐานขาดบริการพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกลุ่มต่าง ๆ ในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2546 – 2550 ดังต่อไปนี้

- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในเมือง คือโครงการบ้านเอื้ออาทร
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกคือโครงการบ้านมั่นคง
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีที่ดินแต่ยังไม่สามารถปลูกสร้างบ้านได้คือโครงการบ้านเพื่อประชาชน
- กลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือโครงการให้สินเชื่อโดยผ่าน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำหรับข้าราชการสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(โครงการ ธอส.- กบข.)
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมคือโครงการบ้าน สปส.- ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยของผู้ประกันตน
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในชนบท ซึ่งขณะนี้การเคหะแห่งชาติกำลังศึกษารูปแบบในการจัดทำโครงการ

2.10 โครงการบ้านเอื้ออาทร (การเคหะแห่งชาติ, 2547)

การเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย ผู้ใช้แรงงาน และผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นธุรกิจขนาดย่อม และพนักงานหน่วยงานของรัฐ

เพื่อให้ได้เข้าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารถรับภาระได้จำนวนทั้งสิ้น 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2546-2550)

2.10.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จำเป็นในระดับราคาที่ สามารถรับภาระในการเข้าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

(2) เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างภายในครอบครัวชุมชน และสังคมจากลักษณะการออกแบบทากายภาพที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

(3) เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัย ในชุมชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(4) เพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในลักษณะองค์รวม ประกอบด้วยสถาบันการเงินหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกายภาพ

2.10.2 กลุ่มเป้าหมายได้แก่ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อยในชุมชนในเมือง เช่นกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย กลุ่มผู้เช่าบ้าน ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรืออาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยหรือชุมชนที่ไม่ได้มาตรฐานและมีระดับรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 10,000 บาท /ต่อเดือน และกลุ่มผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท (ณ ปี พ.ศ.2546) ซึ่งได้มีการปรับเพิ่มระดับรายได้ครัวเรือนเป็นไม่เกิน 17,500 บาทต่อเดือน ณ ปี พ.ศ. 2549

2.10.3 แนวคิดในการออกแบบโครงการ

การออกแบบโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้พิจารณากำหนดที่ตั้งโครงการให้สอดคล้องกับหลักการและทิศทางการพัฒนาเมือง โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายภายใต้การออกแบบซึ่งคำนึงถึงลักษณะกายภาพ ที่เอื้อประโยชน์ในการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่อาศัยทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมรวมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมที่เอื้อต่อการช่วยเหลือตนเองทางเศรษฐกิจได้ โดยมีแนวความคิดหลักดังนี้

(1) ส่งเสริมความสัมพันธ์ความเอื้ออาทรช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในครอบครัว ชุมชน และสังคม ร่วมกันพัฒนาชุมชนของตนเองให้เข้มแข็งและมีคุณภาพแข่งและมีคุณภาพตามแนวทางของเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

(2) สร้างชุมชนที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่กลุ่มเป้าหมายสามารถรับภาระได้ เพื่อเอื้ออาทรต่อผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย อีกทั้งคนชรา คนพิการให้ได้อาศัยอยู่ร่วมกับครอบครัวอย่างมีความสุข

(3) ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาส และรายได้แก่ครอบครัวของผู้อยู่อาศัยชุมชน

2.10.4 รูปแบบของชุมชนและรูปแบบที่พักอาศัย

(1) ชุมชนบ้านเอื้ออาทร ในเมือง เป็นชุมชนที่มีทำเลที่ตั้งอยู่ในชุมชนใจกลางเมืองหรือศูนย์กลางย่อยของเมืองใกล้ย่านธุรกิจ แหล่งงาน แหล่งบริการต่าง ๆ เป็นชุมชนขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ประกอบด้วยที่อยู่รูปแบบอาคารชุดพักอาศัยสูง 5 ชั้น ขนาด 24 ตารางเมตร และขนาด 33 ตารางเมตร ซึ่งเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนโสดหรือครอบครัวใหม่ ครอบครัวขนาดเล็ก ประมาณ 2-4 คน มีความหนาแน่น ประมาณ 40-50 ครอบครัวต่อไร่และมีองค์ประกอบที่จำเป็น ทั้งระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ส่วนพาณิชยกรรม ร้านค้า ศูนย์ชุมชน สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ

(2) ชุมชนบ้านเอื้ออาทร ชานเมือง เป็นชุมชนที่อยู่ห่างจากย่านศูนย์กลางเมืองและกระจายตัวอยู่ในย่านพักอาศัยชานเมืองโดยเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเมืองด้วยระบบเครือข่ายการคมนาคมชุมชนชานเมืองเป็นชุมชนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยหลายรูปแบบทั้งอาคารชุด บ้านแถวและบ้านเดี่ยวซึ่งมีขนาดที่ดิน 16- 24 ตารางวาที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครอบครัวขนาดกลางถึงขนาดใหญ่โดยกำหนดความหนาแน่นอยู่ระหว่าง 10 - 20 ครอบครัวต่อไร่ ในย่านชานเมืองและเนื่องจากเป็นชุมชนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ นอกจากจะประกอบด้วยสาธารณูปโภคพื้นฐานแล้วจำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลักอื่นๆ ที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรม การพักอาศัยอยู่ในย่านชานเมือง เช่นศูนย์ราชการ สถานีอนามัย สถานีตำรวจ ตลาดสด โรงเรียนอนุบาล ฯลฯ

2.10.5 แนวทางการดำเนินงาน

(1) การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำโครงการ ออกแบบรายละเอียด ซึ่งก่อสร้างด้วยระบบ โดยระบบสำเร็จรูปบริหารงานก่อสร้าง ควบคุมงาน ดำเนินการขายรวมทั้งการดูแลและการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อดูแลชุมชนต่อไป

(2) สถาบันการเงินของรัฐ (ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ไทยธนาคาร) ให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุนเพื่อการก่อสร้างและสนับสนุนการให้สินเชื่อรายย่อย แก่ผู้ซื้อโครงการ

(3) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยให้การสนับสนุนและดำเนินการประสานงานด้านข้อมูลที่ดินสำหรับจัดทำโครงการ

(4) รัฐบาลสนับสนุนโครงการให้กับผู้อยู่อาศัยในรูปแบบของเงินอุดหนุนต้นทุน ค่าพัฒนาสาธารณูปโภคให้กับประชาชนในส่วนที่ไม่สามารถรับภาระได้ รวมทั้งให้การสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น ศูนย์ชุมชน ศูนย์เลี้ยงเด็ก สถานประกอบอาชีพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในชุมชน

2.10.6 ต้นทุนโครงการ

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดต้นทุนโครงการ โดยวิเคราะห์จากความสามารถในการรับภาระด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายสำหรับการก่อสร้างอาคารในแต่ละรูปแบบไว้ ดังนี้

ในกรณีผ่อนชำระเริ่มต้นที่ เดือน 1,000 บาท (ณ ปี พ.ศ. 2546)

ตารางที่ 2.6 ต้นทุนโครงการกรณีผ่อนชำระ 1,000 บาทต่อเดือน

ประเภทอาคาร	ราคาที่ดิน (บาท/ไร่)	ต้นทุนต่อหน่วย(บาท)
อาคารชุดแบบห้องนอน ประสงค์ ขนาด 24 ตรม.	ไม่เกิน 6 ล้านบาท	330,000 บาท

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 1-3 (ปี 2546 - 2547)

ในกรณีผ่อนชำระเริ่มต้นที่ เดือนละ 1,500 บาท (ณ ปี พ.ศ. 2546)

ตารางที่ 2.7 ต้นทุนโครงการกรณีผ่อนชำระเดือนละ 1,500 บาท

ประเภทอาคาร	ราคาที่ดิน (บาท/ไร่)	ต้นทุนต่อหน่วย(บาท)
อาคารชุดแบบ 1 ห้องนอน ขนาด 33 ตรม.	ไม่เกิน 6 ล้านบาท	470,000
บ้านเดี่ยว 2 ชั้น ขนาดที่ดิน 20 ตารางวา	ไม่เกิน 2 ล้านบาท	450,000
บ้านแถว 2 ชั้น ขนาดที่ดิน 20 ตารางวา	ไม่เกิน 2 ล้านบาท	450,000

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 1-3 (ปี 2546 - 2547)

2.10.7 การสนับสนุนจากรัฐ

จากการวิเคราะห์ต้นทุนโครงการการเคหะแห่งชาติได้ขอให้รัฐบาลสนับสนุนดังนี้
ส่วนของการเคหะแห่งชาติ

(ก) รัฐอุดหนุนต้นทุนในส่วนของค่าพัฒนาสาธารณูปโภค ให้กับประชาชนวงเงิน
ประมาณ 80,000 บาท /หน่วย

(ข) รัฐบาลจัดตั้งงบประมาณเป็นค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปการ และองค์
ประกอบชุมชนเช่นศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์ชุมชน สถานประกอบอาชีพ วงเงินประมาณ 5-10 ล้านบาท
ต่อโครงการขึ้นอยู่กับขนาดโครงการหรือมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์หรือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดสร้าง

(ค) จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดทำโครงการในอัตราดอกเบี้ยต่ำไม่เกิน 4

ส่วนของสถาบันการเงิน

จัดหาแหล่งสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สำหรับกลุ่มเป้าหมายได้เข้าซื้อกับสถาบัน
การเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่ (ประมาณ 4-6 %) ปรับทุกระยะเวลา 3-5 ปี และมีระยะเวลาผ่อน
ชำระไม่เกิน 30 ปี โดยมีรูปแบบการผ่อนชำระแบบ PROGRESSIVE RATE มีอัตราการปรับขึ้น
ประมาณ 2.5-5% ทุกปี และมีจำนวนค่าผ่อนชำระไม่เกิน 15% ของรายได้ครัวเรือน/เดือน

2.10.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(1) โครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวน 601,727 หน่วยสามารถรองรับ
ปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยได้ถึงร้อยละ 45 ของปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น 1.3
ล้านหน่วย ซึ่งมีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 17,500 บาท ต่อเดือน (ณ ปี พ.ศ. 2548)

(2) ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยจำนวน 601,727 ครัวเรือนมีโอกาส
ในการมีที่อยู่อาศัยได้เร็วขึ้นจากภาวะการผ่อนชำระที่อยู่อาศัยลดลง และได้รับการยกระดับคุณ
ภาพชีวิตให้ดีขึ้นด้วยการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ในชุมชนที่มีสภาพแวด
ล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งและ
สายสัมพันธ์อันดีในครอบครัวและนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่เมืองน่าอยู่

(3) สถาบันการเงินได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร
โดยสามารถเพิ่มฐานลูกค้ารายย่อยในการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยแม้จะเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้
น้อยแต่ก็มีความเสี่ยงต่ำเนื่องจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ในวันจะมี
มูลค่าเพิ่มมากขึ้น

(4) การลงทุนโครงการบ้านเอื้ออาทรก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในวง
กว้าง การก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 601,727 หน่วยใช้วงเงินลงทุนรวม 273,209.125 ล้านบาท
ระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี จะก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศจำนวน 135,134 คน /เดือน

และยังมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการผลิตและจำหน่ายของภาคอุตสาหกรรมการก่อสร้างโดยเฉพาะวัสดุก่อสร้างเช่น ปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น กระเบื้อง และวัสดุอื่นที่ใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งวัสดุต่างเหล่านี้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งสิ้น รวมทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยเช่นเครื่องไฟฟ้า เครื่องเรือน เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ เมื่อมีการกำหนดนโยบายสาธารณะก็จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมนอกจากประชาชน ฝ่ายหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติหากนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม/เฉพาะเจาะจงวัดได้ก็จะทำให้หน่วยงานวางแผนการดำเนินงานได้สอดคล้องซึ่งจะทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ และการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการอธิบายถึงกลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายที่สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลซึ่งเป็นการสืบค้นข้อมูลหลังจากที่ได้มีการดำเนินงานตามนโยบายแล้ว

จากการทบทวนบทบาทและการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ กลไกการบริหารงานกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาครัฐจะประกอบด้วย

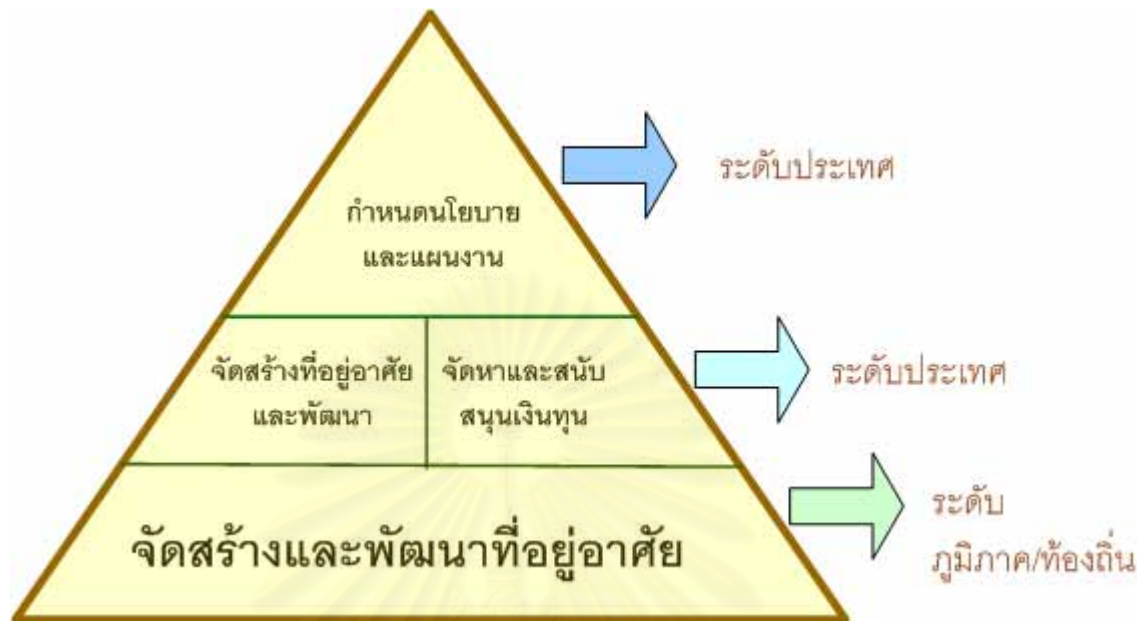
(ก) การกำหนดนโยบายและแผนงาน นี่จะเป็นงานของรัฐบาลกลาง หรือระดับกระทรวง ที่จะวางกรอบนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยผ่านทางสถาบันทางการเงินต่าง ๆ

(ข) การจัดสร้างที่อยู่อาศัยและพัฒนา ในประเทศญี่ปุ่นหน่วยงานที่ทำการพัฒนาและจัดสร้างที่อยู่อาศัยจะแยกออกจากหน่วยงานในระดับนโยบาย ซึ่งมีทั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่น แต่ในประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะและมีอาณาเขตรับผิดชอบที่ไม่กว้างนักจะไม่ได้แยกหน่วยงานที่ทำการพัฒนาและจัดสร้างที่อยู่อาศัยออกจากหน่วยงานในระดับนโยบายและไม่มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดสร้างที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้หน่วยงานการเคหะของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ยังมีภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากการจัดสร้างที่อยู่อาศัยด้วย เช่น การพัฒนาเมืองใหม่ การฟื้นฟูเมือง การจัดหาที่อยู่อาศัยระดับรายได้ปานกลาง การบริหารชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งการดำเนินงานจะอยู่ภายใต้กรอบแผนงานและนโยบายของรัฐบาล

(ค) การจัดหาและสนับสนุนเงินทุน รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการสนับสนุนและอุดหนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านสถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นผู้จัดหาเงินทุนให้กับผู้จัดสร้างและผู้ซื้อที่อยู่อาศัย

แผนภูมิที่ 2.11 แสดงกลไกการบริหารการพัฒนาที่อยู่อาศัย



ตารางที่ 2.8 การบริหารการพัฒนาที่อยู่อาศัย

หน่วยงานรัฐ	บทบาท	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	ไทย
ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)	วางนโยบาย (Policy Unit)	กระทรวงการก่อสร้าง	คณะกรรมการว่า ด้วยที่อยู่อาศัยและ การพัฒนา(HDB)	เดิมมีคณะกรรมการ การนโยบายที่อยู่ อาศัย
ผู้จัดสร้างที่อยู่ อาศัย(Housing Provider)	ผู้ปฏิบัติ (Operator)	บริษัทพัฒนาเมืองและ ที่อยู่อาศัย (HUD.Corp) บริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัย ท้องถิ่น(LHSC)	การเคหะแห่งชาติ สิงคโปร์	การเคหะแห่งชาติ
ผู้สนับสนุนเงินทุน (Housing Finance)	ผู้ปฏิบัติ (Operator)	บริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัย ภาครัฐ(GHLC)	รัฐบาลจะจัดสรร งบประมาณให้	รัฐอุดหนุนบางส่วน, ธนาคารพาณิชย์

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาร่วมกันระหว่างการเก็บข้อมูลทฤษฎีภูมิด้วยการสืบค้นข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ. 2518 – มกราคม พ.ศ. 2519 และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรโดยเริ่มต้นศึกษาด้วยการเก็บข้อมูลเอกสาร ซึ่งมีรายละเอียดของการทำการวิจัยดังนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1.1. การเก็บรวบรวมข้อมูลทฤษฎีภูมิ สืบเนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสืบค้นข้อมูล/ข้อเท็จจริง หลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการแล้ว โดยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ผู้วิจัยเริ่มจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ของรัฐบาลศึกษาฤทธิ์โดยสืบค้นข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยในช่วงเวลาที่ศึกษา รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม รายงานการเปลี่ยนแปลงประชากร แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 โดยมีแหล่งข้อมูลที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ และห้องสมุด จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเริ่มศึกษาตั้งแต่กันยายน 2548-ตุลาคม 2548

(2) หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ทำการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินในช่วงเวลาที่ศึกษาได้แก่แผนงาน 5 ปี แผนการเงินสำหรับโครงการ 5 ปี เอกสารข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผนงาน 5 ปี มติคณะรัฐมนตรี สืบค้นผลการดำเนินงานจากรายงานประจำปีของการเคหะแห่งชาติซึ่งเริ่มมีการจัดทำรายงานประจำปีฉบับแรกในปี 2518 ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2523 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ โดยมีแหล่งข้อมูลที่ห้องสมุดการเคหะแห่งชาติและเริ่มศึกษาตั้งแต่พฤศจิกายน 2548 - ธันวาคม 2549 ซึ่งผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากคุณนพพรณ แก้วกำพล รองผู้อำนวยการกองข้อมูลที่อยู่อาศัย ฝ่ายวิชาการและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในการตรวจค้นเอกสาร

(3) ทำการสืบค้นข้อมูลเอกสารจากการชี้แนะของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยในการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ชี้แนะให้ผู้วิจัยทำการสืบค้นข้อมูลเอกสารเพิ่มเติมเพื่ออ้างอิงใน

ประเด็นที่ให้สัมภาษณ์ เอกสารส่วนนี้จะเป็นเอกสารภายในที่หน่วยงานภายในการเคหะแห่งชาติ จัดทำขึ้นซึ่งมิได้มีการเผยแพร่แก่สาธารณะได้แก่รายงานการประชุมของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ บันทึกการติดต่อกับหน่วยงานภายนอก ข้อมูลสถิติและรายงานการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมีแหล่งข้อมูลจะอยู่ตามหน่วยงานต่างๆของการเคหะแห่งชาติเช่นที่ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายการบัญชี เริ่มศึกษาตั้งแต่มกราคม 2549 -กุมภาพันธ์ 2549 อย่างไรก็ตามปัญหาที่พบคือไม่สามารถสืบค้นข้อมูลได้เนื่องจากเอกสารสูญหายหรือถูกทำลายจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในหลายครั้งของการเคหะแห่งชาติ

(4) เมื่อได้ข้อมูลเอกสารทั้งหมดแล้วได้แยกแยะข้อมูลและเรียงลำดับข้อมูลจัดทำสรุปนำมาเสนอต่อ อ.ปรีดี บุรณศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเอกสาร ซึ่งพบว่าข้อมูลที่ได้ยังไม่สมบูรณ์ โดย อ.ปรีดี บุรณศิริ ได้ให้ความอนุเคราะห์ผู้วิจัยในการไปสืบค้นข้อมูลเอกสารเพิ่มเติม ณ ห้องสมุดการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 ซึ่งเอกสารที่ค้นพบในครั้งนี้จะเป็นเอกสารที่จัดเก็บที่ห้องสมุดแต่ไม่ได้มีการนำออกเผยแพร่ ได้แก่ เอกสารบันทึกสั่งการของอดีตผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ บันทึกติดต่อกับหน่วยงานภายในการเคหะแห่งชาติ

3.1.2. การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้เริ่มดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนธันวาคม 2548 - กุมภาพันธ์ 2549 โดยมีการดำเนินการดังนี้

(1) เมื่อได้รายชื่อกลุ่มประชากร ผู้วิจัยได้ทำจดหมายไปถึงประชากรที่จะทำการสัมภาษณ์ เพื่อทำการนัดหมายวัน เวลา สถานที่ โดยได้แนบเอกสารที่ระบุแนวคำถามที่จะทำการสัมภาษณ์และสรุปข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้า เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มีข้อมูลในการทบทวนเหตุการณ์

(2) ขั้นตอนในการสัมภาษณ์ได้ดำเนินการดังนี้

ก. ผู้วิจัยได้แนะนำตัวและแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยและความ สำคัญของปัญหาในการวิจัย

ข. ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน 5 ปี จากเอกสารสรุปที่ได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ

ค. สอบถามเพิ่มเติมในรายละเอียดจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยประเด็นการสัมภาษณ์ได้แก่ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ความเห็นต่อการกำหนดเป้าหมายที่อยู่อาศัยและข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานในปัจจุบัน

ง. ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจดบันทึกควบคู่กับการบันทึกเสียง ตลอดเวลาที่ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อนำไปตรวจสอบความถูกต้องการจดบันทึกอีกครั้ง

จ. ทำการสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้งและรวบรวมเพื่อทำการวิเคราะห์ต่อไป

