

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาโดยเนื้อหาจะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบาย การอุดหนุนที่อาศัย นโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศ และนโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่างๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1 ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

2.1.1.1 David Easton ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะว่าหมายถึงการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมส่วนรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่รัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้นการกระทำต่างของรัฐบาล ไม่ว่าจะด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ

2.1.1.2 James Anderson กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

¹ กุลธณ ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520)

2.1.1.3 Ira Sharkansky ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญดังนี้

(1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

(2) กิจกรรมนั้น ต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการ ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงาน อุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) กิจกรรมนั้น เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ การกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การ แก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่ง ๆ เป็นต้น

2.1.1.4 Thomas Dye ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่าเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่มีความแตกต่างที่ รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่ จะไม่กระทำ

2.1.1.5 Louis Koenig กล่าวว่านโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาล กระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อภารกิจที่อยู่ดีของประชาชน เช่นนโยบายควบคุมกำลัง อาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคม สงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิต และอนาคตของประชาชน

2.1.2 ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล

2.1.2.1 William Greenwood ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงาน ต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.1.2.2 Lynton Caldwell ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำ การ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำ พิพากษา เป็นต้น

2.1.2.3 Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt กล่าวว่านโยบาย สาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะแต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจ นี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่อง que ดำเนินการในระยะยาว

มากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

2.1.3 ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

2.1.3.1 Charles Jacop ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะหมายถึงหลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

2.1.3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าการปฏิบัติต่าง ๆ

2.1.3.4 ทินพันท์ นาคะตะ ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะหมายถึงโครงการที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

2.2 การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จุมพล นิมิตพานิช² ได้อธิบายประเภทของการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

ประการแรก การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของนโยบาย (Study of policy content) โดยทั่วไปการศึกษาประเด็นนี้เป็นการศึกษาเพื่อที่จะนำมาพรรณนาและอธิบายเกี่ยวกับที่มา และพัฒนาการของการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อจะได้نبอถอยหลังไปดูว่านโยบายดังกล่าวมีที่มาจากหรือเกิดขึ้นได้อย่างไร ขณะเดียวกันมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไรและทำที่สุดผลลัพธ์ของการดำเนินการที่ออกมา มีลักษณะอย่างไร

ประการที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (Study of policy Process) การศึกษาในเรื่องนี้จะมุ่งไปที่กระบวนการขั้นตอนขณะเดียวกันได้มีการประเมินอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อพัฒนาการของเนื้อหาของนโยบาย

² จุมพล นิมิตพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิดทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 2(เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์, 2548)

ประการที่สาม การศึกษาผลผลิตของนโยบาย (Study of policy Output) โดยทั่วไปเป็นการค้นหาแสวงหาคำอธิบายว่าทำไมระดับของค่าใช้จ่าย หรือการจัดบริการจึงมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ต่างๆ

ประการที่สี่ การศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล (Evaluation) โดยทั่วไปเป็นการศึกษาระหว่างการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายและการวิเคราะห์เพื่อสำหรับนโยบาย

ประการที่ห้า ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องของการให้ความสนใจในตัวข่าวสารข้อมูลที่จะนำมาช่วยผู้กำหนดนโยบายให้สามารถตัดสินใจได้

ประการที่หก การสนับสนุนกระบวนการนโยบาย (Process advocacy) โดยทั่วไปจะเป็นการมุ่งเน้นไปที่การค้นหา การปรับปรุงระบบการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งไปที่กลไกของรัฐบาล

ประการที่เจ็ด การสนับสนุนนโยบาย (Policy advocacy) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักวิเคราะห์ในการแสวงหา หรือค้นหาเพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกและความคิดที่มีลักษณะ เฉพาะ เจาะจงในกระบวนการนโยบายโดยผ่านปัจเจกชน สมาคมหรือบางที่ผ่านกลุ่มกดดัน

