

บทที่ 4

การผลักดันเพื่อการฉีกกำลังเป็น "สภาที่อยู่อาศัยไทย"

นักวิชาการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยแต่ละกลุ่มได้รับการยอมรับและปฏิบัติจากรัฐไม่เสมอภาคกัน ทำให้สถานภาพความเข้มแข็ง ตลอดจนพัฒนาการของกลุ่มแต่ละกลุ่มแตกต่างกันออกไป¹ กลุ่มที่สามารถเข้าถึงผู้บริหารส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มประเภทพ่อค้า-นักธุรกิจ เป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการค้นคว้าข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้กลุ่มสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีข้อมูลและข้อโต้แย้งจากประสบการณ์ของกลุ่มที่เป็นฐานต่อรองสำคัญสำหรับผู้วางแผนนโยบายในรัฐบาลและระบบราชการ² ด้วยเหตุสำคัญนี้ชี้ชัดให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทย นอกจากจะอยู่ที่การกำกับโดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแล้วยังถูกตีกรอบโดยการพัฒนาและบริหารงานภายในของกลุ่มผลประโยชน์เอง

ลิขิต ธีรเวคินจึงได้เสนอความคิดเห็นไว้ว่า หากจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีการพัฒนา มีความเป็นอิสระและทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยหลุดพ้นจากการครอบงำของโครงสร้างวัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบเดิมนั้น ฝ่ายรัฐบาลและราชการต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เห็นความสำคัญในการทำหน้าที่ของตนเองให้มากยิ่งขึ้น กอปรกับกลุ่มผลประโยชน์เองจะต้องมีการพัฒนาระบบภายในองค์กร ข้อมูลและการดำเนินงานในส่วนขององค์กรเองพร้อมกันไป³ นับว่าเป็นข้อคิดที่กระตุ้นให้ศึกษาว่าจะมีความเป็นไปได้เพียงใด

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะศึกษา ทั้งการพัฒนาองค์กรของกลุ่มผลประโยชน์ และความสัมพันธ์ที่กลุ่มผลประโยชน์มีกับรัฐบาล โดยศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการตอบคำถามนี้ วิทยานิพนธ์นี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า

"ในสภาวะการณ์ที่ต้องการให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัวหลังจากเศรษฐกิจตกต่ำ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทย มีปัญหาในการดำเนินงาน เพื่อรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของแต่ละสมาคม สมาคมทั้งสามจึงฉีกกำลังผลักดันนโยบายต่อรัฐเพื่อประโยชน์ของตน ประกอบกับการมีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นตัวกระตุ้นภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sector) จึงมีนโยบายจัดตั้ง "สภาที่อยู่อาศัยไทย"

¹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 250.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-59.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ในการทดสอบสมมติฐานจะแยกเป็นสี่ประเด็นดังนี้ 1) สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์จากเศรษฐกิจตกต่ำจริงหรือไม่ อย่างไร 2) การได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์นั้นเป็นเหตุให้มาฉีกกำลังกัน และผลักดันนโยบาย 3) โครงสร้างโอกาสทางการเมืองช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรทำให้ "สภาที่อยู่อาศัยไทย" เป็นทางเลือกนโยบายที่ผลักดัน (เมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นแล้วเห็นว่าดีกว่า คือมีโอกาสแก้ปัญหาผลประโยชน์ได้มากกว่า และ 4) ทางเลือกดังกล่าวเกิดขึ้นจากอำนาจของฝ่ายใดเป็นสำคัญ

โดยในบทนี้ได้จัดแบ่งเนื้อหาเพื่อตอบคำถามที่ทำทายดังกล่าวในสามส่วนได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง หลังวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 จนถึงพ.ศ.2544 : วิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่คลี่คลาย ส่วนที่สอง การใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ภายในสมาคม/ 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' และส่วนสุดท้าย โครงสร้างโอกาสทางการเมืองในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 (พ.ศ.2544-พ.ศ.2547)

4.1 หลังวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 จนถึงพ.ศ.2544 : วิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่คลี่คลาย

4.1.1 ภาพรวมอสังหาริมทรัพย์

ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ภาคอสังหาริมทรัพย์มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หลังวิกฤตพบว่าสัดส่วนดังกล่าวลดลงไปเหลือประมาณร้อยละ 3 ของ GDP ของประเทศ อีกทั้งข้อมูลจากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ยังแสดงจำนวนบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่จดทะเบียนสิ้นสภาพระหว่างปี พ.ศ.2539-2543 รวมทั้งสิ้น 980 บริษัท รวมเป็นทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 21,569.49 ล้านบาท⁴ ไม่รวมถึงการสิ้นสภาพของธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ สถิติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมาคือช่วงเวลาภาคอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบและถดถอยอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ นักพัฒนาที่ดิน และแรงงานอย่างเป็นลูกโซ่

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำพ.ศ.2540 ทำให้บรรดาสมาชิกในสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์นี้เช่นกัน สมาชิกของสมาคมต่างประสบปัญหาวิกฤตในลักษณะเดียวกันดังนี้

⁴พนันท์ วรรณเทพสกุล, "ก่อสร้างการเมือง การเมืองก่อสร้าง," ใน การต่อสู้ของทุนไทย: การเมืองวัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด, ผาสุก พงษ์ไพจิตร,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 280.

จากการสัมภาษณ์นายอิสระ บุญยัง (อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและประธานกรรมการบริษัทกานดาพร็อพเพอร์ตี้) ทำให้ได้เห็นมุมมองของตัวแทนภาคเอกชนที่ว่า "การประกาศลดค่าเงินบาทในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2540 นั้น ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการประกาศในวันดังกล่าวนี้ทำให้บริษัทต่างๆ จะต้องจัดส่งภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาครึ่งปีแรก 2540 ให้กับรัฐ"⁵ ซึ่งการประกาศลดค่าเงินบาทของรัฐบาลไทยดังกล่าว นายชาติรี โสภณพานิช ประธานกรรมการธนาคารกรุงเทพได้ประเมินว่า "สองในสามตระกูลนักธุรกิจไทยจะอยู่ไม่รอด"⁶

นายประทีป ตั้งมติธรรม (อดีตนายกสมาคมอาคารชุดไทยและประธานกรรมการบริษัทศุภาลัย จำกัด(มหาชน))ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือเคล็ด(ไม่)ลับ...การบริหาร+การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ว่า "บริษัทก็หนีไม่พ้นที่ต้องตกในวังวนของวิกฤตเศรษฐกิจโดยเริ่มจากการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน จากการกู้เงินจากต่างประเทศประมาณ 793 ล้านบาท กอปรกับการที่บริษัทมีสินเชื่อโครงการอยู่กับสองสถาบันการเงินที่ถูกรัฐบาลสั่งปิดกิจการส่งผลให้มูลค่าใช้จ่ายเรื่องดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ประมาณร้อยละ 30-40 ทำให้งบกระแสเงินสดต้องลดลงเนื่องจากต้องชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาครึ่งปี 2540 ให้รัฐอีกเป็นจำนวน 14,916,275.22 บาท"⁷

โดยภาพรวมจะเห็นว่าการประกาศลดค่าเงินบาท การขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยน บริษัทมีหนี้ค้างจ่าย นั่นคือปัญหาหนี้สินที่รุนแรงจากการประกอบกิจการโดยอาศัยการกู้ยืมเงินทั้งสถาบันการเงินภายในและต่างประเทศมาลงทุน จึงทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์จากเศรษฐกิจตกต่ำ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ 5 ประการดังนี้

ประการแรก มีการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยหันมามุ่งเน้นธุรกิจหลักที่บริษัทของตนเชี่ยวชาญเฉพาะ อาทิ บริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน) ได้มีการตัดสินใจขายหุ้นในส่วนของการลงทุนกับบริษัทในเครือและการลงทุนในต่างประเทศทั้งประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียที่กำลังประสบปัญหาอยู่⁸

⁵ สัมภาษณ์ อิสระ บุญยัง, อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและประธานกรรมการบริษัทกานดาพร็อพเพอร์ตี้, 19 กรกฎาคม 2549 บ้านโครงการสยามเนเจอร์ลโฮม พระราม2.

⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย: อุดมการณ์เสรีใหม่และปฏิกริยาจากสังคมไทย," เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 16,3(กันยายน 2541): 39.

⁷ ประทีป ตั้งมติธรรม, เคล็ด(ไม่)ลับ...การบริหาร+พัฒนาอสังหาริมทรัพย์,(กรุงเทพฯ: เอ็น.พี.สกรีนพริ้นติ้ง, 2548), หน้า 192.

⁸ วันทนีย์ แก้วมหวางศ์, "กลยุทธ์การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2539-2542): ศึกษากรณีบริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน)," (เอกสารวิจัยตามหลักสูตรรัฐ

ประการที่สอง ปรับลดค่าดำเนินการใดๆ ที่ไม่คุ้มค่าจากการลงทุน เช่น 1) ลดบ
 โฆษณาลง โดยเปรียบเทียบในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูและเศรษฐกิจตกต่ำ บริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์
 จำกัด (มหาชน) ลดจาก 450 ล้านบาท เหลือ 100 ล้านบาท บริษัทกฤษตามหานคร จำกัด
 (มหาชน) ลดจาก 200 ล้านบาท เหลือ 40 ล้านบาท เป็นต้น⁹ และ 2) ชะลอการลงทุนและการเปิด
 โครงการใหม่ทั้งกรุงเทพและต่างจังหวัด นายอริป พีชานนท์ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "เมื่อธุรกิจ
 อสังหาริมทรัพย์โดนกระทบจากปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ทุกบริษัทก็จำเป็นที่จะต้อง
 ชะลอโครงการพัฒนาที่ดินหรือจำเป็นต้องขายที่ดินออกไป เพื่อชดเชยกับรายได้ที่หายไป แต่ก็
 ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีบ้านว่างจำนวนมากตั้งแต่พ.ศ.2539-พ.ศ.2542 ถึง
 330,000 ยูนิต ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดทุนอย่างหนักและต่อเนื่องมาโดย
 ตลอด"¹⁰ ส่วนบริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน) มีการประกาศให้สำนักงานโครงการที่มีอยู่
 กว่า 30 สาขาหยุดการขายไว้ชั่วคราว เพื่อสำรวจราคาต้นทุนที่เกิดขึ้นจากค่าเงินบาทลอยตัวให้มี
 ความชัดเจนก่อน จึงจะนำสินค้ามาเปิดขายใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น¹¹

ประการที่สาม พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น บริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ ได้นำ
 เทคโนโลยีก่อสร้างที่เรียกว่า 'ฟรีเฟบ' และอิฐมวลเบามาใช้ในการก่อสร้าง เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย
 ในด้านแรงงาน ระยะเวลาการก่อสร้าง วัสดุการก่อสร้างและความสูญเสียจากการก่อสร้างลดลง¹²

ประการที่สี่ เปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางการเงินโดยพยายามเปลี่ยนหนี้สินให้เป็น
 สินทรัพย์ผ่านตลาดทุน เช่น บริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ มีนโยบายในการรักษาสัดส่วนหนี้สินต่อทุน
 ให้เท่ากับหนึ่งหรือน้อยกว่าหนึ่ง โดยการระดมทุนเพื่อนำไปเป็นทุนหมุนเวียนพัฒนาโครงการของ
 บริษัท และจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์¹³ ส่วนบริษัทศุภาลักษณ์ได้ให้นายอริป พีชานนท์

ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542),
 หน้า 199.

⁹ พรรณินี อาปีดิน, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกเนื้อหาด้านอสังหาริมทรัพย์ในหนังสือพิมพ์แนว
 ธุรกิจ: ระหว่างปีเศรษฐกิจเฟื่องฟูกับถดถอย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาวารสารสนเทศ
 สาขาวิชาการหนังสือพิมพ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 114.

¹⁰ สัมภาษณ์ อริป พีชานนท์, นายกสมาคมอาคารชุดไทย, 19 มกราคม 2548 ห้องสภานตลาบอลรูม
 โรงแรมเพนนินซูล่า กรุงเทพฯ.

¹¹ วันทีนัย แก้วมawangศ์, "กลยุทธ์การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี
 2539-2542): ศึกษากรณีบริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน)," (เอกสารวิจัยตามหลักสูตรรัฐ
 ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542),
 หน้า 143.

¹² เรื่องเดียวกัน, บทคัดย่อ.

¹³ เรื่องเดียวกัน, บทคัดย่อ.

(กรรมการบริหารของบริษัทและนายกสมาคมอาคารชุดไทย คนปัจจุบัน) เป็นผู้ช่วยเจรจากับ เจ้าหนี้ต่างๆ โดยผ่านขบวนการของคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ซึ่งได้ดำเนินการ ใน 4 ลักษณะดังนี้คือ 1) ขยายระยะเวลาการจ่ายเงินกู้และขอลดดอกเบี้ย 2) เร่งประเมินทรัพย์สิน ชำระหนี้ในหลักประกันที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนาและบางส่วนที่พัฒนาเสร็จแล้วเพื่อลดภาระเงินกู้ ดอกเบี้ยลง 3) แปลงหนี้บางส่วนเป็นทุน(ในอัตราหุ้นละ 20.95 บาท) และ 4) แปลงหนี้บางส่วนเป็น หุ้นกู้ (7 ปี, 10 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.5 ต่อปี)¹⁴

ประการสุดท้าย พยายามสร้างความร่วมมือและเครือข่ายการลงทุนร่วมกับต่างชาติเช่น บริษัทแลนสิริ ของตระกูลจตุระกุล ซึ่งต้องดึงกลุ่มสตาร์วี๊ด แคปปิตอล จากสหรัฐฯ เข้าร่วมทุน กลุ่ม บริษัทแลนด์แอนด์เฮาส์ ซึ่งมีหนี้สินประมาณ 18,000 ล้านบาทที่ดึงจีไอซีเรียลเอสเตทของรัฐบาล สิงคโปร์เข้ามาซื้อหุ้นถึง 94 ล้านหุ้นเช่นเดียวกับกลุ่มโนเบิลที่ต้องดึงกลุ่มบริษัทเลแมนเข้ามาร่วม ทุนด้วย¹⁵ (ดูตารางที่ 5: เปรียบเทียบสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในช่วงก่อน และหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ในภาคผนวก ก.)

ผลกระทบเชิงผลประโยชน์จากเศรษฐกิจตกต่ำ 2540 ก็คือ ยิ่งตอกย้ำในความแตกต่าง ของแต่ละบริษัทในเรื่องขนาดของทุน ที่อาจทำให้ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบ จากพิษเศรษฐกิจในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งได้ดังนี้ 1) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดยักษ์ ได้แก่ กลุ่มผู้จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์มี 33 บริษัท ผลงานของแต่ละบริษัทต้องมียอดขายปีละไม่ต่ำกว่า 1,000-10,000 ล้านบาท 2) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดใหญ่ กลุ่มนี้อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์มีจำนวนไม่เกิน 40 บริษัท มียอดขายประมาณปีละ 500 ล้านบาทขึ้นไป 3) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลาง มี ประมาณ 500 บริษัทยอดขาย 100-500 ล้านบาทต่อปี และ 4) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดเล็ก มี ยอดขายไม่เกิน 100 ล้านบาทหรือถ้าสร้างห้องแถวก็ไม่เกิน 100 ห้อง กลุ่มนี้มีผู้ประกอบการ ประมาณ 2,000 รายทั่วประเทศ¹⁶

สังเกตได้ว่าผู้ประกอบการในกลุ่มที่ 1 และ 2 จะเป็นบริษัทที่ชื่ออยู่ในสมาคมธุรกิจด้าน อสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ทั้งสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคาร

¹⁴ ประทีป ตั้งมติธรรม, เคล็ด(ไม่)ลับ...การบริหาร+การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์.(กรุงเทพฯ: เอ็น. พี สกรีนพริ้นติ้ง, 2548), หน้า 193-195.

¹⁵ ณรงค์ ชื่นชม, 2001 เมืองไทยเมืองขึ้น: เปิดข้อเท็จจริง เศรษฐกิจไทยทั้งภาครัฐ เอกชน.. ฉายภาพเส้นทางเดินรัฐไทยสู่...??, (กรุงเทพฯ: มปป.), หน้า 56-59.

¹⁶ มานพ พงศทัต, "ผู้ประกอบการ: ผู้ร้ายหรือผู้ดีในวงการอสังหาฯ," ใน กลยุทธ์ธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ยุคใหม่ 6, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 23.

ชุดไทย และมีการบริหารงานแบบมืออาชีพ จึงสามารถพลิกสถานการณ์วิกฤตได้ ส่วนผู้ประกอบการในกลุ่มที่ 3 และ 4 ต้องพยายามประคับประคองบริษัทให้อยู่รอด และถือได้ว่าในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจบริษัทเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ปิดกิจการลง¹⁷

อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทที่เป็นสมาชิกของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการขนาดยักษ์และขนาดใหญ่ที่สามารถปรับตัวเพื่อรักษาองค์กรของตนในหลายทางได้ แต่ก็ไม่สามารถเพิ่มทุนผลประโยชน์ขององค์กรให้ฟื้นขึ้นมาเทียบเท่าหรือดีกว่าเดิมได้ จากการสำรวจโครงการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของบริษัท Agency for Real พบว่าในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา จำนวนโครงการที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นใหม่มีจำนวนน้อยมาก เพราะยังคงมียอดบ้านค้างที่ก่อสร้างก่อนวิกฤตและยังขายไม่ออกอีกมาก¹⁸ ดังนั้นขณะที่บริษัทปรับตัวขององค์กรของตนเองแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางธุรกิจได้ จึงทำให้เกิดการผลักดันข้อเรียกร้องนโยบายหนึ่งใดจากรัฐบาล เพื่อให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัวร่วมด้วย

4.1.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องของสมาคมธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์

หลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ความพยายามของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ในการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลเข้าช่วยฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ตัวแทนผู้ประกอบการภาคเอกชนในนามของสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย และสมาคมอาคารชุดไทยได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เสนอมาตรการแก้ไขวิกฤตอสังหาริมทรัพย์อย่างเร่งด่วนจำนวน 5 ข้อดังนี้ 1) ให้สามารถนำดอกเบี้ยของผู้บริโภคจากการไอนบ้านในช่วงระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2540 ถึง 31 ธันวาคม 2541 มาหักลดหย่อนภาษีได้ร้อยละ 50 ของดอกเบี้ยที่จ่ายชำระให้กับสถาบันการเงินแต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นการไอนบ้านภายใน 2 ปีให้มีมากขึ้น อันเป็นการช่วยลดจำนวนบ้านสร้างเสร็จที่ค้างอยู่ในตลาดลง 2) ลดค่าธรรมเนียมจากการไอนจากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 0.25 เพื่อลดภาระของผู้บริโภคในการจ่ายค่าธรรมเนียม 3) จัดตั้งกองทุนในโครงการอสังหาริมทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนโดยดำเนินการลงทุนในโครงการอสังหาริมทรัพย์เพื่อหวังผลตอบแทนในรูปของค่าเช่า และในรูปกำไรจากการขายอสังหาริมทรัพย์โดยโครงการเหล่านี้ต้องครอบคลุมตั้งแต่ที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ที่

¹⁷ มานพ พงศทัต, "ผู้พลาง ถอยพลางกับเศรษฐกิจถดถอย," ใน กลยุทธ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยุคใหม่ 8, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 89.

¹⁸ โสภณ พรโชคชัย, "เจาะลึกอสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท," ใน อสังหาริมทรัพย์เรื่องสำคัญของชีวิต, (กรุงเทพฯ: ส.วีริชการพิมพ์ (1996), 2547), หน้า 53.