(3) ปัญหาที่พบระหว่างการสัมภาษณ์ คือการนัดหมายสัมภาษณ์ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติ จะมีภารกิจมากทำให้ไม่สามารถจัดเวลาให้เข้าสัมภาษณ์ในช่วงที่ทำการศึกษได้การนัดหมายสัมภาษณ์ จึงต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่เลขานุการเพื่อหาช่วงเวลาที่จะทำการนัดหมาย นอกจากนี้ในการสัมภาษณ์บางครั้งผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมให้อยู่ภายในกรอบโครงสร้างของคำถามได้ตลอด และได้รับคำตอบที่ไม่ตรงกับคำถาม อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยเคยร่วมงานด้วย ผู้วิจัยจึงได้รับความร่วมมือจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการสัมภาษณ์อย่างเป็นกันเองและผู้วิจัยสามารถซักถามได้อย่างเต็มที่

3.2 กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาคัดเลือกจากพนักงานการเคหะแห่งชาติเนื่องจากการศึกษาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ และช่วงเวลาที่ทำการศึกษได้ผ่านมาเป็นเวลากว่า 30 ปี แล้วพนักงานบางส่วนได้เกษียณอายุหรือเสียชีวิตแล้ว การเลือกกลุ่มประชากรจึงใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็น ซึ่งวิธีการเลือกแบบเจาะจงนี้อาจจะเกิดความลำเอียงในการเลือกได้เนื่องจากผู้วิจัยตั้งใจที่จะเลือกกลุ่มประชากรที่คาดว่าจะทำให้ผลการวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ในการคัดเลือกกลุ่มประชากร ผู้วิจัยเริ่มจากตรวจสอบรายชื่อพนักงานของการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ.2519 (การเคหะแห่งชาติ, 2519) และหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานจากระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 5/2520 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ซึ่งผู้วิจัยจัดแบ่งกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน ดังนี้

กลุ่มแรกเป็นพนักงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญหลังจากที่รัฐบาลได้มอบนโยบายให้การเคหะแห่งชาติแล้วประชากรส่วนนี้จะเป็นผู้จัดทำแผนเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการจัดทำแผน

กลุ่มที่สองเป็นพนักงานผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะต้องดำเนินการตามแผนที่กลุ่มแรกได้กำหนดไว้

โดยสาเหตุในการแบ่งกลุ่มในลักษณะนี้ เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่เริ่มวางแผน และผลการดำเนินงานตามแผนเพื่ออธิบายปรากฏการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ศึกษา(Particular Phenomenon)

โดยมีรายชื่อ ตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบของผู้ให้สัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่ศึกษาดังนี้

(ก) กลุ่มพนักงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

- คุณรตยา จันทรเทียร อดีตผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ มีหน้าที่จัดทำนโยบายเป้าหมายและแผนหลักของการเคหะแห่งชาติ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย ทำการสำรวจและวิจัยด้านสังคมเศรษฐกิจ เสนอแนะนโยบายแผนงานด้านการเงิน

- คุณชัชศรี บุณนาค อดีตรองผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพนักงานลูกจ้าง อัตรากำลังของการเคหะแห่งชาติ

- คุณพนิดา ระดมสุข ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าโครงการด้านสังคมและเศรษฐกิจ มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมของโครงการจัดทำประมาณการงบประมาณการลงทุนของแต่ละโครงการ พิจารณาวិธีการลงทุนโครงการหลาย ๆ รูปแบบในโครงการแต่ละโครงการเพื่อเปรียบเทียบและเลือกผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสม ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานชุมชน 4

- คุณนรินทร์ สกุลคลานุวัฒน์ อดีตผู้อำนวยการศูนย์วิชาการและที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานกองนโยบายและแผน

(ข) กลุ่มที่สองเป็นพนักงานผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผน

- คุณวีระ วิสกุล อดีตรองผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง วิเคราะห์และประมาณราคาค่าก่อสร้าง การวิจัยด้านเศรษฐกิจการก่อสร้าง

- คุณทวี สีนุญเรื่อง ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองวิจัยการสร้างสรรค์มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานวิจัยด้านเศรษฐกิจการสร้างสรรค์ จัดทำมาตรฐานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้รูปแบบและระบบก่อสร้างอาคารที่ประหยัด

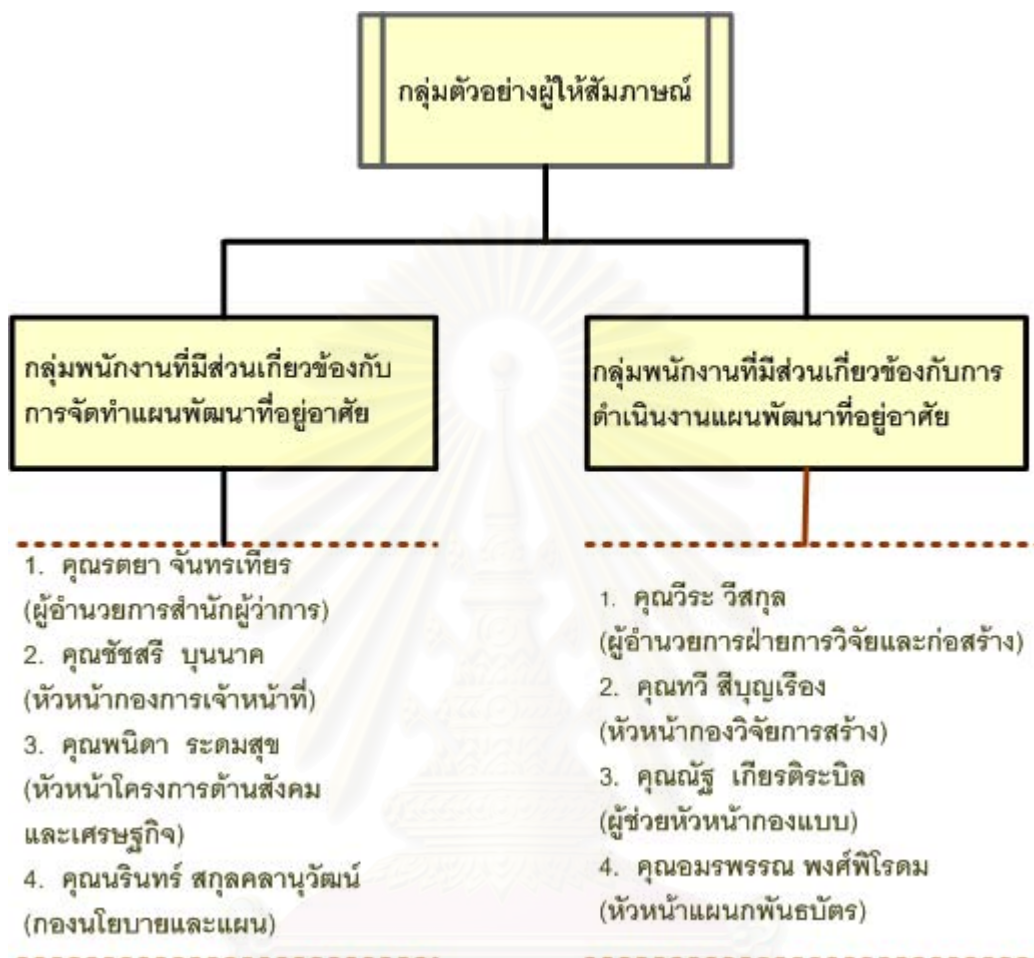
- คุณณัฐ เกียรติระบิล อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้ากองแบบแผน มีหน้าที่วางผังและออกแบบโครงการเคหะทางด้านสถาปัตยกรรม จัดทำแบบและรายการก่อสร้างทางด้านสถาปัตยกรรมให้มีราคาอยู่ในงบประมาณ

- คุณอมรพรรณ พงศ์พิโรดม ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกพันธบัตรและเงินกู้ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการออกพันธบัตรเงินกู้ของการเคหะแห่งชาติ ทุกขั้นตอนกำหนดโครงการลงทุนและจัดทำแผนการใช้เงินกู้ประเภทต่าง ๆ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามสำหรับคุณปรีดี บุรณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง หัวหน้ากองนโยบายและแผนมีหน้าที่เตรียมนโยบายและแผนหลักของการเคหะแห่งชาติเตรียมเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยเตรียมนโยบายและทางเลือกในเรื่องที่ดิน เสนอแนะแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการที่อยู่อาศัยของ นั้นไม่ได้อยู่ในกลุ่มประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากคุณปรีดี บุรณศิริเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิจัยของผู้วิจัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 3.1 กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์



3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร แล้วผู้วิจัยจะนำผลที่ได้ไปทำการสัมภาษณ์กับกลุ่มประชากร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ดังนี้

- การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview)
- การสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group- Interview)

การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) เป็นการประจันหน้าระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์ (Interviewee) กับผู้ทำการสัมภาษณ์ (Interviewer) แบบตัวต่อตัวซึ่งผู้วิจัยต้องการข้อมูลละเอียดลึกซึ้งจากกลุ่มประชากรที่ยังไม่มีผู้รวบรวมมาก่อน การสัมภาษณ์จะมีลักษณะเหมือนคุยโต้ตอบซักถาม ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถูกตั้งหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้จัดบันทึกการสัมภาษณ์ คำถามและวิธีการถามของผู้ทำการสัมภาษณ์ ตลอดจนคำตอบและวิธีการตอบของผู้ให้สัมภาษณ์

การสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม เป็นกระบวนการกลุ่ม (group process) ที่อาศัยหลักการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในกลุ่ม(group interaction) คือเมื่อบุคคลที่มีทัศนคติที่ขัดแย้งกันหรือสถานภาพแตกต่างกัน เมื่อกลุ่มสนทนาดำเนินไปได้อย่างดี ผู้ร่วมสนทนาจะโต้ตอบคำวิจารณ์ของกันและกัน ทัศนคติของผู้ร่วมสนทนาคนหนึ่งอาจทำให้ผู้ร่วมสนทนาอีกคนหนึ่งคิดต่อไปซึ่งสิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นในการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้ร่วมสนทนาเป็นการกระตุ้นความทรงจำ และการแสดงความคิดเห็นอันจะนำไปสู่การพูดอย่างเต็มที่ในประเด็นที่ต้องการ(กนกวรรณ ชูชีพ, 2543)

อย่างไรก็ตามการสัมภาษณ์ในทางวิชาการแล้วนั้นจะมีทั้งข้อดีข้อเสีย ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (พวงรัตน์, 2543)

ข้อดี

- การสัมภาษณ์ใช้ได้กับบุคคลทุกประเภท
- การสัมภาษณ์มีลักษณะยืดหยุ่นได้มากกว่าการใช้แบบสอบถาม สามารถดัดแปลงแก้ไขคำถามได้จนกว่าผู้ตอบจะเข้าใจคำถาม
- การสัมภาษณ์ช่วยให้ผู้สัมภาษณ์ สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ได้โดยผู้สัมภาษณ์สามารถสังเกตเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งในการตอบคำถามหรือไม่ มีความตั้งใจหรือความจริงใจในการตอบหรือไม่

ข้อเสีย แม้การสัมภาษณ์จะมีข้อได้เปรียบหลายประการข้างต้นแต่ก็มีข้อจำกัดหลายอย่างเช่นกัน ดังนี้

- การสัมภาษณ์ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความรอบรู้และความชำนาญของผู้สัมภาษณ์ ดังนั้นหากผู้สัมภาษณ์ขาดคุณสมบัติดังกล่าวข้อมูลที่ได้อาจขาดความน่าเชื่อถือ

- ข้อมูลที่ได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ถูกสัมภาษณ์ ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ให้ข้อมูลตามความเป็นจริงข้อมูลที่ได้อาจขาดความน่าเชื่อถือ
- ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บางครั้งขึ้นอยู่กับความสามารถในการตีความหมายของผู้สัมภาษณ์ ซึ่งอาจตีความหมายผิดก็ได้
- การสัมภาษณ์ต้องใช้เวลา

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

หลังได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลครั้งแรก ก่อนการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยการจัดให้มีการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus group - Interview) อีกครั้ง แต่เนื่องจากระยะเวลาที่นัดทำการสนทนากลุ่มนั้นค่อนข้างกระชั้นชิดกับระยะเวลาการส่งหนังสือเชิญ รวมทั้งกลุ่มประชากรบางท่านติดภารกิจจึงทำให้จากกลุ่มประชากรทั้งหมด 8 คน มีผู้สามารถเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพียง 3 คน โดยการสนทนากลุ่มมีผู้เข้าร่วม ดังนี้

- คุณทวี สีนุญเรือง
- คุณพนิดา ระดมสุข
- คุณนรินทร์ สกุลคลานวิวัฒน์

การสนทนากลุ่มได้จัดขึ้นในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2549 ณ ห้องประชุมของฝ่ายวิชาการและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ เวลา 10.00 -12.30 โดยในการสนทนากลุ่มผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลปฐมภูมิและทฤษฎีที่ผ่านการวิเคราะห์สรุปแล้ว แสดงต่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อทบทวนข้อมูลร่วมกัน โดยหลังจากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลจบ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้มีการตรวจสอบข้อมูลและอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการบันทึกเสียงและจดบันทึกประเด็นต่าง ๆ และนำมาทบทวนข้อมูลที่ได้จัดทำอีกครั้งหนึ่ง

3.5 การวิเคราะห์

เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัย จะมีลักษณะเป็นการบรรยายประกอบภาษีสัมภาษณ์ซึ่งเป็นการเล่าเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่สามารถกำหนดค่าเป็นตัวเลขได้จึงไม่ใช่วิธีการทางสถิติมาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ(Qualitative Data Analysis) ซึ่งมีหลายวิธีได้แก่การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การเปรียบเทียบรูปแบบ (Pattern Matching) การสร้างกรอบอธิบาย (Explanation – building) การวิเคราะห์ตามระยะเวลา (Time- series Analysis) และการวิเคราะห์เชิงสาเหตุ (Logical Analysis) (สุวิมล, 2542) และจากลักษณะของข้อมูลที่ได้จากการวิจัยผู้วิจัยจึงใช้แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาโดยมีขั้นตอนดังนี้

3.5.1 ทำการแยกแยะสภาวะแวดล้อมทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่อยู่อาศัย

3.5.2 ทำการแยกแยะรายละเอียดของแผนงาน5ปี และผลการดำเนินงาน

3.5.3 ทำการศึกษาค้นหาอุปสรรคที่มีผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

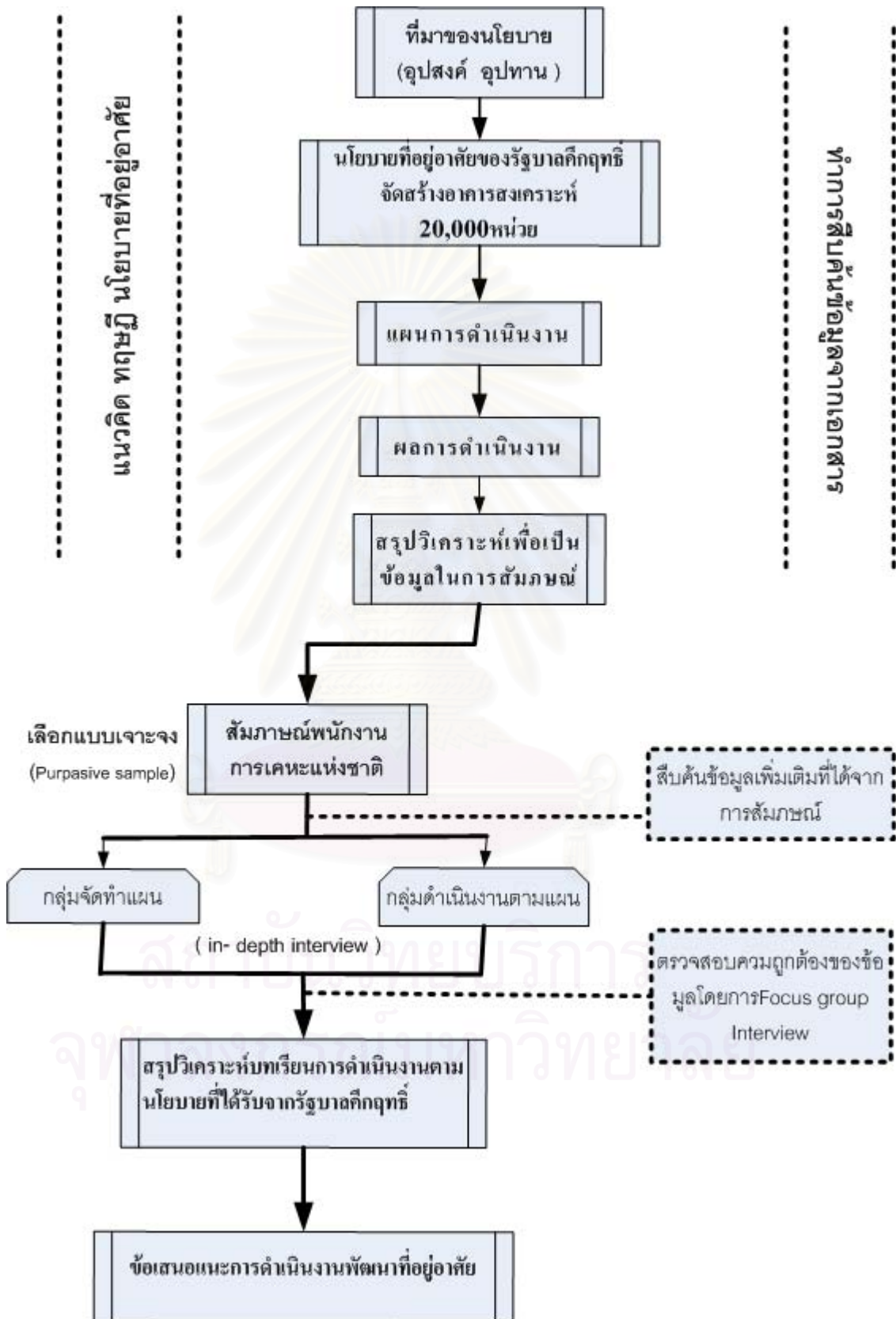
3.5.4 ทำการวิเคราะห์สรุปผลการศึกษา จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อเสนอนะต่อการดำเนินงานในปัจจุบันของการเคหะแห่งชาติ

3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

3.6.1 จากการวิจัยของผู้วิจัยปัญหาที่พบคือผู้ให้สัมภาษณ์มักจะจำรายละเอียดไม่ได้เนื่องจากเป็นการศึกษาการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ดังนั้นการจะวิจัยโดยใช้การสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการวิจัย จะต้องเป็นเหตุการณ์ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นหรือที่ผ่านมายังไม่นานมากนัก นอกจากนี้กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เป็นอดีตผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติซึ่งมีประสบการณ์การทำงานมากการจะควบคุมให้การสัมภาษณ์อยู่ในประเด็นกระทำได้อ่อนข้านยาก

3.6.2 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในช่วงเวลาที่ศึกษาตามขั้นตอนการดำเนินงานจะต้องผ่าน การพิจารณาจากหน่วยงานในหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ กระทรวงการคลัง การเลือกกลุ่มประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์เฉพาะผู้ปฏิบัติงานภายในการเคหะแห่งชาติจึงได้ข้อมูลเพียงด้านเดียวจากภายในการเคหะแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 3.2 แผนการดำเนินงานวิจัย



บทที่ 4

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย

4.1. สถานการณ์ที่อยู่อาศัย

4.1.1 การเพิ่มขึ้นของประชากร

เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมืองและชนบทแล้ว จะพบว่าในปีพ.ศ. 2507 – 2508 อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของเขตเมืองคิดเป็นร้อยละ 2.45 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของชนบทซึ่งสูงถึงร้อยละ 3.36 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2517 – 2518 อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของเขตเมืองกลับสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของชนบท ซึ่งมีสาเหตุจากการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เขตเมือง

ตารางที่ 4.1 อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมืองและชนบท พ.ศ. 2507 – 2508 และ พ.ศ. 2517 – 2518

อัตราต่อ	เขตเมือง		เขตชนบท		ทั่วราชอาณาจักร	
	2507-08	2517-17	2507-08	2517-18	2507-08	2517-18
1,000 คน						
อัตราการเกิด	29.9	32.6	43.2	36.8	42.2	37.0
อัตราการตาย	5.4	4.3	9.6	9.4	10.9	8.9
อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ	24.5	28.3	33.6	27.4	31.3	28.1

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ .รายงานการเปลี่ยนแปลงประชากรในประเทศไทย พ.ศ. 2507 – 2508 และ พ.ศ. 2517 – 2518

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2515:238) สาเหตุที่ทำให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เขตเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ

(ก) ปัจจัยผลักดัน (Push factors)

(ข) ปัจจัยดึงดูด (Pull factors)

สายชล ลี้มทองกุล (2521:29-30) ปัจจัยผลักดัน (Push factors) ปัจจัยดึงดูด (Pull factors) เกิดจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ดังนี้

(ก) ปัจจัยผลักดัน(Push factors) ได้แก่

ก. ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง เช่นแร่ ป่าไม้ ทรัพยากรทางการเกษตร และทำให้การผลิตหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านนี้ลดลง

ข. การว่างงาน การตกงาน จากการใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนแรงงานที่เคยทำอยู่

ค. การขัดกันเนื่องจากสาเหตุทางการเมือง ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ

ง. หนีจากชุมชนเพราะไม่มีโอกาส หรือมีโอกาสน้อยในการพัฒนาตนเอง

จ. ความแตกต่างจากชุมชนที่ตนอยู่ เนื่องจากสิทธิความเชื่อขนบธรรมเนียม

ประเพณี พฤติกรรมต่าง ๆ

ฉ. หนีจากชุมชนเดิมเนื่องจากภัยพิบัติต่างๆ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง โรคระบาด

(ข) ปัจจัยดึงดูด (Pull factors)

ก. มีโอกาสดีกว่าในงานอาชีพที่ทำอยู่ หรือมีโอกาสทำงานอาชีพที่ตนต้องการ

ข. โอกาสดีในการหารายได้

ค. โอกาสดีในการศึกษาอบรม การฝึกงาน

ง. สภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า

จ. ย้ายตามครอบครัวผู้ปกครองหรือสามี

ฉ. มีสิ่งล่อใจอื่นๆ เช่น กิจกรรม สภาพแวดล้อมบ้านเรือนและความสะดวกที่ดีกว่า

การกระจายตัวของประชากรเป็นไปตามแรงผลักดันของปัจจัย และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปสาเหตุการย้ายถิ่นของประชากรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1-3 (พ.ศ.2504-2519) ไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520 : 122)