2.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ³

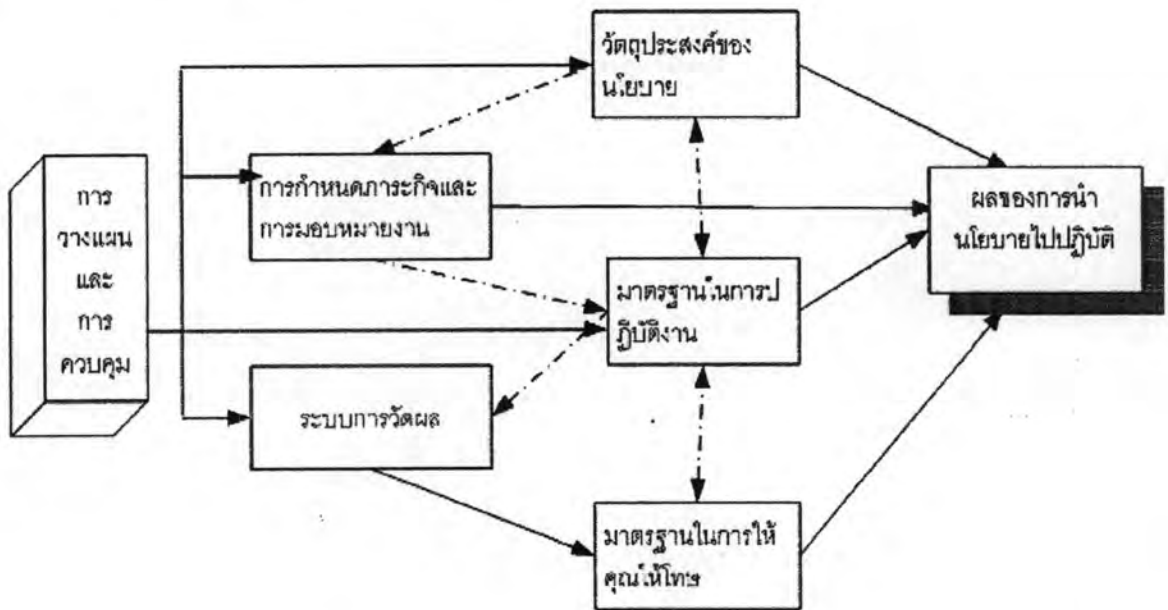
การศึกษากำหนดนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหมายถึง การอธิบายว่ากลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย / แผน / โครงการ สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์ / ความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ หรือไม่ ซึ่งการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสืบค้นข้อมูลข้อเท็จจริงหลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบาย / แผนงาน / โครงการ โดยในการศึกษาจะใช้ตัวแบบ ซึ่งจะแสดงถึงปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรรคร⁴ ได้ศึกษาไว้มีดังนี้

³ สัญญา หวะสุวรรณ. "การดำเนินงานของการคณะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลา มีนาคม พ.ศ. 2518 - มกราคม พ.ศ. 2519," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549)

⁴ วรเดช จันทรรคร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบและคุณค่า," ใน 4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความทางวิชาการ 2498-2539, วรเดช จันทรรคร และณัฐวิภา วิจัยนัยภาค,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539)

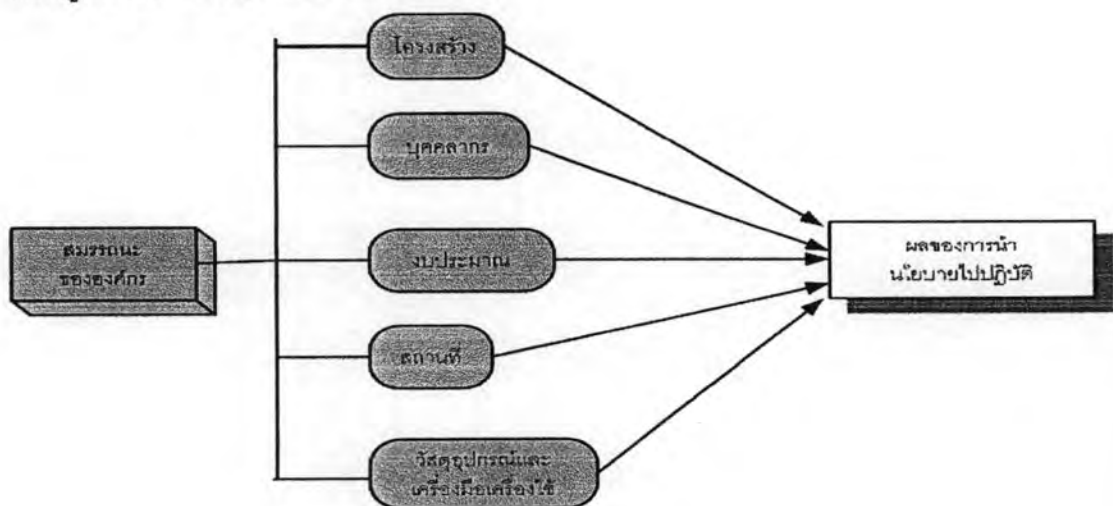
2.3.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงาน / องค์กรที่มี หน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย ของนโยบายที่กำหนดไว้จะต้องนำ ทรัพยากร ทางการบริหารมาดำเนินงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ / เป้าหมายเป็นหลัก