พักอาศัย อาคารสำนักงานและศูนย์การค้า 4) ในกรณีที่นิติบุคคลซื้ออาคารให้หักค่าเสื่อมได้ร้อยละ 50 ในปีแรกที่เหลืออีกร้อยละ 50 ให้หักค่าเสื่อมได้อีก 19 ปี ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อจากนักลงทุนที่ออกเงินเอาไว้ ให้เปลี่ยนมาถือครองทรัพย์สินเพื่อการลงทุนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการไหลของกระแสเงินออกมาสู่วงจรกิจกรรมมากขึ้น และ 5) ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดหางบเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ข้าราชการและพนักงานวิสาหกิจ โดยขยายวงเงินเพิ่มขึ้นเป็น 200,000 ล้านบาท โดยให้วงเงินกู้ยืมร้อยละ 90 ของราคาทรัพย์สินและให้ขยายระยะเวลาการผ่อนชำระเป็น 30 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี¹⁹

ข้อเรียกร้องที่ทั้งสามสมาคมเสนอต่อรัฐบาลนั้นส่งผลให้เกิดแผนฟื้นฟูพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามนโยบายของกระทรวงการคลัง²⁰ (นายอานวย วีรวรรณ เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ซึ่งจะพบว่ามีเพียงข้อเรียกร้องที่ 2, 3, 5 เท่านั้นที่ปรากฏอยู่ในแผนแต่ก็ไม่ระบุรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ ระยะเวลา ที่จะใช้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งจะเห็นได้ชัดในข้อเรียกร้องที่สองที่ไม่ปรากฏทั้งเรื่องงบประมาณและระยะเวลาที่เกี่ยวข้องเลย²¹ นอกจากนี้ข้อเรียกร้องที่สาม การจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ พบว่าเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2540 แต่ไม่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเท่าที่ควร ส่งผลให้ข้อเรียกร้องนี้ต้องถูกยกมาต่อยอดอีกครั้งในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2541 จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ระยะยาว 3 กองทุน และข้อเรียกที่ห้า พบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการทันที แต่เงื่อนไขในรายละเอียดเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย จากการให้วงเงินกู้ยืมร้อยละ 90 ของราคาทรัพย์สินเป็นร้อยละ 80 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ระยะเวลาผ่อนชำระ 30 ปี โดยเพิ่มรายละเอียดในส่วนของผู้กู้ว่าต้องผ่อนชำระภายในอายุของผู้กู้ไม่เกิน 70 ปี²² ส่วนข้อเรียกร้องที่หนึ่งและสี่นั้น พบว่ายังไม่มีการดำเนินการในส่วนนี้แต่อย่างใด

ผลตอบรับของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์จากนโยบายและมาตรการของรัฐบาลดังกล่าวยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก ยังผลให้เกิดการรวมตัวของผู้ประกอบการจากทั้ง 3 สมาคม (สมาคมอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุด) ขึ้นอีกครั้ง เพื่อเรียกร้อง

¹⁹ บริษัทศูนย์วิจัยกิจการไทย จำกัด, "อสังหาฯปีวิว: ธุรกิจมีดมัว รอโอกาสฟื้นตัว," วงการก่อสร้าง 135 (มกราคม 2540): 36.

²⁰ วราวุธ บัวทอง, "มาตรการเพิ่มอุปสงค์ให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์: ช่วยได้แค่ไหน?," ปกัณกะเศรษฐกิจ 1 (มกราคม-มีนาคม 2540): 4.

²¹ ดูเพิ่มเติมตาราง: แผนปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของกระทรวงการคลัง ในภาคผนวก ก.

²² บริษัทศูนย์วิจัยกิจการไทย จำกัด, "ลดดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน: เดินถูกทางแต่แรงกระตุ้นไม่มากพอ," วงการก่อสร้าง 151(กรกฎาคม 2540): 67-68.

ให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (มิถุนายน พ.ศ.2541–ธันวาคม พ.ศ.2543) ให้กำหนดมาตรการช่วยเหลือทั้งด้านการตลาด การเงินและแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติม ได้แก่ 1) ให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทุนไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยไม่เกินหนึ่งไร่ 2) ให้ผู้ที่มีสัญชาติไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว มีสิทธิถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวน 3) กำหนดให้คนต่างด้าวถือครองอาคารชุดได้ 100% เป็นการชั่วคราวห้าปี โดยที่ดินที่ตั้งอาคารชุดต้องไม่เกินห้าไร่ และ 4) แก้ไขกฎหมายให้เช่าที่ดินได้คราวละ 50 ปีและต่อเนืองไปอีก 50 ปีและให้ถือว่าการเช่าดังกล่าวเป็นทรัพย์สิน สามารถจำนองได้โดยให้มีการยกเว้นขึ้นมาใหม่²³ อีกทั้งในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2541 คณะกรรมการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หอการค้าไทยร่วมกับทั้งสามสมาคมที่อยู่อาศัย ได้เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งดำเนินการเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และประนอมหนี้เพื่อแก้ไขปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้สำเร็จโดยเร็ว²⁴

ผลจากข้อเสนอดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีมติแต่งตั้งตัวแทนภาคเอกชนทั้งสามสมาคมที่อยู่อาศัยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ เพื่อที่จะได้วางแผนนโยบายร่วมกับรัฐบาลในการกระตุ้นและกำหนดทิศทางธุรกิจทั้งในภาพรวมและอสังหาริมทรัพย์ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น²⁵ ส่วนผลของข้อเรียกร้องของทั้งสามสมาคมต่อรัฐบาลชวน หลีกภัยนั้นปรากฏว่าข้อเสนอทั้งสี่ข้อได้รับการช่วยเหลือและดำเนินการในทันที โดยรัฐบาลได้ตั้ง 'คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบภาวะวิกฤต' ขึ้น มี นายธารินทร์ นิมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน โดยข้อเรียกร้องที่หนึ่ง สอง และสาม ได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มรายละเอียดในส่วนของพ.ร.บ.อาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ที่ว่า สามารถจำหน่ายอาคารชุดในที่ดินได้ไม่เกิน 5 ไร่ และให้คนต่างด้าวถือครองได้ 100% (เดิมไม่เกิน 49%) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2542 ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวเช่าถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่ต้องมีหลักฐานการโอนเงินเข้าประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาท และสุดท้ายข้อเรียกร้องที่สี่ ได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม จากเดิมอนุญาตให้เช่าที่ดินได้ 30 ปีขยายเป็น 50 ปี และสามารถต่อสัญญาเช่าได้อีก 50 ปีและกำหนดให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็น "ทรัพย์สิน" สามารถถ่ายโอนตก

²³ "สรุปความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบภาวะวิกฤต," อาคารสงเคราะห์ (กรกฎาคม-กันยายน 2541): 39.

²⁴ "ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างหนี้ และการประนอมหนี้ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของหอการค้าไทยและ 3 สมาคมที่อยู่อาศัย," อาคารสงเคราะห์ (กรกฎาคม-กันยายน 2541): 42.

²⁵ "สรุปความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบภาวะวิกฤต," อาคารสงเคราะห์ (กรกฎาคม-กันยายน 2541): 40.

ทอดเป็นมรดกได้²⁶ (ดูตาราง: มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในภาคผนวก ก.)

ภาพรวมข้างต้นนั้นชี้ให้เห็นว่า ข้อเรียกร้องของทั้งสามสมาคมด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทยนั้นได้รับการตอบสนองในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัยมากกว่ารัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อาจเป็นเพราะระยะเวลาการทำงาน และการศึกษาแผนปฏิบัติงานของรัฐบาลพลเอกชวลิตมีจำกัด (ระหว่างเดือนมิถุนายน พ.ศ.2540 ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ.2540) จึงส่งผลให้การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ไม่ต่อเนื่อง แผนการบางอย่างพอเปลี่ยนช่วงรัฐบาลก็มักจะไม่ได้รับความสนใจ กอปรกับการแก้ไขปัญหาในช่วงที่ผ่านมาล้วนแต่จะมุ่งแก้ปัญหาในระยะสั้นและไม่เป็นระบบที่สอดคล้องกันอย่างมีพลังและมีทิศทางในระยะยาว ดังนั้นแม้จะแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาหลายด้านก็ยังคงอยู่

นอกจากนี้ยังมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี“นโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ” (national housing policy) และไม่มีองค์กรถาวรระดับชาติ (national body) ที่จะทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์ กำหนดนโยบาย วางแผน ประสานงานและประเมินผลการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ในระยะยาวทั้งของภาครัฐและเอกชน²⁷

4.1.3 วิเคราะห์การผลักดันนโยบายและมาตรการต่างๆภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 จนถึงพ.ศ.2544

คงจะต้องเริ่มตั้งคำถามว่า ทำไมที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 ของทั้งสองรัฐบาล (รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธและรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) ที่ดำเนินการไปได้ระดับหนึ่งแล้ว ยังคงมีปัญหาอยู่เรื่อยๆ อย่างเช่น ปัญหาบ้านว่างและล้มตลาด ปัญหาหนี้ค้างด้านอสังหาริมทรัพย์และการบังคับจำนอง ปัญหาความเสื่อมถอยของมูลค่าทรัพย์สิน และปัญหากำลังซื้อถดถอย เป็นต้น

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยพบว่ามี 3 ประการหลักที่ทำให้การแก้ไขอสังหาริมทรัพย์ในช่วงของทั้งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธและนายชวน หลีกภัยไม่สามารถทำให้เสร็จสิ้นได้ดังนี้

ประการแรก การออกมาตรการแก้ไขอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่มีความต่อเนื่อง

จากการสัมภาษณ์นายไพบุลย์ อุดมกานต์กิจ (กรรมการบริษัทลิลิต หรือเพอร์ดี ให้สัมภาษณ์ในฐานะตัวแทนนายไชยยันต์ ชาครกุล ประธานคณะกรรมการธุรกิจพัฒนา

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

²⁷ วรพจน์ ทวีทอง, “การศึกษานโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล พ.ศ.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร,” (เอกสารวิจัยตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาคศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 97.

อสังหาริมทรัพย์ อดีตนายกลสมาคมบ้านจัดสรร ประธานบมจ.ลลิต พร็อพเพอร์ตี้) กล่าวว่า “ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ถึงแม้รัฐจะมีมาตรการต่างๆออกมา แต่การแก้ไขปัญหาหนี้ไม่ต่อเนื่อง ยิ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้และราคาที่อยู่อาศัยที่กว้างขึ้น ดังที่ทราบกันทั่วไปว่า ดอกเบี้ยในปี 2541 ได้เพิ่มกว่าในปี 2540 ถึงประมาณ 4% นั้นหมายความว่ากำลังซื้อลดลง 5.5% ต่ออัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 1% ยังไม่นับรวมถึงเงินเดือนที่ลดลง คนที่ตกงาน ค่าวัสดุที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ ซึ่งประมาณโดยรวมแล้วกำลังซื้อน่าจะลดลงถึง 40% ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดมหกรรมการตัดราคากันมากยิ่งขึ้น และถึงแม้จะลดภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมโอนกรรมสิทธิ์ ค่าธรรมเนียมจำนองก็ยังมีกำหนดระยะเวลา ถ้าขยายออกไปให้นานจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายมาก”²⁸

นอกจากความไม่ต่อเนื่องในมาตรการแก้ไขอสังหาริมทรัพย์แล้วยังพบอีกว่า ทีมเพื่อการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลก็ไม่มีอย่างต่อเนื่อง เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้แต่งตั้ง“คณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์” มีนายอำนวยการ วิวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา 3 ชุดประกอบด้วย 1) คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการเงิน การคลัง ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีนายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน 2) คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีนายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และ 3) คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการใช้ที่ดินและสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีนายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน²⁹

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการต่างๆในช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธข้างต้น ก็มีการดำเนินการในช่วงสั้น ไม่มีความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในยุคนายชวน หลีกภัยก็ได้มีการยุบเลิกคณะกรรมการชุดดังกล่าว และได้จัดตั้ง“คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบภาวะวิกฤต” เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2541 โดยมีนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน จากนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งเป็นรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร คณะกรรมการเฉพาะกิจชุดดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไป และจัดตั้งใหม่เป็น“คณะกรรมการเพื่อการ

²⁸ สัมภาษณ์ ไพบูลย์ อุดมกานต์กิจ, กรรมการบริษัทลลิต พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน), 22 มิถุนายน 2549, บริษัทลลิต บางกะปิ กทม.

²⁹ วรพจน์ ทวีทอง, “การศึกษานโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร,” (เอกสารวิจัยตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 96.

พื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์” เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 โดยมีร.อ.สุชาติ เชาววิศิษฏ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน³⁰

สิ่งนี้เป็นเครื่องสะท้อนถึงความไม่ต่อเนื่องของการแก้ไขอสังหาริมทรัพย์อย่างจริงจัง เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้นเท่านั้น ทำให้ขาดองค์กรที่จะดูแลต่อเนื่อง ดังเช่นเมื่อสอบถามความคิดเห็นของตัวแทนเอกชนในเรื่องความพอใจในการดำเนินการตามมาตรการที่รัฐบาลได้ทำในช่วงที่ผ่านมา นายอิสระ บุญยัง (อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร) เห็นว่า “ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ผู้ซื้อ ผู้ประกอบการ สถาบันการเงิน และเศรษฐกิจมหภาคก็ยังไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างจริงจัง รัฐบาลยังไม่ได้ส่งเสริมให้มีองค์กรยอดในด้านอสังหาริมทรัพย์ เพื่อป้องกันและเยียวยาอสังหาริมทรัพย์ในระยะยาว”³¹

ประการที่สอง มาตรการอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ที่ออกมายังขาดความชัดเจน

นายบัญชา ยินดี (อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร กรรมการสมาคมอาคารชุดไทยและกรรมการบมจ.กฤษดาหานคร) ได้กล่าวว่า “หากเปรียบเทียบมาตรการช่วยเหลือภาคธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ระหว่างรัฐบาลชุดที่ผ่านมา (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย) กับรัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) คงเปรียบเทียบลำบาก เนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเป็นลักษณะของการต่อยอดซึ่งกันละกัน หมายความว่ารัฐบาลชุดที่แล้วเป็นชุดเริ่มต้น และรัฐบาลชุดนี้มาผลักดันต่อ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ ที่ออกมาในช่วงสองรัฐบาลนี้ เป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของผู้ประกอบการภาคเอกชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลชุดไหนๆ ถ้าเข้ามาบริหารประเทศและต้องดำเนินการแก้ปัญหาด้านอสังหาริมทรัพย์ ก็ต้องนำข้อเสนอแนะของภาคเอกชนมาทำเป็นมาตรการเพื่อแก้ปัญหา”³²

ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยขอขยายความเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันที่ว่า ข้อเรียกร้องต่างๆ ที่ตัวแทนสมาคมอสังหาริมทรัพย์เสนอต่อรัฐบาลนั้น บางข้อเรียกร้องก็อาจเป็นทางเลือกของนโยบายรัฐบาลในช่วงนั้นก็ใช่ ขณะเดียวกันเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ข้อเรียกร้องเดิมอาจไม่ได้รับความสนใจก็เป็นได้ ซึ่งทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบายที่นำมาใช้แก้ไขอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งถ้ารัฐบาลในแต่ละชุดมีความเห็นที่ตรงกันกับข้อเรียกร้องของเอกชนและต้องการคงไว้ซึ่งนโยบายต่อไป ก็อาจผลักดันต่อให้สำเร็จเป็นรูปธรรมต่อไป

กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ผู้ประกอบการเอกชนเรียกร้องและผลักดันมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลพลชวลิต ยงใจยุทธ แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนมากนัก ต่อมานาย

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

³¹ สัมภาษณ์ อิสระ บุญยัง, อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและประธานกรรมการบริษัท กานดาพร็อพเพอร์ตี้, 19 กรกฎาคม 2549 บ้านโครงการสยามเนเจอร์ไฮม พระราม2.

³² สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ บัญชา ยินดี, อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร, 4 กรกฎาคม 2549.

ชวน หลีกภัย เป็นรัฐบาลก็ได้ดำเนินการให้เพิ่มกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์และเรียกร่องสิทธิขึ้น เป็น 3 กองทุน กระทั่งรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรได้มีกองทุนรวมอีก 1 กองทุน รวมมีทั้งสิ้น 4 กองทุน เป็นต้น

ประการสุดท้าย การให้ความสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดข้อเรียกร้องจากตัวแทน สมาคมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐบาล

นายบัญชา ยินดี ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า "มาตรการของรัฐบาลทั้งสองชุด (รัฐบาล นายชวน หลีกภัยกับรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร)ไม่ได้แตกต่างกันมากเหมือนหน้ามือเป็นหลังมือ แต่ส่วนที่แตกต่างน่าจะเป็นเรื่องผลลัพธ์ที่ออกมาที่รัฐบาลทักษิณสามารถลงลึกในรายละเอียดมากกว่า"³³ ซึ่งผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับประเด็นดังกล่าวเพราะเมื่อเทียบมาตรการหรือนโยบายเพื่อ แก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ที่ผ่านมาพบว่าเรื่องของการแก้ปัญหาจะคล้ายคลึงกัน โดยใช้ มาตรการการเงินและการคลังเข้ามาช่วย เพียงแต่สิ่งที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถทำได้ ดีกว่ารัฐบาลอื่น เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ 1) มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน องค์กรภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งระดับบนล่างลง (top down) และล่างขึ้นบน (bottom up) อย่างจริงจัง 2) มีการสานต่อนโยบายเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่เพิ่ม ในรายละเอียดและจัดเป็นโครงการเพิ่มเติม อย่างเช่นสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีการให้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ข้าราชการและพนักงานวิสาหกิจ โดยขยาย วงเงินเพิ่มขึ้นเป็น 200,000 ล้านบาทโดยให้วงเงินกู้ยืมร้อยละ 90 ของราคาทรัพย์สินและให้ขยาย ระยะเวลาการผ่อนชำระเป็น 30 ปีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี³⁴ กระทั่งสมัยรัฐบาลนายชวน หลีก ภัย ให้วงเงินกู้ยืมร้อยละ 90 ของราคาทรัพย์สินเป็นร้อยละ 80 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ระยะเวลา ผ่อนชำระ 30 ปี โดยเพิ่มรายละเอียดในส่วนของผู้กู้ว่าต้องผ่อนชำระภายในอายุของผู้กู้ไม่เกิน 70 ปี³⁵ จนถึงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้กู้ไม่เกิน 100% ของราคาประเมินและไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาซื้อขาย ระยะเวลาการกู้ไม่เกิน 30 ปี และลดอายุผู้กู้รวมจำนวนปีที่กู้ไม่เกิน 65 ปี และเพิ่มรายละเอียดในอัตราดอกเบี้ยให้ชัดเจนขึ้นเป็น กรณีนำส่งเงินเดือนชำระหนี้ คิดอัตรา ดอกเบี้ยลอยตัวติดลบ 1% หรืออัตราดอกเบี้ยคงที่ตามที่ประกาศธนาคาร และส่วนกรณีชำระหนี้

³³ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ บัญชา ยินดี, อุปนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร, 4 กรกฎาคม 2549.

³⁴ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "อสังหาปีวิว: ธุรกิจมีดมัว รอโอกาสฟื้นตัว," วงการก่อสร้าง 135 (มกราคม 2540): 36.

³⁵ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "ลดดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน: เดินถูกทางแต่แรงกระตุ้นไม่มากพอ," วงการก่อสร้าง 151 (กรกฎาคม 2540): 67-68.