(1) การย้ายถิ่นฐานภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากชนบทสู่ชนบท เพื่อหาที่ดินทำกินที่ดีกว่าเดิม ส่วนการย้ายไปอยู่ในเมืองเป็นการย้ายเข้ากรุงเทพมหานครมากที่สุดอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของเขตชุมชนในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม หรือเป็นเขตที่กรุงเทพมหานครมีอิทธิพล

(2) ความแตกต่างในด้านความเจริญของภาค และจังหวัดต่างๆ ทำให้มีความแตกต่างในด้านการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากร

(3) การอพยพเข้ามาลี้ภัยการเมืองของคนต่างชาติ ซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยสงคราม โดยเฉพาะบริเวณชายแดนเขมร ลาว เวียดนาม

4.1.2 ความต้องการที่อยู่อาศัย

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้ระบุว่ามีความต้องการที่อยู่อาศัยที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยจากปี พ.ศ. 2515-2524 จำนวน 170,000 หน่วย ซึ่งจำนวนที่อยู่อาศัยที่ขาดแคลนดังกล่าว มาจากการคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัย โดยคณะอนุกรรมการเรื่องที่อยู่อาศัย สภาการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2512 ซึ่งในการคาดประมาณการได้ใช้ 3 วิธีด้วยกันคือ (การเคหะแห่งชาติ, ร่างแผนหลักการเคหะแห่งชาติ : 2517)

วิธีที่ 1 ใช้เกณฑ์ที่สหประชาชาติกำหนด โดยสร้างที่อยู่อาศัย 10 หน่วยต่อประชากร 1,000 คน กล่าวคือจะมีจำนวนที่อยู่อาศัยที่ยังขาดแคลนก่อนเริ่มพัฒนาที่อยู่อาศัย (พ.ศ. 2503-2514) 97,051 หน่วย และจำนวนที่อยู่อาศัยที่ยังขาดจากเกณฑ์ระหว่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย(พ.ศ. 2515-2524) 80,485 หน่วย รวมเป็นที่อยู่อาศัยที่ขาดจากเกณฑ์ซึ่งรัฐบาลจะต้องสร้าง ร่วมสร้าง ส่งเสริมให้สร้าง ระหว่างปี พ.ศ. 2514-2524 ประมาณ 178,000 หน่วย

วิธีที่ 2 โดยหลักเกณฑ์ที่ว่า 1 ครอบครัวควรมีที่อยู่อาศัย 1 หน่วย โดยกำหนดให้ขนาดครัวเรือนเท่ากับ 5.5 และอาศัยตัวเลขจำนวนประชากรและจำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่จริงประมาณได้ว่า มีจำนวนที่อยู่อาศัยที่ขาดแคลนก่อนเริ่มพัฒนาที่อยู่อาศัย 133,524 หน่วยและที่จะขาดแคลนระหว่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอีก 35,883 หน่วย รวมขาดแคลนทั้งสิ้นประมาณ 170,000 หน่วย

วิธีที่ 3 โดยถือหลักความต้องการของประชาชนที่เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ โดยรวมที่อยู่อาศัยที่ยังขาดแคลนก่อนเริ่มพัฒนา จำนวนที่ขาดแคลนระหว่างปี ครัวเรือนในแหล่งเสื่อมโทรม ครัวเรือนที่เกิดอัคคีภัยและภัยธรรมชาติ ครัวเรือนที่เสื่อมสภาพ และครัวเรือนที่ต้องถูกรื้อถอน จะมีจำนวนที่อยู่อาศัยที่ยังขาดแคลนทั้งสิ้นประมาณ 194,000 หน่วย

นอกจากนี้รายงานแผนมหานครกรุงเทพ 2533 (Greater Bangkok Plan 2533) ซึ่งจัดทำโดยบริษัท Litchfield Whiting Bowne & Associates ได้ระบุถึงความต้องการที่อยู่อาศัยของประชากรว่าจะมีประมาณปีละ 19,000 หน่วย และได้เสนอว่าอย่างน้อยที่สุดการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ควรจะทำปีละ 17,000 หน่วย ทุกๆ ปี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515 : 393)

ตารางที่ 4.2 จำนวนที่อยู่อาศัยที่คาดว่าจะขาดแคลนในเขตผังนครหลวง ปี พ.ศ. 2517- 2523

พ.ศ.	ประชากร (ล้านคน)	ค่าเฉลี่ย ครัวเรือน	จำนวนที่ อยู่อาศัย ที่ควรจะมี (หน่วย)	จำนวนที่อยู่ อาศัยที่คาด ว่ามีจริง (หน่วย)	ขาดเซยของ (5)เท่ากับ 2% (หน่วย)	จำนวนที่อยู่ อาศัยที่ควรจะ ขาดแคลน (หน่วย)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2517	3.50	5.89	594,200	499,900	10,000	104,300
2518	3.70	5.8575	631,700	532,900	10,700	109,500
2519	3.85	5.825	660,900	559,100	11,200	113,000
2520	4.03	5.7925	695,700	589,800	11,800	117,700
2521	4.25	5.76	737,800	626,700	12,500	123,600
2522	4.46	5.7257	778,700	662,400	13,200	129,500
2523	4.70	5.695	825,300	702,700	14,100	136,700

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, ร่างแผนหลักการเคหะแห่งชาติ. 2517

4.1.3 ที่อยู่อาศัย

4.1.3.1 การจัดหาที่อยู่อาศัยของรัฐ

รัฐบาลได้เริ่มเข้ามามีบทบาทจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเมื่อ พ.ศ. 2483 โดยการจัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์แต่ในสมัยนั้นยังไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยมากนัก งานส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้เช่าอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเอง ต่อมารัฐบาลได้ขยายการช่วยเหลือให้มากขึ้นโดยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2485 เพื่อทำหน้าที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนได้เช่าอยู่ในราคาถูกลงและจัดหาบ้านพร้อมที่ให้ประชาชนได้เช่าซื้อในระยะยาวอีกด้วย (การเคหะแห่งชาติ (กคช.) , 2517:2)

ตารางที่ 4.3 สรุปผลการช่วยเหลือในอดีตของรัฐโดยกองเคหะสถานสงเคราะห์ และสำนักงาน
อาคารสงเคราะห์

ปี พ.ศ.	จำนวนหน่วยอาคารสงเคราะห์ที่รัฐจัดสร้างขึ้น
2492-2495	680
2496-2500	1,592
2500-2505	2,612
2506-2510	1,394
2511	480
2512	630
2513	1,088
2514	412
2515	1,472
2516	336
รวม	10,696

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, ร่างแผนหลักของการเคหะแห่งชาติ, 2517

ในปี พ.ศ.2486 รัฐได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์สังกัดกระทรวงการคลังขึ้นอีกแห่งขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามอัตรา ต่อมา เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองโดยเฉพาะในเขตพระนครและธนบุรี ทำให้เกิดสภาพการอยู่อาศัยแบบสลัมหรือแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งทำให้เกิดผลเสียทางด้านสุขภาพอนามัยและปัญหาสังคม รัฐจึงได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนสังกัดเทศบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 เพื่อทำหน้าที่รื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ในพระนครและธนบุรี (กคช., 2517:3)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.4 สรุปผลงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึง พ.ศ. 2516

หน่วยงานของรัฐ	ประเภทและจำนวนการสงเคราะห์		
	อาคารเช่าซื้อ (หลัง)	อาคารชุดหรือแฟลต (หน่วย)	ที่ดินจัดสรร (แปลง)
สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน	600	456	2,099
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	537	72	4,239
รวม	1,137	488	6,339

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, ร่างแผนหลักของการเคหะแห่งชาติ, 2517

4.1.3.2 การผลิตที่อยู่อาศัยโดยเอกชน

ธุรกิจที่อยู่อาศัยได้เริ่มขึ้นเมื่อราวต้นทศวรรษที่ 2500 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น ตลาดการก่อสร้างมีการแข่งขันกันในเรื่องการสร้างเรือนแถว (row house) และตึกแถว (shop house) ที่ใช้เป็นทั้งที่อยู่อาศัยและประกอบการค้าไปด้วย นอกจากนี้ได้เริ่มมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่าในลักษณะอาคารสูงชั้นบ้างซึ่งนิยมเรียกกันว่า แฟลต (flat) คอร์ท (court) หรืออพาร์ทเมนท์ (apartment) โดยกลุ่มลูกค้าเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไปรวมทั้งชาวประเทศ อย่างไรก็ตาม ตลาดที่นับว่าคึกคักมากในยุคนั้นก็คือ ที่ดินจัดสรรซึ่งเฟื่องฟูอย่างรวดเร็วนับแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมาโดยการแบ่งที่ดินขายเป็นแปลงย่อยพร้อมสาธารณูปโภคให้ตามควรเช่นไฟฟ้า ประปา และถนน โดยระยะเวลาการผ่อนชำระของผู้ซื้อต่อผู้จัดสรรจะมีกำหนดแตกต่างกันไป นักจัดสรรส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเองหากแต่เป็นผู้ซื้อผ่อนส่งกับเจ้าของที่ดินเดิม

(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531: 211)

ต่อมาธุรกิจจัดสรรเริ่มซบเซาลงในปีพ.ศ. 2510 เนื่องจากตลาดที่ดินจัดสรรเริ่มเปลี่ยนสภาพกลายเป็นตลาดของการเก็งกำไรมากขึ้นทุกที่ ทำให้มีความเสี่ยงสูงขึ้นตามไปด้วย สถาบันการเงินทั้งหลายในเวลานั้นจึงไม่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน (land developers) ซึ่งนับเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ธุรกิจจัดสรรที่ดินซบเซา ผู้ประกอบการบางรายจึงหาทางออกด้วยการเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนใหม่มาเป็นการทำบ้านจัดสรร (housing sub-division) ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี นับแต่นั้นมาจำนวนผู้ประกอบการบ้านจัดสรรก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2512 มีโครงการบ้าน

จัดสรรเกิดขึ้นมาแล้วกว่า 40 โครงการ ประกอบกับระยะนี้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งได้เริ่มเข้ามาให้การสนับสนุนการเงินแก่โครงการบ้านจัดสรรและให้สินเชื่อ ระยะยาวแก่ผู้ซื้อบ้านเงินผ่อนด้วยจึงทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรรมีการขยายตัวค่อนข้างสูง ในปลายปี พ.ศ.2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่216 เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน ป้องกันมิให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินกระทำการอันเป็นการหลอกลวงหรือเอาเปรียบประชาชน ซึ่งผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กลายมาเป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรและในช่วงกลางปีพ.ศ. 2516 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นครั้งแรกส่งผลให้ราคาค่าวัสดุก่อสร้างและแรงงานถีบตัวสูงขึ้น กำลังซื้อของประชาชนถดถอยลงในขณะที่ต้นทุนในการก่อสร้างสูงขึ้นทำให้ปริมาณการผลิตบ้านจัดสรรลดลงอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามจากการที่ธนาคาร อาคารสงเคราะห์ได้เริ่มให้สินเชื่อระยะสั้นเพื่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสินเชื่อระยะยาวเพื่อการซื้อบ้านมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2515 ทำให้กิจการบ้านจัดสรรสามารถพยุงตัวมาได้ท่ามกลางภาวะยุ่งยากทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป (พิภพ รอดภัย, 2529 : 20,21)

ตารางที่ 4.5 จำนวนหน่วยของบ้านจัดสรรที่สร้างขึ้นในแต่ละปี ในเขตกรุงเทพมหานคร
สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี

ปี	จำนวนหน่วยในแต่ละปี	ยอดรวมสะสมเป็นหน่วย
2511	275	275
2512	380	655
2513	572	1,227
2514	1,536	2,763
2515	3,890	6,653
2516	4,529	11,182
2517	1,734	12,916
2518	4,272	17,188

ที่มา พิภพ รอดภัย, บ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล , 2529 : 41

4.2. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

ภาวะเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นับตั้งแต่เกิดความผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปีพ.ศ.2514 โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐอเมริกาลดต่ำลง การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปีพ.ศ.2515

วิกฤตการณ์น้ำมันเกิดขึ้นครั้งแรกในกลางปี พ.ศ.2516 อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งในตะวันออกกลางซึ่งเป็นกลุ่มที่ผลิตน้ำมันรายใหญ่ที่สุด ประเทศไทยใช้น้ำมันเตาปีละ 85,000 ล้านลิตร ซึ่งส่วนใหญ่นำมาผลิตกระแสไฟฟ้า น้ำมันจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งทางเศรษฐกิจไทย อันเกี่ยวข้องกับครัวเรือน ภาคบริการและภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรได้กำหนดควบคุมราคาน้ำมันโซล่าไว้ที่ลิตรละ 1.41 บาท แต่ในราคาท้องตลาดสูงขึ้นไปถึง 3.50 บาท ต่อลิตรหรือสูงกว่า 150% กระทั่งได้มีการปรับราคาน้ำมันทุกชนิดรวม 2 ครั้งในปี พ.ศ.2516 คือ ช่วงเดือนกรกฎาคม และกลางเดือนพฤศจิกายนโดยปรับเพิ่ม 63 สตางค์และ 50 สตางค์ ต่อลิตร ภาวะขาดแคลนน้ำมันถึงขั้นเข้าคิวซื้อ พร้อม กันนั้นรัฐบาลก็ได้ประกาศขึ้นภาษีสินค้า ไฟฟ้า น้ำมัน รถยนต์ และในภาวะขาดแคลนน้ำมันและไฟฟ้านี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ ให้งดการประดับโคมไฟในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม ในปี พ.ศ. 2516 วิกฤตการณ์ในปี 2516 ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อสูงร้อยละ 23 ในช่วงปีพ.ศ. 2516-2517 เกิดภาวะชะงักงันของเศรษฐกิจและการลงทุน การว่างงาน (อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2544 :119)

ต่อมาในปี พ.ศ.2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อบ้าน มีลาว เขมร และเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 ประกอบกับเกิดความไม่สงบในด้านแรงงานขึ้นอีกด้วย ซึ่งได้สร้างความไม่แน่นอนในวงกรธุรกิจ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหลายส่งผลให้เกิดเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศซบเซา ในช่วงหลังของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520 : 31)

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้เปรียบเทียบผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในเขตกรุงเทพมหานครพบว่าในระหว่าง ปี พ.ศ.2515-2519 รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยลดลง ซึ่งทำให้รายได้โดยเฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.3 ต่อปี และค่าใช้จ่ายต่อเดือนของครัวเรือนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6 ปี คือจาก 2,514 บาท ในปี พ.ศ. 2515 เป็น 3,147 บาท ในปี พ.ศ. 2519 ในขณะที่เดียวกันดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.6 ต่อปี

ตารางที่ 4.6 การเปรียบเทียบผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมในปีต่าง ๆ

รายการ	2511-2512	2515	2518-2519	การเปลี่ยนแปลง โดยเฉลี่ยต่อปี ระหว่าง 2515-2516
ขนาดครัวเรือน	(6.2)	(6.0)	(5.7)	-
รายได้ทั้งสิ้นต่อปีครัวเรือน	32,070	32,150	39,492	5.7
รายได้ต่อคน	5,173	5,358	6,928	7.3
รายได้ที่เป็นตัวเงิน	31,070	31,150	39,692	5.3
รายได้ทั้งสิ้นต่อเดือน	2,672	2,680	3,290	5.7
รายจ่ายทั้งสิ้น	2,203	2,514	3,147	6.3
รายจ่ายที่อยู่อาศัย	283	360	488	8.9
ดัชนีราคาผู้บริโภค	116.8	124.9	12.6	12.6

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2518-2519 เขต
กรุงเทพมหานคร

4.3. นโยบายของรัฐ

4.3.1 ความเป็นมาของรัฐบาลคึกฤทธิ์

รัฐบาลคึกฤทธิ์เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 และเป็นทางเลือกตั้งหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนและนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนและมาจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2517 ที่ระบุไว้ในมาตรา 177(2) ว่า "นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" และรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อีกว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นจะต้อง "ไม่" เป็น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองและ "ไม่" เป็นพนักงานหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ(มาตรา 118 (6)(7)) และมาตรา109(6) ทั้งยังได้กำหนดไว้ด้วย

ว่า” ห้าม “ ผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีนั้นห้าม ” มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้” (มาตรา179)

สภากรรมการนทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 มี ดังนี้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ,2542 : 360)

(1.) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ เกิดขึ้นภายหลังที่มีการเว้นการเลือกตั้งมาเป็น เวลา 4 ปี นับตั้งแต่ได้มีการปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และคณะปฏิวัติทำการยุบสภาผู้แทนราษฎรในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514

(2.) ในระยะเวลาก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นผลให้คณะผู้นำรัฐบาลชุดเดิมต้องหมดอำนาจทางการเมืองไป

(3.) จากผลการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนับตั้งแต่เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาจนถึงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์อย่างมากมาย มีการเผยแพร่ประชาธิปไตยไปสู่ชนบทเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความสำนึก และตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น

(4.) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ได้มีผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองมากมายถึง 42 พรรคเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง

(5.) กลุ่มผู้ที่ทำการปกครองประเทศตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ในเดือนมกราคม 14 มกราคม พ.ศ. 2518 (รัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี)มิได้มีความมุ่งหมายที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป และไม่ได้ทำการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้นพรรคการเมืองต่างๆ จึงแข่งขันระหว่างกันเอง มิได้แข่งขันกับรัฐบาลซึ่งกำลังอยู่ในอำนาจดังที่เคยเป็นมาในการเลือกตั้งที่แล้ว ๆ มา

(6.) สืบเนื่องจากการสูญเสียอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้นำเก่า (จอมพลถนอม กิตติขจร - จอมพลประภาส จารุเสถียร) พรรคการเมืองของกลุ่มผู้นำชุดนี้(พรรคสหประชาไทย) ได้สลายตัวเองลง สมาชิกพรรคต่างแยกย้ายกันไปอยู่ในพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชยังไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเนื่องจาก ได้ขอลอนชื่อจากการแข่งเพื่อลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี จนเมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้รับการลงมติให้เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 183 และ 184 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่ในการแถลงนโยบายของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชดังกล่าว ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมที่ ซึ่งมีอยู่ 18 เสียง ได้รับความไว้วางใจให้จัดตั้งรัฐบาลนับเป็นรัฐบาลชุดที่ 37 ที่มาจากการเลือกตั้ง โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2518 จนถึงวันประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 รวมเป็นระยะเวลา 10 เดือน

4.3.2 นโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์

จากคำแถลงนโยบายของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจว่า “ รัฐบาลนี้มีความเชื่อมั่นว่า มนุษย์เราดำรงอยู่มิใช่เพื่อรับใช้รัฐแต่รัฐต่างหากที่ดำรงอยู่เพื่อรับใช้ประชาชน ฉะนั้นรัฐบาลจึงถือเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของนโยบายของรัฐบาล เพราะเรื่องปากท้องของประชาชนย่อมเป็นเรื่องที่รัฐบาลนี้จะให้ความสำคัญเป็นห่วงเป็นใยมากที่สุด “ โดยมีสาระใหญ่ 3 ประการ คือ

- (1.) ต่อต้านและขจัดความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะทุกคนที่ทำงานมีรายได้อย่างน้อยต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท ทั่วทุกคน
- (2.) สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศได้ทำทั่วทุกคนภายในเวลา ไม่เกิน 5 ปีและ
- (3.) ต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ

โดยเป้าหมายทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านความยากจนสำหรับเขตเมือง รัฐบาลจะดำเนินการดังนี้

- (ก.) จะอาศัยโครงการอาคารสงเคราะห์จำนวน 20,000 หน่วยต่อปีซึ่งกำหนดเป้าหมายไว้เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและยังขาดที่อยู่อาศัยให้เกิดผลในทางสร้างงานให้ประชาชนทำเพิ่มขึ้นด้วย โดยโครงการอาคารสงเคราะห์จำนวน 20,000 หน่วย นั้นจะทำให้คนมีงานทำโดยตรงจำนวนถึง 100,000 คน และมีงานทางอ้อมด้านต่างอีก 250,000 คน
- (ข.) จะดำเนินการให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีรายได้ต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือนได้รับการสงเคราะห์ โดยได้สิทธิโดยสภารอดประจำทางทุกสายโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร ได้รับสิทธิโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับ

การศึกษาภาคบังคับสำหรับบุตรทุกคน ได้รับบริการด้านการรักษา ความเจ็บป่วยโดยไม่ต้องเสียค่ารักษา

นโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์ เป็นนโยบายที่ต้องการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับเศรษฐกิจและสังคมใน สภาวะการณ์ที่เกิดสภาพชะงักงันทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นอิทธิพลของเศรษฐกิจระดับโลก ขณะที่ยังอีกด้านหนึ่ง ก็ต้องการที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้และสวัสดิการให้ทั่วถึงซึ่งแนวความคิดนี้เรียกว่าแนวความคิดของ “ระบบนายทุนสังคมนิยม” ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงมิใช่แนวความคิดที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่มุ่งกระตุ้นภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นและเป็นแนวความคิดทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับแนวความคิดและระบอบการเมืองอย่างแนบแน่น เพราะเมื่อสามารถสร้างความเป็นธรรมโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจได้แล้วการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขก็จะสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภูมิภาคอินโดจีน สรุปแนวคิดเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สรุปได้ 3 ประการดังนี้ (ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, 2544:146-147)

1. แก้อความยากจนโดยส่วนใหญ่ต้องมุ่งไปที่ชนบทไม่ใช่ในเมือง
2. แก้อความขาดทุน โดยการจัดหา“ทุน” ให้
3. แก้อความเสียเปรียบในด้านส่วนแบ่งราคา

ในเรื่องแก้อความยากจนตามคำแถลงนโยบายผู้ที่ยากจนคือผู้มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ 1,000 บาท การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อใช้พิจารณาว่าใครบ้างควรได้รับการช่วยเหลือก่อนหลัง โดยการทำที่จะช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยกว่า 1,000 ต่อเดือน รัฐบาลจะช่วยเหลือในเรื่องการส่งเสริมการเกษตร การอุตสาหกรรมเพื่อให้มีทางทำมาหากินได้ด้วยตนเอง และการจัดสวัสดิการทางสังคมซึ่งจะเป็นการช่วยให้คนจนมีรายจ่ายลดลง เช่นการรักษาพยาบาล ด้านค่าเล่าเรียนบุตร ด้านที่อยู่อาศัย ด้านค่าโดยสารรถประจำทาง

จากการทบทวนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสรุปได้ดังนี้

ปัจจัยด้านอุปสงค์มีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเขตนครหลวงโดยมีสาเหตุมาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรและการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเขตนครหลวงของคนชนบท และระดับรายได้ของครัวเรือนระหว่างปี 2515-2519 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงปีละ 5.7 ต่อปี

ปัจจัยด้านอุปทานการผลิตที่อยู่อาศัยของหน่วยงานรัฐทั้ง 4 หน่วยงานก่อนการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการที่อยู่อาศัยและการผลิตที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนผู้มีรายได้น้อยปานกลางขึ้นไป รวมทั้งชาวต่างประเทศ

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยอยู่ในภาวะที่เศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ ชบเซา เกิดปัญหาด้านแรงงาน การว่างงาน โดยมีสาเหตุจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมันในปี พ.ศ. 2516 นโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์จึงต้องการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับเศรษฐกิจและสังคมใน สภาวะการณ์ที่เกิดสภาพชะงักงันทางเศรษฐกิจและนโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยคาดการณ์ว่าการสร้างที่อยู่อาศัยจะก่อให้เกิดการจ้างงาน และเกิดรายได้ด้วย

ปัจจัยด้านการเมือง รัฐบาลคึกฤทธิ์เป็นรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย โดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2517 ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลทหาร และข้าราชการประจำจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เมื่อเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งการกำหนดนโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์ จึงคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนในขณะนั้นและทำให้เกิดนโยบายการรักษาพยาบาลฟรี การศึกษาเล่าเรียนฟรี ขึ้นรถเมล์ฟรี รวมทั้งการจัดสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000 หน่วยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์

5.1. การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อาศัย โดยให้องค์การทรัพย์สินของกองเคหะสงเคราะห์กับกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารสงเคราะห์ จากธนาคารอาคารสงเคราะห์และโอนกิจการของสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนจากกรุงเทพมหานคร ให้เข้าอยู่รวมในการดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

5.1.1 วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติไว้ดังนี้

- (ก) จัดให้มีสิ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- (ข) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือ แก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- (ค) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน ซึ่งในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวการเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 316 คือ

(1) สร้าง ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(2) จัดหาแหล่งเงินทุนหรือค้ำประกันเงินทุนให้แก่ประชาชน ผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่า ซื้อ หรือขาย

(3) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับก่อสร้างเคหะ

(4) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

(5) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(6) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน

(7) ร่วมการงานหรือสหกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้น

ในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคล ใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการจัดให้มีซึ่ง
เคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินกู้หรือการค้าประกันเงินกู้

(8) ประกอบกิจการอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการ
เคหะแห่งชาติ

5.1.2 การบริหารงานของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติบริหารงานโดยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดย
คณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การเสนอแผนงาน
และแผนการลงทุนแต่ละโครงการ จะต้องมีการพิจารณาจากหลายส่วน ดังนี้

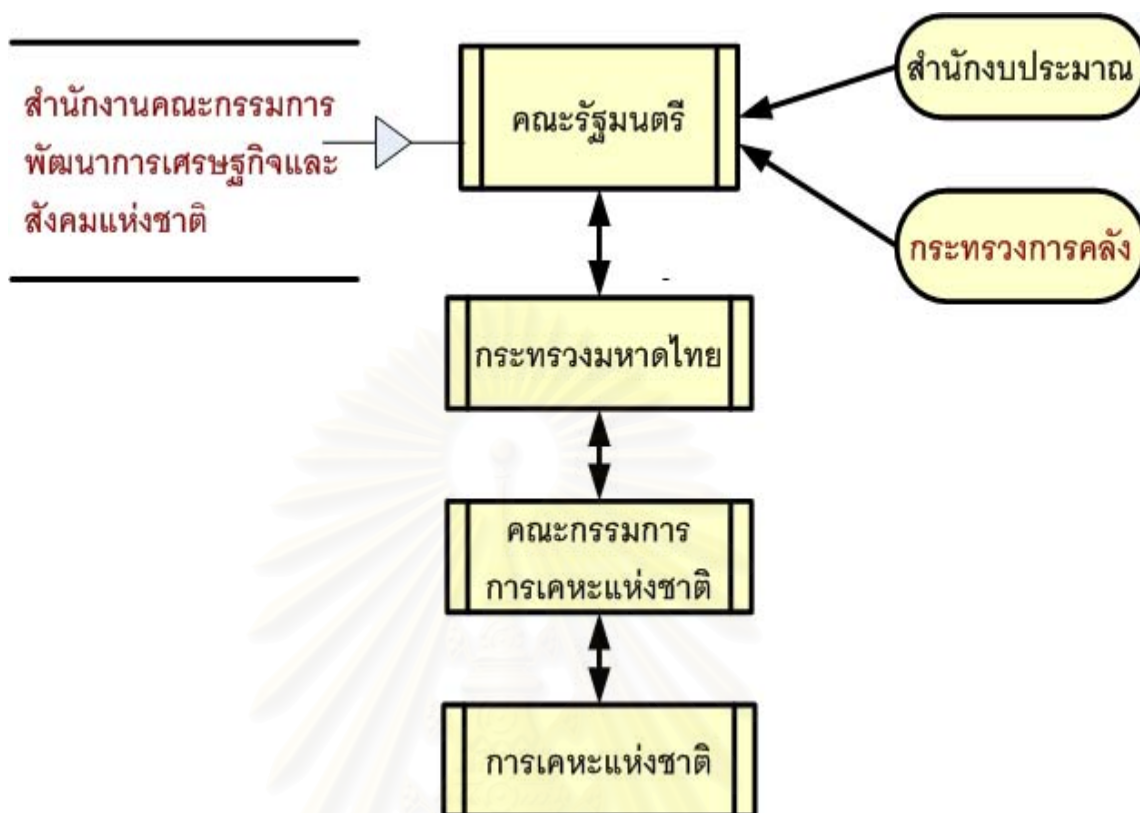
1.2.1 คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ
ไม่น้อยกว่า 5 และไม่เกิน 10 คน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคนและผู้ว่าการเป็นกรรมการ
โดยตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการโดย
ตำแหน่ง คณะกรรมการมีหน้าที่ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของการ
เคหะแห่งชาติและมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการเคหะแห่งชาติ

1.2.2 กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่กำกับกิจการของการเคหะแห่งชาติใน
กรณีที่มีการเคหะแห่งชาติจะต่อเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรี
มหาดไทยเพื่อพิจารณาเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติต่อไป

1.2.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี
หน้าที่พิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการของการเคหะแห่งชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ ในกรณีที่โครงการของการ
เคหะแห่งชาติจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำนักงานประมาทจะเป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นและใน
กรณีโครงการจะต้องการเงินผูกพันกับการกู้เงินต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดทำ
ข้อคิดเห็น

1.2.4 คณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติแผนการดำเนินงาน ,โครงการ, การ
ผูกพันหนี้สิน, การลงทุน ตลอดจนเงินทุนที่รัฐจะอุดหนุนแก่การเคหะแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 5.1 โครงสร้างการอนุมัติโครงการของการเคหะแห่งชาติ



5.1.3 การจัดองค์กรและบุคคลากร

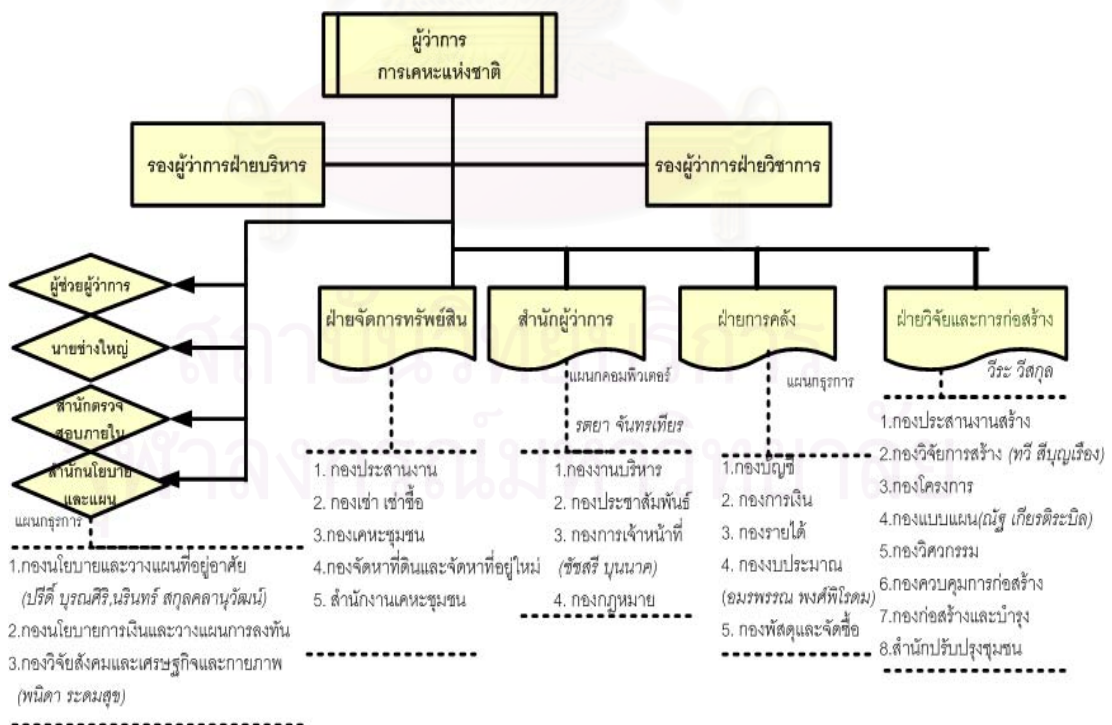
เดิม การเคหะแห่งชาติมีการจัดโครงสร้างองค์กรประกอบด้วย ส่วนบริหารได้แก่ ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจการ ที่ปรึกษา นายช่างใหญ่ และส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักผู้ว่าการ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายการคลัง ฝ่ายจัดการทรัพย์สินและที่ดิน และในปลายปี พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานเหลือ 4 ฝ่าย โดยยุบรวมฝ่ายวิจัยและวางแผน เป็น ฝ่ายวิจัยและก่อสร้าง

ต่อมาในปี งบประมาณ 2520 รัฐบาลได้มอบ หมายให้การเคหะแห่งชาติ ปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่นโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจ โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการเพิ่มจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนทั่วไป การเคหะแห่งชาติ จึงมีการปรับปรุงองค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นเหมาะสมกับปริมาณงานเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2520 โดยการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือส่วนบริหาร ส่วนช่วยบริหาร และส่วนปฏิบัติการ

แผนภูมิที่ 5.2 แผนผังการแบ่งส่วนงานเดิม



แผนภูมิที่ 5.3 แผนผังการแบ่งส่วนงานในช่วงดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี



ที่มา การเคหะแห่งชาติ, ระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 14/2520 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2520

สำหรับบุคคลากรในปีแรกของการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติมีบุคคลากรเพียง 420 คน และเมื่อได้รับมอบหมายนโยบายจากรัฐบาลคึกฤทธิ์ให้จัดสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20, 000 หน่วยก็ได้มีการรับบุคคลากรเพิ่มทำให้ในปี 2519 มีบุคคลากรเพิ่มเป็น 890 คน, ในปี 2520 เพิ่มเป็น 1,304 คน, ในปี 2521 เพิ่มเป็น 2,060 และ 2,365 คนในปี 2522 การเพิ่มขึ้นของบุคคลากรทำให้การเคหะแห่งชาติ มีค่าใช้จ่ายในด้านบุคคลากรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยในปี 2516 งบประมาณมีเพียง 18.7 ล้านบาท ปี 2519 เพิ่มเป็น 56 ล้านบาท และปี 2520 เพิ่มเป็น 78.7 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบงบทำการกับงบลงทุนแล้วจะอยู่ระหว่าง 30%- 40% ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาขาดทุนเพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคคลากร งบทำการและงบลงทุน

ปี	จำนวนบุคคลากร	งบทำการ(ล้านบาท)	งบลงทุน(ล้านบาท)
2516	420	18.7	-
2517	579	24.8	14
2518	694	48.0	48
2519	890	56.0	259
2520	1,304	78.7	1,014
2521	2,060	120.9	813
2522	2,365	140.5	797
2523	2,427	182.8	720

ที่มา นรินทร์ สุกุลคานูวัฒน์, ทิศทางนโยบายของการเคหะแห่งชาติปี พ.ศ. 2530-2534: 2528

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2. การดำเนินงาน

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในระยะแรก คือจากปี 2516 - 2518 การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการต่างๆ ที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานเดิมที่ยังไม่แล้วเสร็จให้เสร็จสิ้น วางผังออกแบบโครงการในที่ดินที่ได้รับโอนมา ดูแลชุมชนทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การบริหารงานทั่วไป

ตารางที่ 5.2 เคหะชุมชนที่โอนมาและการเคหะแห่งชาติดำเนินการก่อสร้างต่อจนแล้วเสร็จ

ลำดับที่	ชื่อโครงการ	ลักษณะอาคาร	จำนวน หน่วย	ประเภท
1	ถนนราชวิถีรังน้ำ	บ้านแถวสองชั้น	237	เช่า
2	ถนนสวรรคโลก	บ้านแถวสองชั้น	92	เช่า
3	ดินแดง	แฟลตห้าชั้น	4,144	เช่า
4	ห้วยขวาง	แฟลตห้าชั้น	1,600	เช่า
5	บ่อนไก่	แฟลตห้าชั้น	336	เช่า
6	ประชานิเวศน์ 1	แฟลตสี่ชั้น	120	เช่า
7	ประชานิเวศน์ 2	บ้านเดี่ยวสองชั้น	599	เช่าซื้อ
8	คลองจั่น	บ้านแถว/แฝด/เดี่ยวสองชั้น	1,335	เช่า,เช่าซื้อ
9	พิบูลวัฒนา	บ้านแถวสองชั้น/เดี่ยวสองชั้น	253	เช่า,เช่าซื้อ
10	ทุ่งมหาเมฆ	บ้านเดี่ยวสองชั้น	543	เช่าซื้อ
11	พิบูลเวศม์	บ้านเดี่ยวสองชั้น	243	เช่าซื้อ
12	แจ้งวัฒนะเวศม์	บ้านเดี่ยวสองชั้น	101	เช่าซื้อ
13	อาคารสงเคราะห์ส่วน ภูมิภาค	บ้านแบบต่าง ๆ	1,101	เช่า
รวม			10,706	

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2520 : 44

ต่อมาในปี 2517 การเคหะแห่งชาติจึงได้เริ่มศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางและบทบาทของการเคหะแห่งชาติ โดยคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดทำแผนหลักเกี่ยวกับการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2529 ซึ่งมี ดร.วิญญู วิจิตรวาทการ เป็นประธานอนุกรรมการ อย่างไรก็ตามแผนหลักดังกล่าวยังไม่ได้นำไปปฏิบัติ เนื่องจากรัฐบาลศึกษาได้ประกาศนโยบายในการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2518ว่าจะสร้างอาคารสงเคราะห์จำนวน 20,000 หน่วยต่อปี เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและที่ยังขาดแคลนที่อยู่อาศัยโดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ การเคหะแห่งชาติจึงได้รับนโยบายมาจัดทำเป็น แผนงาน 5 ปีขึ้นเริ่มต้นในปี พ.ศ.2519 และสิ้นสุดในปีพ.ศ.2523 โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนงาน 5 ปี (พ.ศ. 2519-2523) เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2519

5. 2.1 แผนงาน 5 ปี (พ.ศ. 2519 - 2523) (การเคหะแห่งชาติ, 2519)

5.2.1.1 เป้าหมาย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย คณะอนุกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัยรวมทั้งองค์การช่วยเหลือระหว่างประเทศ ปรากฏว่าในปัจจุบันประชาชนทุกระดับรายได้ที่กำลังประสบปัญหาที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยในเมืองหลวงประมาณ 110,000 หน่วยในจำนวนนี้เป็นความขาดแคลนของผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า 5,000 บาท 100,000 หน่วยและความต้องการจะเพิ่มขึ้นอีกปีละ 10%

การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการขจัดความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งหมายความว่าต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น โดยที่ประชาชนระดับนี้มีอยู่ถึง 85 % ของทั้งหมดซึ่งประมาณว่าความขาดแคลนที่อยู่อาศัยจะมี 160,000 หน่วยในอีก 5 ปีข้างหน้า ในจำนวนนี้การเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วยและส่วนที่เหลืออีกประมาณ 40,000 หน่วย จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับดำเนินการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.3 จำนวนที่อยู่อาศัยที่คาดว่าจะขาดแคลนในเขตฝั่งนครหลวง ปี พ.ศ. 2517-2523
จำแนก ตามขาดรายได้ต่อเดือน

ปี พ.ศ.	ประชากร (ล้านคน)	จำนวนที่อยู่อาศัยจำแนกตามขนาดรายได้ต่อเดือน			รวม
		รายได้น้อย (< 2,000บาท)	รายได้ปานกลาง (2,000-4,999บาท)	รายได้สูง (> 5,000 บาท)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		35%	51%	14%	
2517	3.50	36,500	53,200	14,600	104,300
2518	3.70	38,300	55,800	15,400	108,500
2519	3.85	39,500	57,600	15,900	113,000
2520	4.03	41,200	60,000	16,500	117,700
2521	4.25	43,200	63,000	17,400	123,600
2522	4.46	45,300	66,000	18,200	129,500
2523	4.70	47,800	69,700	19,200	136,700

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, ร่างแผนหลักการเคหะแห่งชาติ. 2517

5.2.1.2 แผนการก่อสร้าง

(ก) การแบ่งระดับรายได้ การเคหะแห่งชาติได้พิจารณา การแบ่งระดับรายได้ โดยพิจารณาจากค่าก่อสร้าง ความสามารถในการจ่าย ค่าเช่าและค่าเช่าซื้อของประชากรในระดับต่าง ๆ การเคหะแห่งชาติได้จำแนกประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อครอบครัวออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

รายได้ไม่เกิน 1,500 บาท ประเภท (ก)

รายได้ไม่เกิน 1,500 - 3,000 บาท ประเภท (ข) และ

รายได้ไม่เกิน 3,000 - 5,000 บาท ประเภท (ค)

จากรายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปี 2511-2519 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเปรียบเทียบกับผลการสำรวจในทำนองเดียวกับ AID ในเดือน

ตุลาคม 2515 และได้พิจารณาในเรื่องรายได้ของครอบครัวที่เพิ่มสูงขึ้นแล้วสรุปว่า ประชากรใน กรุงเทพมหานครมีรายได้ต่างๆ โดยคิดเฉลี่ยเป็นอัตราดังนี้

ประเภท (ก) รายได้ไม่เกิน 1,500 บาท	35%
ประเภท (ข) รายได้ไม่เกิน 1,500 - 3,000 บาท	40%
ประเภท (ค) รายได้ไม่เกิน 3,000 - 5,000 บาท	10%
ประเภท (ง) รายได้สูงกว่า 5,000 บาทขึ้นไป	15%

ซึ่งได้กำหนดปริมาณที่จะสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับสัดส่วนของ ประชากรที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ได้แบ่งการก่อสร้างที่อยู่ 120,000 หน่วยตามระดับรายได้ดังนี้

ประเภท (ก)	50,000	หน่วย
ประเภท (ข)	56,000	หน่วย
ประเภท (ค)	14,000	หน่วย

แต่โดยที่ความเดือดร้อนและความต้องการที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อยเป็นปัญหาที่การเคหะแห่งชาติให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังนั้นการก่อสร้างในแต่ละปีจึงมีปริมาณดังนี้

ตารางที่ 5.4 แสดงปริมาณอาคารตามประเภทที่จะก่อสร้างในแต่ละปี

ปี พ.ศ.	ประเภท(ก)	ประเภท (ข)	ประเภท (ค)	รวม
2519	11,000	10,000	3,000	24,000
2520	11,000	10,000	3,000	24,000
2521	10,000	12,000	2,000	24,000
2522	10,000	12,000	2,000	24,000
2523	8,000	12,000	4,000	24,000
รวม	50,000	56,000	14,000	120,000

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย. 2519 : 5

(ข) สถานที่ก่อสร้าง โครงการเคหะสงเคราะห์ตามแผนงาน 5 ปี นี้ จะมีทั้งโครงการในเมืองและโครงการชานเมือง รวมทั้งการสร้างเมืองบริวารที่สอดคล้องกับผังเมืองหลักและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(ค) ลักษณะชุมชนที่การเคหะแห่งชาติจัดสร้างจะเป็นชุมชนสมบูรณ์แบบคือประกอบด้วยที่อยู่ของผู้มีรายได้ระดับต่าง ๆ ได้อาศัยอยู่ร่วมกันตามสัดส่วนที่เหมาะสมและจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการครบครัน อาทิเช่น ระบบถนน ระบบป้องกันน้ำท่วม ประปา ไฟฟ้า สถานศึกษา สถานเอนามัย โรงพยาบาล สถานีตำรวจ ร้านค้า และตลาด สนามกีฬา สวนสาธารณะ สถานบริการเป็นต้น หากเป็นชุมชนขนาดใหญ่จะจัดให้มีแหล่งอาชีพด้วย โดยความร่วมมือจากการนิคมแห่งประเทศไทย

(ง) ลักษณะที่อยู่อาศัย สำหรับโครงการที่ก่อสร้างในเมือง จะก่อสร้างเป็นอาคารแบบแฟลตหลายชั้น ทำนองเดียวกับที่ได้จัดสร้างอยู่แล้ว สำหรับที่อยู่ชานเมือง จะทำเป็นบ้านแถวและบ้านเดี่ยว

(จ) การดำเนินการก่อสร้าง ใช้วิธีประกวดราคา โดยมีหลักการว่าหากสถานที่และการคมนาคมอำนวยก็จะแบ่งการประมูลงานออกเป็นงานละไม่เกิน 1,000 หน่วยเพื่อกระจายงานไปในหมู่ผู้รับเหมาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับการเคหะแห่งชาติแล้ว ประมาณ 100 ราย หรือ โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนสร้างและการเคหะแห่งชาติรับสนับสนุนโครงการหรือรับซื้อโครงการ

(ฉ) ค่าก่อสร้างเพื่อสนองความต้องการของผู้ที่อยู่ให้เลือกและเพื่อความเหมาะสมในเรื่องสถานที่ก่อสร้างในเมือง และชานเมืองจะได้จัดต้นแบบที่อยู่อาศัยขึ้นหลายแบบด้วยกัน ซึ่งเมื่อรวมค่าก่อสร้าง ค่าปรับปรุงที่ดิน ค่าจัดทำสาธารณูปโภคและค่าที่ดินแล้วที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวแต่ละประเภทจะมีลักษณะและค่าก่อสร้างประมาณต่อหน่วยดังนี้

ประเภท (ก) ค่าลงทุนต่อหน่วยประมาณ 70,000 บาท

ประเภท (ข) ค่าลงทุนต่อหน่วยประมาณ 100,000 บาท

ประเภท (ค) ค่าลงทุนต่อหน่วยประมาณ 150,000 บาท

(ช) อัตราค่าเช่าซื้อ จากผลการสำรวจรายการค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ ของประชาชนในขณะนั้น พบว่ามีค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยประมาณ 15 - 18 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของครอบครัว และยังมีค่าใช้จ่ายในเรื่องการพักผ่อนและอื่นๆ ที่ประชาชนอาจประหยัดได้ประมาณ 6-8 % ซึ่งคาดหมายว่าประชาชนสามารถจ่ายค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ได้ในเกณฑ์ 15-25 % ของรายได้ตามเกณฑ์ดังนี้

รายได้ต่ำกว่า 1,500 สามารถจ่ายค่าเช่าได้ประมาณ 300 บาท และค่าเช่าซื้อได้ประมาณ 400 บาท

รายได้ 1,500 - 3,000 บาท สามารถจ่ายค่าเช่าซื้อได้ประมาณ

400 - 800 บาท

รายได้ 3,000 - 5,000 บาท สามารถจ่ายค่าเช่าซื้อได้ประมาณ 800 – 1,500 บาท

จากการพิจารณาในแง่ความสามารถในการจ่ายค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ และค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย การคิดค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ จะคิดตามเกณฑ์ ต่อไปนี้

ประเภท(ก) เก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อโดยคิดดอกเบี้ย 6% และรัฐอุดหนุนโดยใช้คืนเงินลงทุนร้อยละ 10 ต่อปีเป็นเวลา 10 ปี

ประเภท (ข) คิดค่าใช้จ่ายในการขาย5% เก็บค่าเช่าซื้อโดยคิดดอกเบี้ย 5% และรัฐบาลอุดหนุนโดยใช้คืนเงินลงทุนครึ่งหนึ่งในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีเป็นเวลา 10 ปี เงินลงทุนอีกครั้งหนึ่งผู้อยู่เป็นผู้รับภาระเอง โดยคิดดอกเบี้ยคืนภายใน 20 ปี

ประเภท(ค) คิดค่าใช้จ่ายในการขาย5% เก็บค่าเช่าซื้อโดยคิดดอกเบี้ย 10% และรัฐบาลไม่อุดหนุน ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย โดยใช้คืนภายใน 20 ปี และผู้เช่าซื้อจะต้องชำระเงินล่วงหน้า 15% ของราคาขาย

สรุปอัตราค่าเช่าและค่าเช่าซื้อดังนี้

ประเภท(ก) ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาท จะจ่ายค่าเช่าประมาณเดือนละ 300 บาท หรือหากเช่าซื้อจะจ่ายค่าเช่าซื้อประมาณ เดือนละ 400 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระ 20 ปี โดยไม่มีเงินชำระล่วงหน้า

ประเภท(ข) ผู้มีรายได้ระหว่าง 1,500- 3,000 บาท จะเป็นที่อยู่อาศัยแบบเช่าซื้อและจะจ่ายค่าเช่าซื้อประมาณ เดือนละ 400- 800 บาท โดยมีเงินชำระล่วงหน้า 5% ระยะเวลา ผ่อนชำระ 20 ปี ดอกเบี้ย 8%

ประเภท(ค) ผู้มีรายได้ระหว่าง 3,000 - 5,000 บาท จะเป็นที่อยู่อาศัยแบบเช่าซื้อและจะจ่ายค่าเช่าซื้อประมาณ เดือนละ 800 - 1,500 บาท โดยมีเงินชำระล่วงหน้า 15 % ระยะเวลาผ่อนชำระ 20 ปี ดอกเบี้ย 8% ตารางที่ 5.5 แสดงการอุดหนุนและอัตราค่าเช่า/เช่าซื้อ

ประเภท	การอุดหนุน	อัตราค่าเช่า/เช่าซื้อ
(ก) 1,500	รัฐอุดหนุนโดยใช้คืนเงินลงทุนร้อยละ 10 ต่อปีเป็นเวลา 10 ปี	เช่า 300 /เช่าซื้อ400 ระยะเวลา 20 ปี ไม่มีเงินล่วงหน้า
(ข) 1,500-3,000	รัฐอุดหนุนโดยใช้คืนเงินลงทุนครึ่งหนึ่งในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีเป็นเวลา 10 ปี	เช่าซื้อ400-800 เงินล่วงหน้า 5% ดอกเบี้ย 8 % ระยะเวลา 20 ปี
(ค) 3,000-5,000	รัฐบาลไม่อุดหนุน ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย	เช่าซื้อ 800-1,500 เงินล่วงหน้า 15% ดอกเบี้ย 8%ระยะเวลา 20ปี

5.2.1.3. แผนการเงิน

(ก) ปริมาณเงินลงทุน การก่อสร้างตามแผนงาน 5 ปี ประมาณว่าจะใช้เงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 13,466 ล้านบาท จากการประมาณการค่าก่อสร้างจะสูงขึ้นปีละ 10% ของค่าก่อสร้างปีแรก โดยจะมีเงินลงทุนในแต่ละปีดังนี้

ตารางที่ 5.6 แสดงค่าก่อสร้างต่อหน่วยของที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทในแต่ละปี

ประเภท	ปี 2519	ปี 2520	ปี 2521	ปี 2522	ปี 2523
ก.	70,000	77,000	84,000	91,000	98,000
ข.	100,000	110,000	120,000	130,000	140,000
ค.	150,000	165,000	180,000	195,000	210,000

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย. 2519 : 8

ตารางที่ 5.7 แสดงปริมาณเงินลงทุนที่จะต้องใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทในแต่ละปี

ปี พ.ศ.	ประเภท(ก)	ประเภท (ข)	ประเภท (ค)	รวม
2519	770,000,000	1,000,000,000	450,000,000	2,220,000,000
2520	847,000,000	1,100,000,000	595,000,000	2,442,000,000
2521	840,000,000	1,440,000,000	360,000,000	2,640,000,000
2522	910,000,000	1,560,000,000	390,000,000	2,860,000,000
2523	784,000,000	1,680,000,000	840,000,000	3,304,000,000
รวม	4,151,000,000	6,780,000,000	2,535,000,000	13,466,000,000

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย. 2519 : 9

เงินลงทุนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยนี้ การเคหะแห่งชาติและหรือ
กระทรวงการคลังจะต้องหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยไม่เกิน 7% ต่อปีหากหาในอัตรานี้
ไม่ได้ดอกเบี้ยของส่วนที่เกิน7% ขอให้รัฐบาลช่วย และในปีแรกคือปี 2519 ส่วนหนึ่งของเงินลงทุน
จะได้จากเงินจำหน่ายพันธบัตรที่มีดอกเบี้ย5.5% ให้แก่ธนาคารพาณิชย์

(ข) แหล่งที่มาของเงินลงทุนเงินลงทุนจำนวน 13,466 ล้านบาท
การเคหะแห่งชาติ จะใช้เงินกู้ทั้งสิ้น โดยพิจารณาจากแหล่งเงินต่างๆ ดังนี้

1. เงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ กระทรวงการคลังได้จัด
การอนุเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติขายพันธบัตรอัตราดอกเบี้ย 5.5 แก่ธนาคารพาณิชย์ จำนวน
1,000,000,000 บาท แล้วในต้นปี 2519 การขายพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่ธนาคารพาณิชย์
อาจจะต่อไปตามความเหมาะสม โดยการพิจารณาร่วมกันกับกระทรวงการคลังและธนาคารชาติ
โดยคำนึงถึงเหตุผลด้านการบริหารการเงินและการเศรษฐกิจของประเทศ

2. เงินกู้จากบริษัทประกันชีวิต ตามกฎกระทรวงพาณิชย์ บริษัท
ประกันชีวิตในประเทศไทยจะต้องลงทุนในกิจการซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ และกิจการของการ
เคหะแห่งชาติถือว่าเป็นกิจการสาธารณะประโยชน์ประเภทหนึ่งที่บริษัทประกันชีวิตควรจะต้องให้
การเคหะแห่งชาติคาดว่าจะกู้จากบริษัทประกันชีวิตปีละ 250 เป็นเวลา 3 ปี

3. เงินสะสมของราชการ ในขณะนั้นมีจำนวนประมาณ 2,000
ล้านบาท การเคหะแห่งชาติจะขอกู้บางส่วน 20-30 % ของเงินจำนวนนี้ โดยขอกู้ในอัตราดอกเบี้ย
ต่ำเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ

4. เงินภาษีสุราและยาสูบ ในเขตกรุงเทพมหานครเมื่อปีงบประมาณ
ประมาณ 2518 เก็บภาษีสุราและยาสูบได้รวม 3,600 ล้านบาท การเคหะแห่งชาติจะขอเพิ่มภาษี
สุราและยาสูบขึ้น 5% เป็นเงิน 180 ล้านบาท เพื่อนำเงินนี้มาลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มี
รายได้น้อย

5. เงินจากต่างประเทศและธนาคารโลก หากการระดมเงินกู้จาก
แหล่งเงินออมต่างๆ ภายในประเทศยังไม่เพียงพอกับการลงทุน การเคหะแห่งชาติจะพิจารณากู้
กู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งในขณะนั้นการเคหะแห่งชาติมีการติดต่อเสนอโครงการให้
ธนาคารโลกพิจารณาเพื่อขอกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารโลก ในขณะเดียวกันก็มีสถาบัน
การเงินต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนในต่างประเทศยินดีเสนอเงินกู้ให้แก่การพัฒนาที่อยู่ตามโครง
การของการเคหะแห่งชาติเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 5.8 แหล่งที่มาของเงินกู้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย ใน 5 ปี

(หน่วย ,ล้านบาท)

รายการ	ปี 2519	ปี2520	ปี2521	ปี2522	ปี2523	รวม
พันธบัตรจำหน่ายให้ ธนาคาร พาณิชย์	1,000	-	300	-	500	1,800
ธนาคารออมสิน	200	-	-	-	-	200
ธนาคารไทยพาณิชย์	133.50	-	-	-	-	133.50
พันธบัตรจำหน่ายทั่วไป	-	-	500	700	750	1,950
ธนาคารกรุงไทย	100	-	-	-	-	100
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	-	200	500	750	1,450
เพิ่มภาษีสุรยาสูบ 5%	-	180	198	217	239	824
AID HOUSING GRARANTY LOAN	-	500	200	300	-	1,000
IBRD LOAN	-	500	500	-	-	1,000
เงินกู้จากบริษัทประกัน	-	250	250	250	-	750
ชีวิต	-	200	-	200	-	400
เงินสะสมของ ราชการ แหล่งเงินอื่นๆ ทั้งใน ประเทศและนอกประเทศ	786.50	812	492	692	1,064	3,846
รวมเงินลงทุน	2,200	2,442	2,640	2,860	3,304	11,440

ที่มา การเคหะแห่งชาติ , โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย. 2519 : 11

ตารางที่ 5.9 แหล่งที่มาของเงินลงทุนโครงการปี 2519 และความผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรร
งบประมาณลงทุนให้ (หน่วย: พันบาท)

ชื่อโครงการ	งบประมาณ ลงทุนทั้ง โครงการ	แหล่งที่มาของเงินลงทุน			ความผูกพันที่ รัฐบาลจะ ต้อง จัดสรรงบประมาณให้
		งบ ประมาณ แผ่นดิน	สำนักงาน สลากกิน แบ่ง	เงินกู้ลงทุนผู้ มีรายได้สูง(ง)	
1. ห้วยขวางระยะ 3	142,674	67,000	34,467	-	41,207
2. รังสิต	66,140	52,225	-	-	13,915
3. บ่อนไก่อระยะ 1	77,393	-	-	-	77,393
4. แฟลตดินแดงพิเศษ (ร้านค้า)	41,136	33,499	-	-	7,637
5. ท่าทราย	179,984	-	-	83,820	96,164
6. ดินแดงใหม่ระยะ 1	35,712	-	-	-	35,712
7. หัวหมากระยะ 1	76,700	-	-	1,700	-
8. ประชานิเวศน์ 1 (เสริม)	25,400	75,000	-	-	25,400
9. ประชานิเวศน์ 2 ระยะ 3	106,050	-	-	-	106,050
10. คลองจั่น	643,733	-	-	119,584	524,149
11. พิบูลวัฒนา	64,472	-	-	64,472	-
12. นนทบุรีระยะ 1	29,640	-	-	-	29,604
13. คลองเตย	158,612	-	-	-	158,612
14. ดินแดง 3 (ที่เอกชน)	157,051	-	-	-	157,051
15. นครราชสีมา	47,186	-	-	-	47,106
16. รามอินทรา	86,187	-	-	-	86,187
17. สงขลา	11,434	-	-	-	11,434
18. ชลบุรี	50,568	-	-	15,406	35,162
19. นิคมอุตสาหกรรม บางชัน	80,343	-	-	-	80,343
20. ธนบุรี 1	351,158	-	-	-	315,158
21. ทุ่งมหาเมฆ	4,018	-	-	4,018	-
22. หาดใหญ่	47,199	-	-	-	47,199
23. จัดซื้อที่ดิน	370,000	-	-	-	370,000
	2,816,754	227,724	34,467	289,000	2,265,563

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, การเงินเพื่อกิจการเคหะสงเคราะห์ปี 2519-2523

(ค) การใช้คืนเงินกู้และดอกเบี้ย การเงินตามแผนงาน 5 ปี ค่าดอกเบี้ยที่อยู่อาศัยผู้ซื้อเป็นผู้รับภาระเองทั้งสิ้น ส่วนเงินด้านที่นำมาลงทุนนั้นรัฐจะให้เงินอุดหนุนโดยสำนักงานประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 เป็นต้นไป ในอัตราปีละร้อยละ 10 ของเงินทุน

(ง) การเคหะแห่งชาติจะมีรายได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ ค่าเช่าและค่าเช่าซื้อ โดยตั้งแต่ปีที่ห้าเป็นต้นไป การเคหะแห่งชาติจะมีรายได้จากค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ 1,065,960,000 บาท ทุกปี ทั้งนี้หากจะไม่มีการลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติมและค่าเช่าคงที่ รายได้จำนวนนี้สามารถที่จะนำมาเพื่อพิจารณาการก่อสร้างโครงการต่างๆ โดยมีต้องพึ่งเงินกู้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกต่อไป

ตารางที่ 5.10 แสดงรายได้ของการเคหะแห่งชาติจากค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ (หน่วย: พันบาท)

ปี พ.ศ.	รายได้ค่าเช่า/ค่าเช่าซื้อ			รวม
	ประเภท(ก)	ประเภท(ข)	ประเภท(ค)	
2520	39,600	90,000	52,200	181,800
2521	81,840	186,000	109,080	376,920
2522	122,640	308,400	150,120	581,160
2523	165,840	438,000	194,280	798,120
2524	202,320	574,800	288,840	1,065,960
2525	202,320	574,800	288,840	1,065,960
รวม	814,560	2,172,000	1,083,360	4,069,920

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย. 2519 : 13

5.2.1.4 แผนการจัดการที่ดิน

ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติมีอยู่ส่วนใหญ่ จะใช้จัดทำโครงการหมดในปีงบประมาณ 2519 ดังนั้นจึงมีการกำหนดแผนการจัดการที่ดินเพิ่มดังนี้

(ก) ใช้ที่ดินของราชการที่ยังว่างเปล่าหรือเป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า รวมทั้งการขอเช่าที่ขององค์กร เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาจัดทำโครงการ

(ข) จัดซื้อที่ดินซึ่งอยู่ในทำเล และมีราคาเหมาะสมจากเอกชนในกรณีที่ราคาที่ดินเป็นอุปสรรค อาจเสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้มาตรการเวนคืน

(ค) จัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินเอกชน โดยร่วมงานกับเอกชนในลักษณะบริษัทมหาชน

(ง) ขอความร่วมมือจากธนาคารแห่งประเทศไทยส่งการไปยังธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายให้รายงานที่ดินหลุดจำนองให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ เพื่อการเคหะแห่งชาติจะได้ขอรับรายงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยและพิจารณาซื้อที่ดินแปลงที่เหมาะสมในราคาที่เหมาะสมกว่าท้องตลาดต่อไป

5.2.1.5. นโยบายเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ที่อยู่อาศัยที่ใช้ที่ดินของทางราชการมาทำการก่อสร้าง และที่อยู่อาศัยประเภทแฟลต หรือเรือนแถวที่ใช้ที่ดินต่อครอบครัวแปลงเล็กมากจะไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้เช่าซื้อ แต่จะให้เช่าในระยะยาวถึง 60 ปี ทั้งนี้เพื่อสงวนที่ดินไว้เพื่อเป็นสมบัติส่วนกลางของการเคหะแห่งชาติ เพื่อสะดวกแก่การพัฒนาในภายภาคหน้า และเพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่าซื้อนำที่ดินไปแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กลงไปอีก

5.2.1.6 แผนงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ก) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เนื่องจากความจำเป็นต้องระดมทุนอย่างกว้างขวาง การเคหะแห่งชาติได้เสนอแนะให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินให้การเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้โดยวิธีให้ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติเป็นประธานกรรมการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ หรือให้คณะกรรมการของธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกรรมการชุดเดียวกับกรรมการของการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อธนาคารอาคารสงเคราะห์จะได้ทำหน้าที่ระดมเงินลงทุนค้าประกันเงินกู้ให้การกู้ระยะยาวแก่ประชาชน และวิสาหกิจเอกชนในการจัดซื้อและจัดจำหน่ายที่อยู่อาศัย พิจารณาให้กู้ยืมเงินลงทุนแก่ผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนทำหน้าที่เก็บค่าเช่าซื้อ ค่าเช่า และรับช่วงลูกค้าเช่าซื้อจากการเคหะแห่งชาติและอื่น ๆ

(ข) การขอยกเว้นภาษี และการจัดให้มีกฎหมายบางประเภท โดยที่การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของทรัพย์สินรายใหญ่ ดังนั้นในการพิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยภาษีทรัพย์สินนั้นการเคหะแห่งชาติจะเสนอขอรับยกเว้นภาษี ทั้งนี้รวมถึงค่าธรรมเนียมโอนโฉนดที่ดินเพื่อเป็นการผ่อนภาระของผู้มีรายได้น้อย

ในด้านอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อการเคหะ การเคหะแห่งชาติจะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจในการเวนคืนเพื่อกรณี โดยอาศัยกฎหมายผังเมืองที่มีอยู่แล้วหรือโดยวิธีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ได้ที่ดินที่เหมาะสม

(ค) วัสดุก่อสร้างและแรงงาน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการขาดแคลน วัสดุก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติจะเสนอรัฐบาลให้สนับสนุนอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้างให้มีการ ขยายกำลังการผลิตให้เพียงพอกับความต้องการและสนับสนุนอุตสาหกรรมก่อสร้างวัสดุใหม่ ๆ

สำหรับแรงงานในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 24,000 หน่วยต่อปี จะต้องใช้แรงงานโดยตรงประมาณ 100,000 – 118,000 หน่วยต่อปี ฉะนั้นจึงจะเกิดปัญหาขาด แคลนแรงงานก่อสร้าง ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเพิ่มการฝึกฝีมือแรงงาน ด้านอาชีวศึกษา ด้านการนำ ระบบก่อสร้างแบบอุตสาหกรรมเข้ามา

(ง) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การเคหะแห่งชาติได้เสนอให้ คงรักษาที่อยู่อาศัยในเขตแหล่งเสื่อมโทรมไว้ก่อน แล้วปรับปรุงสภาพแวดล้อมในแหล่งเสื่อมโทรม ให้มีสภาพดีขึ้นพอควรเช่น โดยการทำระบบทางเท้าขึ้นในแหล่งเสื่อมโทรม เดินท่อประปา เดิน สายไฟฟ้า จัดเก็บขยะ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้นและการลงทุนต่ำ

(ค) เพื่อเป็นบรรเทาการอพยพเข้ามาหางานทำใน กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติได้เสนอรัฐบาลให้พัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคอย่างจริงจังให้ เป็นแหล่งงานที่จะรับกำลังคนจากชนบทที่เข้ามาทำงานในเมืองใหญ่

(ง) การวางแผนครอบครัวการเคหะแห่งชาติเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แพร่หลายทั่วประเทศ เพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.3. ผลการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี (พ.ศ. 2519 - 2523)

5.3.1 ผลงานด้านก่อสร้าง

หลังจากแผนงาน 5 ปีได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2519 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้จัดโครงการในปี พ.ศ. 2519 - 2520 จำนวน 32 โครงการ จำนวน 37,188 หน่วย ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตั้งคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณมาศึกษารายละเอียดการเงินของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการซึ่งผลการพิจารณาของคณะทำงานได้สรุปให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการตามแผนงานประจำปี พ.ศ. 2519-2520 และให้การเคหะแห่งชาติทบทวนวิธีการอุดหนุนใหม่และทำแผนแม่บทใหม่ และรัฐบาลได้เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ให้การเคหะแห่งชาติหยุดดำเนินการตามแผนฉบับนี้ผลการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ที่การเคหะแห่งชาติได้ก่อสร้างแล้วเสร็จจึงมีเพียง จำนวน 33,907 หน่วย

ตารางที่ 5.11 สรุปจำนวนหน่วยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จตามแผน 5 ปี พ.ศ. 2519 - 2520

ปีงบประมาณที่แล้วเสร็จ	เคหะชุมชนตามแผนปีพ.ศ. 2519- 2520
2519	588
2520	2,818
2521	8,000
2522	4,744
2523	10,700
2524	3,831
2525	1,737
2526	1,494
รวม	33,907

ที่มา ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค, บทบาทของการเคหะแห่งชาติในการพัฒนาที่อยู่อาศัย.

(ม.ป.ป.)