แผนที่ภูมิ 2.1 ตัวแบบที่ยึดเหตุผล



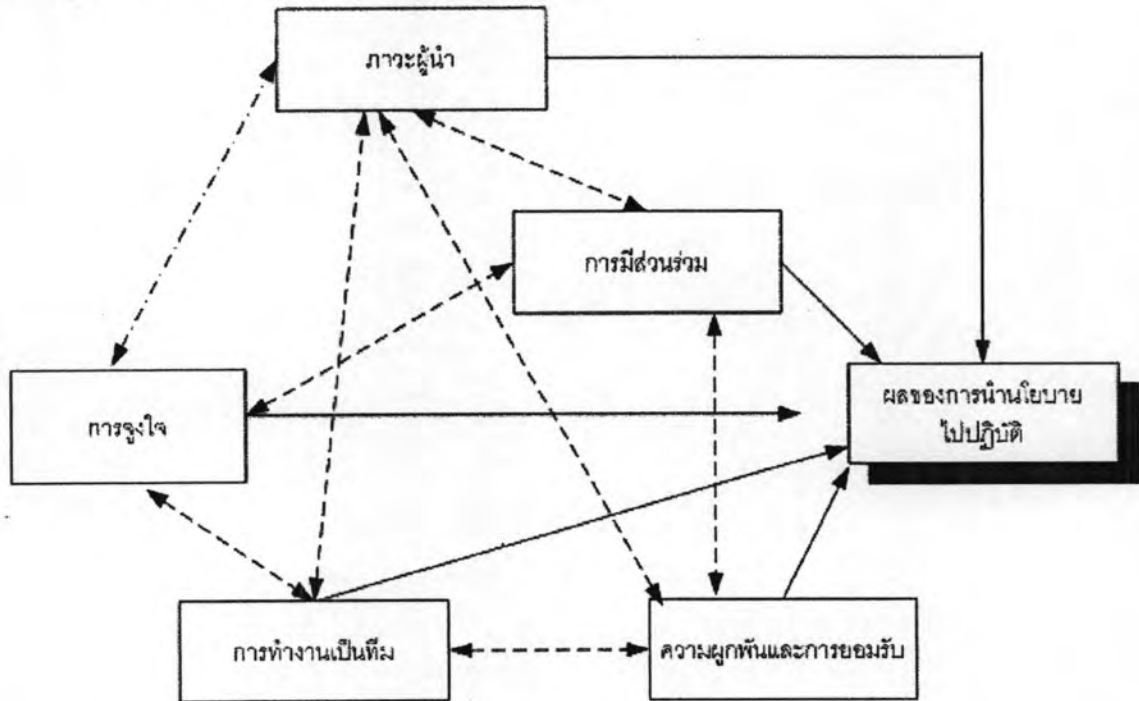
2.3.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรที่รับ รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสมรรถนะขององค์กรจะเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัยได้แก่ (1)โครงสร้างขององค์กร (2) บุคลากร (3) งบประมาณ (4) สถานที่ (5) วัสดุอุปกรณ์และ เครื่องมือเครื่องใช้

แผนที่ภูมิ 2.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ



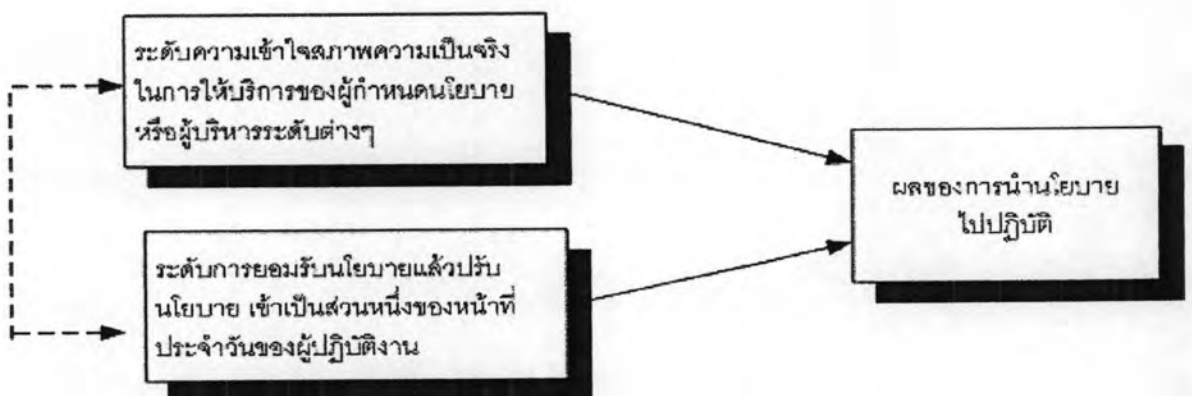
2.3.3 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์กร จะเน้นการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ และภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์กรเพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แผนภูมิที่ 2.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร



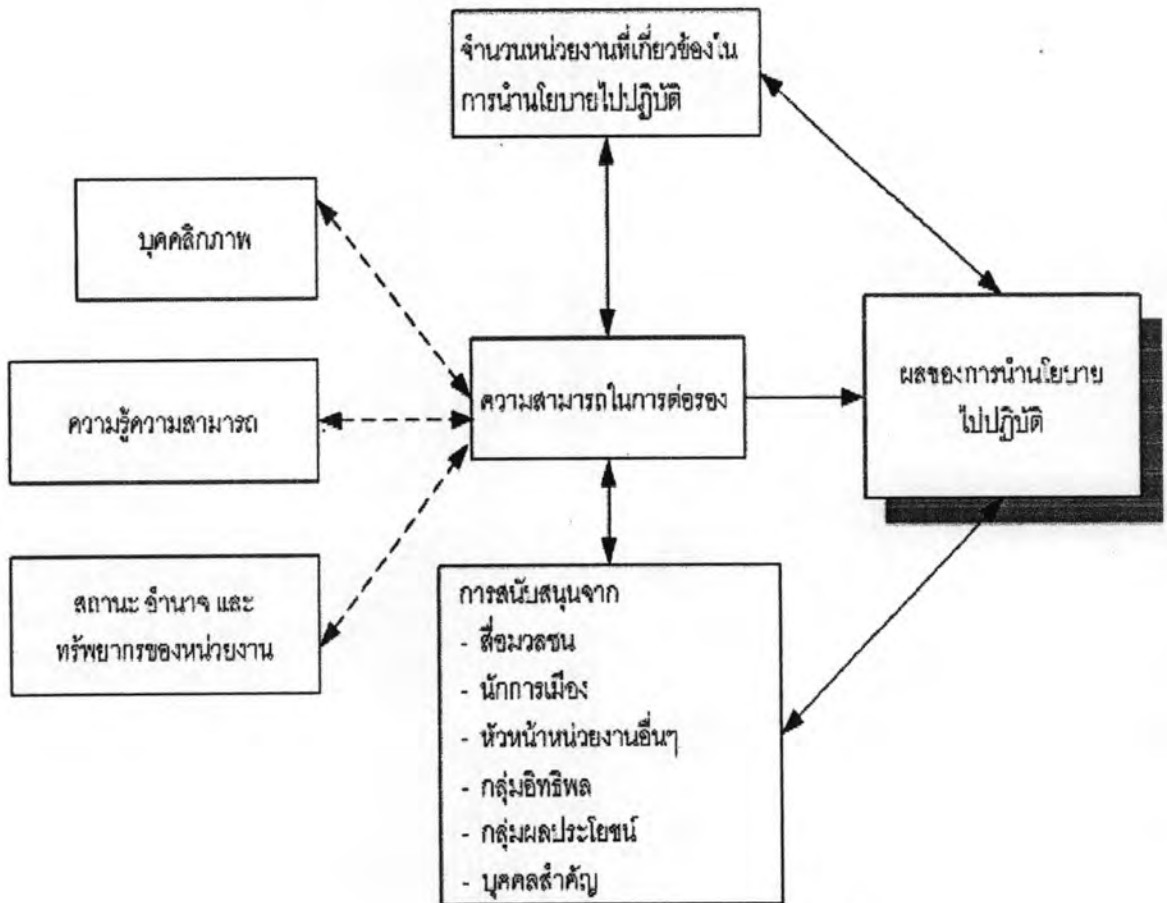
2.3.4 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ จะขึ้นอยู่กับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการยอมรับนโยบายแล้วปรับนโยบายให้เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของผู้ปฏิบัติงาน

แผนภูมิที่ 2.4 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของราชการ



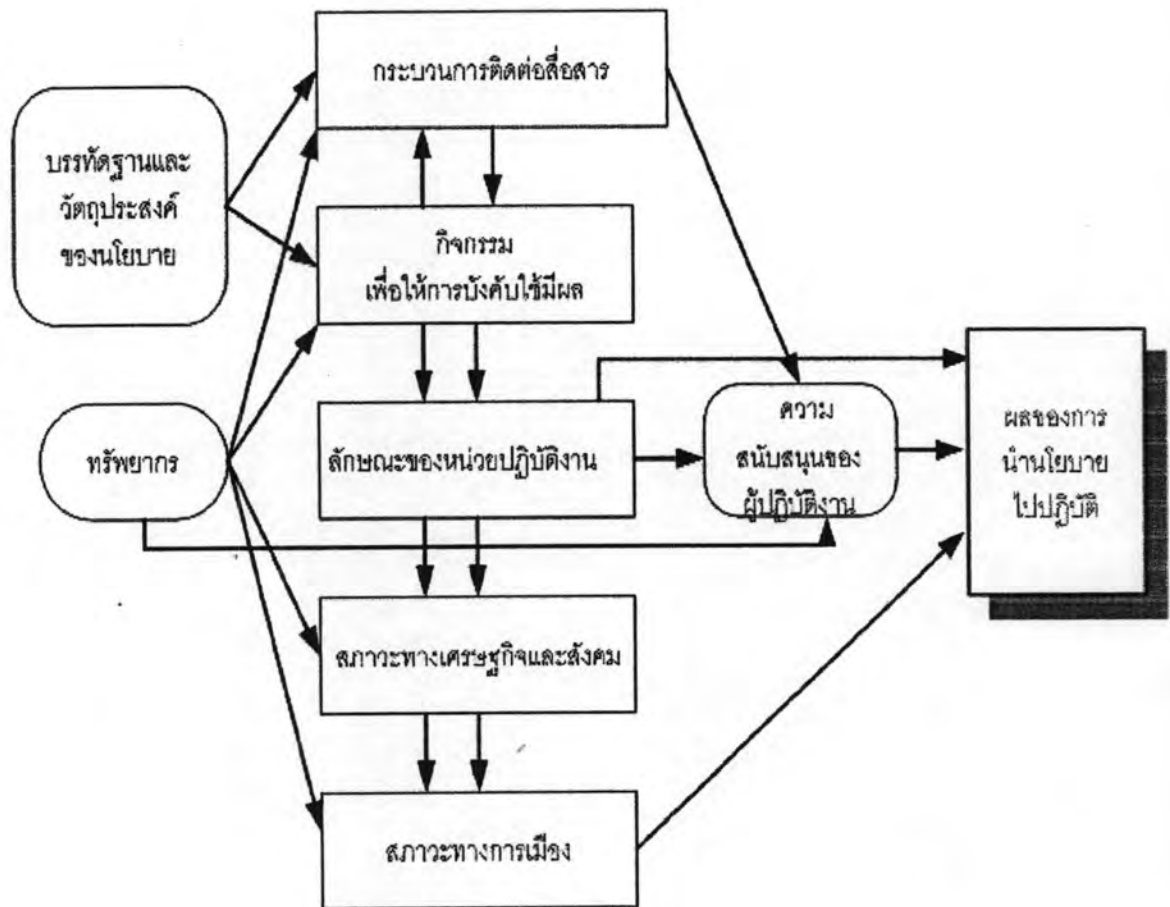
2.3.5 ตัวแบบทางด้านการเมืองผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ จากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเช่น งบประมาณ ทรัพยากร ให้แก่สังคมโดยฝ่ายการเมือง

แผนภูมิที่ 2.5 ตัวแบบทางด้านการเมือง



2.3.6 ตัวแบบทั่วไปตัวแบบนี้พัฒนามาจากหลายตัวแบบ ซึ่งตามตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ กระบวนการติดต่อสื่อสารสมรรถนะขององค์กร และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติงาน

แผนภูมิที่ 2.6 ตัวแบบทั่วไป



2.4 การประเมินผลนโยบาย

วิลเลียมส์ เอ็น ดันน์ ชี้ว่า การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานตามนโยบาย ว่าสนองความต้องการของสังคม สนองคุณค่าของสังคม และแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงมุ่งตอบปัญหาที่ว่า “หลังจากดำเนินการนโยบายแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่”

2.4.1 รูปแบบการประเมินผลนโยบาย

2.4.1.1 Policy Monitoring ประเมินขณะมีการดำเนินการตามนโยบาย

2.4.1.2 Input Monitoring ตรวจสอบการนำเอาทรัพยากรมาใช้

2.4.1.3 Activity / Process Monitoring ตรวจสอบผลการดำเนิน

กิจกรรมตามเวลาในแผนและตาม Work Flow

2.4.1.4 Output Monitoring ตรวจสอบผลผลิต ว่าตรงตามเป้าหมายที่
ได้กำหนดไว้ ระบบรายงาน, ระบบตรวจงาน

2.4.2 การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency Measurement) มุ่งเน้นเปรียบเทียบ
ต้นทุนค่าใช้จ่ายกับผลผลิตที่ได้รับ (Cost per unit of Output) การวัด
Productivity การวัด Cost Effectiveness

2.4.3 การวัดประสิทธิผล (Effectiveness evaluation)
นโยบายก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์หรือไม่

2.4.4 เกณฑ์

2.4.4.1 ประสิทธิผล : ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือ
เป้าหมายของนโยบาย

2.4.4.2 ประสิทธิภาพ : ความสามารถในการผลิตหรือให้บริการโดยมี
ต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด

2.4.4.3 ความพอเพียง : ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีความพอเพียง (Adequacy)

2.4.4.4 ความเป็นธรรม (Equity) : การกระจายตัวของผลการดำเนินงานที่
มีต่อประชาชนกลุ่มต่างๆในสังคมควรเท่าเทียมกัน

2.4.4.5 ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness)
ความสามารถของแต่ละทางเลือกในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ

2.5 การประเมินโครงการ

คำว่าประเมินผลโครงการ(Program Evaluation) เมื่อพิจารณาแล้วประกอบไปด้วย
การประเมิน (Evaluation) และโครงการ (Program) สมบัติ สุวรรณพิทักษ์⁵ ซึ่งเป็นผู้รวบรวม
ความหมายของการประเมินและกล่าวได้ดังนี้

Fink & Kosecoff การประเมิน หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจคุณค่า
ของโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการหาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับจุดมุ่งหมาย
กิจกรรม ผลผลิต ผลกระทบและค่าใช้จ่ายของโครงการ

⁵ สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, การประเมินโครงการ ทฤษฎีและการปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: กรมการศึกษานอก
โรงเรียน, 2531)

Scriven กล่าวว่า การประเมิน หมายถึง กิจกรรมที่ประกอบด้วยเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติโครงการ ซึ่งมีการประเมิน 2 ลักษณะ คือ

1. การประเมินผลย่อย (Format Evaluation) เป็นการประเมินโครงการในขณะที่กำลังดำเนินอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น
2. การประเมินผลสรุป(Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดจากโครงการเพื่อการสรุปรวมทั้งหมดและทำเมื่อโครงการกำลังจะสิ้นสุดหรือสิ้นสุดแล้ว

Rossi and Freeman กล่าวว่า การประยุกต์วิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อใช้ในการกำหนดแนวความคิด การออกแบบ การนำไปปฏิบัติและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นของโครงการ ขณะเดียวกันการประเมินรวมไปถึงการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ตัดสินใจและพัฒนา การวางแผน การตรวจสอบ เพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการด้านสุขภาพ การศึกษา สวัสดิการ และโครงการบริการประชาชนอื่นๆ ด้วย⁶

Rutman กล่าวว่า การประเมิน คือ กระบวนการประยุกต์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้เพิ่มความน่าเชื่อถือและความชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่แน่นอน⁷

Cronbach การประเมิน หมายถึง การพิจารณาอย่างเป็นระบบต่อเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้น และผลที่จะปรากฏต่อมาในภายหลัง จากการดำเนินโครงการ โดยการพิจารณานี้จะช่วยพัฒนาให้โครงการดีขึ้น รวมทั้งโครงการอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายๆกันด้วย⁸

Aspinwall กล่าวว่า ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า การประเมินคือ การกำหนดคุณค่าให้กับสิ่งต่างๆ ขณะเดียวกัน การประเมินก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจซึ่งไปถึงการตัดสินใจคุณค่าของกิจกรรมต่างๆ และการรวบรวม การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์บรรทัดฐานและคุณค่า⁹

อย่างไรก็ดี ความหมายที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปซึ่งโดยสรุป สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ ได้แก่ การประเมิน หมายถึง กระบวนการของการระบุและการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์

⁶ Rossi,P.H.,and Freeman,H.E, Evaluation : A Systematic Approach, 5thed. (USA:Publication Inc. ,1993)

⁷ Ruthman,L, Evaluation Research Methods, (USA: Sage Publication Inc., 1977)

⁸ Chonbach,L.J., and association, Toward Reform of Program Evaluation, 2rded. (USA: Jossey Bass Inc., 1981)

⁹ Aspinwall,K., Smikins,T., Wikinson,J.F., and McAuley, M.J., Managing Evaluation (USA: Chopman and Hall Inc., 1992)

และการทำรายงานสรุป เพื่อหาข้อสนทนาต่างๆ เสนอให้กับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจใช้ประกอบในการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆที่มีอยู่อย่างเหมาะสม¹⁰

นอกจากนี้การให้ความหมายของการประเมินอาจจะพิจารณาเฉพาะเจาะจงที่เป้าหมายสุดท้าย อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมิน ความหมายในลักษณะนี้สามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ

1. ความหมายที่เน้นในเรื่องคุณค่า (Value-centered definition) นิยามว่า การประเมินหมายถึง กระบวนการกำหนดคุณค่าหรือผลที่ได้รับของสิ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับเกณฑ์

2. ความหมายที่เน้นในเรื่องจุดประสงค์ (Objective-centered definition) กล่าวว่า การประเมิน คือ กระบวนการของการกำหนดความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

3. ความหมายที่เน้นในเรื่องตัดสินใจ (Decision-centered definition) นิยามว่า การประเมิน หมายถึง กระบวนการระบุ การเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

ประมาณที่แน่นอน

ประเมินผลโครงการ ย่อมกล่าวได้ว่า การประเมินผลของโครงการเป็นส่วนหนึ่งของงานทั้งหมดของโครงการ อย่างไรก็ตามมีการประเมินผลของโครงการในงานที่เกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ และการประเมินมีบทบาทสำคัญในงานขั้นตอนการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามและปรับปรุงงาน เช่นเดียวกันในขั้นตอนการประเมินผลของโครงการเอง การประเมินย่อมมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ¹¹

ประเภทของการประเมิน¹²

สต๊อฟเฟิลบีม ได้กำหนดประเด็นการประเมินออกเป็น 4 ประเภท ตามอักษรภาษาอังกฤษตัวแรกของ .CIPP Model. ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

¹⁰ สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, การประเมินโครงการ ทฤษฎีและการปฏิบัติ, อ่างแล้ว, หน้า 13.

¹¹ วิมลสิทธิ์ หรยางกูร, "การประเมินโครงการที่อยู่อาศัย" ว.ประชากรศาสตร์, 2,2 (มีนาคม30): 66-67.

¹² สุวิมล ตีรกานันท์, การประเมินโครงการ:แนวทางสู่การปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมการศึกษา, 2545)

1. การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation : C)

เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็นปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ เช่น โครงการอาหารเสริมแก่เด็กวัยก่อนเรียน เราจะต้องวัดสวนสูง และชั่งน้ำหนัก ตลอดจน ดู หิด เหนือกกลาก เกื้ออื่น ของเด็กก่อน

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I)

เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย / แผนงาน/โครงการซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือ มาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการแต่การประเมินผลแบบนี้มิได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

นอกจากนี้ สตีฟเฟิลบีมได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินดังนี้

1. การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็น การตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไป ตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การ ตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

จากข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการประเมินแบบ CIPP ทั้ง 4 ประการและประเภทของ การตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการ ตัดสินใจดัง

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการตัดสินใจ

ประเภทการประเมิน	ประเภทการตัดสินใจ
การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions)
การประเมินปัจจัยเบื้องต้น/ตัวป้อน (Input Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้าง (Structuring Decisions)
การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementating Decisions)
การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions)

2.6 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของนโยบาย หรือ ความล้มเหลวในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ¹³

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิด จากปัจจัยเหล่านี้