ด้วยตนเองคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวหรืออัตราดอกเบี้ยคงที่ตามประกาศธนาคาร³⁶ และ3) มีการตั้งข้อเรียกร้องที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เรื่องการหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาเบื้องต้นสำหรับการซื้ออาคารถาวรเพื่อใช้ในกิจการของนิติบุคคลขึ้น³⁷

4.1.4 วิเคราะห์การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 ส่งผลให้เกิดปัญหาอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากทั้งการสร้างบ้านเสร็จแล้วขายไม่ออก ผู้ซื้อบ้านไม่มีกำลังส่งบ้านต่อจึงขายทอดตลาดกลายเป็นบ้านมือสองที่ผู้คนไม่ต้องการซื้อ ภาวะตกค้างและล้มตลาดของอสังหาริมทรัพย์ กลายเป็นปัญหาต่อเนื่องที่รัฐบาลต้องมุ่งแก้ปัญหายังจริงจัง ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ว่า เหตุใดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ถึงได้กลายเป็นเหตุผลในการเรียกร้องข้อเสนอต่อรัฐบาลได้ถึง 3 สมัย (ในสมัยของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยและรัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร)

ขณะเดียวกัน วิกฤตเศรษฐกิจที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องและชัดเจนนี้เองที่ทำให้เกิดลักษณะของการผนึกกำลังร่วมกัน ดังที่ Hojnacki ได้เปรียบเทียบว่าปัจจัยแวดล้อมหรือบริบทนั้นเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการนโยบายเล็งเห็นประเด็นปัญหาสาธารณะขึ้นมา ยิ่งมีการนำบริบทเหล่านั้นมากล่าวซ้ำบ่อยๆ จะยิ่งช่วยเพิ่มทั้งการหาพันธมิตรแนวร่วมและแรงผลักดันให้นโยบายเหล่านั้นส่งผลเป็นรูปธรรม³⁸

หากวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 บ่อยครั้งที่ภาคอสังหาริมทรัพย์ปรับเปลี่ยนวิกฤตเศรษฐกิจให้เป็นโอกาสแห่งการผนึกกำลังร่วมกัน ดังเช่นในพ.ศ.2523 ธุรกิจบ้านจัดสรรและที่ดินได้เกิดผลกระทบจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซีย อีกทั้งสถาบันการเงินต่างๆในช่วงนั้น โดยเฉพาะธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้ชะลอการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้าโครงการจัดสรร ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินธุรกิจด้านบ้านจัดสรร จึงได้ใช้โอกาสนี้เพื่อรวมตัวผู้ประกอบการธุรกิจบ้านจัดสรรและจัดตั้ง "ชมรมลูกค้าโครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์" ขึ้นและเพื่อทำให้การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์บรรลุนิติภาวะประสงค์ในการนำเสนอข้อเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นจึงได้จัดองค์กรใหม่ให้มีลักษณะเป็นทางการ ให้มีโครงสร้าง บทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นและเปลี่ยนเป็น"สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร"

³⁶ มานพ พงศทัต, "มาตรการของภาครัฐปี 2544," ใน กลยุทธ์อสังหาริมทรัพย์ยุคฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11,(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 107.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

³⁸ Hojnacki, Maria., "Interest Groups' Decision to Join Alliance or Work Alone," *American Journal Political Science* 41,1(January 1997): 84.

นอกจากสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรที่ใช้โอกาสในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจรีบจัดตั้งและดำเนินการให้เกิดสมาคมอย่างเป็นทางการขึ้น สมาคมอาคารชุดไทยก็เช่นเดียวกันที่เกิดมาจากผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2533 และผลจากการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "คอนโดมิเนียม 82" และ "คอนโดมิเนียม 83" โดยในขั้นแรกเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการคอนโดมิเนียมจัดตั้ง "ชมรมผู้ประกอบการคอนโดมิเนียม" ขึ้น และตระหนักดีว่าสถานภาพของกลุ่มตนเองตกต่ำ (status loss) จาก "ธุรกิจเลียนอนกิน" เป็น "ธุรกิจลูกแมวร้องคราง" ขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐเท่าที่ควร จึงต้องการยกระดับบทบาทกลุ่มของตนเองขึ้น โดยปรับเป็นสมาคมการค้าอาคารชุด จนกระทั่งเป็น "สมาคมอาคารชุดไทย" เพื่อให้กลุ่มมีบทบาทในการต่อรองอย่างเป็นทางการกับรัฐมากขึ้น

จากวิกฤตเศรษฐกิจในแต่ละครั้งที่กล่าวมาล้วนทำให้เกิดการรวมตัวของผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขึ้น "สภาพที่อยู่อาศัยไทย" ก็เช่นเดียวกัน ที่รูปแบบเนื้อหาบางส่วนอาจแตกต่างกันบ้าง แต่ก็เกิดขึ้นเพราะผลพวงเศรษฐกิจพ.ศ.2540 ที่ทำให้ผู้ประกอบการรู้สึกว่าคุณภาพ (threatened) จากสภาพการณ์ของเศรษฐกิจสังคมและต้องการพิทักษ์รักษาสถานภาพของตน จึงต้องการให้เกิดการจัดตั้งองค์กรยอดด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ

การใช้วิกฤตทางเศรษฐกิจเป็นตัวอธิบายเหตุการณ์จะทำให้เห็นภาพที่ Almond และ Powell ได้อธิบายในทฤษฎีเชิงพัฒนาการเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ว่า การรวมกลุ่มจะเป็นทางการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความสลับซับซ้อนของสังคมที่เปลี่ยนผ่านจากสังคมดั้งเดิมสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำ เกิดอาชีพเฉพาะต่างๆ มากมาย ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์เฉพาะของตน³⁹ อีกทั้งยังสอดคล้องกับทัศนะทางเลือกเกี่ยวกับกิจกรรมการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ของ Hojnacki ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กลุ่มต่างๆ เปลี่ยนจากกลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว เป็นการรวมกลุ่มกันแบบถาวรในฐานะการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ อันเนื่องจากจำนวนกลุ่มผลประโยชน์ที่มากขึ้น ประกอบกับการแข่งขันกันสูงและทรัพยากรมีจำกัด อีกทั้งประเด็นนโยบายที่เพิ่มและหลากหลายขึ้น จึงจำเป็นต้องยกระดับให้เป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น⁴⁰

ไม่เพียงแต่เนื้อความที่กล่าวมาข้างต้นยังเป็นการตอกย้ำสมมติฐานที่ว่า สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยล้วนได้รับผลกระทบจาก

³⁹ พงษ์พิธาน ชุมพล, ม.ว.ว., "interest groups," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวนและเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 169-170.

⁴⁰ Hojnacki, Maria., "Interest Groups' Decision to Join Alliance or Work Alone," *American Journal Political Science* 41,1(January 1997): 64.

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหลายระลอก จึงทำให้การดำเนินงานต่างๆ ในด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในแต่ละช่วงรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดมีแรงจูงใจให้สมาคมต่างๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกันหาแนวร่วม โดยอาศัยสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการผลักดันใดๆ ก็ตาม เพื่อให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้น จนในที่สุดได้เกิดการจัดตั้ง "สภาที่อยู่อาศัยไทย" เพื่อเป็นองค์กรยอดด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะได้วิเคราะห์เจาะลึกกระบวนการนี้ดังต่อไปนี้

4.2 การใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ภายในสมาคม/สภาที่อยู่อาศัยไทย

เมื่อผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ต่างประสบผลกระทบที่รุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 จนบริษัทรับเหมาและพัฒนาที่ดินต้องปรับองค์กรของตนเพื่อแข่งขันและสร้างความอยู่รอดให้ปรากฏขึ้นในหลายรูปแบบ รวมทั้งต้องมีการใช้เส้นสายทางการเมืองมากขึ้น

การต้องมีเส้นสายทางการเมืองเพื่อให้ได้งานจากภาครัฐ ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ งานศึกษาในกรณีของไทยหลายชิ้นชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อย่างเช่นงานของสังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ ศึกษาการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงสามฝ่ายคือข้าราชการประจำ นักการเมืองและนักธุรกิจก่อสร้าง พบว่าความสัมพันธ์นี้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีทั้งการแข่งขัน ต่อรอง และร่วมมือกันของทั้งสามฝ่ายเป็นระยะๆ⁴¹ และงานของนพพันธ์ วรรณเทพสกุล ที่ได้ศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างกับการเมืองไทย พบว่าจำแนกได้ 2 รูปแบบคือ ความสัมพันธ์โดยตรงที่มีนักการเมืองเข้าไปมีชื่อ เป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือกรรมการผู้มีอำนาจในกิจการรับเหมาก่อสร้าง รวมทั้งมีบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวเดียวกัน (ใช้นามสกุลเดียวกัน) เป็นเจ้าของกิจการอยู่ และความสัมพันธ์โดยอ้อมมีลักษณะการให้บุคคลอื่นถือหุ้นแทน อาจจะเป็นญาติพี่น้องต่างนามสกุลหรือคนใกล้ชิดเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการบริษัท รวมทั้งลักษณะความเกี่ยวข้องกันจากที่เคยร่วมทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยกันอย่างสม่ำเสมอหรือมีการลงทุนร่วมกัน⁴²

⁴¹ สังคีต พิริยะรังสรรค์, "ความเป็นมาของการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่," ใน คอร์รัปชัน: นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2547), หน้า 7.

⁴² นพพันธ์ วรรณเทพสกุล, "ก่อสร้างการเมือง การเมืองก่อสร้าง," ใน การต่อสู้ของทุนไทย: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 282-283.

ด้วยเหตุนี้บทบาทของบรรดาบริษัทที่เป็นสมาชิกของทั้งสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคารชุดไทยได้กลายเป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์ นำมาสู่การผนีกกำลังของสมาคมผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ เพื่อจะใช้การผนีกกำลังให้เป็นทั้งโอกาสต่อผู้ร่วมกลุ่มและภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้อยู่นอกกลุ่ม รวมถึงการใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ในหมู่สมาชิกสมาคม และ/หรือสภาที่อยู่อาศัยไทย ดังนั้นเพื่อจะชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยกกรณีการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์และนักการเมืองที่ได้ออกมาเคลื่อนไหวขอแก้ไขผ่อนปรนร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กทม.) ฉบับใหม่ ดังนี้

กลุ่มผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์และนักการเมืองได้ออกมาเคลื่อนไหวขอแก้ไขผ่อนปรนร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กทม.) ฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้แทนผังเมืองรวมกทม.ฉบับที่ 414 ที่หมดอายุลงเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2547 และกทม.กำหนดที่จะประกาศใช้ในช่วงสิ้นปี 2547 ไม่เกินเดือนมกราคม 2548 นั้น ปรากฏว่ามีกลุ่มนักการเมืองหลายกลุ่มในพื้นที่ อย่างเช่น นายวิชาญ มินชัยนันท์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี พรรคไทยรักไทย เจ้าของบริษัทชัยนันท์คิ้วส์ก่อสร้างและนักพัฒนาที่ดินรายใหญ่)⁴³ และพวกพ้องเป็นแกนนำในการเรียกร้องต่อรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ขอปรับสีผังบริเวณแนว "ฟลัดเวย์" หรือพื้นที่สีเขียวทะเลาะเยี้ยวทั้งหมด ที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โซนตะวันออก บริเวณรอบสนามบิณสุวรรณภูมิ จำนวนกว่าแสนไร่ ครอบคลุมเขตมีนบุรี เขตหนองจอก บางส่วน เขตลาดกระบัง เขตคลองสามวา ที่ร่างผังเมืองรวมกทม.ฉบับใหม่กำหนดให้ใช้พื้นดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น หากต้องการจัดสรรที่ดินเชิงพาณิชย์จะต้องมีขนาดแปลงที่ดินขนาด 1,000 ตารางวาหรือ 2.5 ไร่ขึ้นไป จากผังเดิมกำหนดให้พัฒนาตั้งแต่ 100 ตารางวาขึ้นไป โดยเสนอให้ปรับจากสีเขียวทะเลาะเยี้ยวเป็นพื้นที่สีเหลือง หรือที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เพื่อสามารถพัฒนาได้ทั้งบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮาส์⁴⁴

กรณีเรื่องผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่หยิบยกมานี้เป็นตัวสะท้อนผลประโยชน์ของแต่ละสมาคมก่อนการจัดตั้งเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทยได้เป็นอย่างดี และเมื่อจัดตั้งเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทยเรียบร้อยแล้วก็ยังคงมีการเรียกร้องในนามสภาที่อยู่อาศัยต่อไป

⁴³ ดูเพิ่มจากตาราง: ตระกูลนักการเมืองที่มาจากรัฐกิจรับเหมาก่อสร้าง ในภาคผนวก ข.

⁴⁴ ฐานเศรษฐกิจ, "เด็กทรท.รุมฉีกฟลัดเวย์ 10 ปีก่อสร้างล้มเหลว," Available from:

ทั้งนี้พื้นที่แนวพลาตเวียนี้เป็นพื้นที่รับน้ำจากทางตอนเหนือของกทม.เพื่อระบายลงสู่อ่าวไทย เพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม ซึ่งเป็นไปตามแนวพระราชดำริตั้งแต่พ.ศ.2535⁴⁵ แต่กลุ่มนักการเมืองและบริษัทพัฒนาที่ดินรายใหญ่ที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ชาวทะเลแยงเขียวจำนวนมาก กลับไม่สนใจต่อแนวพระราชดำริดังกล่าว เร่งเดินหน้าเปลี่ยนสีผังเมืองเป็นการใหญ่ อาทิ กลุ่มของตระกูล นายวิชาญ มินชาญชัย โดยมีที่ดินรวมกันประมาณกว่า 1,000 ไร่ กลุ่มนายแพทย์บุญ วนาสิน ประธานกรรมการบริษัทเวชธานีกรุ๊ปมีที่ดินประมาณ 500 ไร่ นางราศรี บัวเลิศ ประธานกรรมการกลุ่มบริษัทเซลเลนซ์ กรุ๊ป มีที่ดินบริเวณย่านถนนสุขุมวิทวงศ์ ซึ่งอยู่ในเขตมีนบุรีและเขตหนองจอก จำนวน 600 ไร่ นายประสงค์ เอภาพร กรรมการบริษัทฟอร์ล่าวิลด์ จำกัดและนายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรมีที่ดินบริเวณสุขุมวิทวงศ์จำนวน 300 ไร่ บริษัทศุภภลัยจำกัด(มหาชน)ของนายประทีป ตั้งมติธรรม มีที่ดินย่านสุขุมวิทวงศ์ 50 ไร่⁴⁶

นอกจากนี้ยังมีนายทองมา วิจิตรพงศ์พันธ์ เจ้าของบริษัทพุกงา จำกัด มีที่ดินประมาณ 300 ไร่ นายอนันต์ อัสวโภคิน บริษัทแลนด์แอนด์เฮาส์จำกัด (มหาชน) มีที่ดินจำนวน 50 ไร่ ส่วนนางเพียงใจ หาญสวัสดิ์ มารดาของนายอนันต์มีที่ดินอยู่บริเวณเขตลาดกระบังใกล้กับสนามบิงสุวรรณภูมิจำนวน 2 แปลงรวม 1,000 กว่าไร่ นายวรรณชัย ประภาวรรณ เจ้าของบริษัทประภาวรรณกรุ๊ปมีที่ดินย่านสุขุมวิทวงศ์ประมาณ 100-200 ไร่และยังพบว่านักการเมืองตระกูลตั้งเมืองปากน้ำ'อัสวเหม' ก็มีที่ดินในย่านดังกล่าวหลายร้อยไร่เช่นเดียวกัน⁴⁷

ตั้งข้อสังเกตได้ว่าการเรียกร้องเปลี่ยนแปลงผังเมืองครั้งนี้ได้ทำให้เห็นปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักการเมืองและผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ออกมาเรียกร้องผลประโยชน์แห่งตนร่วมกัน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะไม่สามารถถูกหยิบยกนำมาเป็นประเด็นได้โดยถ้านักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำตามระบบและกลไกของการเมืองปกติ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

นายวิชาญ มินชัยนนท์ ใช้ความเป็นส.ส.ในพื้นที่มีนบุรี พรรคไทยรักไทย เป็นตัวประสานงานการทำงานภายในรัฐบาลในส่วนตัวที่ได้รับผลกระทบจากการปรับผังเมือง โดยพยายามดึงประชาชนในพื้นที่ร่วมกับกลุ่มนักพัฒนาที่ดิน ส่งเรื่องร้องเรียนมายังกทม.และสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดเสียงเรียกร้องจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสวงผลประโยชน์ให้กับ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน

ถนนสุขุมวิทวงศ์ มีความยาวทั้งสิ้น 42 กิโลเมตรซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของ 3 เขตคือเขตมีนบุรีและเขตหนองจอกไปจรดที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

⁴⁶ สุานเศรษฐกิจ, "เด็กทรท.รุมฉีกพลาตเวีย 10 ปี กอสังหาฯ สัมหล่น," Available from: <http://www.thannews.th.com/detailNews.php?id=T0119671&issue=>

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

ตนเองและพวกพ้อง⁴⁸ นั้นหมายความว่า นายวิชาญ (ส.ส.) เป็นผู้ที่มีดินทำการ lobby ให้แก่ผู้มีที่ดินอื่นๆ ซึ่งเป็นนักพัฒนาที่ดิน ดังนั้นการกระทำนี้จึงเหมือนกับการสวมหมวกสองใบในเวลาเดียวกัน หมวกใบที่หนึ่ง ขณะที่นายวิชาญทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้มีสถานะเป็นบุคคลสาธารณะ (public person) โดยชอบเรียกร้องตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ทำหน้าที่แทนประชาชนผลักดันข้อเรียกร้องเข้าสู่หน่วยงานของรัฐ แต่ขณะเดียวกันหมวกอีกใบหนึ่งคือ การที่นายวิชาญใช้ตำแหน่งส.ส.เรียกร้องผลประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสภาพการมีหมวกสองใบนี้อาจทำให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบหรือเกิดความไม่เป็นธรรมต่อการปรับผังเมืองดังกล่าว

การปฏิบัติตนของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะกับการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อตนเองในเวลาเดียวกันนั้นสังคิด พริยะรังสรรค์ เห็นว่าเป็นประเด็นความทับซ้อนของผลประโยชน์หรือความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ (conflict of interest) ที่เห็นว่า บุคคลสาธารณะ (public person) ซึ่งได้แก่นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะเดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดพ้นจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระเป็นกลางและสามารถคงไว้ซึ่งการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน⁴⁹

นอกจากนี้ยังเกิดการใช้อำนาจในมิตินี้หนึ่งและสองขึ้นในเรื่องการเลื่อนเวลาออกผังเมืองรวมฉบับใหม่ นายโชคชัย บรรลุทางธรรม นายกสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยในขณะนั้นได้ให้สัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจว่า "เชื่อว่าสาเหตุที่รัฐบาลได้เลื่อนการพิจารณาร่างผังเมืองรวมกทม.ฉบับใหม่ออกไปพิจารณาหลังการเลือกตั้งเนื่องจาก เล็งเห็นถึงความไม่พร้อมของร่างผังเมืองฉบับดังกล่าวโดยเฉพาะความเข้มงวดในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่จะเป็นปัญหาอุปสรรคของเอกชนและประชาชนเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามก็ดีสมาคมฯ อาจจะอาศัยจังหวะนี้เข้าร้องเรียนต่อสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อช่วยผลักดันในการแก้ไขต่อไป"⁵⁰

เช่นเดียวกันกับนายอิสระ บุญยัง ที่กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า "เป็น'เกมการเมือง'ที่จะเลื่อนประกาศการใช้ผังเมืองรวมกทม.ฉบับใหม่ออกไป แม้ว่าที่ผ่านมาสมาคมฯได้แก่ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคารชุดไทย ได้เรียกร้องให้มีการผ่อน

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

⁴⁹ สังคิด พริยะรังสรรค์, ทฤษฎีคอร์รัปชัน (กรุงเทพฯ: รวมด้วยช่วยกัน, 2549), หน้า 31.