ตารางที่ 5.12 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2519 แล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2520

ชื่อโครงการ	รายได้ประเภท	จำนวนหน่วย	ประเภท
1. ประชาชนเวศน์ 1 (เสริม)	(ก),(ข)	(ก)120,(ข)120	เช่า,เช่าซื้อ
2. แฟลตดินแดงพิเศษ	-	826	เช่า
3. ดินแดงใหม่ระยะ 1	(ข)	308	เช่าซื้อ
4. หุ่นหามาเมฆ	(ง)	16	เช่าซื้อ
5. หัวหมากระยะ 1	(ข)	576	เช่าซื้อ
6. รังสิต ระยะ 1	(ก)	1,428	เช่าซื้อ
		รวม 3,394	

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2520.

ตารางที่ 5.13 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2519 ที่กำลังก่อสร้างปีงบประมาณ 2520

ชื่อโครงการ	รายได้ประเภท				จำนวนหน่วย	ประเภท
	ก.	ข.	ค.	ง.		
1. ห้วยขวาง ระยะ 3	1,600	264	-	-	1,600	เช่า
2. ปอนไก่ ระยะ 1	552	264	-	-	816	เช่า,เช่าซื้อ
3. ท่าทราย	355	361	322	281	1,419	เช่าซื้อ
4. ประชาชนเวศน์ 2 ระยะ 3	-	-	642	-	642	เช่าซื้อ
5. คลองจั่น	60	5,754	-	624	6,438	เช่า,เช่าซื้อ
6. พิบูลวัฒนา	-	-	-	410	410	เช่าซื้อ
7. คลองเตย	2,098	-	-	-	2,098	เช่า
8. รามอินทรา	448	-	322	42	812	เช่า,เช่าซื้อ
9. หนองหอยระยะ 1	-	164	45	-	209	เช่าซื้อ
10. ชลบุรี	-	136	138	79	353	เช่าซื้อ
11. สงขลา	120	-	-	-	120	เช่า
					รวม 14,917	

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2520.

ตารางที่ 5.14 เคหะชุมชนตามโครงการปีงบประมาณ 2520

ชื่อโครงการ	รายได้ประเภท				จำนวน หน่วย	ประเภท
	ก.	ข.	ค.	ง.		
1.ดินแดง 3 (ที่เอกชน)	-	-	1,020	-	1,020	เช่าซื้อ
2.นิคมอุตสาหกรรมบางชัน	756	160	-	-	916	เช่า
3.นครราชสีมา ระยะ 1	-	470	-	-	470	เช่าซื้อ
4. หาดใหญ่	522	-	-	-	552	เช่า
5.ห้วยขวางระยะ 4	160	-	-	-	160	เช่า
6.หัวหมากระยะ 2	-	1,328	806	134	2,268	เช่าซื้อ
7.ธนบุรี 1	500	1,640	264	120	2,525	เช่าซื้อ
8.ธนบุรี 2	431	253	296	-	980	เช่าซื้อ
9.ธนบุรี 3	650	-	600	1,500	1,300	เช่าซื้อ
10. บางนา 1	1,080	576	-	-	1,656	เช่าซื้อ
11.บางบัว 2	-	1,214	-	-	1,214	เช่าซื้อ
12.ประชานิเวศน์ 3	-	2,779	1,010	271	4,060	เช่าซื้อ
					รวม 17,120	

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2520.

5.3.2 ผลงานด้านการจัดหาที่ดิน

การจัดทำโครงการตามแผนงานจะต้องมีการจัดหาที่ดินล่วงหน้าเพื่อศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนการวางแผน ตามแผนการจัดหาที่ดิน การเคหะแห่งชาติจะต้องจัดหาที่ดินประมาณ 11,000 ไร่ โดยจะขอใช้ที่ดินจากส่วนราชการ การจัดสร้างในที่ดินเอกชน การซื้อที่ดินจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งผลงานด้านการจัดหาที่ดินนั้นการเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เฉพาะการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 ได้รับอนุมัติงบประมาณสำหรับการจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดทำโครงการ 370 ล้านบาทและ 170 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตามผลการจัดหาที่ดินตามแผนงาน 5 ปี ก็ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายแต่ก็ทำให้การเคหะแห่งชาติมีการลงทุนซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้การเคหะแห่งชาติสำหรับจัดทำโครงการมาถึงปัจจุบันนี้

ตารางที่ 5.15 ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจัดซื้อระหว่าง พ.ศ. 2519 – 2523

ปีงบประมาณ	บริเวณ	เนื้อที่	ราคาไร่ละ/บาท	รวมเงิน/บาท
2519	ดินแดง 8 ชั้น	19.5968	916,514.22	17,960,745.87
	นครราชสีมา	201.0125	35,000	7,035,437
2520	แฟลตบางนา	50.9175	360,000	18,330,300
	บางบัว	79.9425	200,000	15,988,000
	ธนบุรี 1 กม.8	445.6045	75,000	33,420,262
	ธนบุรี 2 กม.7.5	139.715	75,000	9,074,604
	ธนบุรี 3 กม.8.5	179.2925	70,000	12,550,825
	บางพลี	4,467.6600	29,500	131,795,970
	ประชานิเวศน์	589.6525	83,182	49,048,435
2522	ร่มเกล้า	2,138.5225	39,834	86,978,435
2523	แฟลตทุ่งสองห้อง	28.820	178,333	5,317,900

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, บัญชีแสดงที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจัดซื้อระหว่างพ.ศ. 2519 ถึงปัจจุบัน: 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

5.3.3 ผลงานด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน

การก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามแผนงาน 5 ปี การเคหะแห่งชาติได้ประมาณการว่า จะต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 13,466 ล้านบาท โดยเงินลงทุนทั้งหมดจะใช้เงินกู้ จากแหล่งเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ

ในระยะเริ่มแรกการเคหะแห่งชาติได้จัดหาเงินทุนมาดำเนินการโดยการออกพันธบัตรเงินกู้ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2520 ซึ่งกระทรวงการคลังได้จัดการให้ธนาคารพาณิชย์นำเงินสดสำรองที่ฝากไว้กับ ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินของธนาคารพาณิชย์อีกส่วนหนึ่งมาจัดซื้อพันธบัตรเงินกู้เพื่อการเคหะแห่งชาติ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5.5 ปี กำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกันการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย

พันธบัตรของการเคหะแห่งชาติได้ออกจำหน่ายเป็น 2 งวด งวดแรกระหว่างวันที่ 20 – 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 จำนวน 500 ล้านบาท และงวดที่สอง จำหน่ายระหว่างวันที่ 5-11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 จำนวน 500 ล้านบาท ในการใช้คืนเงินต้นพันธบัตรนั้นจะใช้คืนเงินต้นเมื่อพันธบัตรมีอายุ 8 ปี โดยรัฐบาลรับที่จะผูกพันเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนจำนวนปีละ 100 ล้านบาท เป็นเวลา 10 ปี นับแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 เป็นต้นไป ส่วนดอกเบี้ยซึ่งคิดเป็นเงิน ปีละ 55 ล้านบาท ใน 2 ปีแรก ของอายุพันธบัตร เนื่องจากเป็นเวลาดำเนินการก่อสร้างการเคหะแห่งชาติ ยังจัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อไม่ได้รัฐบาลได้รับที่จะผูกพันงบประมาณประจำปีเป็นเงินอุดหนุนแก่การเคหะแห่งชาติเพื่อชำระดอกเบี้ยปีละ 55 ล้านบาท ในระยะ 2 ปีแรกหลังการออกจำหน่ายพันธบัตร

นอกจากการออกพันธบัตรแล้ว การเคหะแห่งชาติยังได้จัดหาเงินลงทุนโดยการกู้เงินจากธนาคารออมสินจำนวน 200 ล้านบาทในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปีในปี พ.ศ. 2518 และในปี พ.ศ. 2519 ได้กู้เงินจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำนวน 133.45 ล้านบาท สำหรับการจัดหาเงินลงทุนจากบริษัทประกันชีวิต เงินสะสมของราชการ เงินภาษีสุราและยาสูบ ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการได้รับจัดสรรงบประมาณใช้คืนเงินลงทุนที่รัฐบาลจะต้องอุดหนุน รัฐบาลกลับไม่ได้ดำเนินการจัดสรรให้ตามที่ได้ตกลงไว้จนเมื่อใกล้ครบกำหนดไถ่ถอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 การเคหะแห่งชาติได้ทวงถามขอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อไถ่ถอนพันธบัตรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 ปีละ 500 ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นว่าไม่สามารถตั้งงบประมาณได้กระทรวงการคลังจึงได้ให้การเคหะแห่งชาติออกพันธบัตรรุ่นใหม่เพื่อนำมาไถ่ถอนพันธบัตรที่ได้ออกไว้เมื่อ ปี พ.ศ. 2519 วงเงิน 1,000 ล้านบาท โดยในการออกพันธบัตรเพื่อไถ่ถอนครั้งนี้ การเคหะแห่งชาติต้องเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ออกพันธบัตรชุดใหม่เพื่อไถ่ถอนพันธบัตรชุดเดิม ครั้งที่ 1 ในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 วงเงิน 500 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.6875 และครั้งที่ 2 ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2529 วงเงิน 500 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8.257

การที่รัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณตามที่ได้ตกลงไว้นี้ได้ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติประสบภาวะขาดทุนจากการต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ รายจ่ายในแต่ละปี

ตารางที่ 5.16 งบกำไร (ขาดทุน) ปีงบประมาณ 2519 – 2524

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร(ขาดทุน)
2516	6.8	18.7	(11.9)
2517	15.2	37.5	(22.3)
2518	31.7	52.6	(20.9)
2519	48.8	93.6	(44.8)
2520	96.7	143.9	(47.2)
2521	149	158.3	(9.3)
2522	159	263.1	(104.1)
2523	339.7	401.6	(61.9)
2524	485.8	486.2	(0.390)

ที่มา การเคหะแห่งชาติ, 2527

5.3.4. ผลงานด้านอื่น ๆ

(ก) การให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นสถาบันการเงินให้การเคหะแห่งชาติโดยให้ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติเป็นประธานกรรมการของธนาคารอาคารสงเคราะห์หรือให้คณะกรรมการของธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกรรมการชุดเดียวกับกรรมการของการเคหะแห่งชาติ

เดิมเมื่อมีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ณ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 317 ณ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีการดำเนินกิจการที่สอดคล้องกับและประสานกับกิจการของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งผลจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 317 ทำให้กรรมการการเคหะแห่งชาติได้เป็นกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยตำแหน่ง แต่ ณ ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ฉบับที่ 3 ให้ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ เป็นกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยตำแหน่ง

นอกจากนี้ใน ปี พ.ศ.2518 เพื่อสนับสนุนการระดมทุนของการเคหะแห่งชาติ นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ให้ธนาคาร

อาคารสงเคราะห์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการเคหะแห่งชาติในด้านการระดมทุนเพื่อการลงทุนตามที่จะได้ตกลงกันระหว่างธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติ

สำหรับการเป็นประธานคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์ นั้น หลังจากที่นายประสิทธิ์ ณรงค์เดชได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติใน ปี พ.ศ. 2518 แล้ว ปีเดียวกันนั้น นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2518 และได้ดำรงตำแหน่งถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2520 (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2546) ซึ่ง เป็นผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติคนเดียวที่ได้รับการแต่งตั้งให้ประธานคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์

อย่างไรก็ตามธนาคารอาคารสงเคราะห์หลังจากที่ได้โอนกิจการด้านการจัดสรรที่ดิน และพัฒนาโครงการให้การเคหะแห่งชาติแล้วก็ยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ให้กับการเคหะแห่งชาติแต่อย่างใดเนื่องจากยังไม่มีเงินทุนเพียงพอเพราะธนาคารอาคารสงเคราะห์เพิ่งเริ่มธุรกิจรับฝากเงินครั้งแรกเมื่อ 2 มกราคม พ.ศ.2517 ประกอบกับประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวและสภาพคล่องการเงินที่ตึงตัวอันเนื่องมาจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2546)

(ข) การยกเว้นภาษีและอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อการเคหะ

เดิม การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติก็เพื่อมาดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลาง ต่อมารัฐบาลได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจึงมีการแก้ไข ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 เพื่อเพิ่มวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อรองรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในปีพ.ศ.2522 ซึ่ง ในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้มีการกำหนดให้” กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ “(ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ข้อ 28 วรรคสอง) จึงทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับการยกเว้นภาษีในช่วงระยะเวลาตามแผนงาน 5 ปี การเคหะแห่งชาติยังไม่ได้รับการยกเว้นภาษีจนมาถึงปี พ.ศ. 2534 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยกเว้นให้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าอาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัย หรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

5.4 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร ในประเด็นปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี พบว่าปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินงานจนสำเร็จตามแผนงาน 5 ปี ได้ นั้น เกิดจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนี้

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินงานตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากแผนงานของการเคหะแห่งชาติรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการลงทุนและมาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสิ่งที่รัฐบาลเดิมเคยรับจะจัดสรรงบประมาณ และการช่วยเหลือทางการเงินก็อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและการช่วยเหลือ ดังที่ได้เกิดขึ้นกับแผนงานตามนโยบายของรัฐบาลคือกฤทธิ

ปัจจัยภายใน ได้แก่

(1) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานจะต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่กำกับดูแลและได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหากหน่วยงานเหล่านั้นไม่เข้าใจการพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำให้การพิจารณากลับกรองแผนงานของการเคหะแห่งชาติต้องล่าช้า

(2) การจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติมีขั้นตอนการดำเนินงานมากและในแต่ละขั้นตอนใช้เวลาในการพิจารณานาน ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินได้เพียงพอกับการจัดทำโครงการและที่ดินที่จัดซื้อจะมีราคาสูงเกินความสามารถที่นำมาจัดมาทำโครงการได้

ตารางที่ 5.17 สรุปความเห็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ปัญหาอุปสรรค	กลุ่มจัดทำแผน				กลุ่มปฏิบัติตามแผน			
	รตยา	ชัชศรี	พนิดา	นรินทร์	วีระ	ณัฐ	ทวี	อมรพรรณ
1. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย	●	●						
2. การจัดสรรงบประมาณ	●							●
3. การจัดหาที่ดิน		●	●	●	●		●	
4. ขั้นตอนการดำเนินงาน	●	●	●	●		●	●	

อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่านโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000หน่วย มีข้อดีอยู่หลายประการดังนี้

- (1) เป็นครั้งแรกที่มีการประกาศนโยบายสาธารณะ ในเรื่องที่อยู่อาศัยโดยมีการระบุเป้าหมายที่ชัดเจน
- (2) มีการวางแผนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ
- (3) มีการพิจารณาถึงแหล่งเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาที่ดิน มาตรการสนับสนุนต่างเพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงาน เช่น การยกเว้นภาษี การเวนคืนที่ดิน
- (4) เป็นการเปลี่ยนวิธีดำเนินงานการช่วยเหลือที่อยู่อาศัยของรัฐจาก เดิมรัฐจะดำเนินงานในลักษณะสงเคราะห์เป็นกึ่งสงเคราะห์ มีการพิจารณาจากความสามารถในการจ่าย (Affordability)

แผนภูมิที่ 5.4 สรุปผลการดำเนินงานและผลกระทบ



บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการสืบค้นข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรสามารถสรุปการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานในช่วงเวลาที่ศึกษาได้ดังนี้

6.1 ผลการวิจัยเอกสาร

6.1.1 ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารพบว่า การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ.2518 เป็นกระบวนการ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เริ่มจากการการเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000 หน่วย ตามที่รัฐบาลได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หลังจากนั้น การเคหะแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนงาน/โครงการโดยศึกษาทำความเข้าใจเป้าหมายวัตถุประสงค์ ของนโยบาย เมื่อทราบเป้าหมายและวัตถุประสงค์แล้วจึงมาจัดทำแผนงานด้านการก่อสร้าง แผนงานด้านการเงิน แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน แผนงานด้านอื่น ๆ ต่าง และกำหนดกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละแผนงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากวิธีการเดิมสมัยกรมประชาสงเคราะห์การวางแผนจะเป็นลักษณะของงานประจำ เมื่อได้รับงบประมาณก็จะวางแผนว่าจะดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยอย่างไรตามงบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปี จึงถือได้ว่าแผนงาน 5 ปีฉบับนี้เป็นพัฒนาการของการวางแผนงานที่อยู่อาศัย

อย่าไรก็ตามผู้วิจัยพบว่าข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวางแผนดำเนินงานในแต่ละด้านของแผนงาน 5 ปี นั้น เป็นข้อมูลที่หน่วยงานในประเทศ (การสำรวจรายได้ของครัวเรือนในเขตกรุงเทพฯของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) หรือ หน่วยงานต่างประเทศ (ข้อมูลการสำรวจของ Litchfield ในปีค.ศ.1960) เพื่อใช้ในการจัดเตรียมแผนผังนครหลวง)ซึ่งมีการจัดเก็บที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเพื่อใช้วางแผนที่อยู่อาศัย ส่งผลให้การวางแผนในแต่ละด้านยังไม่รัดกุมเพียงพอ

6.1.2 แผนการก่อสร้าง พบว่าการตั้งราคาต้นทุนการก่อสร้างต่อหน่วยที่อยู่อาศัยตามแผนงาน 5 ปี จะใช้ราคาค่าก่อสร้างของแฟลตเป็นหลักเพื่อคำนวณปริมาณเงินลงทุนทั้งหมด โดยมีได้มีการแยกตามประเภทผู้อยู่อาศัยทำให้มีต้นทุนการก่อสร้างที่สูง นอกจากนี้พบว่าผลงานการก่อสร้างในแต่ละปีนั้น การเคหะแห่งชาติไม่สามารถที่จะก่อสร้างได้ตามเป้าหมายปีละ 20,000 หน่วย โดยมีผลงานก่อสร้างสูงสุดในปี 2523 จำนวน 10,700 หน่วย

6.1.3 ตามแผนการเงิน เงินลงทุนทั้งหมดจะใช้เงินกู้เป็นหลักโดยคิดดอกเบี้ยเงินลงทุนไว้ที่ร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งหากอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่คิดไว้ก็จะขอให้รัฐบาลอุดหนุนนอกจากนี้ ยังให้รัฐบาลสนับสนุนเงินลงทุนสำหรับรายได้ประเภท ก และประเภท ข ดังนั้นแผนการดำเนินงานฉบับนี้จะสำเร็จได้จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ เมื่อรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนตามแผนจึงทำให้แผนการดำเนินงานฉบับนี้ต้องยุติหลังจากที่ดำเนินงานมาได้สองปี และทำให้การเคหะแห่งชาติต้องประสบภาวะขาดทุน เนื่องจากการพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่า/เช่าซื้อของโครงการตามแผนงาน 5 ปี ได้มีการคำนวณดอกเบี้ยเพียงบางส่วนตามหลักการที่รัฐจะอุดหนุนเมื่อรัฐไม่อุดหนุนการเคหะแห่งชาติก็ต้องรับภาระดอกเบี้ยนี้เอง

6.1.4 การวางแผนจัดหาที่ดินเพื่อมาดำเนินงานก่อสร้างตามแผนงาน 5 ปี ทำให้การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในปี 2520 ได้จัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่บางพลี มีเนื้อที่ถึง 4,467 ไร่ ซึ่งผลการจัดหาที่ดินตามแผนงาน 5 ปี ได้ส่งผลดีมาถึงการดำเนินงานปัจจุบันให้การเคหะชาติมีต้นทุนที่ดินต่ำ รวมทั้งได้กำไรจากการนำที่ดินออกขายและช่วยแก้ไขวิกฤตการเงินของการเคหะแห่งชาติในปัจจุบัน

6.2 อภิปรายผล

6.2.1 เมื่อนำข้อมูลผลการดำเนินงานจากการสืบค้นข้อมูลเอกสารประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ โดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการที่ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบการดำเนินงานไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถเพียงใด โดยสมรรถนะขององค์การเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัยได้แก่ (1) โครงสร้างองค์การ (2) บุคลากร (3) งบประมาณ (4) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ (5) สถานที่ สรุปได้ดังนี้

(1) โครงสร้างองค์การ การเคหะแห่งชาติมีการปรับโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลคือ กฤทธิ ซึ่งแต่เดิมระยะแรกการเคหะแห่งชาติมีการแบ่งหน่วยงานระดับฝ่ายเป็น 5 ฝ่าย คือสำนักผู้ว่าการ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ฝ่ายการก่อสร้าง ฝ่ายการคลัง ฝ่ายการจัดการทรัพย์สินและที่ดิน ต่อมาในปลายปี พ.ศ.2518 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในให้คล่องตัวเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยแบ่งเป็น 4 ฝ่ายคือ สำนักผู้ว่าการ ฝ่ายวิจัยและก่อสร้าง ฝ่ายจัดการทรัพย์สิน และฝ่ายการคลัง

(2) บุคลากร แต่เดิมเมื่อเริ่มก่อตั้งการเคหะชาติมีบุคลากรเพียง 420 คน โดยส่วนใหญ่เป็นบุคลากรที่รับโอนมาจากกรม ต่อมาในปี พ.ศ.2519 ได้รับบุคลากรเพิ่มเป็น 890 คน , 1,304 คน ในปี พ.ศ. 2520 , 2,060 ในปี พ.ศ. 2521 และ 2,365 ในปี 2522 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการ

เคหะแห่งชาติมีการรับบุคลากรเพื่อรองรับการดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและลดเป้าหมายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยแต่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถปลดพนักงานที่รับเข้ามาได้ทำให้การเคหะแห่งชาติมีภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่สูง

(3) งบประมาณ การดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ต้องใช้เงินลงทุนรวม 13,466 ล้านบาท และในแต่ละปีใช้เงินลงทุนสูงถึงปีละ 2,000 ล้านบาท แต่การเคหะแห่งชาติไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนใช้คืนเงินลงทุนร้อยละ 10 ต่อปีเป็นระยะเวลา 10 ปี

(4) ความพร้อมด้านทรัพยากร (ที่ดิน) ที่ดินเป็นปัจจัยทรัพยากรหลักของการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเมื่อเริ่มจัดตั้งการเคหะแห่งชาติได้รับโอนที่ดินมาจากหน่วยงานเดิม โดยที่ดินที่รับโอนนี้ได้ใช้ในการจัดทำโครงการในปี 2519 เกือบทั้งหมด ซึ่งในการก่อสร้างส่วนที่เหลือในปี พ.ศ. 2520-2523 การเคหะแห่งชาติได้ประมาณว่าต้องใช้ที่ถึง 11,000 ไร่ การจัดหาที่ดินในขณะนั้นจะทำในรูปคณะกรรมการ การเริ่มต้นจากการประกาศซื้อ, การเสนอขาย, การตรวจสอบที่ดิน, การพิจารณาคุณสมบัติที่ดิน, การพิจารณาราคา, การรังวัด, การตรวจสอบราคากลาง, ประเมินค่าพัฒนาที่ดิน, การต่อรองราคา และการขออนุมัติจัดซื้อ ทำให้การจัดซื้อที่ดินแต่ละแปลงต้องใช้เวลาาน การเคหะแห่งชาติมีที่ดินไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างตามเป้าหมายในแต่ละปี

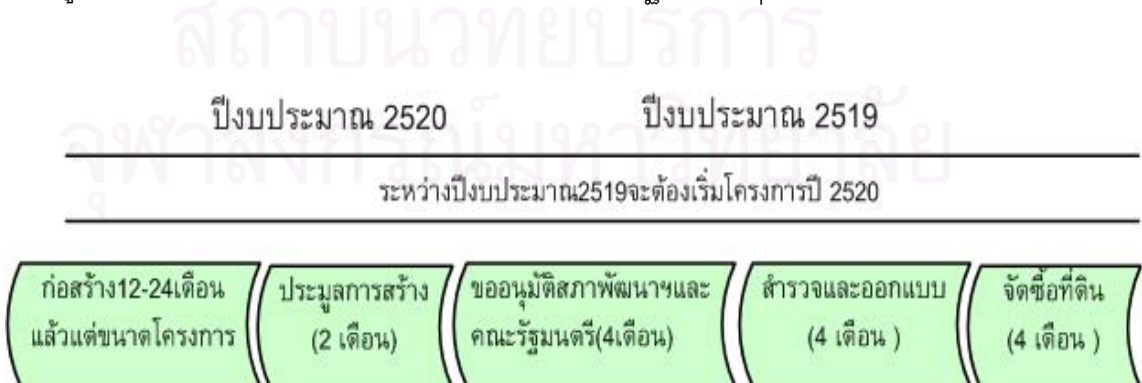
จากการวิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบด้านการจัดการที่ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กร ผลของนโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลคือกฎที่ได้ส่งผลกระทบต่อ การเคหะแห่งชาติมีการปรับโครงสร้างองค์กร และมีการรับบุคลากรเพิ่มเพื่อที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่อยู่อาศัยที่ได้รับมอบหมาย แต่ในด้านของงบประมาณ การเคหะแห่งชาติไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอส่งผลให้การเคหะแห่งชาติประสบภาวะขาดทุนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตามการจัดหาที่ดินตามแผนได้ส่งผลดีให้การเคหะแห่งชาติได้มีที่ดินจัดทำโครงการในระยะต่อมา

6.2.2 เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานในช่วงเวลาของรัฐบาลคือกฎกับการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลทักษิณ พบว่ามีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันกล่าวคือแต่เดิมการเคหะแห่งชาติจะต้องขออนุมัติแผนการดำเนินงานและเมื่อจะจัดทำโครงการตามแผนงานก็ต้องขออนุมัติอีกครั้ง แต่ปัจจุบันเป็นการขออนุมัติกรอบการดำเนินงานและขออนุมัติเพียงครั้งเดียวนี้โดยไม่ต้องขออนุมัติเป็นรายโครงการอีก นอกจากนี้ เดิมการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้จัดหาที่ดิน เงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง แต่ในปัจจุบันนี้การเคหะแห่งชาติมีบทบาทเป็นผู้บริหารจัดการและให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินงานทั้งการจัดหาที่ดินและการก่อสร้าง ทั้งนี้โครงการบ้านเอื้ออาทรการเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติกรอบให้ดำเนินการแล้วจำนวน 601,727 หน่วย

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลคึกฤทธิ์กับรัฐบาลทักษิณ

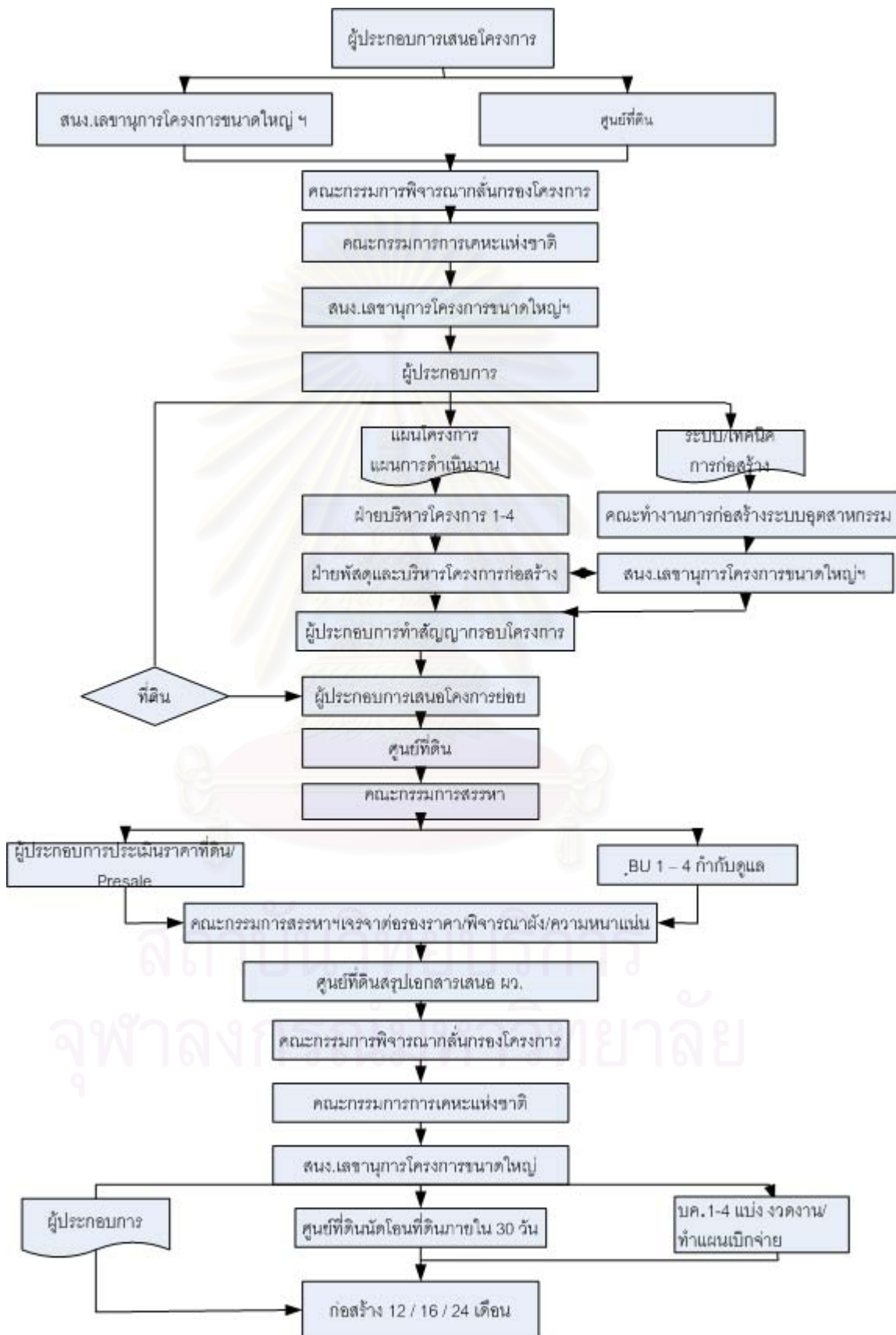
การดำเนินงาน	รัฐบาลคึกฤทธิ์	รัฐบาลทักษิณ
1. การขออนุมัติ โครงการ	วางแผนล่วงหน้าเพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีโดยมีสภาพพัฒนา เป็นผู้พิจารณาหลักนกรองและเมื่อจะ จัดทำโครงการต้องนำเสนอขอ อนุมัติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับขอ อนุมัติแผน	ขออนุมัติกรอบการดำเนินงานซึ่งมี การกำหนดเป้าหมายการจัดสร้างที่อยู่ อาศัย การลงทุน และการสนับสนุน ของรัฐ
2. การจัดทำ โครงการ	เริ่มจากการจัดซื้อที่ดิน หาผู้รับจ้าง ก่อสร้าง ดำเนินการก่อสร้าง	รับซื้อโครงการจากเอกชนโดยเอกชน เป็นผู้จัดหาที่ดินและดำเนินการ ก่อสร้าง
3. การอุดหนุน	รัฐอุดหนุนเงินลงทุน 100 % สำหรับ ประเภท ก. รายได้ไม่เกิน 1,500 บาท ต่อเดือนและอุดหนุนเงินลงทุน 50% สำหรับประเภท ข. รายได้ 1,500 – 3,000 บาท	รายได้ไม่เกิน 17,500 (ณ ปี 2549) รัฐ อุดหนุนค่าพัฒนาสาธารณูปโภค หน่วยละไม่เกิน 80,000 บาท อุดหนุน ค่าก่อสร้างสาธารณูปโภคส่วนกลาง โครงการละ 5-10 ล้านบาท
4. การให้สินเชื่อ	การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ให้สินเชื่อ โดยการให้เช่าซื้อ	ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ให้สินเชื่อแก่ผู้ ซื้อโครงการโดยการเคหะแห่งชาติเป็น ผู้ค้ำประกันใน 5 ปีแรก

แผนภูมิที่ 6.1 แสดงขั้นตอนจัดทำโครงการตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์



ที่มา การเคหะแห่งชาติ, 2518

แผนภูมิที่ 6.2 ขั้นตอนการจัดทำโครงการตามนโยบายรัฐบาลทักษิณ



ตารางที่ 6.2 แสดงการอนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวน 601,727 หน่วย

โครงการ	กรม.ให้ ความเห็นชอบ	จำนวนหน่วย ดำเนินการ	แหล่งเงินทุน		
			เงินอุดหนุน	เงินกู้	รวม
1.โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 1-2	14 ม.ค. 46	11,727	1,000.000	3,620.229	4,620.229
2. โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 3	22 ก.ค. 46	100,519	6,957.446	29,175.380	36,132.826
3.โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 4	4 ม.ค. 48	150,000	13,200.000	57,300.000	70,500.000
4. โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 5	15 พ.ย. 49	339,481	29,558.480	132,397.590	161,956.070
รวมทั้งสิ้น		601,727	50,715.926	222,493.199	273,209.125

ที่มา การเคหะแห่งชาติ ,โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 5

6.3 ข้อเสนอแนะ

กลุ่มประชากรได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติในปัจจุบัน ดังนี้

กลุ่มจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

1. การจัดโครงการขนาดใหญ่ควรมีความหลากหลายของผู้อยู่อาศัยเพื่อให้ชุมชนมีการเกื้อกูลกัน เป็นชุมชนธรรมชาติ

2. วิธีการทำงานไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนเพิ่มขึ้น

3. วิธีการดำเนินงาน ในปัจจุบันถูกต้องแล้วที่ให้เอกชนเป็นผู้จัดสร้างการเคหะแห่งชาติควรมีบทบาทเป็นผู้วางแผน จึงจะสามารถทำสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

4. การเปิดขายก่อน มีข้อเสียเมื่อการก่อสร้างล่าช้าทำให้มีการทิ้งจองการซื้อคืนต้องมีประสิทธิภาพหากขาดประสิทธิภาพแล้ว การเคหะแห่งชาติจะขาดทุน

กลุ่มดำเนินงานตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

1. การดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรควรมีการกระจายงานออกไปในพื้นที่ต่างๆ และสอดคล้องกับการวางผังเมือง

2. การใช้ระบบอุตสาหกรรมสำหรับการก่อสร้าง ควรมีการพัฒนาต้นแบบเพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปผลิต ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง และไม่ควรรื้อระบบอุตสาหกรรมที่หลากหลาย

ถึงแม้ว่าจากบทเรียนจากการดำเนินงาน ตามนโยบายของรัฐบาลคือกฤษฎีกาเคหะแห่งชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานแล้วในปัจจุบัน แต่จากการศึกษาผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะต่อการเคหะแห่งชาติ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลแต่ละครั้ง ที่ผ่านมาได้ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนงานหลายครั้ง ดังนั้นก่อนที่จะนำนโยบายไปวางแผนสู่การปฏิบัติการเคหะแห่งชาติควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ดังนี้

(ก) ด้านองค์กร ควรจัดโครงสร้างองค์กรให้มีขนาดที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว มีการแบ่งงานที่ชัดเจน ไม่มีการทำงานในลักษณะที่ซ้ำซ้อน มีการศึกษาข้อมูลปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยตลอดเวลา

(ข) ด้านบุคลากร ควรมีการวางแผนด้านบุคลากรเพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งแผนบุคลากรควรมีความยืดหยุ่นได้ตามปริมาณงาน หรือให้เอกชนเข้ามาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานแทนการเพิ่มบุคลากร

(ค) ด้านงบประมาณการเคหะแห่งชาติควรมีแผนงานรองรับการกรณีไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

(ง) ด้านการจัดหาที่ดิน ควรมีแผนการจัดหาที่ดินให้เพียงพอับปริมาณการก่อสร้างตามเป้าหมายและที่ดินควรจะอยู่ในทำเลที่กลุ่มเป้าหมายต้องการ และมีการกระจายไปในหลายพื้นที่

นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติควรมีการศึกษาข้อมูลปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยตลอดเวลาเพื่อใช้ในการวางแผนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงจะทำให้ให้นโยบายที่อยู่อาศัยสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

(2) บทเรียนจากการดำเนินงาน ที่ควรจะนำไปปรับใช้ในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรคือการแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามระดับรายได้ เป็นประเภท ก.ข.ค.เช่นเดียวกับการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี ซึ่งการแบ่งกลุ่มรายได้เพียงกลุ่มเดียวที่ไม่เกิน 17,500 บาท เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้าง และไม่สอดคล้องกับวิธีการดำเนินงานที่จะต้องผ่อนชำระกับ

ธนาคาร การแบ่งกลุ่มรายได้ยังเป็นประโยชน์ในการกำหนดมาตรการที่รัฐจะอุดหนุนตามความสามารถของแต่ละกลุ่มที่จะรับภาระได้

6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นเพียงการศึกษาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในช่วงเวลาของรัฐบาลคึกฤทธิ์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับแรก(พ.ศ.2519-2523) ของการเคหะแห่งชาติ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการศึกษาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ผ่าน ดังนี้

- แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับเร่งรัด(พ.ศ. 2522- 2525)
- แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2527 – 2529)
- แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2531 – 2534)
- แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

การเคหะแห่งชาติ. ร่างแผนหลักการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2517.

การเคหะแห่งชาติ. โครงการ 5 ปี ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ฉบับปรับปรุงแก้ไข. กรุงเทพฯ :

การ เคหะแห่งชาติ, 2519.

การเคหะแห่งชาติ. ระเบียบการเคหะแห่งชาติที่4/2519 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2520.

(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2518. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2518.

การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2519. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2519.

การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2520. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2520.

การเคหะแห่งชาติ. การพัฒนาเมืองใหม่ในญี่ปุ่นแปลโดยการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2540.

การเคหะแห่งชาติ. การศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2540.

การเคหะแห่งชาติ. โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2548.

การเคหะแห่งชาติ. โครงการศึกษากำหนดจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2547.

กุลธน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

กนิษฐา จานเชื้อง. นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศสิงคโปร์(ค.ศ.1960-2000).

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

กนกวรรณ ชูชีพ. กรณีศึกษาคณะลักษณะของผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มในการวิจัยแบบสนทนากลุ่ม.

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขาวิจัยการศึกษา ภาควิชาวิจัยการศึกษา คณะครุ

ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

จุมพล หนีมพาพาณิชย์. การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิดทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง. พิมพ์ครั้งที่

2. เชียงใหม่: คเนิงนิจการพิมพ์, 2548.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

- ชัชศรี บุณนาค. อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2549.
- ชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์. นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทยพ.ศ.2547. รายงานประจำปี 2546
วารสารบ้านและเงิน (2547): 63-66.
- ณัฐ เกียรติระบิล. อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2549
- ทวี สีบุญเรือง. อดีตหัวหน้ากองวิจัยการสร้าง. สัมภาษณ์, 18 มกราคม. 2549, 6 มีนาคม 2549
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. รายงานการวิจัยเรื่องแนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจไทยของ
ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สมัยเป็นนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัย
แห่งชาติ, 2544.
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. หนังสืออนุสรณ์ 50 ปี ธนาคารอาคารสงเคราะห์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:
ฐานการพิมพ์, 2546.
- นรินทร์ สกุลคลานวัฒน์. อดีตผู้อำนวยการศูนย์วิชาการและที่อยู่อาศัย. สัมภาษณ์, 27 มกราคม
2549, 6 มีนาคม 2549
- พนิดา ระดมสุข. รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารชุมชน 4. สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2549, 6 มีนาคม
2549
- พิภพ รอดภัย. บ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิชาการและการตั้ง
ถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ, 2529.
- ไพบูลย์ ช่างเรียน. การปกครองมหานคร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516.
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. วิธีวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนัก
ทดสอบทางการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2543
- มยุรี อนุมานนราชธน. นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการวิเคราะห์. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่:
คเนิงนิจการพิมพ์, 2548
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา 1-7 การพัฒนาที่อยู่อาศัย. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.
- ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค. บทบาทการเคหะแห่งชาติในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ในสรุปผลการ
สัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยระหว่างวันที่ 17-19 สิงหาคม
2527. กรุงเทพฯ. การเคหะแห่งชาติ, 2527
- รตยา จันทรเทียร. อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548
- วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบและคุณค่า. ในวรเดช จันทรศรและณัฐสุธา วิจิ
นัยภาค (บรรณาธิการ), 4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความทางวิชาการ
2498-2539: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2539 .

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548

ศูนย์การก่อสร้างแห่งญี่ปุ่น. การพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น. แปลโดยการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2543.

สายชล ลิ้มทองกุล. ลักษณะโครงสร้างของปัจจัยการผลิตในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยศึกษากรณีการเคหะแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ทฤษฎี คณะเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521

สรุจภูมิ ตังกาพล. โครงการบ้านเอื้ออาทร. รายงานประจำปี 2546 วารสารบ้านและเงิน (2546): 79 - 87.

สุวิมล ตีรกาพันธ์. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. แนวทางสู่การปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ: เรืองแสงการพิมพ์, 2520.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2518-2519 เขตมหานครกรุงเทพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, (ม.ป.ป.)

อมรพรรณ พงศ์ไพโรตม. ผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2549

ภาษาอังกฤษ

Aoki, Shinichi. Urban Development Projects Implemented, เอกสารประกอบการอบรม หลักสูตรการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, การเคหะแห่งชาติ, 2548

Housing and Development Board. Annual Report. (1961- 2001/02)

Urban Solutions BV Rotterdam. Housing Subsidies Which System for Thailand. The Netherlands, 2004



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่ม ก คือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

กลุ่ม ข คือ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผน

การสัมภาษณ์ ก 1

วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2548

คุณรตยา จันทรเกียรติ

อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

นโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยปีละ 20,000 หน่วยมาจากแนวความคิดของรัฐบาลคือทฤษฎีที่มีนโยบายประชานิยมเช่นเดียวกับรัฐบาลปัจจุบันโดยคนจนในชนบทรัฐบาลจะจัดสรรที่ดินให้ทำกิน คนจนในเมืองก็จะสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าในราคาถูกเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่อยู่ผู้มีรายได้น้อย

ข. ปัญหาอุปสรรค

ปัญหาหลักคือเรื่องที่ดินที่จะนำมาจัดทำโครงการเนื่องจากที่ดินที่ใช้ในการจัดทำโครงการที่ได้รับโอนมาได้ใช้หมดไปในการจัดทำโครงการปี 2519 โดยในขณะนั้นมีฝ่ายเคหะชุมชนมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณารายละเอียดของโครงการของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมุมมองว่าการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยไม่ได้ก่อให้เกิดผลต่อเศรษฐกิจจึงไม่ได้สนับสนุนการลงทุนที่อยู่อาศัย เพราะที่อยู่อาศัยไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้กับมา จึงไม่เหมาะกับประเทศไทยที่จะมาลงทุนในด้านที่อยู่อาศัย ความเห็นต่อการดำเนินงานตามนโยบายปัจจุบัน

ปัญหาด้านเงินทุน รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอที่จะสนับสนุน

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

การจัดทำโครงการเอื้ออาทรซึ่งบางโครงการเป็นโครงการขนาดใหญ่ 3,000 - 4,000 หน่วย ควรจะมีความหลากหลายในชุมชนและแบบบ้านที่แตกต่างกัน การที่ชุมชนขนาดใหญ่ที่มีบ้านแบบเดียวกันหมดและ คนอยู่ในชุมชนเป็นกลุ่มคนในระดับรายได้เดียวกันหากพิจารณาในเชิงสังคมแล้วอาจจะไม่น่าอยู่ คนในชุมชนจะไม่มี การเกื้อกูลกัน ไม่เป็นชุมชนธรรมชาติ

การสัมภาษณ์ ก.1

วันที่ 13 มกราคม 2549

คุณชัชศรี บุณนาค

อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

รัฐบาลคือกฤษฎีมีนโยบายที่จะสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนในลักษณะของอาคารแฟลตซึ่งนำแบบมาจากประเทศสิงคโปร์โดยรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนบางส่วน

ข. ปัญหาอุปสรรค

การเปลี่ยนแปลงนโยบาย เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ ผู้นำเปลี่ยนนโยบายก็ต้องเปลี่ยนไม่ได้เกี่ยวกับหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติที่จะเป็นผู้กำหนด รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ก็เปลี่ยนนโยบายตามเช่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่เดิมสนับสนุนนโยบายรัฐบาลที่จะให้มีการอุดหนุนการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ต่อมาเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะไม่ให้เงินอุดหนุนให้การเคหะแห่งชาติไปกู้เงินเอง ให้ไปกู้เงินจากต่างประเทศ และเมื่อธนาคารโลกเข้ามาก็ให้ปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการก่อสร้างแฟลตโดยมีสาเหตุมาจากการจัดทำแฟลตที่คลองเตยไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

การกำหนดเป้าหมายการก่อสร้าง 600,000 หน่วยของรัฐบาลปัจจุบันมีผลคืออย่างมากต่อการเคหะทำให้การเคหะแห่งชาติได้มีงานทำ เพราะก่อนหน้านี้การเคหะแห่งชาติไม่มีงานก่อสร้างเลยไม่ว่าจะเสนอแผนไปอย่างไรก็ไม่ได้รับการเห็นชอบสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดทำโครงการบ้านเคื้ออาหารซึ่งมีการนำระบบอุตสาหกรรมมาใช้ในการก่อสร้างนั้นเหมาะสมดีแล้วทำให้ประหยัดเวลา และต้นทุนและเมื่อเป็นระบบอุตสาหกรรมแล้วก็ไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงแบบใหม่เพราะการเปลี่ยนแปลงแบบแต่ละครั้งต้องใช้เวลาและเงินทุน นอกจากนี้วิธีการทำงานของการเคหะแห่งชาติก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้ผู้ประกอบการมีภาระต้นทุนเพิ่มโดยเฉพาะการจัดทำหนังสือค้ำประกัน

ปัญหาหลักของโครงการบ้านเคื้ออาหารคือปัญหาการก่อสร้างผู้รับเหมาเริ่มมีภาระทำงาน อย่างไรก็ตามปัญหานี้จะเกิดขึ้นหากมีการทำงานด้วยตัวเองไม่ขายงานหรือจ้างทำในส่วนของงานสาธารณูปโภค หรือการตอกเสาเข็ม ก็จะสามารถควบคุมงานให้เป็นไปตามแผนได้

การสัมภาษณ์ ก 1 วันที่ 27 มกราคม 2549

คุณ นรินทร์ สกุลคลานวัฒน์ อดีตผู้อำนวยการศูนย์วิชาการและที่อยู่อาศัย

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

แนวความคิดของนโยบายที่อยู่อาศัยเดิมมองว่าที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องของการสงเคราะห์ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยการสร้างบ้านให้เช่า ให้อยู่ฟรี และแผนงาน 5 ปี เป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นหลังจากที่มีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติมาได้เพียง 3 ปี

ข. ปัญหาอุปสรรค

1. ปัญหาเรื่องคนทำให้มีรายจ่ายสูง
2. ปัญหาปัจจัยการผลิตที่ดินหายาก
3. ปัญหาเรื่องเงินทุน หนี้ ตอนนั้นมีการลดค่าเงินบาท
4. ปัญหาเรื่องผู้รับเหมา

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

การตั้งเป้าหมายจัดสร้างที่อยู่อาศัย 600,000 หน่วยทำให้ที่อยู่อาศัยเป็นวาระแห่งชาติมีความสำคัญเท่ากับนโยบายด้านการคมนาคม การศึกษา ซึ่งแต่เดิมที่อยู่อาศัยเป็นเพียงนโยบายเล็กๆ การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติจึงมีบทบาทสำคัญและวิธีการดำเนินงานในปัจจุบันถูกต้องแล้วที่ให้เอกชนเป็นผู้จัดสร้างการเคหะแห่งชาติควรจะมีบทบาทเป็นผู้วางแผน จึงจะสามารถทำสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

โครงการบ้านเคื้ออาหารเป็นการเปิดตลาดที่อยู่อาศัยของประชาชนอย่างกว้างขวาง ปริมาณของที่อยู่อาศัยของคนจนจะเท่ากับปริมาณการสร้างบ้านของคนรวย คนจนมีโอกาสดำเนินการได้มีที่อยู่อาศัยมากขึ้นและเป็นการลงทุนที่สูง เกิดการจ้างงาน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การสัมภาษณ์ ก 1 วันที่ 13 มกราคม 2549

คุณพนิดา ระดมสุข รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารชุมชน 4

ข. ปัญหาอุปสรรค

อยู่ที่รัฐบาลเนื่องจากตามแผนงาน 5 ปีรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ปีละ 10% เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาก็ไม่ได้ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงไว้ ทำให้การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาสำหรับโครงการที่การเคหะแห่งชาติก่อสร้างได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

1. การดำเนินงานปัจจุบันแตกต่างจากเดิมซึ่งเดิมการก่อสร้างจะแล้วเสร็จประมาณร้อยละ 80 จึงจะนำออกขาย แต่สำหรับสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทรจะนำออกขายก่อนเมื่องานก่อสร้างล่าช้าผู้จองซื้อก็จะรอไม่ไหวทำให้เกิดปัญหาการทิ้งจอง มีการบรรจุไม่เต็มทั้งที่ผลการจองเมื่อเริ่มเปิดจองมียอดจองสูงกว่าหน่วยที่สร้างถึง 2 เท่า ซึ่งวิธีการเดิมที่การเคหะแห่งชาติจัดซื้อที่ดินแล้วมาดำเนินการประมูลหาผู้รับจ้างก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติจะได้รับประโยชน์มากกว่าการรับซื้อโครงการจากเอกชน

2. การรับซื้อคืนอาคาร การเคหะแห่งชาติจะต้องจัดเตรียมงบประมาณในการซื้อคืนเป็นจำนวนที่สูงถึงแม้จะมีกองทุนรับซื้อคืน 300 ล้านบาทก็ตามหากการยึดคืนและนำออกขายใหม่มีความล่าช้า กองทุนนี้จะไม่เพียงพอที่รับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการ

การสัมภาษณ์ ก 2

วันที่ 7 มกราคม 2549

คุณณัฐ เกียรติระบิล

อดีตรองผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติ

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

นโยบายที่อยู่อาศัยควรจะมีทิศทางเดียวกับการวางผังของเมือง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือไม่ได้มีการพิจารณาเรื่องของผังเมืองในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ซึ่งไม่ได้มีการใช้ที่ดินตามที่ผังเมืองกำหนด

การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยควรคำนึงถึงสภาพเดิมของเมืองว่าเมืองจะรองรับได้แค่ไหน เมืองควรจะโตได้แค่ไหน เมื่อเมืองโตเต็มที่แล้วควรจะเกิดเมืองใหม่แล้วสร้างการเชื่อมโยงระหว่างเมือง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะมีการวางแผนการทำงานที่สอดคล้องกัน วางแผนไปในทิศทางเดียวกัน และควรจะรวมอยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างคิดต่างทำซึ่งทำให้กรมธนารักษ์ต้องตั้งบริษัทธนารักษ์พัฒนามาพัฒนาที่ดิน ของธนารักษ์แทนที่การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปดำเนินการพัฒนา

ข. ปัญหาอุปสรรค

การเริ่มดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคือกฤษฎีช่วงแรกยังไม่ค่อยมีปัญหา ที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการก็เป็นโครงการเก่าที่รับโอนมาจากหน่วยงานเดิมแต่ก็มีแผนการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดทำโครงการในระยะต่อไป ซึ่งยังพอหาซื้อได้เนื่องจากเมืองยังมีการขยายตัวไม่เต็มที่ เช่นที่ลาดกระบัง บางพลี

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

1. การสร้างที่อยู่อาศัยต้องพิจารณาว่ามีที่ดินตรงไหนที่เหมาะสมจะเป็นที่อยู่อาศัย ขณะนี้บางโครงการของการเคหะแห่งชาติมีถึง 5,000 - 6,000 หน่วย ขนาด 20 ตารางวาต่อ 1 คน เกิดคำถามว่าคนรายได้น้อยจำนวนมากขนาดนี้มาจากไหน ในพื้นที่ก่อสร้างตรงนั้นและสุดท้ายก็ไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อยมาซื้อ คนมีรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงาน ค่าขาย ซึ่งเป็นคนส่วนหนึ่งของชุมชน ดังนั้นการสร้างที่อยู่อาศัยควรมีการกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ ตามความต้องการมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับ การสำรวจและแหล่งงาน ชุมชนเอื้ออาทรจึงจะเป็นชุมชนที่ยั่งยืน

2. การดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรควรจะมีการกระจายงานออกไปในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมีการกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะในเขตกรุงเทพและปริมณฑล เพราะขึ้นอยู่กับผู้นำโครงการมาเสนอขาย ทั้งนี้ให้การเคหะแห่งชาติกำหนดว่าในแต่ละพื้นที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยเท่าไรแล้วให้เอกชนมาเสนอจัดทำโครงการและควรมีเอกชนหลายรายไม่ใช่ผูกขาดแต่บริษัทใหญ่ๆ ซึ่งเมื่อรวมทั่วประเทศก็จะบรรลุเป้าหมาย 600,000 หน่วย แต่หากทำทั่วประเทศแล้วไม่ได้ตามเป้าหมายก็จะเป็นเหตุที่จะนำไปบอกกับรัฐบาลว่าไม่ต้องทำถึง 600,000 หน่วย

นอกจากนี้จะต้องมีการพิจารณาว่าวิธีการซื้อที่ดินดีแล้วหรือไม่การออกแบบดีแล้วหรือไม่มีความโปร่งใส การประมูลดีแล้วหรือไม่

การสัมภาษณ์ ก 2

วันที่ 10 มกราคม 2549

คุณวีระ วิสกุล

อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

การกำหนดนโยบายโดยตั้งเป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่ดีซึ่งนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000 บาทสมัยรัฐบาลคือกฎที่เป็นนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองโดยมีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างของรัฐบาลคือกฎ

ข. ปัญหาอุปสรรค

ที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของการดำเนินงานตามแผนงานในขณะนั้นซึ่งก็ได้มีการจัดซื้อที่ดินได้ในหลายแปลงเช่น ที่ร่มเกล้า ธนบุรี ทุ่งสองห้อง แต่บางแปลงที่ตั้งใจจะซื้อก็ไม่สามารถจัดซื้อเช่นบริเวณถนนลาดพร้าว อย่างไรก็ตามการซื้อที่ดินในช่วงเวลานั้นก็เกิดประโยชน์กับการเคหะแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

การสัมภาษณ์ ก 2

วันที่ 18 มกราคม 2549

คุณทวี สีนุญเรื่อง

อดีตหัวหน้ากองวิจัยการสร้าง

ก. นโยบายที่อยู่อาศัย

การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ไม่ได้ใช้ฐานข้อมูลจากแหล่งใด แต่เป็นกระแสนโยบายประชานิยมที่ต่อเนื่องมาจากนโยบายประชานิยมอื่นๆของรัฐบาลเช่น การรักษาฟรี การขึ้นรถเมล์ฟรี การเรียนฟรี ซึ่งผู้มีบทบาทสำคัญตอนนั้นก็คือนายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรี การกระทรวงการคลังสมัยนั้น อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยควรจะต้องมีความต่อเนื่องไม่ใช่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ

ข. ปัญหาอุปสรรค

จากการกำหนดนโยบายที่ไม่ได้ใช้ฐานข้อมูลใด ๆ เลยซึ่งเป็นวิธีคิดที่ไม่ถูกต้องได้นำไปสู่ปัญหาในการดำเนินการ ต่างๆ เช่น ปัญหาด้านเงินทุนจะมีเงินทุนเพียงพอหรือไม่ ที่ดินที่จะนำมาจัดสร้างจะนำมาจากที่ใด ซึ่งการจัดหาที่ดินเป็นปัญหาหลักในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่สมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์จนถึงปัจจุบันนี้

การจัดสร้างที่อยู่อาศัยจะต้องมีการเตรียมการในหลายด้าน ๆ การกำหนดเป้าหมายจำนวนมากตั้งแต่ปีแรกทำให้มีการเร่งรีบทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายงานก็จะขาดประสิทธิภาพโดยธรรมชาติการก่อสร้างที่อยู่อาศัยปีแรกจะก่อสร้างได้ช้าแต่จะมีอัตราการก่อสร้างที่เร่งขึ้นในปีต่อๆ มา

ค. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

การดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้นได้กำหนดให้มีการใช้ระบบอุตสาหกรรมในการก่อสร้าง ซึ่งจากการได้ไปสำรวจในพื้นที่ก่อสร้างต่าง ๆ ในต่างจังหวัดพบว่าผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติยังขาดความรู้ความเข้าใจเทคโนโลยีของการก่อสร้างระบบอุตสาหกรรม อีกทั้งผู้ประกอบการเองก็ยังขาดประสิทธิภาพกับการนำระบบอุตสาหกรรมมาใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งการเคหะแห่งชาติควรจะมีการปรับปรุงวิธีการทำงานโดยมีการพัฒนาต้นแบบของการก่อสร้างระบบอุตสาหกรรมเพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปผลิต ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงเมื่อมีการผลิตเป็นจำนวนมาก มิใช่เปิดให้ผู้ประกอบการนำเสนอระบบใด ๆ ก็ได้มาใช้ในการก่อสร้างก็ได้ซึ่งต้องเสียเวลาการเรียนรู้แต่ระบบและขาดความชำนาญ

การสัมภาษณ์ ก 2

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2549

คุณอมรพรรณ พงศ์พิโรดม

ผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ข. ปัญหาอุปสรรค

ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี คือการจัดการหาแหล่งเงินทุนซึ่งไม่สามารถจัดหาแหล่งเงินทุนจากแหล่งต่างๆได้ตามแผนงานโดยในการดำเนินงานระยะแรกมีแหล่งทุนจากการออกพันธบัตร 1,000 ล้านบาท ในปี 2519 และการกู้เงินจาก ธนาคารออมสิน ธนาคารไทยพาณิชย์

แต่ปัญหาสำคัญคือการเคหะแห่งชาติไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณชุดใช้คืนเงินลงทุนในแต่ละปีจากสำนักงบประมาณตามที่สมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ได้มีมติเห็นชอบ ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้มีการทวงถามตลอดมาจนเมื่อใกล้ครบกำหนดไถ่ถอนพันธบัตรที่ได้ออกไว้ในปี 2519 รัฐบาลก็อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติ ออกพันธบัตรชุดใหม่เพื่อไถ่ถอนพันธบัตรชุดเดิมซึ่งในการออกพันธบัตรครั้งใหม่การเคหะแห่งชาติต้องรับภาระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายเอง

การไม่จัดสรรงบประมาณนี้เองได้ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติต้องประสบการขาดทุนเนื่องจากการพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่า/เช่าซื้อของโครงการตามแผนงาน 5 ปี ได้มีการคำนวณดอกเบี้ยเพียงบางส่วนจากหลักการที่รัฐจะอุดหนุนเมื่อรัฐไม่อุดหนุนการเคหะแห่งชาติต้องรับภาระดอกเบี้ยนี้เอง

การสัมภาษณ์กลุ่ม

เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2549

คุณนรินทร์ สกกุลคานานุวัฒน์

กลุ่ม ก

คุณพนิดา ระดมสุข

กลุ่ม ก

คุณทวี สืบบุญเรือง

กลุ่ม ข

ข. ปัญหาอุปสรรค

ก่อนจะมีการพิจารณาประเด็นปัญหาอุปสรรคได้มีการแสดงความคิดเห็นว่านโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000 หน่วย นั้น นโยบายดังกล่าวก็มีข้อดีหลายประการ

1. เป็นครั้งแรกที่มีการประกาศนโยบายสาธารณะในเรื่องที่อยู่อาศัยโดยมีการระบุเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยในขณะนั้น
2. มีการวางแผนการจัดสร้างที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ

3. มีการพิจารณาถึงแหล่งเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาที่ดิน การดูแลชุมชน กำหนดมาตรการสนับสนุนต่างๆ เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงาน เช่น การยกเว้นภาษี การเวนคืนที่ดิน

4. เป็นการเปลี่ยนวิธีดำเนินการช่วยเหลือที่อยู่อาศัยของรัฐจากเดิมรัฐจะดำเนินงานในลักษณะสงเคราะห์เป็นกึ่งสงเคราะห์

5. มีการพิจารณาจากความสามารถในการจ่าย (Affordability) เพื่อนำมา กำหนดวิธีการอุดหนุนตามความสามารถในการจ่าย ซึ่งช่วยลดเงินอุดหนุนของรัฐ จากการแบ่งกลุ่ม ผู้มีรายได้น้อยเป็นประเภท ก อุดหนุน 100% ประเภท ข อุดหนุน 50% และประเภท ค ไม่อุดหนุนเลย

นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังทำให้การเคหะแห่งชาติมีการจัดซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากในช่วงเวลานั้น มีการซื้อที่ดินขนาดใหญ่ถึง 4,000 กว่าไร่ที่บางพลี ซึ่งทำให้การเคหะแห่งชาติได้รับประโยชน์มาจนถึงปัจจุบันนี้

ปัญหาของนโยบาย

มีการแสดงความคิดเห็นว่าจริงแล้วนโยบายที่อยู่อาศัยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่เป็นอาจเป็นลักษณะของการแทรกแซงในการดำเนินงานเห็นได้จากเมื่อเปลี่ยนเป็นรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์แล้วยังมีการนำนโยบายที่อยู่อาศัยมาใช้เป็นการสร้างชื่อเสียงให้กับรัฐบาลโดยรัฐบาลให้งบประมาณมา 1,500 เพื่อแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมือง

ปัญหาของขั้นตอนการดำเนินงาน

ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานในขณะนั้นมีสาเหตุจากความไม่พร้อมของการเคหะแห่งชาติและการเคหะแห่งชาติเองก็ยังไม่รู้กำลังความสามารถของตนเองว่าจะทำได้เท่าไร ทั้งๆ ที่มีนโยบายที่ชัดเจน ถ้าหากไม่พร้อมทำไม่คิดให้เอกชนเข้ามาช่วย และวิธีการคิดวางแผนยังไม่เป็นระบบ ข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนมีน้อยและไม่ใช้ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผนที่อยู่อาศัย

ปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งคือขั้นตอนการทำงานตอนนั้น จากความเป็นรัฐวิสาหกิจ ของการเคหะแห่งชาติที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยทำให้การทำงานต้องผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงานที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพิจารณากลับกรองแผน และโครงการที่การเคหะชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรี อีกทั้งขั้นตอนการทำงานหลังจากคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานแล้ว เมื่อจะจัดทำโครงการตามแผนงานก็ต้องจัดทำรายละเอียดโครงการนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะ

รัฐมนตรีเป็นรายโครงการอีกครั้ง ประกอบกับช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย รัฐบาลแต่ละชุดเป็นรัฐบาลสั้นๆ ทำให้มีการพิจารณาทบทวนโครงการที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีกลับไปกลับมา ซึ่งกว่าจะได้รับอนุมัติให้จัดทำโครงการได้ต้องใช้เวลานาน

ปัญหาที่ดิน

สำหรับปัญหาของที่ดิน ที่ดินแต่ละแปลงจะมีคุณลักษณะที่ต้องพิจารณาในหลายๆ ด้าน เช่น ทำเลที่ตั้ง ราคา การเข้าถึงของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาจัดซื้อที่ดินทุกครั้ง แต่ในสมัยนั้นการเคหะแห่งชาติก็สามารถที่จะจัดซื้อที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ ได้ที่มีเนื้อรวมถึง 4,000 ไร่ที่บางพลี การจัดซื้อที่ดินตอนนั้นมีนายหน้าเป็นผู้รวบรวมที่ดินมาเสนอขายโดยการรวบรวมจากแปลงข้างในมาเสนอขายการเคหะแห่งชาติซึ่งผู้ขายจะได้รับประโยชน์จากแปลงที่ด้านหน้าที่เหลือ อย่างไรก็ตามการจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูง

ค. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาของการจัดซื้อที่ดินซึ่งที่ดินเป็นต้นทุนหลักของการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ทำให้ราคาของที่อยู่อาศัยไม่อยู่ในระดับราคาที่ผู้มีรายได้น้อยจะรับภาระได้ จึงมีการเสนอความเห็นเพื่อลดต้นทุนด้านที่ดินควรจะเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจากการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นการให้เช่าระยะยาวนอกจากนี้การให้เช่าระยะยาวยังทำให้สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้เมื่อสิ้นสุดการเช่า ถ้าหากเป็นกรรมสิทธิ์แล้วจะต้องใช้วิธีการเวนคืนจึงจะสามารถปรับปรุงพื้นที่ใหม่ได้

การจัดทำสาธารณูปโภค ซึ่งโดยหลักการควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ เพราะรัฐเป็นคนเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดิน แต่กลับกลายเป็นต้นทุนที่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยจะต้องแบกรับภาระเอง

อย่างไรก็ตามสำหรับบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล คึกฤทธิ์ที่จะนำมาใช้กับนโยบายที่อยู่อาศัยในปัจจุบันนั้น สถานการณ์ตอนนั้นกับตอนนี้แตกต่างกันมาก นโยบายเอื้ออาทรเป็นการก้าวกระโดดของนโยบายที่อยู่อาศัยทำให้เกิดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างมากมาย ซึ่งการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติปัจจุบันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ทำโครงการเองโดยซื้อที่ดินและมาดำเนินการก่อสร้าง ขาย จัดเก็บเงินมาเป็นลักษณะของผู้บริหารจัดการไม่ทำเองให้เอกชนเป็นผู้จัดหาที่ดิน ธนาคารเป็นผู้เก็บเงิน ซึ่งวิธีการแบบเดิมที่ใช้ในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์เห็นแล้วว่าไม่สามารถที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากได้ แต่วิธีการใหม่นี้ก็มีจุดอ่อนในหลายด้านหากบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ เช่นการสร้างแต่ละพื้นที่จะตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

มีข้อเสนอแนะว่าปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากความไม่พร้อมในการดำเนินงานของ
การเคหะแห่งชาติที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ เมื่อมีนโยบายลักษณะ
นี้เกิดขึ้นทั้งสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์และปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติมีประสิทธิภาพ
เพียงพอในการบริหารจัดการหรือไม่ มีกระบวนการติดตามการทำงานที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

ข้อดีของการดำเนินงานที่จะเป็นบทเรียนตอนนี้ได้คือการจัดแบ่งกลุ่มรายได้เป็น
กลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ช่วยตัวเองได้บางส่วน ช่วยตัวเองได้ แต่การดำเนินงานปัจจุบันมีกลุ่มเดียว
คือรายได้ไม่เกิน 17,500 บาท ซึ่งระดับรายได้ตั้งแต่ 1- 17,500 บาท มีความแตกต่างกันหลายกลุ่ม
และคนที่มีรายได้ต่ำกว่า 7,500 บาท ไม่มีความสามารถที่จะซื้อบ้านเอื้ออาทรได้เพราะธนาคาร
ไม่ให้กู้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสัญญา หวะสุวรรณ เกิดวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 ที่ จังหวัด นครราชสีมา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา พ.ศ. 2529 และศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาเคหพัฒน์ศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา พ.ศ. 2547 ปัจจุบันทำงานที่ กองนิติการ ศูนย์กฎหมาย การเคหะแห่งชาติ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการกองนิติการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย