

## บทที่ 1



### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ดังนั้นจึงถือได้ว่าที่อยู่อาศัยหรือบ้านเป็นสิ่งที่มนุษย์จะหามาได้ยากที่สุด เนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีราคาแพงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ ทำให้ทุกคนต้องขวนขวายที่จะได้มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้สูงปัญหาเรื่องนี้ยังไม่ส่งผลกระทบมากนักเพราะผู้มีรายได้เพียงพอในการจัดหามาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง แต่สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้น้อยแล้ว ปัญหาเรื่องนี้ถือได้ว่าส่งผลกระทบอย่างมากเนื่องจากต้องใช้เงินรายได้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันและการเลี้ยงดูให้การศึกษาบุตร ตลอดจนใช้จ่ายเกี่ยวกับปัจจัยอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เป็นเหตุให้ต้นทุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสูงขึ้นเกินความสามารถที่ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้น้อยจะจัดหาที่อยู่อาศัยมาเป็นของตนเองได้

รัฐบาลจึงให้ความสำคัญในเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมมีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการพัฒนาชุมชนเพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่และยั่งยืน จึงได้มอบหมายให้ กคช. ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานหน่วยงานของรัฐ เพื่อโอกาสในการอยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารรับภาระได้ โดยดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน จำนวน 600,000 หน่วย ภายในเวลา 5 ปี (พ.ศ.2546 - 2550) และรัฐบาลให้เงินอุดหนุนส่วนที่เกินขีดความสามารถในการจ่ายของผู้มีรายได้น้อย โดยดำเนินงานภายใต้ชื่อ "โครงการบ้านเอื้ออาทร"

การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรมีกรอบเป้าหมายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 601,727 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี แต่เนื่องจาก กคช. ไม่สามารถผลิตหน่วยก่อสร้างได้ทันตามกรอบเป้าหมายที่กำหนด กคช. จึงได้นำเสนอกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบในการพิจารณาทบทวนกรอบเป้าหมายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 อนุมัติให้ กคช. ปรับลดหน่วยก่อสร้างจากเดิมกำหนดไว้ 601,727 หน่วย ลดลงเหลือ 300,504 หน่วย หลังจากนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2552 อนุมัติให้มีการปรับลดหน่วยก่อสร้างจาก 300,504 หน่วย คงเหลือเพียง 281,556 หน่วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้เป็นไปตามแผนการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อพลิกฟื้นฐานะทางการเงินของ กคช.

ในฐานะที่ กคช. เป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้ได้มีที่อยู่อาศัยและมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง รวมทั้งสามารถรับภาระในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อได้ ดังนั้นในการกำหนดต้นทุนที่อยู่อาศัยจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่าง เช่น ราคาที่ดินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัย ความคงทนถาวรของวัสดุก่อสร้าง รูปแบบสิ่งก่อสร้าง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่มีส่วนทำให้ชุมชนสมบูรณ์ขึ้น ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ประกอบกับความสามารถการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อเป็นรายเดือนของผู้มีรายได้น้อย หากมีการกำหนดต้นทุนที่อยู่อาศัยสูงเกินกว่าระดับความสามารถในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อของผู้มีรายได้น้อยแล้ว จะทำให้ไม่สามารถผ่อนชำระค่าเช่าซื้อได้และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของ กคช. และหากกำหนดต้นทุนที่อยู่อาศัยต่ำเกินไปก็จะทำให้ กคช. ต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการดังกล่าว

จากการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขอความเห็นชอบ ในการทบทวนกรอบเป้าหมายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยลดลง เนื่องจากในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร กคช. ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ จากการดำเนินงาน ปัญหาที่มีความสำคัญมากประการหนึ่งคือเรื่องต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าโครงสร้างต้นทุนมาตรฐานที่กำหนด ทำให้การกำหนดต้นทุนไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับราคาขาย ส่งผลให้ กคช. ประสบผลขาดทุนจากการดำเนินโครงการจากปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อประกอบการกำหนดรายละเอียดต้นทุนโครงการ รวมทั้งศึกษาต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนมาตรฐานที่กำหนด

รวมถึงวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามโครงสร้างต้นทุนที่กำหนด เพื่อหาวิธีการกำหนดต้นทุนโครงการที่เหมาะสมในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยต่อไป

หากผลที่ได้จากการศึกษาพบว่าในการกำหนดต้นทุนที่อยู่อาศัยสูงเกินกว่าระดับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้มีรายได้น้อยแล้ว จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถผ่อนชำระค่าเช่าซื้อได้ หรือหากมีการกำหนดต้นทุนโครงการที่อยู่อาศัยต่ำเกินไป ก็จะทำให้ กคช. ต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและอาจประสบผลขาดทุนจากการดำเนินงานได้ ทั้งนี้มีปัจจัยสาเหตุใดที่ทำให้ต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริง มีความแตกต่างไปจากโครงสร้างต้นทุนมาตรฐานที่กำหนด และ กคช. ควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การกำหนดต้นทุนที่อยู่อาศัยให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