⁵⁰ ฐานเศรษฐกิจ, "เด็กทท.รุมฉีกฟลัดเวย์ 10 ปี กอสังฯ สัมหล่น," Available from:

ปรนการใช้ประโยชน์จากที่ดินมาแล้วหลายครั้ง ขอแก้ไขผังบริเวณแนวฟลัดเวย์ ควรผลักดันแก้ไขทั้งหมดจะดีกว่า นอกจากนี้ยังทราบว่ามี การตั้งคณะกรรมการสภาเพื่อรับร้องเรียนเรื่องผลกระทบของร่างผังเมืองกทม. ฉบับดังกล่าวเสนอ นายกรัฐมนตรีโดยตรงด้วย⁵¹

จากคำกล่าวของนายโชคชัย บรรลุทางธรรม และนายอิสระ บุญยัง เห็นได้ว่า ขั้นตอนในการผลักดันครั้งนี้ รัฐได้ใช้อำนาจในมิติที่หนึ่งที่มีเหนือกว่ากลุ่มผลประโยชน์เลือกการกำหนดระเบียบวาระออกไป ขณะเดียวกันก็ชี้ชัดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการที่รัฐใช้อำนาจในมิติที่สองคือการเพิกเฉยหรือไม่ตัดสินใจที่จะกระทำการใดๆ กับร่างผังเมืองกทม. ฉบับใหม่

อีกทั้งการที่รัฐเลือกที่จะใช้อำนาจในมิติที่สองอาจจะเกิดจากความต้องการที่จะประวิงเวลา เพราะรัฐบาลอาจจะยังไม่ต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านก่อนการเลือกตั้งในพ.ศ.2548 เพราะเกรงว่าอาจจะกระทบในทางลบต่อฐานเสียงของพรรครัฐบาล ถ้าจัดสรรได้ไม่ลงตัว จึงต้องการให้นำกฎหมายฉบับนี้ไปประกาศใช้ในภายหลัง แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ต้องการที่จะปฏิเสธกฎหมายฉบับนี้อย่างสิ้นเชิง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายข้างต้น

หากนำงานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530 (รายละเอียดบางส่วนนำเสนอไว้แล้วในบทที่ 2) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปัจจุบัน กล่าวได้ว่า ในช่วง พ.ศ.2475-2530 มีการอาศัยกลุ่มการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันธุรกิจเพื่อให้เกิดอำนาจเหนือตลาดภายใต้การตัดสินใจของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองแบบปิดที่ประชาชนจะไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย โดยตัวกลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวน้อยมาก อำนาจตกอยู่ในมือรัฐหรือกลุ่มการเมืองมากกว่ากลุ่มธุรกิจ รัฐจึงเป็นกลุ่มคุ้มครองกลุ่มธุรกิจ กฎหมายถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือแห่งรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (regulator) ในขณะที่ปัจจุบันถ้าใช้กรณีผังเมืองรวมกทม. เป็นกรณีศึกษา การที่กลุ่มธุรกิจได้รวมตัวกับกลุ่มการเมืองอยู่ในสถานะที่เป็นความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal relationships) รัฐบาลหรือคนในรัฐบาลทำตัวเป็นผู้ให้ข้อมูลวงใน จึงเปลี่ยนสถานะจากการกำกับดูแล (regulator) เป็นความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (participant หรือ partner)

แต่หากมองในอีกลักษณะหนึ่ง การที่รัฐบาลชะลอการออกร่างกฎหมายอาจมีวาระซ่อนเร้น (hidden agenda) สะท้อนได้ว่าบทบาทรัฐกำลังจะลดน้อยถอยลงเหลือเพียงการสนับสนุน (support) เท่านั้น กลุ่มธุรกิจมีอำนาจที่เหนือกว่าทั้งจากการที่มีทั้งปัจจัยต่างๆ เช่น สามารถเปลี่ยนแปลงข้อตกลงด้วยการใช้ช่องว่างทางกฎหมายต่อรอง และการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มชนที่ต้องการจนก่อเกิดการฉีกกำลังขยายอำนาจ ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้อดคิด

⁵¹ เรื่องเดียวกัน

ไม่ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจส่วนใหญ่หรือแม้แต่การผลักดันนโยบายหนึ่งใด นั้นอาจจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการกระจุกตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจำกัดเฉพาะกลุ่มธุรกิจ บางกลุ่มได้

4.2.1 วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ใน สมาชิกและ/หรือสภาที่อยู่อาศัยไทย

การรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์เป็นสิ่งที่ทำภายใต้ธรรมนูญสภาที่อยู่อาศัยไทย 2548 เพราะเชื่อกันว่าจะนำไปสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืน แต่การรวมกลุ่มใน ครั้งนี้จะส่งผลกับใครอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ต้องศึกษาวิเคราะห์

หากพิจารณาโดยใช้ตัวแบบชนชั้นนำในการวิเคราะห์การแจกแจงอำนาจ กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนเท่ากับที่สะท้อน ผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ซึ่งในกรณีศึกษานี้ก็คือ กลุ่มผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ ที่ จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ และจากที่ได้นำเสนอมาแล้ว เป็น กลุ่มทุนที่ถือได้ว่าเป็นกลุ่มวงในที่มีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจได้ไม่ยากนัก

แต่มีประเด็นสืบเนื่องที่ต้องพิจารณาว่า การเป็น'กลุ่มวงใน'เพราะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ สำคัญต่อประเด็นทางนโยบาย (policy issue) หรือเป็น'กลุ่มวงใน'เพราะความสัมพันธ์ส่วนตัว/เชิง ธุรกิจกับนักการเมือง ซึ่งพิจารณาจากประเด็นร่างผังเมืองกทม. ได้ดังนี้

กรณีร่างผังเมืองกทม. มีทั้งนายประสงค์ เอภาพาร์ (นายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร) นาย อนันต์ อัศวโภคินและมารดา กรรมการบริหารสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย นายทองมา วิจิตร พงศ์พันธุ์ (กรรมการบริหารสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย) นายประทีป ตั้งมติธรรม (อดีตนายก สมาคมอาคารชุดไทย) ที่ล้วนแต่เป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณ'พลัดเวย์' ร่วมมือกันออกมาผลักดันให้ เกิดการปรับสีผังเมืองขึ้น เพื่อให้ที่ดินของตนเองในบริเวณดังกล่าวสามารถสร้างที่อยู่อาศัยในเชิง พาณิชยได้มากกว่าใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจนจากการใช้ความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายช่วยผลักดันนโยบาย ของกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ ข้อเขียนของประทีป ตั้งมติธรรม เกี่ยวกับความเป็นผู้นำและวิสัยทัศน์ ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้เปิดเผยถึงการมีเครือข่ายและความสัมพันธ์ส่วนตัวในการผลักดัน ลินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการค้า ดังนี้ "ผมได้รับเลือกเป็นนายกสมาคมการค้าอาคารชุดสมัยแรก ใน สมัยนั้นลินเชื่อสำหรับซื้อห้องชุดเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่ง ผมจึงได้ชวนคุณอภิสิทธิ์ พูนผลซึ่ง เป็นอุปนายกสมาคมฯ ไปพบกับคุณสิทธิชัย ตันติพัฒน์ ซึ่งผมรู้จักเป็นการส่วนตัวเพื่อเจรจาในเรื่อง ดังกล่าว ในช่วงนั้นคุณสิทธิชัย เป็นรองกรรมการผู้จัดการและคุณกิตติ พัฒนพงศ์พิบูล เป็น กรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผมได้อ้างถึง"พระราชบัญญัติธนาคารอาคาร

สงคราม"พ.ศ.2496 ว่าเป็นสถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและบริการสินเชื่อที่อยู่แก่ประชาชน ส่วนอาคารชุดก็เป็นที่อยู่อาศัยประเภทหนึ่งในสี่ประเภท นอกเหนือจากบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว ดังนั้นธนาคารอาคารสงเคราะห์ จึงควรให้บริการสินเชื่อห้องชุดแก่ประชาชนเช่นเดียวกับที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ⁵² และได้เขียนต่อไปใจความสำคัญว่า นายสิทธิชัยเห็นด้วยกับข้อเสนอ จึงได้นำเรื่องไปเรียนเสนอนายกิตติและคณะกรรมการอาคารสงเคราะห์ หลังจากนั้นไม่นานธนาคารอาคารสงเคราะห์ก็เป็นธนาคารแรก ที่ประกาศให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้ซื้อห้องชุดในอาคารชุดต่างๆ และธนาคารอื่นๆก็ได้ให้สินเชื่อแก่ผู้ซื้อห้องชุดตามมา⁵³

ทั้งกรณีร่างผังเมืองกทม.และเรื่องขอเพิ่มสินเชื่อที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดนั้นพิจารณาได้ว่า กลยุทธ์การผลักดันในหลายๆเรื่อง ถ้าดูอย่างผิวเผิน ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ทั้งรายใหญ่ รายเล็กและรายย่อยจะได้รับประโยชน์อย่างทั่วหน้ากัน ถึงแม้จะไม่ต้องเข้ามาเป็นสมาชิกอยู่ในทั้งสามสมาคมก็ตาม แต่ถ้ามองลึกลงไปจะเปรียบได้กับสำนวนไทยที่ว่า "ปลาใหญ่กินปลาเล็ก" เพราะทุกครั้งที่มีการผลักดันในนามภาคอสังหาริมทรัพย์ที่มีสามสมาคมหลักกุมบังเหียนใหญ่ ผลประโยชน์ที่แท้จริงมักไปตกที่นายกสมาคม และคณะกรรมการบริหารชุดต่างๆ ของสมาคมเหล่านั้นทุกครั้งไป

สิ่งที่สำคัญและน่าสนใจที่สุดคือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มักใช้ข้อได้เปรียบของการเป็นกลุ่มวงในเชิงประเด็นนโยบายคือ เคยมีความสัมพันธ์กับระบบราชการมาก่อน อย่างเช่นเคยติดต่อขอเพิ่มวงเงินกู้จากธนาคารของรัฐ เป็นคณะอนุกรรมการร่างกฎกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการพิจารณาสรรหาที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ราชพัสดุ คณะที่ปรึกษามังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นต้น จึงทำให้สามารถรู้ความเคลื่อนไหวของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังมีการผสมผสานความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองที่ครอบครัวมีกิจการเกี่ยวกับด้านอสังหาริมทรัพย์รวมอยู่ด้วย เช่น นายวิชาญ มินชัยนันท์ ส.ส.กทม.เขต 26 พรรคไทยรักไทย มีกิจการที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ดังนี้ ชัยนันท์คำวงศ์ก่อสร้าง (2524) ประยูรชัย (1984) ว.ประยูรก่อสร้าง (1984) และชยาทิศย์ นายนิมิต ดำรงรัตน์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นเจ้าของบริษัทนภาก่อสร้าง เป็นต้น⁵⁴ เรียกได้ว่าเป็นสื่อประสานความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มากกว่าการ'เข้าถึง' ข้าราชการประจำตามปกติ ซึ่งความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงถูกมองได้สองทางว่าเป็นทั้ง'กลุ่มวงใน'เพราะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญต่อประเด็นทาง

⁵² ประทีป ตั้งมติธรรม, "ความเป็นผู้นำและวิสัยทัศน์ของรอส.", ใน เคล็ด(ไม่)ลับ...การบริหาร+การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์,(กรุงเทพฯ:เอ็น.พี. สกรีนพริ้นติ้ง, 2548), หน้า 82.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

⁵⁴ ดูเพิ่มเติมจากตาราง: ตระกูลนักการเมืองที่มาจากธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ในภาคผนวก ข.

นโยบาย (policy issue) สามารถจุดประกาย ประเด็น ปัญหา นโยบาย ซึ่งให้เห็นผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง เป็นสภาพการณ์ที่กลุ่มผลประโยชน์สามารถทำงานได้ตรงตามหลักการมากกว่าการเข้าไปมีอิทธิพลแสวงหาอำนาจทางการเมือง⁵⁵ ขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์นี้ก็เป็น'กลุ่มวงใน'ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว/เชิงธุรกิจกับนักการเมืองด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นสอดคล้องกับณรงค์ เพชรประเสริฐ ที่ได้ให้ข้อคิดแก่ผู้วิจัยว่า "สังเกตว่าเมื่อนักการเมืองและเจ้าของธุรกิจเป็นกลุ่มเดียวกัน การจะแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะอาจจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากขึ้น เพราะเขาจะมองไม่เห็นเส้นแบ่งความแตกต่างที่ชัดเจน ส่งผลให้นโยบายที่ออกมาคลุมเครือได้"⁵⁶

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นเรื่องต่อเนื่องที่น่าสนใจพอๆกันคือ การได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์ร่วมกันนั้น จะอธิบายการจัดสรรผลประโยชน์ต่อมวลชนสมาชิกและ/หรือสภาที่อยู่อาศัยไทยอย่างไร

เมื่อมองผ่านผู้นำกลุ่ม (คณะกรรมการบริหารทั้งสามสมาคมและสภาที่อยู่อาศัยไทย) ที่สามารถอธิบายการจัดสรรผลประโยชน์ในมวลชนสมาชิกหรือสภาที่อยู่อาศัยไทยพบ โครงสร้างความสัมพันธ์ในสองลักษณะคือ เป็นทั้งการจัดองค์กรแนวราบ (horizontal organization) และ การจัดองค์กรแนวตั้ง (vertical organization) กล่าวคือ แบบแนวราบ (horizontal organization) จะพบในรูปแบบของสมาคม เนื่องจากการที่กรรมการต่างๆสามารถเปลี่ยนสลับตำแหน่งการดำเนินงานภายในกันได้ และยังสามารถรักษาตำแหน่งกรรมการให้คงอยู่ได้ไม่ว่าผู้ใดจะขึ้นมาเป็นนายกสมาคมก็ตาม เรียกได้ว่าถ้ามีการผลักดันนโยบายใดเกิดขึ้น กรรมการต่างๆเหล่านี้ก็พร้อมจะผันตัวเองเป็น'กลุ่มวงใน'ได้ทุกเมื่อ ขณะเดียวกัน ถ้าตนเองไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับส่วนความรับผิดชอบนั้นก็วางเฉยเป็นกลุ่มวงนอกเสีย เป็นการให้ทั้งตำแหน่งและตัวบุคคลอธิบายการจัดสรรผลประโยชน์ ส่วนแบบแนวตั้ง (vertical organization) พบในโครงสร้างของสภาที่อยู่อาศัยไทยมากกว่า สังเกตได้ว่าการจัดระเบียบภายในองค์กรจะขึ้นอยู่กัประธานและคณะกรรมการสมาคมเป็นหลัก และถ้าเมื่อใดที่ทั้งสามคนนี้ต้องเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ก็จะไม่มีการเข้ามาสร้างความมั่นคงให้แก่องค์กรได้ ย่อมชี้ได้ว่าเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจให้อยู่ที่กรรมการผู้บริหารสมาคมเพียงผู้เดียว เท่ากับว่าอำนาจอยู่ที่ตำแหน่งผู้บริหารหรือผู้นำ จึงมีโอกาสที่จะเข้าถึงผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ง่ายกว่าสมาชิกและประชาชนซึ่งถือประโยชน์โดยรวมมากกว่าไม่มีแรงต้านทานเพียงพอ

⁵⁵ พุทธิสถาน ชุมพล,ม.ว., "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและ "กลุ่มอิทธิพล"หลัง 14-15 ตุลาคม 2516," ธรรมศาสตร์ 3,3 (พฤษภาคม 2517): 158.

⁵⁶ สัมภาษณ์ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์, ธันวาคม 2548 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรากฏการณ์ดังกล่าวชวนวิเคราะห์ไปว่า ชนชั้นนำทั้งในภาครัฐและภาคอสังหาริมทรัพย์ ได้ประโยชน์ร่วมกันในรูปแบบผลได้ร่วมกัน (positive sum game) หรือไม่

ปาฐกถาของดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ในเรื่อง "สภาที่อยู่อาศัยไทยและการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างยั่งยืน" มีข้อความตอนหนึ่งว่า "... มองไปข้างหน้าถ้าอสังหาริมทรัพย์เริ่มใหญ่ขึ้น ความสัมพันธ์ในภาคอสังหาริมทรัพย์ ตลาดเงิน ตลาดทุนจะต้องขับเคลื่อนไปด้วยกัน ฉะนั้นสภาต้องพยายามปรึกษาหารือกันเรื่อง property fund เรื่อง securitization ... และถ้าเรามองต่อไปอีก 4 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีเมกะโปรเจกต์ สิ่งเหล่านี้ต้องเกิดขึ้นมาพร้อมกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์..."⁵⁷ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้เกิดประโยชน์แก่ตลาดหลักทรัพย์ที่สามารถมีผู้รับประโยชน์ได้หลายๆรายพร้อมกัน โดยพยายามนำหลักทรัพย์ต่างๆเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้มูลค่าตลาดรวมเพิ่มสูงขึ้น เป็นการกระตุ้นภาคการผลิตที่แท้จริง (real economy) ทำให้มีผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเข้าซื้อหุ้นต่างๆนั้น จะเป็นเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่มักได้รับประโยชน์จากมูลค่าตลาดที่เพิ่มสูงขึ้น และการนำหลักทรัพย์ต่างๆเข้าจดทะเบียนยังสามารถอ้างถึงความโปร่งใสได้ง่าย

บุญญรักษ์ นิงสานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารออมสิน ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยว่า "ถ้าใช้กิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำการระดมทุนจากประชาชน แต่ใช้ทุนที่ระดมได้นั้นไปสนับสนุนหรือไปเกื้อกูลต่อธุรกิจอื่นๆ ในเครือหรือเกื้อกูลต่อบริษัทแม่ซึ่งอยู่นอกตลาด อาจจะทำให้เกิดความเสียหายตามมาได้ เพราะแทนที่เงินทุนที่ได้นั้นจะถูกไปใช้ในทิศทางที่สามารถสร้างผลตอบแทนต่อกิจการได้ในระยะเวลาข้างหน้า แต่กลับถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเฉพาะกลุ่ม"⁵⁸

¹ property fund หมายถึง กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นการระดมเงินจากประชาชนจากการจำหน่ายหน่วยลงทุน แล้วนำเงินทุนที่ได้ไปกระจายการลงทุนในหลายโครงการหรือให้กู้ยืมแก่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยมีสัญญาจ้างอสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน

² securitization หมายถึง การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ โดยการนำกลุ่มสินทรัพย์เงินกู้ที่อยู่อาศัยไปแปลงสภาพเป็นหลักทรัพย์ขายในตลาดหลักทรัพย์

³ mega project หมายถึง การลงทุนของภาครัฐในโครงการสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จำนวนมาก

⁵⁷ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, "สภาที่อยู่อาศัยไทย และการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างยั่งยืน," Available from:

http://www.reic.or.th/news/lecture_detail.asp?nID=1050&t=16&p=1&s=15,26/4/2548

⁵⁸ สัมภาษณ์, บุญญรักษ์ นิงสานนท์, 23 กุมภาพันธ์ 2548, โรงพยาบาลเทพธารินทร์.

การแสวงหาผลประโยชน์จากสมาคม เป็นการกระจายภาระต้นทุน จึงส่งผลเสียต่อสังคมโดยรวมขึ้นไปอีก เพราะความพยายามในการนำภาคเอกชนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แม้ว่าอาจจะเป็นไปได้ด้วยเจตนาที่ดี แต่ผู้ได้รับประโยชน์ก็ยังเป็นเพียงกลุ่มน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนทั้งประเทศที่ร่วมกันเป็นเจ้าของ

ยิ่งหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาแล้วผู้ประกอบการรายย่อยไม่อาจเข้าถึงตลาดทุนได้มากนัก เพราะจะต้องอาศัยการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ซึ่งย่อมหมายถึงสัดส่วนของหนี้สินต่อทุนจะทวีสูงขึ้น อันเป็นภาระต่อกิจการ การก่อหนี้เพื่อขยายกิจการตามแนวทางของรัฐย่อมมีขีดจำกัดและไม่สามารถทำได้ในระยะเวลานั้น จึงทำให้เกิดความเสี่ยงที่สูงขึ้น กิจการที่สายป่านทางการเงินไม่ยาวพอจะทำให้ต้องแบกรับภาระหนี้สินจำนวนมาก

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลต้องการใช้สิ่งสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จำนวนมาก ซึ่งเป็นการกระตุ้นภาคการผลิตที่แท้จริงอีกทางหนึ่ง ช่วงปลายปีพ.ศ.2546 เป็นต้นมา รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้ประกาศว่าจะลงทุนในโครงการต่างๆ ในช่วง 6 ปีข้างหน้า คิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท⁵⁹ ประกอบด้วยโครงการต่างๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4-1: โครงการสาธารณูปโภคของรัฐ

โครงการ	ช่วงเวลา พ.ศ.	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. นครนายกเมืองใหม่	2547-2555	100,000
2. ถนนยกระดับคลองประปา	2548	20,000
3. สะพานข้ามอ่าวไทย	2548-2551	56,000
4. Bangkok transport masterplan (รถไฟฟ้า รถใต้ดิน)	2547-2556	397,800
5. โครงการขยายทางรถไฟความเร็วสูง	2547-2556	400,000
6. ทางด่วน วงแหวนรอบนอกและถนนเชื่อมโยง	2547-2556	44,000
7. คลองและการขนส่งทางน้ำ (11โครงการ)	2547-2548	7,899
8. สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (4 แห่ง)	2547-2548	11,060
9. มอเตอร์เวย์ (10 โครงการ)	2546-2553	118,553
รวม		1,156,040

ที่มา: อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, "มังกรฤททมดเขียวเล็บ: ธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ," ใน การต่อสู้ของทุนไทย: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 200.