ในฐานะที่ กคช. เป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่หลัก ในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมานานกว่า 30 ปี ควรมีการพิจารณาและทบทวนวิธีการกำหนดในรายละเอียดในการคำนวณต้นทุนโครงการดังกล่าวใหม่หรือไม่ อย่างไร เพื่อให้ได้โครงสร้างต้นทุนมาตรฐานที่มีความเหมาะสมในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในการจัดทำโครงการต่อไปในอนาคต เพื่อให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าสูงสุดทั้งสองฝ่ายทั้งในด้านผู้มีรายได้น้อยสามารถจัดซื้อที่อยู่อาศัยได้โดยไม่เกินกำลังความสามารถในการผ่อนชำระที่อยู่อาศัย และในด้านของ กคช. ไม่ต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจนเกินไป จนทำให้ประสบผลขาดทุนจากการดำเนินงานได้ เพื่อให้ กคช. ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้มีบทบาทหลักในการทำหน้าที่พัฒนาโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ให้ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และเพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมให้ได้มาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร
2. เพื่อศึกษาต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนมาตรฐานที่กำหนด
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและนำผลที่ค้นพบจากการศึกษานำไปประกอบการพิจารณาและเป็นข้อเสนอแนะในการกำหนดต้นทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยสำหรับการดำเนินโครงการในอนาคตต่อไป

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ศึกษาต้นทุนโครงการเอื้ออาทรที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและปิดต้นทุนโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 - 2552
2. ศึกษาต้นทุนโครงการเอื้ออาทรจากโปรแกรมการประมวลผลบัญชีและการเงินในระบบ System Application and Products In Data Processing (SAP)

### 1.4 ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยมีข้อจำกัดในการศึกษาดังนี้

1. ในการเรียกชื่อโครงการบ้านเอื้ออาทร จะใช้อักษรพยัญชนะตัวย่อเพื่อใช้เรียกแทนชื่อโครงการ
2. ศึกษาข้อมูลต้นทุนโครงการภายในขอบเขตและการจัดหาข้อมูลของการเคหะแห่งชาติเท่านั้น
3. ศึกษาข้อมูลการกำหนดค่าใช้จ่ายหมวดค่าดำเนินการคงที่ในอัตรา 7% ในกรณีการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินโครงการเองเท่านั้น
4. ผลที่ได้จากการศึกษาถือเป็นข้อค้นพบเบื้องต้นในเชิงตัววลช(Initial Findings) ที่ควรนำไปสู่การวิเคราะห์อย่างละเอียด เนื่องจากในการวิเคราะห์มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร ตั้งแต่นโยบายในการดำเนินโครงการ ประวัติความเป็นมาของโครงการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินโครงการ โครงสร้างต้นทุนมาตรฐานของโครงการ และสถานภาพการก่อสร้างโครงการ โดยศึกษาวิจัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้แก่ นโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง บทสรุปผู้บริหารโครงการบ้านเอื้ออาทร รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง คู่มือการปฏิบัติงานโครงการบ้านเอื้ออาทร เอกสารทางการเงินและบัญชีที่เกี่ยวกับบัญชีต้นทุน แนวคิดทฤษฎี งานวิจัย และวิทยานพนธ์ที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานงานของ กคช. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร ด้านการกำหนดนโยบายและแผน ด้านการวิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการ ด้านงบประมาณการเงินและบัญชี รายละเอียดขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัยจะเสนอในบทที่ 3

## 1.6 แผนดำเนินงานวิจัย

ตารางที่ 1-1 แผนดำเนินงานวิจัย

การดำเนินงานวิจัย	ช่วงเวลา (เดือน / ปี)						
	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.
	52	52	52	52	53	53	53
1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	■	■	■	■	■	■	■
2. วิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง	■	■	■	■	■	■	■
3. จัดเก็บข้อมูลต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริง	■	■	■	■	■	■	■
4. คัดแยกข้อมูลค่าก่อสร้างและค่าดำเนินการ	■	■	■	■	■	■	■
5. ทำการเปรียบเทียบต้นทุนโครงการ	■	■	■	■	■	■	■
6. วิเคราะห์ต้นทุนโครงการและออกแบบสัมภาษณ์	■	■	■	■	■	■	■
7. สัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	■	■	■	■	■	■	■
8. สรุปผล	■	■	■	■	■	■	■

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์โครงการและการกำหนดต้นทุนโครงการที่เหมาะสม ในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยต่อไปในอนาคต