⁵⁹ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, "มังกรฤททมดเขียวเล็บ: ธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ," ใน การต่อสู้ของทุนไทย: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 200.

จากตารางโครงการสาธารณูปโภคโดยรัฐอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า แผนการลงทุนของภาครัฐ อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงเรื่องหนี้สินของภาครัฐที่เพิ่มขึ้น⁶⁰ ซึ่งอาจต้องย้อนทบทวนว่า โครงการลงทุนขนาดใหญ่เหล่านี้จะสามารถกระตุ้นภาคเศรษฐกิจได้จริงหรือไม่ เพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ที่เกิดจากการจ้างงานรับเหมาก่อสร้างอาจเกิดการกระจุกตัวอยู่ที่เฉพาะผู้ประกอบการบางกลุ่มได้

เท่ากับว่าการดำเนินการใดๆที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการใดๆ ก็ตาม รวมถึงการตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ที่จำเป็นต้องตั้งคำถามว่า การกระทำนั้นๆมีส่วนเชื่อมต่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าประโยชน์ของสังคมส่วนรวมหรือไม่ ขณะเดียวกันผลประโยชน์และอำนาจที่แฝงมากับการจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ในครั้งนี้ อาจตั้งประเด็นวิเคราะห์ต่อไปได้ว่าเป็นอำนาจในมิติที่ 3 ของ Lukes ที่ชนชั้นนำนาระบบความคิดของตนมาครอบงำประชาชนที่ไร้เครื่องมือแห่งอำนาจและไม่มีสิทธิที่ได้ล่วงรู้ว่าตัวเองถูกรีดรอนในผลประโยชน์ที่แท้จริง (real interest) หรือไม่ ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในส่วนที่สามต่อไป

4.3 โครงสร้างโอกาสทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 (พ.ศ.2544-พ.ศ.2547)

4.3.1 บทบาททางด้านเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทย

วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยจนรัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ต้องแลกเปลี่ยนกับเงื่อนไขในการแก้ปัญหาที่เข้มงวดจากองค์กรแห่งนี้ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่และก่อผลกระทบทางสังคมอย่างรุนแรง ทั้งปัญหาการว่างงานจำนวนมาก ทั้งจากการปิดกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ การเลิกจ้างของธุรกิจธนาคารและภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ประสบภาวะล้มละลาย ต้องทยอยปิดกิจการ

การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลนายชวนหลีกภัย ณ ขณะนั้นกลายเป็นข้อจำกัดทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์ที่ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งที่มีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 ด้วยเหตุที่ทั้งภาคธุรกิจ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไปต่างเห็นไปในทางเดียวกันว่า รัฐบาลมุ่งเน้นการแก้ปัญหาภาคการเงินการธนาคารเป็นหลัก ตามเงื่อนไขที่ได้ทำไว้กับไอเอ็มเอฟอย่างเคร่งครัด และก็ไม่สามารถแก้วิกฤตดังกล่าวให้ผ่านพ้นไปได้

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

4.3.2 นโยบายทางด้านอสังหาริมทรัพย์ในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 (พ.ศ.2544-พ.ศ.2547)

ภายใต้สถานการณ์นี้จึงบีบรัดให้เกิดทางเลือกใหม่ภายใต้แนวคิด “3 ปีผ่านไป อย่าปล่อยให้ประเทศไทยเสียหายไปมากกว่านี้” ของพรรคไทยรักไทย มุ่งชี้ให้ประชาชนเห็นถึงวิกฤตของประเทศที่เพิ่งเกิดขึ้นเกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการบริหารงานผิดพลาดของรัฐบาลชุดก่อน หากยังคงเลือกพรรครัฐบาลอีกต่อไป แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศก็ยังคงจะเป็นเช่นเดิม⁶¹ พรรคไทยรักไทย ซึ่งมีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งเมื่อ 6 มกราคม 2544 จนจัดตั้งรัฐบาลได้ ทั้งๆที่พรรคการเมืองนี้เพิ่งก่อตั้งได้ไม่ถึง 3 ปี⁶²

ตลอดช่วงการทำงานของรัฐบาลทักษิณสมัยที่ 1 (พ.ศ.2544-พ.ศ.2547) มีนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยมากมาย เริ่มตั้งแต่การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) โดยการจัดตั้งองค์การบริหารสินทรัพย์ (AMC) เพื่อเป็นองค์กรกลางรวมหนี้เสียให้อยู่จุดเดียว ซึ่งขณะนั้นมีหนี้ทั้งหมดในประเทศประมาณ 3 ล้านล้านบาท และเป็นสัดส่วนของหนี้ อสังหาริมทรัพย์สูงถึงร้อยละ 20-30⁶³ เกิดโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นการจัดสรรที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ โดยสร้างกลไกการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะองค์กรรวม ประกอบด้วยสถาบันการเงิน ภาคเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านพัฒนาสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านกายภาพ⁶⁴ โครงการบ้านมั่นคง เป็นการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและเสริมสร้างการพัฒนาชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม ให้มีสภาพที่น่าอยู่มากขึ้น⁶⁵ โครงการบ้านออมสิน รัฐบาลได้วางโครงการก่อสร้าง 40,000 ยูนิต มีธนาคารออมสินเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อรายย่อยและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนนำโครงการเข้าร่วมได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม

⁶¹ สัมภาษณ์, บุญญรักษ์ นิงสานนท์, 23 กุมภาพันธ์ 2548, โรงพยาบาลเทพารินทร์.

⁶² พรรคไทยรักไทยดำเนินการยื่นจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2541

⁶³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, โครงการการศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอการเคหะแห่งชาติ.(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 2-2.

⁶⁴ โครงสร้างพื้นฐาน สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ, “บ้านเอื้ออาทร: คนจนได้ประโยชน์จริงหรือ?”, เศรษฐกิจและสังคม 41,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2547): 38-42.

⁶⁵ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนแออัด: “บ้านมั่นคง”พ.ศ.2547.(กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547), หน้า 4-31.

2547 ให้บริการข้อมูลครอบคลุมในทุกด้านของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งเป็นศูนย์ส่งสัญญาณเตือนภัย เพื่อป้องกันการกลับมาของวิกฤตเศรษฐกิจ⁶⁶

อีกทั้งมีการใช้มาตรการทางการเงิน โดยกระทรวงการคลังได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาโดยเฉพาะ และดำเนินมาตรการด้านการเงินผ่านธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในหลายรูปแบบ มีการปรับอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับฐานะการเงินของลูกค้า เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลอยตัวสำหรับเงินกู้อยู่ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อคงที่ในช่วง 1-5 ปีแรก อัตราดอกเบี้ยเงินกู้คงที่แบบ 3 ปี สำหรับเงินกู้อยู่ระยะยาวในโครงการสินเชื่อเคหะรวมใจ มีการขยายระยะเวลาชำระหนี้

นอกจากนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ยังได้ดำเนินการ 3 มาตรการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกค้าที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและมีปัญหาความสามารถในการชำระหนี้แก่ธนาคาร

- มาตรการผ่อนผันและประนอมหนี้ โดยได้ขยายระยะเวลาชำระหนี้ การให้กู้เพิ่มเพื่อชำระดอกเบี้ยที่ค้างชำระ การขอผ่อนชำระยอดหนี้ที่ค้างชำระ การให้ชำระดอกเบี้ยประจำเดือน การให้ชำระต่ำกว่างวดปกติ และการลดอัตราดอกเบี้ยปรับเป็นกรณีพิเศษ

- โครงการช่วยเหลือลูกหนี้ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ให้โอนทรัพย์สินจำนองชำระหนี้และขอเช่าทรัพย์สิน

- การช่วยเหลือลูกหนี้ที่ถูกดำเนินคดี ในกรณีต่างๆ ได้แก่ กรณีลูกหนี้ขอชะลอฟ้อง กรณีถอนฟ้อง กรณีลูกหนี้ขอชะลอการขายทอดตลาด กรณีขอยอมความ กรณีลูกหนี้ขอชะลอการยึดทรัพย์สิน กรณีเปลี่ยนตัวลูกหนี้ทำสัญญาใหม่ กู้เพิ่ม หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญา

ที่สำคัญในส่วนของภาคเอกชนผู้สร้างที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมาตรการทางการเงินสนับสนุนทางอ้อม โดยการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนแก่กิจการเป้าหมายได้แก่ กิจการบ้านพักและศูนย์สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ กิจการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง

มาตรการทางการคลัง เพื่อลดภาระแก่ผู้ซื้อและผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางและผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ การลดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบกระทรวงการคลังพ.ศ. 2542 เป็นข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กรมสรรพากรและกรมบัญชีกลาง โดยลดค่าธรรมเนียมให้อยู่ในอัตราต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามกฎหมายเฉพาะในช่วงที่มีการโอนเข้าบริษัทจัดการหรือกองทุนอสังหาริมทรัพย์

⁶⁶ "เปิดใจผอ. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์คนแรกพงษ์ศักดิ์ ชิวชรัตน์ กับงานท้าทายฝีมือ,"
ฐานเศรษฐกิจ (22 สิงหาคม 2547): 37.

ในการนี้ พบว่านโยบายและโครงการต่างๆ รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำมาสู่การเอื้อต่อการจัดตั้งให้มี 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ใน 3 ประการคือ

ประการแรก ทำให้ระบบเศรษฐกิจขับเคลื่อนไปได้ ด้วย 'นโยบายประชานิยม' ที่มุ่งเข้าถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อยปานกลางลงล่างเป็นหลัก จากทั้งโครงการบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคงและการใช้มาตรการทางการเงินที่ผ่อนผันการกู้และดอกเบี้ยในการลงทุน เพื่อให้ประชาชนรากหญ้าในลักษณะที่เรียกว่าเป็น 'การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยรัฐ' อันเป็นนโยบายด้านอสังหาริมทรัพย์ของพรรคไทยรักไทยที่โดดเด่นกว่ารัฐบาลชุดอื่นๆ

แต่กระนั้นก็ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้พรรคครองใจประชาชนได้นาน ถ้ายังหวังจะเข้ามาเป็นรัฐบาลต่ออีกครั้งเป็นครั้งที่สอง พรรคจะต้องหาฐานคะแนนเสียงเพิ่มจากกลุ่มทุนอื่นหรือกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกระตุ้นให้เรื่องเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเกิดเป็นระบบขึ้น โดยใช้การฉีกกำลังภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ทั้งภาคตลาดเงิน ตลาดทุน อสังหาริมทรัพย์ เข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่มก้อน จึงจะสามารถผลักดันและกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นระบบได้โดยง่าย และเห็นผลงานเป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว

ประการที่สอง ในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการตั้งธนาคารในกำกับของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย มากขึ้นกว่ารัฐบาลที่ผ่านมา ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้กล่าวว่า "ในสมัยของคุณทักษิณ ชินวัตร มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของวิธีคิด คุณทักษิณเข้ามาแทรกแซงในธนาคารเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เข้ามาแทรกแซงธนาคารโดยผ่านธนาคารของรัฐ โดยเฉพาะธนาคารกรุงไทยเป็นหัวขบวนในการปล่อยเงินกู้ กล่าวคือ โครงการหลายๆโครงการของภาครัฐที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจจำเป็นต้องใช้เงินแต่รัฐบาลไม่มีเงิน เมื่อไม่มีเงินก็ต้องไปกู้ยืมธนาคาร ธนาคารยังไม่พร้อมที่จะให้กู้ยืมก็มาบังคับธนาคารของรัฐเป็นผู้ให้สินเชื่อกับโครงการต่างๆ"⁶⁷ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการใช้ธนาคารของรัฐช่วยในการลดดอกเบี้ยซื้อผ่อนบ้าน เป็นการกระตุ้นกำลังซื้อของผู้บริโภคให้เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ด้วย ขณะเดียวกันอาจเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อหนี้ของภาครัฐได้ ดังที่อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์และรัตพงษ์ สอนสุภาพ ชี้ให้เห็นว่า การพึ่งพาธนาคารของรัฐและสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมดในปีพ.ศ.2545

⁶⁷ ทีมงานฟ้าเดียวกัน, "สัมภาษณ์พิเศษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร: ทักษิณโหมคัส จะยังอยู่กับเราอย่างน้อย 10-20 ปี," ฟ้าเดียวกัน 4,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2549): 84.

สูงถึง 183,668.90 ล้านบาท และพ.ศ.2546 สูงถึง 154,388.80 ล้านบาท นำมาใช้ในโครงการบ้าน
 เชื้ออาหาร 1, 2 และ 3 ผ่านธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ถึง 57,704 ล้านบาท⁶⁸

และประการสุดท้าย ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 โครงการและ
 นโยบายต่างๆด้านอสังหาริมทรัพย์สมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 ที่ได้ดำเนินการมา
 จะได้รับการสานต่อโดยใช้ 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' เป็นตัวหลักในการผลักดันนโยบายต่างๆ ดังที่
 วรพงษ์ ปานแก้วและโชคชัย สนิลแท้ นักหนังสือพิมพ์ด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้รวบรวมไว้ดังนี้
 ตารางที่ 4-2: ความหวังในนโยบายอสังหาริมทรัพย์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

นโยบายด้านอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐบาลทักษิณ 2 จะเร่งผลักดันและสานต่อ	สิ่งที่ภาคเอกชนต้องการให้รัฐบาลผลักดัน
<ol style="list-style-type: none"> 1. สานต่อโครงการบ้านเชื้ออาหาร ให้กับผู้มีรายได้น้อย 6 แสนหน่วยทั่วประเทศ 2. ประกาศใช้พรบ.การจัดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา 3. วางแผนพัฒนาเมืองร่วมกับภาคเอกชน 4. กระตุ้นตลาดบ้านมือสอง 5. กระตุ้นกำลังซื้อผู้มีรายได้น้อยและข้าราชการ 6. นำที่ดินของรัฐให้เอกชนร่วมพัฒนา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. หาแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำระยะยาว 2. เร่งสานต่อข้อมูลอสังหาริมทรัพย์และสภาที่อยู่อาศัย 3. สนับสนุนเอกชน พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย 4. กำหนดมาตรฐานบ้าน 5. นำมาตรการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กลับมาใช้อีกครั้ง 6. ลดขั้นตอนการขออนุญาต 7. ตรึงราคาน้ำมันและวัสดุก่อสร้าง 8. ผ่อนปรนขอสินเชื่อโครงการ สินเชื่อรายย่อยและเครดิตบูโร

ที่มา: วรพงษ์ ปานแก้วและโชคชัย สนิลแท้, "ผู้ประกอบการเชื่อรัฐบาลใหม่ยังให้อสังหารกระตุ้นเศรษฐกิจ," โพสต์ทูเดย์ (8 กุมภาพันธ์ 2548): B5.

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐบาลชุดเดิมได้ทำไปแล้ว จะคาบ
 เกี่ยวมาต่อเนื่องที่รัฐบาลชุดใหม่ สิ่งที่น่าสนใจคือ 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ที่เพิ่งก่อตั้งก่อนหน้าการ
 เลือกตั้งทั่วไปเพียงไม่กี่เดือน ได้ถูกจัดนำมาใช้เพื่อเป็นองค์กรที่สานต่อโครงการและนโยบายด้าน
 อสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ดังนั้นจึงน่าสังเกตว่า อาจเป็นการสร้างภาพการจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทย
 ให้ต้องดำเนินโครงการและสานต่องานต่างๆ เพื่อเหตุผลในการคงอยู่ของ 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' อีก
 ทั้งอาจเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการจัดตั้งก็เป็นได้

⁶⁸ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, "มังกรฤทนามดเขียวเล็บ: ธนาคารพาณิชย์ไทยหลัง
 วิกฤตเศรษฐกิจ," ใน การต่อสู้ของทุนไทย: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด, ผาสุก พงษ์ไพจิตร,
 บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 198-199.

4.3.3 ปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจด้วยการ“คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน”

ผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยที่มีทั้งนายวีระชัย วีระเมธีกุล นายทง พิทยะ และนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่แต่ละท่านล้วนมีความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและมีความสัมพันธ์อันดีกับนายกรัฐมนตรีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มาแต่เดิม นายวีระชัย วีระเมธีกุล เป็นประธานที่.เอ็ม.อินเตอร์เนชั่นแนล แแบงก์ เชียงไฮ้ ผู้บริหารระดับสูงของเอ็มไทยกรุ๊ป ผู้กว้างขวางในวงการธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ และทำธุรกิจร่วมกับเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) ในประเทศจีน เป็นบุตรเขยของนายธนินท์ เจียรวนนท์ เจ้าตัวซีพี ซึ่งครั้งหนึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ เคยทำธุรกิจโดยควบรวมกิจการเคเบิลทีวีคือไอบีซีเข้ากับยูทีวีของเครือซีพี นายวีระชัย ได้รับความไว้วางใจจากพ.ต.ท.ทักษิณให้ดำรงตำแหน่งกรรมการของพรรคและผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁶⁹

นายทง พิทยะ อดีตรองกรรมการผู้จัดการธนาคารทหารไทยและกรรมการบริษัทการบินไทย และเป็นกรรมการบริษัทต่างๆ เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นวนนกิจ จำกัด บริษัทบางกอกกอล์ฟ รีสอร์ท บริษัทซีจียูประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด บริษัทไทยเอเชียแปซิฟิก บิวเวอรี่ จำกัด และบริษัทเอ็นซีซีแมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และที่สำคัญบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์แอนด์คอมมิวนิเคชั่น จำกัดของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น⁷⁰

หนังสือทักษิณ ชินวัตร : อัศวินคลีนลูกที่สาม กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณและนายทง ดังความตอนหนึ่งว่าเมื่อครั้งที่นายทงทำงานกับพ.ต.ท.ทักษิณนั้น พ.ต.ท.ทักษิณวางใจมากถึงขั้นส่งนายทงไปเจรจากับธนาคารโอเวอร์ซีทีทรัสต์ ขอซื้อหุ้นไอทีเอฟ 30 ล้านหุ้นหรือ 18.8% ในราคา 15 บาทและนายทงก็ทำให้เขาจนสำเร็จ⁷¹ นายทงจึงกลายเป็นขุนพลด้านการเงินของกลุ่มชินวัตร เป็นรองกรรมการผู้อำนวยการอาวุโส รองประธานกรรมการบริหารดูแลทางการเงินของบริษัทในเครือทั้งหมด ควบคู่กับการควบคุมระบบงาน⁷²

นายทง เป็นทรัพยากรบุคคลสำคัญของพ.ต.ท.ทักษิณ พรรคไทยรักไทยและรัฐบาล เขาได้รับการแต่งตั้งให้เป็น(1) ประธานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี (2) ประธาน

⁶⁹ กองบรรณาธิการมติชน, "เสนอชาย "ไทยรักไทย..สิ่งที่ดีกว่าเก่า," ใน ทักษิณ อัศวินผู้มาตัวเอง, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า48-49.

⁷⁰ "ทง พิทยะ (ลำไย) ยาสამัญประจำบ้านทรายทอง", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 48,7 (13-19 กรกฎาคม 2544): 8

⁷¹ สรกล อุดยานนท์, "ฝันสะตูด," ใน ทักษิณ ชินวัตร: อัศวินคลีนลูกที่สาม,(กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 132.

⁷² สรกล อุดยานนท์, "สายสัมพันธ์," ใน ทักษิณ ชินวัตร: อัศวินคลีนลูกที่สาม, อ้างแล้ว, หน้า 86.

กรรมการสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)⁷³ (3) ประธานกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ผู้ที่รับบทแก้ปัญหาหนี้เอ็นพีแอลของสถาบันการเงิน และ (4) เป็นผู้แทนการค้าไทย รับผิดชอบต่อตลาดญี่ปุ่น และหน้าที่เป็นกองหน้าเจรจาเพื่อขยายตลาดส่งออกน้ำตาล⁷⁴

ส่วนนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ผู้ซึ่งเป็นศิษย์-อาจารย์กับนายทง พิทยะ ก็ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการฝ่ายวิชาการของพรรคไทยรักไทยเช่นกัน นายสมคิดมีงานวิชาการที่เกี่ยวกับกลยุทธ์และการบริหารต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นการตลาดเชิงกลยุทธ์: The New Competition ที่มีฟิลิป คอตเลอร์เป็นผู้ผลักดัน (แปลเป็นภาษาต่างๆ เกือบ 20 ภาษาทั่วโลก) ยุทธวิธีการแข่งขัน ที่เรียบเรียงจากหนังสือ Competitive Strategy ของไมเคิล พอร์เตอร์ ทำสำคัญกว่าพูด แต่คิดก่อนทำสำคัญที่สุด: คิด..เชิงกลยุทธ์ และบริษัทประเทศไทยว่าด้วยแนวคิดและกลยุทธ์ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณ และนายสมคิดนั้นเริ่มจากการที่เขาเป็นที่ปรึกษาพ.ต.ท.ทักษิณ เมื่อครั้งเป็นรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จนเป็นสส.บัญชีรายชื่อลำดับ 3 ของพรรคไทยรักไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁷⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณ กับทีมเศรษฐกิจข้างต้นบ่งบอกถึงนโยบายของการจัดทิศทางด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ถ้ามองในด้านดีคือ เกิดความไว้วางใจเชื่อมั่นสนิทใจทำให้สามารถประสานงานให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เมื่อพรรคไทยรักไทยเข้ามาบริหารประเทศ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้ประกาศ 11 วาระแห่งชาติขึ้น วาระแห่งชาตินี้เน้นไปที่การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นหลักโดยเน้นที่ประชาชนฐานรากเป็นสำคัญ ดังคำปราศรัยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในเรื่อง "ทุกจังหวัดทั่วพรรคไทยรักไทย หัวใจคือประชาชน" ที่ว่า "ท่ามกลางสถานการณ์เศรษฐกิจของชาติที่เปราะบาง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่รุมเร้าทั้งภายในและภายนอกประเทศก่อนหน้านี้ ภายใต้สถานการณ์ที่วิกฤตดังกล่าวรัฐบาลจึงได้เร่งดำเนินมาตรการต่างๆ ตามแนวนโยบายที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้ง ด้วยการเสริมสร้างและฟื้นฟูความแข็งแรงในระดับฐานรากผ่านโครงการต่างๆ เช่น การพักชำระหนี้ 3 ปี ให้กับเกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน บ้านเอื้ออาทร 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการสนับสนุน

⁷³ "ทง พิทยะ กุณชื้อสารพัดประโยชน์ปลอบประโลมยามโลกร้อนเศรษฐกิจไทยไม่หมอดหวัง," มติชนสุดสัปดาห์ 22,1106 (29 ตุลาคม 2544):16.

⁷⁴ "ทง พิทยะ (ลำไย) ยาสัมณัญประจำบ้านทรายทอง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 48,7 (13-19 กรกฎาคม 2544): 8.

⁷⁵ "สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ กุณชื้อมืออาชีพ 'ไทยรักไทย'," มติชนสุดสัปดาห์ 20,1027 (25 เมษายน 2543): 6.

ผู้ประกอบการใหม่ และSME เป็นต้น เพื่อกระตุ้นการลงทุนและการบริโภคภายในประเทศ รวมทั้งหยุดยั้งการหดตัวของเศรษฐกิจ พร้อมกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมใหม่ ด้วยการมองภาพการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม และแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจร"⁷⁶

คำปราศรัยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรข้างต้นสอดคล้องกับที่นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถือว่านโยบายดังกล่าวต้องเป็นวาระเร่งด่วนวาระที่หนึ่งของกระทรวงการคลังที่ต้องการผลักดันให้เศรษฐกิจหลุดพ้นจากวิกฤตด้วยโครงการประชานิยมต่างๆ ทั้งกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร บ้านเอื้ออาทร เอเอ็มซีแห่งชาติ 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ ให้สำเร็จในเบื้องต้นก่อนที่จะผลักดันวาระเร่งด่วนอื่นๆต่อไป

ในทางกลับกัน มองได้ว่าการนำบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดมารับผิดชอบ ก็มีความเป็นไปได้ที่จะร่วมกันปิดบังความผิดพลาด ประกอบกับการนำบุคคลในสายงานด้านธุรกิจมาบริหารงานการเมือง อาจทำให้ภาพรวมของประเทศผิดไปได้หรือแม้แต่มองประชาชนเป็นเพียงหน่วยบริโภคหน่วยหนึ่ง

ประเด็นที่สอง ด้วยความที่พ.ต.ท.ทักษิณเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมาก่อน การที่จะแยกเรื่องการบริหารบ้านเมืองและการบริหารธุรกิจส่วนตัวออกจากกันได้คงทำได้ลำบาก พ.ต.ท.ทักษิณ เคยกล่าวว่า "การเมืองกับธุรกิจแยกกันไม่ได้ เราต้องยอมรับความเป็นจริงการเมืองนั้นเหมือนดวงอาทิตย์ ธุรกิจนั้นเหมือนกับโลก ถ้าเข้าไปใกล้มันจะร้อน ถ้าออกมาไกลมันจะหนาว"⁷⁷

บุญเลิศ ช่างใหญ่ นักหนังสือพิมพ์ได้เขียนในคอลัมน์ "หมายเหตุประชาชน"ตามพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรว่า เมื่ออยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้พบ 'ความจริง'ของการเมืองและการบริหารประเทศในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารอย่างไรบ้าง ทักษิณตอบข้อถามดังกล่าวว่า "ผมเป็นคนให้ความสำคัญกับการเมืองน้อยกว่าการบริหาร เพราะผมถือว่าหน้าที่ของผมคือหัวหน้าฝ่ายบริหารให้มาก แน่นอันทิงการเมืองไม่ได้ แต่ว่าการบริหารของผมต้องยอมรับว่าการบริหารระบบราชการขับเคลื่อนช้าๆ ทั้งๆที่เป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนสูง คนมีความสามารถสูง มีทรัพยากรใช้ได้ แต่ขับเคลื่อนช้า ผมจะพยายามเปลี่ยนแปลงหลายๆอย่าง"⁷⁸

⁷⁶ ภูมิธรรม เวชยชัยและนพรัตน์ มณีรัตน์, "ทุกจังหวัดก้าว..พรรคไทยรักไทยหัวใจคือประชาชน: คำปราศรัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร," ใน จากจังหวัดคิดทักษิณ ชินวัตร สู่จังหวัดก้าวพรรคไทยรักไทย,(กรุงเทพฯ :แสงดาว, 2547), หน้า 97-99.

⁷⁷ สรกล อุดยานนท์, "สายสัมพันธ์," ใน ทักษิณ ชินวัตร : อัจฉินคลื่นลูกที่สาม,(กรุงเทพฯ: มติชน ,2546), หน้า 89.

⁷⁸ บุญเลิศ ช่างใหญ่, "สไตล้นายกทักษิณ 'ไม่ลอยตัว-ไม่กลัวปัญหา,'"มติชนสุดสัปดาห์ 22,1106 (29 ตุลาคม 2544): 17.

กรมมองว่าการปกครองประเทศเป็นการบริหารมากกว่าอย่างอื่น และการที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เคยชินกับการเป็นผู้บริหารธุรกิจส่วนตัว เขาจึงบริหารประเทศด้วยวิธีการให้เขาเองเป็น อำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดผู้นำเข้มแข็ง (strong executive officer) เพื่อชูประเด็นตรงที่มีความโดดเด่นและฉับไว หากแต่ว่าการตัดสินใจที่รวดเร็ว นี้ อาจเป็นข้อเสียในวันข้างหน้าได้ ดังที่นายทอง พิทยะได้กล่าวถึงพ.ต.ท.ทักษิณว่าจุดด้อยของเขา อาจจะมีตรงที่เชื้ออะไรแล้วจะเปลี่ยนค่อนข้างยากมาก จนกระทั่งมันเกิดผลเสียขึ้นมาจึงจะยอม เปลี่ยน...พ.ต.ท.ทักษิณ พร้อมทั้งจะยกเลิกธุรกิจที่ทำถ้าเห็นว่าไม่ไหวจริงๆ คนคนนี้เป็นตัวของ ตัวเองมากๆ การที่เป็นคนคิดอะไรในเชิงรุกตลอดเวลา ทำให้ตั้งรับไม่เป็น ถ้าเห็นปัญหาจะตัดทิ้ง หรือสู้ทันที⁷⁹

ประเด็นที่สาม การเสริมอำนาจผู้นำคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ให้มากขึ้น จนทำให้ยากที่จะแยก ผู้นำและหลักการของนโยบายออกจากกัน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้นได้ อย่างเช่นในกรณีเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ที่พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้เปลี่ยนแปลง ดังคำให้สัมภาษณ์กับมติชนสุดสัปดาห์ว่า "6 เดือนนี้ไป ผมจะมุ่งแก้ไขกฎเกณฑ์กฎหมายทุกอย่าง เพื่อให้เฟื่องภาคเอกชนและภาคประชาชนหมุนให้ดี ที่สุด...ที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งคิดเป็น 20% ของจีดีพี แต่กระตุ้นอย่างไรก็ขับเคลื่อนได้ช้า แต่ภาคเอกชนมีสัดส่วนถึง 80% ของจีดีพี ถ้า สามารถทำให้ฟื้นเฟื่องนี้ขับเคลื่อนได้ เศรษฐกิจก็มีสิทธิที่จะฟื้นตัวเร็ว"⁸⁰

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศด้วยแนวทางการควบคุม หนี้และเพิ่มรายได้ให้มากกว่าหนี้ โดยเน้นรายได้หลักของประเทศที่มาจาก 3 แหล่งด้วยกันคือ การ ท่องเที่ยว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหุ้น และการส่งออก⁸¹ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานใน วาระเร่งด่วนของกระทรวงการคลังในวาระที่สองและวาระอื่นๆดังนี้

วาระที่ 1: เร่งผลักดันให้เศรษฐกิจหลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำนโยบาย ประชาณียมที่มีทั้งกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร เอเอ็มซีแห่งชาติ บ้านเอื้อ อาหาร ฯลฯ

⁷⁹ สรกล อุดุลยานนท์, "กระแสสะท้อนทักษิณ ชินวัตรผ่านมุมมองทอง พิทยะ," ใน ทักษิณ ชินวัตร: อัศวินคลื่นลูกที่สาม, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 155-158.

⁸⁰ "ทักษิณ ชินวัตร นายฯ'แก้หนี้มีหน้า'เปิดทฤษฎีบริหาร'อำนาจ'และทฤษฎีใหม่'ฟื้นเศรษฐกิจ,'" มติ ชนสุดสัปดาห์ 22,1119 (28 มกราคม-3 กุมภาพันธ์ 2545): 14.

⁸¹ "ทักษิณ ชินวัตร' ฝ่ากระแสวิจารณ์ประกาศเป็น change leader ส่งสัญญาณเศรษฐกิจฟื้น,'" มติ ชนสุดสัปดาห์ 22,1112 (10-16 ธันวาคม 2544): 14.

วาระที่ 2: ใช้นโยบายการคลังปรับระบบโครงสร้างเศรษฐกิจ ที่ประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจและภาคการเงิน

วาระอื่นๆ: ที่มีทั้งปรับบทบาทธนาคารของรัฐเสียใหม่ ปฏิรูปองค์กรรัฐ ปรับโครงสร้างแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁸²

นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์กล่าวถึงวาระเร่งด่วนของกระทรวงการคลังไว้ว่า "วาระเร่งด่วน (agenda) ของผมมี 2 อย่างอย่างแรก 1 ถ้าผมหนึ่งในฐานะรัฐมนตรีคลังจะต้องพยายามผลักดันนโยบายที่ทางพรรคประกาศไปแล้วให้ออกมาเร็วที่สุด ในขอบเขตที่กระทรวงการคลังดูแลรับผิดชอบอยู่ เพราะตรงนั้นเราเชื่อว่าเป็นสิ่งที่จะผลักดันให้เศรษฐกิจหลุดพ้นจากวิกฤตการณ์ได้ เราเชื่ออย่างนั้น agenda ที่ 2 ที่ผมมีของผมอยู่แล้ว ถ้าเมื่อไรที่เศรษฐกิจเดินไม่ได้ ผมจะใช้นโยบายการคลังให้เป็นเครื่องมือของการปฏิรูปจริงๆ ไม่ใช่ปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเดียว จะปฏิรูปสังคมด้วย ที่ผ่านมามีทั้งหมดเนื่องจากมีวิกฤตทำให้บทบาทของกระทรวงการคลังไปแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่ใช่หน้าที่เพียงแค่นั้น นโยบายการคลัง (fiscal policy) เป็นเครื่องมือที่สำคัญมากที่จะปรับเปลี่ยน (turning) ประเทศไทยให้ไปในทิศทางที่ถูกต้องในอนาคตข้างหน้า ที่บิดเบี้ยวมาในอดีตเราไม่ถือสาเพราะเป็นวิกฤตการณ์ เพราะฉะนั้นมี 2 agenda จริงๆ เพียงแต่ว่าบางอย่างทำพร้อมกันไม่ได้ บางอย่างจะต้องมีลำดับก่อนหลัง (priority)"⁸³

จากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดพบว่าการดำเนินงานของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกอบกับภาวะผู้นำของพ.ต.ท.ทักษิณเองที่ได้ใช้วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ประเด็นต่อมาก็คือ สภาพที่อยู่อาศัยไทยเกี่ยวข้องกับ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทย

4.3.4 สภาพที่อยู่อาศัยไทยกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทย

การปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของพรรคไทยรักไทย ในเบื้องต้นเป็นการกระจายโอกาสสู่ประชาชนฐานรากด้วยโครงการประชานิยม แต่เมื่อใกล้จะหมดวาระการทำงาน ของรัฐบาล 4 ปี และใกล้ช่วงรอยต่อของการเลือกตั้งครั้งใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 จึงได้มีการจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทยขึ้น ในขณะนี้ผู้วิจัยมีความสงสัยอยู่คือ 2 ประการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ประการแรก ทั้งสามสมาคม (สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคารชุดไทย) ต้องการรวมตัวอยู่ก่อนแล้วหรือว่ารัฐบาลให้แนวคิดนี้มา โดยทั้งสามสมาคมต้อง

⁸² "สมคิด จาตุศรีพิทักษ์กับ 2 ภาระเร่งด่วนบนเก้าอี้รัฐมนตรีคลัง," ประชาชาติธุรกิจ 3246,2446 (19-21 กุมภาพันธ์ 2544): 16.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

คล้ายตาม และประการที่สอง เหตุใดนายกรัฐมนตรีนพ.ท.ทักษิณ ชินวัตรและนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ จึงคิดว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะเป็นตัวช่วยภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง

4.3.5 แนวคิดการรวมตัวกันก่อนที่จะเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทย

การรวมตัวของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคารชุดไทยในอดีตนั้นส่วนใหญ่จะรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมตัวกันเพื่อเข้าเป็นกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในเรื่องต่างๆ เช่นในสหภาพการค้า กรมโยธาธิการ การเคหะแห่งชาติ อีกทั้งยังรวมตัวกันเพื่อเสนอมาตรการต่างๆต่อรัฐบาลเช่น การเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่ได้กล่าวไปแล้ว เป็นต้น (ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3)

แนวคิดที่จะทำให้ทั้งสามสมาคมอสังหาริมทรัพย์นี้กำลังเป็นหนึ่งในเดียวก็เคยเกิดขึ้นเช่นกัน ดังในปีพ.ศ.2531 เกิดการรวมตัวเพื่อจัดตั้ง“สมาพันธ์ที่อยู่อาศัยและธุรกิจที่ดิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งทั้งสามสมาคมต้องการใช้สมาพันธ์ฯ เพื่อยื่นเรื่องขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในโครงการจัดสร้างบ้านเพื่อผู้มีรายได้น้อย แต่โครงการนี้ก็ต้องล้มเหลวลงพร้อมกับการแตกสลายไปของความพยายามที่จะจัดตั้งสมาพันธ์ฯ ด้วยเหตุผลที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นว่ามี การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว⁸⁴ ต่อมาเมื่อพ.ศ.2535 ได้มีการรวมตัวกันของทั้งสามสมาคมอีกครั้งเพื่อจัดตั้ง“สภาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์” เพื่อรวมตัวสมาชิกจากสมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ สมาคมอาคารชุด สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมสนามกอล์ฟแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยให้เป็นตัวแทนเรียกร้องต่อรัฐ แต่สุดท้ายแนวคิดนี้ก็ไม่สามารถนำลงสู่การปฏิบัติได้

85

จนกระทั่งพ.ศ.2547 ได้มีการจัดตั้ง“สภาอสังหาริมทรัพย์ไทย”และได้เปลี่ยนชื่อเป็น“สภาที่อยู่อาศัยไทย”ขึ้น เป็นความร่วมมือและก่อตั้งระหว่าง 3 สมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมอาคารชุดไทย และสมาคม

⁸⁴ วิชัย นีร์ญวงศ์, “ธุรกิจที่ดินและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย,” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2536 ของสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, เสนอที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 8 ธันวาคม 2536, หน้า 29.

⁸⁵ วิชัย นีร์ญวงศ์, “ทิศทางเศรษฐกิจไทย 2536: การก่อสร้างและที่ดิน,” เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2536, เสนอที่สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 26 พฤศจิกายน 2535, หน้า 26.

ธุรกิจบ้านจัดสรรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาตลาดที่อยู่อาศัยไทย และได้มีการดำเนินงานเพื่อเรียกร้องหรือให้คำปรึกษาต่อราชการ

4.3.6 มิติต่างๆของการเกิดขึ้นเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทย

การเกิดขึ้นเป็น "สภาที่อยู่อาศัยไทย" นี้ผู้วิจัยพบว่าสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก เป็นหลักประกันคุณภาพและมาตรฐานด้านอสังหาริมทรัพย์กล่าวคือ มีการใช้ประโยชน์จากข้อดีของการผนึกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อสมาคมการค้าอันเกี่ยวเนื่องกับด้านอสังหาริมทรัพย์ ดังที่นายชูเกียรติ ตั้งมติธรรม ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการสายงานการตลาด บริษัทมั่นคงเคหะการ จำกัด (มหาชน) ได้กล่าวว่า "การจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทยเป็นการรวมตัวกันของผู้ประกอบการจาก 3 สมาคมเป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นตัวแทนจากภาคเอกชน ไม่ได้เป็นการตีกันผู้ประกอบการรายกลาง-เล็ก เพราะผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกของทั้งสามสมาคมก็มีทั้งรายเล็กและรายกลาง และทั้งสามสมาคมนี้ถือได้ว่าเป็นสมาคมที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากที่สุดและสามารถให้ข้อมูลในเชิงลึกได้"⁸⁶ จากจุดนี้ชี้ได้อย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบการใช้ธรรมชาติของการผนึกกำลังเพื่อสร้างค่าให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นที่ยอมรับ โดยการดึงสมาคมการค้าหลักเข้ามาเป็นพวกในผลประโยชน์ร่วมกันเป็นเป้าหมายหลัก อีกทั้งยังเสริมในเรื่องการระดมทรัพยากร (resource mobilize) ของกลุ่มทั้งเงิน ข้อมูล และเทคนิคการเจรจาต่อรองกับระบบราชการ เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของเสียงทั้งหมดในภาคอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งย่อมดีกว่าทำการเจรจากันหลายครั้ง รวมถึงการใช้ความได้เปรียบของการผนึกกำลังสร้างเครือข่ายโยงใยกับภาคอุตสาหกรรมอื่น อย่างเช่น สภาอุตสาหกรรม สภาตลาดเงินและตลาดทุนไทย เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและป้องกันความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ประการที่สอง นโยบายหาเสียงเลือกตั้ง ก่อนการทำงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะสิ้นสุดลง ก่อนการเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้หาเสียงเลือกตั้งด้วยข้อเสนอนโยบายที่ชัดเจนว่า ถ้าเป็นรัฐบาลทักษิณสมัยที่ 2 จะทำอะไรให้เกิดแกว่งการอสังหาริมทรัพย์ในปีที่จะมาถึง

นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ได้ใช้งานมหกรรมบ้านและคอนโดครั้งที่ 13 ในการแจ้งถึงงานที่รัฐบาลจะทำต่อไปแก่ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์และประชาชนไว้ 2 เดือนก่อนการเลือกตั้งครั้งใหม่จะถึงเพียงสองเดือนว่า "รัฐบาลจะเน้นทั้ง 6 นโยบายสำคัญ

⁸⁶ "เอกชน-คลังดันสภาที่อยู่อาศัยไทยสำเร็จ ได้ไม่ใช่เกมการเมืองที่ทุกรัฐบาลเห็นชอบ."

เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์คือ 1) เน้นให้เกิดศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นรูปธรรมและใช้ได้จริง ให้ครอบคลุมทุกด้านของประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลทั้งการบริหารลงทุนและป้องกันการกลับมาของวิกฤตเศรษฐกิจ 2) สนับสนุนตลาดบ้านมือสอง 3) เร่งพรบ.จัดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow account-บัญชีร่วมระหว่างผู้ซื้อและผู้ประกอบการ) 4) จะพัฒนาเมืองโดยร่วมมือกับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และหน่วยราชการ 5) จะนำที่ดินรับมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน โดยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน (public private participation) และ 6) จะพัฒนาตลาดทุนตลาดเงินสนับสนุนภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยเร่งการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์⁸⁷

นับได้ว่าเป็นที่น่าสังเกตและตั้งข้อสงสัยเป็นอย่างมากว่า เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ดำเนินการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัด 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' และในวันที่ 1 มกราคม 2548 ได้เกิดธรรมนูญสภาที่อยู่อาศัยไทย 2548 ขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ทั้งหมดดำเนินการอย่างรีบด่วน ก่อนการเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือน

ดังเช่นอัศวิน พิชญโยธิน อาจารย์ประจำภาควิชาการเคหะการ คณะสถาปัตยกรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวว่าตนได้เข้าร่วมรับฟังการประชุมเรื่องการจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทยมาโดยตลอด เรื่องดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นให้เร็วที่สุด⁸⁸ เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ The Nation ที่ได้เขียนในเรื่อง high hopes for housing council ว่าจุดเริ่มต้นของการเกิดสภาที่อยู่อาศัยไทยนั้นมาจากภาครัฐ ที่ต้องการยกระดับภาคอสังหาริมทรัพย์และผลักดันโครงการเมกะโปรเจกต์ในอีก 2-3 ปีข้างหน้า⁸⁹

นอกจากนี้ทั้งอัศวิน พิชญโยธินและมานพ พงศ์ทัต นักวิชาการได้กล่าวว่าการจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' เป็นเพียงนโยบายหาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย อัศวิน กล่าวด้วยว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นภายในรัฐบาลชุดนี้ให้ได้ เพราะต้องการให้เป็นผลงานของรัฐบาล และเกรงว่าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การจัดตั้งสภาจะไม่สำเร็จ" เช่นเดียวกับมานพ ที่ให้ความเห็นว่า "แวดวงนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยสำหรับการจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' เพราะไม่เชื่อว่าจะมีความโปร่งใสในการจัดตั้ง เนื่องจากมีฝ่ายการเมือง

⁸⁷ Available from: <http://nidambe11.net/economic/2005q1/article2005february21p14.htm>

⁸⁸ "3 สมาคมดันสภาที่อยู่อาศัย "มานพ" รัฐหวังแก้ค่าเสียง," ประชาชาติธุรกิจ (13 มกราคม 2548):

⁸⁹ Available from: <http://www.nationmultimedia.com/search/page.arcview.php?clid=11122...>

เข้ามาเกี่ยวข้องและพยายามจัดตั้งโดยเร็วเพื่อจะได้นำไปแสดงเป็นผลงานหาเสียง"⁹⁰ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับโสภณ พรโชคชัย ผู้อำนวยการมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่าการจัดตั้ง'สภาที่อยู่อาศัยไทย'เป็นการรวมตัวของ 3 สมาคมเท่านั้น จึงไม่ใช่ตัวแทนของอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ขณะเดียวกันทั้ง 3 สมาคมก็ไม่ได้เป็นนักพัฒนาที่ดินโดยรวม เป็นเพียงนักพัฒนาที่ดินในกทม.และปริมณฑลเพียงบางส่วนเท่านั้น⁹¹

ในการนี้จึงพบว่า ตัวแทนทั้งสามสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยมิได้ออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามกับภาครัฐแต่อย่างใด มีเพียงนักวิชาการที่ออกมาเตือนในประเด็นที่ทั้งสามสมาคมไม่ใช่ตัวแทนของภาคอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ซึ่งน่าจะประกอบไปด้วยหน่วยงานอื่นๆอีกมากมาย อาทิ ผู้แทนนิติบุคคลบ้านจัดสรร/อาคารชุด สมาคมผู้ซื้อบ้านจัดสรร มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ได้แก่ มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันที่ดิน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย สมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมนักบริหารอาคารชุด สมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย สมาคมนักผังเมืองไทย สมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย สมาคมโรงแรมไทย สมาคมสถาปนิกจุลชุมชนเมืองไทย สมาคมภูมิสถาปนิกประเทศไทย สมาคมมัณฑนากรแห่งประเทศไทย สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมอาคารชุดไทย และสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย⁹²

มานพ พงศทัตกล่าวในประเด็นเดียวกันว่า"การรวมตัวของทั้ง 3 สมาคมนี้อาจจะทำให้ผู้ประกอบการรายกลาง-รายเล็ก ไม่ได้เข้ามามีส่วนรวมในการจัดตั้งและเป็นตัวแทนของคนกลุ่มใหญ่เท่านั้น ดังนั้นการจัดตั้ง'สภาที่อยู่อาศัยไทย'จึงไม่ใช่เป็นฐานในการแนะนำหรือให้ข้อคิดเห็น แต่เป็นการตีกันผู้ประกอบการรายกลาง-เล็กไม่ให้เข้ามาในตลาด เพราะหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคที่มีอยู่แล้วเช่นหอการค้า ซึ่งมีจำนวนคณะกรรมการมากกว่าและมีขนาดองค์กรที่ใหญ่

⁹⁰ "3 สมาคมดันสภาที่อยู่อาศัย "มานพ"ชี้รัฐหวังแค่หาเสียง,"ประชาชาติธุรกิจ(13 มกราคม 2548):

5.

⁹¹ สัมภาษณ์ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์, โสภณ พรโชคชัย, ผู้อำนวยการประเมินค่าทรัพย์สินไทย, 30 มิถุนายน 2547.

⁹² "สภาอสังหาริมทรัพย์ไทย ตั้งไปทำไม,"ฐานเศรษฐกิจ 24,1963 (5-8 ธันวาคม 2547): 35.

กว่าเหตุใดจึงไม่ใช้หน่วยงานดังกล่าวเป็นฐานข้อมูล และหากเป็น'สภาที่อยู่อาศัยไทย'อย่างแท้จริง น่าจะมีหน้าที่ควบคุมคุณภาพของสินค้าไม่ใช่ควบคุมผู้ประกอบการ"⁹³

ความเคลือบแคลงในการจัดตั้ง'สภาที่อยู่อาศัยไทย'ข้างต้น อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ชี้ชัดว่า ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้ประกอบการสังหาริมทรัพย์รายใหญ่มากกว่าประชาชนผู้บริโภคโดยทั่วไป และแสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐที่เข้ามามีส่วนในการดำเนินการ และจัดการร่วมด้วย

ดังนั้นจึงนำมาสู่ประการที่สามที่ว่า 'สภาที่อยู่อาศัยไทย'ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม และความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

คำปราศรัยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องในโอกาสประชุมใหญ่สามัญประจำปีพรรคไทยรักไทย 2543 ในเรื่อง "การประกาศ 11 วาระแห่งชาติ" ในวาระที่หนึ่ง กล่าวถึง การพัฒนา ตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ให้เข้มแข็งว่า "ตลาดหลักทรัพย์จะต้องทำเชิงรุกครับ ผมจะขอให้มีการลดภาษีเพื่อจูงใจให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งหลายจดทะเบียนเข้าตลาดหลักทรัพย์มากขึ้น การจดทะเบียนหลักทรัพย์ต่อไปนี้จะมีการควบคุมให้บริษัทเหล่านี้ต้องบริหารโปร่งใสมากขึ้น เงินวันนี้ไหลออกนอกประเทศหมดแล้วครับ เราต้องทำให้เงินไหลกลับเข้าประเทศมาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มากขึ้น...ตลาดที่สองที่มีปัญหาวันนี้คือ ตลาดตราสารหนี้ เราจะต้องพัฒนาตลาดตราสารหนี้ ต่อไปรัฐบาลจะออกพันธบัตรมากขึ้นทุกวันเพราะเป็นหนี้เยอะ รัฐวิสาหกิจก็จะต้องออกพันธบัตร ภาคเอกชนก็ต้องออกพันธบัตร ถ้าเราไม่มีพันธบัตรของรัฐบาลเป็นมาตรฐานของดอกเบี้ยต่อไปก็ไม่มีทางที่จะสามารถขยายทุนของบริษัทได้ เพราะฉะนั้นบริษัทต่างๆ ก็สามารถมีโอกาที่จะไปกู้ยืมเงินจากประชาชน และจะต้องมีระบบประเมินผล คือ การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ...วาระที่สองคือ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างหนี้ควบคู่กันไป วันนี้ประเทศไทยไม่ได้มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แต่ไปเริ่มต้นที่การปรับโครงสร้างหนี้ ผลสุดท้ายหนี้ที่ปรับโครงสร้างแล้วกลับมาเป็นหนี้เสียต่อ วันนี้ผมขอเสนอว่าเราจะต้องเริ่มต้นด้วยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจก่อน ด้วยการแยกธุรกิจและอุตสาหกรรมออกเป็นกลุ่มๆ ได้แก่ กลุ่มที่เป็นดาวรุ่ง กลุ่มที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว และกลุ่มที่จะเติบโตเป็นธุรกิจใหม่ในเศรษฐกิจใหม่ได้ ถ้าเราไม่แยก เราก็ปรับโครงสร้างหนี้ไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งสถาบันบริหารสินทรัพย์แห่งชาติเพื่อชื้อหนี้ออกจากระบบ โดยชื้อหนี้เสียออกมาบริหาร แล้วนำผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขามาบริหาร อันไหนไปรอดช่วยให้ไปรอด อันไหนไปไม่ได้เอามารวมกัน แล้วเอามาใช้กลไกของตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารหนี้ถึงจะได้เงินคืน วาระที่สาม เร่งสร้างงานและเร่งสร้างรายได้ เพราะวันนี้ตัวจักรกลอันยิ่งใหญ่ในการทำรายได้ให้ประเทศคือภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

⁹³ "เอกชน-คลังดันสภาที่อยู่อาศัยไทยสำเร็จ ได้ไม่ใช่เกมการเมืองที่ทุกรัฐบาลเห็นชอบ," *ฐานเศรษฐกิจ* 1986 (24-26 กุมภาพันธ์ 2547): 15.

ซึ่งวันนี้อ่อนแอและไม่ได้รับการเหลียวแล เราคงต้องอาศัยหลายมาตรการเข้ามาช่วย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งธนาคารเฉพาะ ตั้งกองทุนโดยใช้ทุนจูงใจ บีโอไอต้องเข้ามาช่วยดู"⁹⁴

จากคำปราศรัยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรข้างต้นพบว่า การให้ความสำคัญกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารหนี้ ที่จะทำให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ประกอบกับการแยกประเภทธุรกิจและอุตสาหกรรมออกเป็นกลุ่มๆ อย่างการจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ก็เป็นเหตุผลหนึ่งเช่นเดียวกับที่นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องการใช้อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ให้ตลาดเงินและตลาดทุนขับเคลื่อนไปด้วยกัน และใช้เป็นฐานในการสนับสนุนและพัฒนาโครงการเมกะโปรเจกต์ต่างๆ ของภาครัฐบาล

ความพ้องกันของแนวคิดของทั้งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ กับการพลิกฟื้นตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นตัวกระตุ้น นับว่าเป็นที่น่าสนใจในหมู่นักวิเคราะห์หุ้นเป็นอย่างมาก สุนันท์ ศรีจันทร์หา ได้เขียนในเนชั่นสุดสัปดาห์ไว้ว่า "อาจปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งของความร่ำรวยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเกิดจากตลาดหุ้น รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงให้ความสำคัญกับตลาดหุ้นมากเป็นพิเศษ เพราะสิ่งนี้เป็นสิ่งที่สร้างจุดขายให้กับรัฐบาล และจะเป็นแหล่งที่กระตุ้นความเชื่อมั่นให้กลับมาเร็วขึ้น อีกทั้งการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ อาจจะต้องใช้เวลาก่อนที่จะเห็นผลเป็นรูปธรรม แต่การปลุกตลาดหุ้นให้ตื่นอาจจะใช้เวลาเพียงช่วงสั้นๆ ได้ สุนันท์เชื่อว่าแผนการกระตุ้นการลงทุน กลยุทธ์ในเชิงเทคนิคที่จะมาช่วยฟื้นตลาดหลักทรัพย์มาจากภายใต้การสนับสนุนของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยมีนายสมคิด เป็นหัวหน้าในการนำไปปฏิบัติ"⁹⁵

ไม่เพียงแต่สุนันท์เท่านั้นที่ตั้งคำถามและข้อสงสัยว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่แท้จริงโดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นตัวกระตุ้นนั้น อาจทำให้กำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ของผู้บริโภคเป็นเพียงภาวะการถ่างเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่ได้ดอกเบี้ยต่ำมาลงทุนหวังเก็งกำไรจากราคาส่งหาริมทรัพย์

มานพ พงศทัต กรรมการสมาคมสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นอีกคนหนึ่งที่ได้ให้ข้อคิดว่า "ในอดีตเราให้ความสำคัญแก่สินเชื่อซื้อ/เช่าบ้านราคาถูก แต่ปัจจุบันรัฐบาลเน้นแต่ตลาดหุ้น หรือพันธบัตรกองทุนเท่านั้น เป็นการช่วยผู้ประกอบการช่วยคนรวยหาได้ช่วยคนจนหรือคนชั้นกลาง

⁹⁴ ภูมิธรรม เวชยชัยและนพรัตน์ มณีรัตน์, บรรณาธิการ, "ประกาศ 11 วาระแห่งชาติ: คำปราศรัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องในการประชุมพรรคไทยรักไทย 2543," ใน จากจังหวัดคิดทักษิณ ชินวัตร สู่อัจฉริยะก้าวพรรคไทยรักไทย, (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2547), หน้า 51-54.

⁹⁵ สุนันท์ ศรีจันทร์หา, "เกาะกระแสธุรกิจระสอตอบ(ลบ)ดร.สมคิด," เนชั่นสุดสัปดาห์ 9,455 (19-25 กุมภาพันธ์ 2544): 15.

ไม่"⁹⁶ นอกจากนี้สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ นักวิจัยสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในบทวิเคราะห์สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทยนำเสนอข้อค้นพบว่า "หุ้นทักษิณ" มีอัตราผลตอบแทนดีกว่าหุ้นอื่นๆ ในตลาดถึงร้อยละ 141 จุด จนอาจกล่าวได้ว่าในกลุ่มหุ้นทักษิณมีสิ่งที่เรียกว่า "ทักษิณพรีเมียม" ในระดับสูงมาก⁹⁷ แต่การมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองนั้นไม่ใช่ปัจจัยทั้งหมดที่ทำให้ผลตอบแทนของหุ้นทักษิณอยู่ในระดับสูงกว่าอัตราผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์อย่างมากและมีนัยสำคัญ ยังมีข้อเท็จจริงที่ว่าบริษัทในกลุ่มหุ้นทักษิณ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (โดยไม่ได้เป็น regulate กับรัฐ) ที่มีอัตราผลตอบแทนการลงทุนสูงกว่าค่าเฉลี่ยอย่างง่าย (simple average) ของตลาด ตัวอย่างของหุ้นดังกล่าวได้แก่ บริษัทไอทีวี (ITV) มีผลตอบแทนร้อยละ 592 บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น (SHIN) มีผลตอบแทนร้อยละ 284 บริษัทเอไอเอส (AIS ADVANCE) มีผลตอบแทนร้อยละ 139 และบริษัท Shin ธนาकारทหารไทย (TMB) ที่กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นถือหุ้นข้างน้อยที่มีผลตอบแทนเพียงร้อยละ 38 เท่านั้น⁹⁸ ประกอบกับมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลทั้งการออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัท AIS สูงถึงปีละ 2,186 ล้านบาทต่อปี การส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียม "ไอทีสตาร์" ที่เอื้อประโยชน์ต่อการผูกขาดของ SATTEL (บริษัทลูกของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด) ตลอดจนการลดค่าสัมปทานไอทีวี ที่มีส่วนทำให้ราคาหุ้นของไอทีวีปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลดีต่อการประกอบการของบริษัทในเครือชินวัตรเป็นอย่างสูง ดังนั้นจึงทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องการทับซ้อนของผลประโยชน์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีและเจ้าของธุรกิจเครือชินวัตร⁹⁹

นอกจากนี้สมเกียรติยังได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับ การที่นายกรัฐมนตรีมักแสดงความคิดเห็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะของตลาดหลักทรัพย์ เช่น การกล่าวถึงระดับราคาที่เหมาะสมของหลักทรัพย์ต่างๆ ว่าอันที่จริงผู้นำรัฐบาลควรละเว้นจากการแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะชี้นำตลาด เพราะจะทำให้รัฐบาลสูญเสียความเชื่อถือจากประชาชน และจะทำให้การดำเนินนโยบายบางอย่างของรัฐที่เป็นประโยชน์มีความยากลำบากกว่าที่ควรจะเป็น¹⁰⁰

สรุปได้ว่าเป็นข้อค้นพบที่ตอบคำถามวิจัยได้ชัดเจนว่า แนวคิด 'สภาพที่อยู่อาศัยไทย' มาจากรัฐบาลเพราะต้องการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ เพราะ 'หุ้นทักษิณ' ได้เปรียบและต้องการสนับสนุน

⁹⁶ Available from: www.nidambe11.net/economic/2005q1/article2005february21p14.htm.

⁹⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย," ใน *อนาคตเมืองไทย ใครว่าไม่น่าห่วง*, ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: นอร์ลิตจ์ พลัส, 2547), หน้า 219.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213-214.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 224.

กลุ่มทุนใหญ่ในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับการที่ทั้งสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยเห็นดีด้วย ซึ่งทำให้ทั้งหมดได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ และจากการผนวกรวมทั้งสามสมาคมเป็นหนึ่งเดียวก็มีแนวคิดอยู่ก่อนแล้วแต่ทำไม่สำเร็จ ตรงนี้จึงเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ได้ประโยชน์(เป็นโอกาส)ทางธุรกิจที่ตรงกัน

4.3.7 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์

ในส่วนนี้จะใช้ตัวแบบภาคีรัฐ-สังคมนิยม (corporatism) วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องขึ้นต่อหรือเป็นของรัฐในระดับใด ระหว่างภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม (state corporatism) กับภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรีนิยม (liberal corporatism) ซึ่งจะช่วยเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆกับรัฐในระบบการเมือง

'สภาที่อยู่อาศัยไทย'เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มตัวแทนของสมาคมด้านอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มกับรัฐในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆของนโยบาย จัดเป็นองค์กรยอด (peak organization) ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะรวมศูนย์และผูกขาดในประเด็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ตัวแทนได้รับอภิสิทธิ์ที่แตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์ธรรมดาในการเข้าถึงรัฐบาลได้ง่าย ทั้งในการผลักดันเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องมาตรการเงิน-คลัง ภาษีธุรกิจเฉพาะ พรบ.การจัดการดูแลประโยชน์คู่สัญญา การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดในระดับหนึ่งโดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงอำนวยความสะดวกแก่กำลังของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรและสมาคมอาคารชุดไทยประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม

ด้วยความเป็นอิสระของ'สภาที่อยู่อาศัยไทย'และประสิทธิภาพของสมาคมด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เข้าไปมีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ จึงทำให้การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในด้านกระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรีนิยมมากกว่าแบบอำนาจนิยม

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการผลักดัน'สภาที่อยู่อาศัยไทย'ในเบื้องต้นจะสำเร็จไม่ได้ ถ้ารัฐไม่ได้เป็นฝ่ายนำ โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นนี้แตกต่างจากช่วงพ.ศ.2531 ที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวถึงโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่มักประกอบด้วยระบบราชการเป็นหลักมากกว่าการใช้กลไกของระบบการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

¹⁰¹ สำหรับ'สภาที่อยู่อาศัยไทย' มีการใช้ทั้งสองโครงสร้างควบคู่กันทั้งระบบราชการและกลไกของระบบการเมือง ดังนั้นการอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่รัฐเป็นผู้กำหนดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ได้ ตัวอย่างในเรื่องความคาดหวังของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่มองว่า'สภาที่อยู่อาศัยไทย'เป็นโครงสร้างร่วม ในขณะที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพียงให้'สภาที่อยู่อาศัยไทย'ทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษา แต่ประเด็นดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น ถ้ามีแกนกลางในการประสานงานที่ดี

สิ่งที่ทราบกันดีว่า การริเริ่มและกำหนดนโยบายในเบื้องต้นทั้งในเรื่องรูปแบบและเนื้อหาของการผนึกกำลังของทั้งสามสมาคมกว่าจะลงตัวเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทยนั้นก็มาจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งจากรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ผ่านลงมายังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประมาณกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจด้านเศรษฐกิจต่างๆ ตลอดจนสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ต่างๆ โดยมีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นแกนกลางกำหนดโครงสร้างที่ทำหน้าที่ชี้แนะและเชื่อมประสานการทำงานทั้งนโยบายบนลงล่าง(top down policy) และนโยบายล่างขึ้นบน (bottom up policy) เข้าด้วยกัน

เริ่มตั้งแต่การใช้อสังหาริมทรัพย์สร้างความเชื่อมั่นในการเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจมหภาค โดยรัฐมีฐานคติที่ว่า การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย จะเป็นตัวสะท้อนความสัมพันธ์ที่ไปในทิศทางเดียวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Gross Domestic Product - GDP) กล่าวคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัวธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะกระเตื้องขึ้นและขยายตัวตามในทางตรงกันข้ามเมื่อเศรษฐกิจทั่วไปอยู่ในภาวะชบเซา ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะชลอตัวลงอย่างรวดเร็วและมากกว่าหรืออาจถึงขั้นชะงักงัน¹⁰²

วิธีการคิดดังกล่าวนี้ทำให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ถูกจัดกลุ่มเป็นอุตสาหกรรมดาวรุ่งในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับยุทธศาสตร์การพัฒนากุศลอุตสาหกรรมภาพรวม จึงปรากฏว่าเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2544 ที่เริ่มมีกระแสข่าวว่าประเทศไทยอาจต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจรอบที่สอง นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ได้มอบหมายให้กรมสรรพากรไปศึกษามาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์ให้ออกมาเป็นแพ็คเกจ เริ่มจากให้มีแนวทางจะเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ผ่อนบ้านให้มากขึ้น ต่อมาในวันรุ่งขึ้นหลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีการออกมาปฏิเสธข่าว

¹⁰¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย,"ใน เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการกำหนดนโยบายไทย? ประจำปี 2531, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 98.

¹⁰² มานพ พงศทัต, "เศรษฐกิจกับGDP," ใน กลยุทธ์อสังหาริมทรัพย์ยุคฟื้นฟูเศรษฐกิจ ชุดที่ 11, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 193.

วิกฤตเศรษฐกิจรอบที่สอง โดยย่ำว่ากระทรวงการคลังกำลังจะมีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์ออกมาเร็วขึ้น¹⁰³

อีกสองวันต่อมาคือวันที่ 15 มีนาคม 2544 กระทรวงการคลังได้มีการประชุมร่วมกับสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อหารือเกี่ยวกับอุปสรรคและปัญหาในการทำธุรกิจ และได้นำเรื่องนี้เข้าสู่การประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เชิงรุกในการแก้ปัญหาเร่งด่วนของชาติ ที่ทำเนียบรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้เสนอมาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ โดยขยายระยะเวลาลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอน การยืดเวลาการลดภาษีธุรกิจเฉพาะ และการรักษาระดับภาษีมูลค่าเพิ่มต่อไปอีก 1 ปี ซึ่งในวันที่ 21 มีนาคม 2544 จึงได้มีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคอสังหาริมทรัพย์ทำแผนกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง¹⁰⁴ ซึ่งนำมาสู่การจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ในที่สุด

ณ จุดนี้ ผู้วิจัยยังคงเห็นว่าเจตนาของรัฐในการริเริ่มนโยบายดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะของภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรีนิยมอยู่ กล่าวคือ หน้าที่ของรัฐมิได้มีบทบาทอย่างจำกัด หากแต่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งและส่งเสริมองค์กรย่อยของภาคธุรกิจ ดังเช่นที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เห็นว่าการมีกรอ. ในช่วงพ.ศ.2523 สภาหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรี ในลักษณะที่ "ทุกฝ่ายได้ ไม่มีใครเสีย" และเห็นว่าการเมืองไทยได้พ้นจากความเป็นอำมาตยาธิปไตยแล้ว อย่างน้อยก็ในด้านเศรษฐกิจ เพราะในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น ไม่ได้มาจากผู้นำข้าราชการอีกต่อไป เพราะมีกลุ่มธุรกิจเข้ามาเป็นกลุ่มพลังนอกระบบราชการร่วมด้วย¹⁰⁵ สะท้อนได้ว่าการที่สมาคมต่างๆ ผนึกกำลังเพื่อเป็นองค์กรย่อยนั้นจะเป็นส่วนเสริมที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์รัฐ-สังคมแบบเสรีนิยม และบ่งบอกนัยยะสำคัญที่ว่า นักธุรกิจทั่วไปขอความร่วมมือ มีลำดับชั้น โดยมีองค์กรนำที่เข้มแข็ง ไม่ใช่ระบบที่กระจายอำนาจ ดังนั้นแทนที่สมาคมแต่ละสมาคมจะต่อต้านการแทรกแซงจากรัฐบาล แต่กลับมุ่งหาสถานภาพที่เป็นทางการ มีการขอความช่วยเหลือจากรัฐ และบ่อยครั้งที่ต้องการให้รัฐเป็นฝ่ายนำ¹⁰⁶

กระนั้นก็ตาม เมื่อพิจารณาลึกลงไปในรายละเอียดกลับพบว่า มีลักษณะภาคีรัฐ-สังคมโดยรัฐนำ (state corporatism) บางประการดังนี้

ประการแรก ในตอนแรกมีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะแทรกแซงการคิดสรรผู้นำที่จะมาเป็นประธานสภาที่อยู่อาศัยไทย โดยรัฐบาลเห็นควรให้เป็นนายอนันต์ อัสวโกติน กรรมการบริหาร

¹⁰³ "45 วันแรกในตำแหน่งรัฐมนตรีสมคิด จาตุศรีพิทักษ์," ผู้จัดการ 18,211 (เมษายน 2544): 92-95.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

¹⁰⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 22.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยและประธานกรรมการบริษัทแลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด (มหาชน) * ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลมากถึงขั้นที่นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ต่อโทรศัพท์ขอความคิดเห็นในเรื่องมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ¹⁰⁷

ประการที่สอง ธรรมนูญสภาที่อยู่อาศัยไทย พ.ศ. 2548 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นตัวแทนของภาคอสังหาริมทรัพย์และเป็นที่ยอมรับของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าสภาที่อยู่อาศัยไทยให้อำนาจแก่รัฐบาลในการควบคุมการออกใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เท่ากับว่ารัฐบาลอาจปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการที่สื่อทำที่ว่าจะอยู่ตรงข้ามกับรัฐ หรือที่จะเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นแนวโน้มการแทรกแซงของรัฐในลักษณะนี้จึงเป็นไปได้ในลักษณะควบคุมกลไกตลาดมากกว่าส่งเสริมกลไกตลาด ขณะเดียวกันก็สามารถมองได้ว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ประเด็นนี้อาจทำให้เกิดคำถามที่น่าคิดที่ว่า จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้มากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม มีการจำกัดจำนวนสมาคมการก่อตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทย'ทั้งที่ตอนแรกของที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่ามีสี่สมาคมด้วยกันคือ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมอาคารชุดไทยและสมาคมธุรกิจรับสร้างบ้าน แต่สุดท้ายสมาคมธุรกิจรับสร้างบ้านที่เพิ่งเริ่มจดทะเบียนเป็นสมาคมน้องใหม่ในด้านอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาคมผู้ก่อตั้ง ดังนั้นสมาคมขนาดใหญ่ที่เข้าไปมีบทบาทในสภาที่อยู่อาศัยไทย ซึ่งอาจถูกตั้งข้อสงสัยว่า ใช้สภาเป็นเครื่องบังหน้าในการสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับรัฐ

ประการที่สี่ การใช้ชื่อเรียกว่า 'สภา' แทนที่จะเป็น 'สมาพันธ์' หรือคำเรียกอื่นใดเป็นไปได้เพื่อให้เข้าใจว่าองค์กรนี้มีลักษณะเป็นพหุภาคี ที่ประกอบด้วยสามฝ่ายเข้าร่วมกันคือ ฝ่ายธุรกิจ รัฐ และภาคประชาชน แต่ปรากฏว่า'สภาที่อยู่อาศัยไทย'มีเพียงแค่ลักษณะความสัมพันธ์ในแบบทวิภาคีเท่านั้น กล่าวคือ ในคณะกรรมการสภาที่อยู่อาศัยไทย มีเพียงตัวแทนจากฝ่ายธุรกิจและฝ่ายรัฐ (คือตัวแทนจากธนาคารอาคารสงเคราะห์) ไม่มีตัวแทนในส่วนของภาคประชาชน (อย่างเช่นมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค) เข้าร่วมด้วย"

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ในกรณีสภาที่อยู่อาศัยไทยนี้อธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการยังคง

* ดังที่เสนอไว้แล้วในบทที่ 3

¹⁰⁷ "สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีที่มีแต่'คำชม'," มติชนสุดสัปดาห์_22,1115 (31 ธันวาคม 2544 - 6 มกราคม 2545): 14.

"ได้รับข้อคิดเห็นจากรองศาสตราจารย์ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพลและรองศาสตราจารย์มานพ พงศทัต

เป็นไปตามภายใต้กรอบของการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นอยู่ กล่าวคือ ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญ ต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากกว่าข้าราชการ ข้าราชการจึงเป็นเพียงวิธีการในทางปฏิบัติที่ ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ ทั้งๆที่ ระบบราชการและ ข้าราชการก็มีส่วนในการเสนอข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบายร่วมด้วย ขณะเดียวกัน การฉีก กำลังของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งก็ส่งผลกระทบต่อระบบราชการเช่นกัน เพราะระบบราชการ อาจมีแนวโน้มที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารที่จะแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานนั้นๆของตน ไม่ทำหน้าที่ ตามที่ควรกระทำ กลุ่มผลประโยชน์จึงอาศัยโอกาสนี้เสนอข้อมูลข่าวสารที่ได้รวบรวมมาและ ขัดแย้งกับข้อมูลราชการ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจทางนโยบาย มากขึ้นกว่าการที่ทางราชการจะเป็นผู้คอยบ่อนให้กับนักการเมือง เท่ากับว่านักการเมืองมีอำนาจ เหนือกว่าในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการทดทวน/ต่อต้าน นโยบายเกิดขึ้นลำบาก (เพราะนักการเมืองมีสิทธิ์ให้คุณให้โทษต่อข้าราชการได้) และเกิดการเลือก ปฏิบัติระหว่างนักการเมืองกับเฉพาะบางกลุ่มผลประโยชน์ได้(ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 3)

และประการสุดท้าย การที่รัฐเป็นตัวนำเศรษฐกิจในระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับ เศรษฐกิจที่แท้จริง ทั้งโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยอสังหาริมทรัพย์ โครงการลงทุนในโครงการ ขนาดใหญ่ต่างๆ ตลอดจนการใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของการพัฒนาตลาด เงิน และตลาดทุน ซึ่งถ้าวิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบการพัฒนาโดยรัฐร่วมด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาและทำหน้าที่ของรัฐมีลักษณะ 2 ด้านในเวลาเดียวกัน หมายความว่า การพัฒนามี แรงจูงใจ อุดมการณ์ทางการเมืองที่ผลักดันโดยรัฐ ผ่านมาตรฐานของรัฐ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ขณะเดียวกัน ความชอบธรรมของการพัฒนานั้นก็อยู่ที่การสร้างภาพให้เห็นว่า การกระทำตาม นโยบายหนึ่งใดก็ตามเป็นเรื่องของรัฐมากกว่าเป็นเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม ผลประโยชน์บางกลุ่ม ด้วยเหตุนี้จึงชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาของรัฐที่สร้างความชอบธรรมในทาง การเมืองและอำนาจผ่านนโยบายอสังหาริมทรัพย์นั้นมีลักษณะที่สมเหตุสมผล แม้ในความเป็นจริง การพัฒนานี้อาจมีลักษณะของการไร้เหตุไร้ผลในเชิงการกำหนดพื้นที่หรือประเด็นเรื่องราวที่จะ ได้รับการรองรับจากการพัฒนาเหล่านั้นก็ตาม

โดยภาพรวมความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมในกรณี 'สภาพที่อยู่อาศัยไทย' พบว่ามีทั้ง 2 แบบคือ 1) ภาคิรัฐ-สังคมแบบเสรี (liberal corporatism) ในด้านกระบวนการ กำหนดนโยบายที่มีกลุ่มสมาคมการค้าเป็นวัตถุประสงค์หรือข้อมูลที่ระบบการเมืองต้องการจัดแปร สภาพ (demand) มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายเข้าสู่ระบบการเมือง และ

* ได้รับความรู้จากรองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

แบบที่สองภาคีรัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยม (state corporatism) ยังคงเป็นชนชั้นนำทางอำนาจอย่างพรรคการเมือง และรัฐสภาที่เป็นฝ่ายเกื้อหนุน (support) เป็นตัวแสดงถึงพฤติกรรมและบทบาทของผู้ปกครองในการออกนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะทั้งบวกลบและลบ กลุ่มผลประโยชน์จึงมีบทบาทในการให้ความร่วมมือและปฏิบัติตาม ดังนั้นบทบาทที่แท้จริงของกลุ่มจึงเป็นการเป็นเครื่องมือให้แก่รัฐในการกำหนดนโยบาย รวมถึงเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐจนกลายเป็น 'องค์กรเสริมด้านนโยบายให้แก่รัฐ'

ส่วนประเด็นต่อเนื่องสุดท้ายก็คือคำถามเรื่อง การเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยได้เสื่อมสลายลงแล้วหรือไม่ในช่วงบริบทปัจจุบัน (ในรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ 1) โดยที่ก่อนหน้านี้งาน "มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ" ของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ รมว.กระทรวงที่จะลงความเห็นในเรื่องนี้ โดยชี้ว่าอย่างน้อยการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจก็ได้ถูกผูกขาดโดยผู้นำข้าราชการแต่โดยลำพังอีกต่อไป แต่วิทยานิพนธ์นี้ก็กลับให้น้ำหนักไปที่งานของอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์เป็นสำคัญ

อุกฤษฏ์ในงาน "ทุนนิยมโดยรัฐ: การฟื้นคืนชีพ" ซึ่งวิเคราะห์ถึงเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 เห็นว่า ถึงแม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและธุรกิจในแนวภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรีจะมีบทบาทมากขึ้น แต่ก็ไม่มีพลังเพียงพอในการอธิบายความเป็นอิสระ ความเป็นตัวของตัวเองและการมีบทบาทในการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาคเอกชนที่มีอำนาจมากที่สุดในเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยใหม่ได้ และไม่สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดภาคเอกชนที่ถูกทำลายลงไปในยุคของสฤงกลับฟื้นคืนชีพขึ้นมาอีกครั้งได้ ขณะที่ธุรกิจบางกลุ่มต้องยอมศิโรราบไป นอกจากนี้อุกฤษฏ์ ยังชี้ชัดว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะของการเป็นภาคีรัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยมหรือรัฐนำ (state corporatism) อย่างชัดเจน การใช้งบประมาณของรัฐในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ ไปให้ประชาชนในชนบทใช้จ่าย แรงรัตนาคารของรัฐให้เข้าไปลงทุนในกองทุนต่างๆ ด้วยเหตุผลเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ทำให้มองได้ว่ารัฐบาลไม่ได้เป็นเพียงผู้คุมกติกาหรือ regulator แต่รัฐบาลกลับเป็นผู้ลงทุนเสียเอง¹⁰⁸ เท่ากับว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ได้ใช้กลไกของระบอบการเมืองที่มีรัฐสภาเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างความชอบธรรมให้กับกฎหมายบางฉบับที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือนายทุนโดยการเข้าควบคุมกติกาทันที เช่น การตราพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตในเรื่องเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม และการจัดตั้ง 'สภาที่อยู่อาศัยไทย' เป็นต้น

จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่า แนวคิดภาคีรัฐ-สังคม ที่ทั้งเอนกและอุกฤษฏ์ นำมาวิเคราะห์และอธิบายนั้นยังคงยึดโยงอยู่กับระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ที่ซึ่งรัฐกับข้าราชการ

¹⁰⁸ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "ทุนนิยมโดยรัฐ: การฟื้นคืนชีพ," มติชนสุดสัปดาห์ 23,1194 (4-10 กรกฎาคม 2546): 14.

เป็นสิ่งเดียวกัน ข้าราชการเป็นผู้ถืออำนาจ ใช้อำนาจรัฐ (state power) เพื่อผลประโยชน์ของ ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจจึงเป็นเพียงเบี้ยล่างของระบบราชการเท่านั้น แต่เมื่อนำมา วิเคราะห์ในรูปแบบภาควิรัฐ-สังคม รัฐกับข้าราชการไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกันเสมอไป

ดังเห็นได้ว่าในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน 2540 อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะของรัฐไทยนั้นมีความแตกต่างจากระบบอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือ การที่พรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่มีเสียงข้างมากท่วมท้นในสภาผู้แทนราษฎร และการที่ส่วนหนึ่งของสมาชิกของพรรคเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ของทุนขนาดใหญ่ของประเทศ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์นั้นได้ครอบครองและใช้อำนาจรัฐแบบเดียวกับที่ ข้าราชการได้ใช้ในระบอบอำมาตยาธิปไตย ยังผลให้มีอำนาจเหนือข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ของทุนจำนวนหนึ่งขึ้นมาครอบครองอำนาจรัฐเสียเอง เท่ากับว่ารัฐมีนายทุนเป็นใหญ่ ข้าราชการ เป็นเครื่องมือเท่านั้น จึงเข้าหลักการที่ว่า 'การเมืองนำการบริหาร'

ดังนั้น เมื่อมองภาพรวมทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่กลุ่มทุนใหญ่ซึ่งกุมอำนาจรัฐเป็น ภาควิกับกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ซ่อนนัยสำคัญของการผูกขาดและ หลอมรวมอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนได้สร้างกลไกและบริบทแวดล้อมให้ สอดคล้องกับการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ เพื่อรักษาและเพิ่มพูนความได้เปรียบในการ ช่วงชิงการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม พิจารณาได้เป็นภาควิรัฐ-สังคมโดยรัฐที่มีทุนเป็นใหญ่ นำ (capitalist state corporatism) ได้เริ่มเกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว

* ได้รับความรู้จากการถกประเด็นกับรองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพลและรองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา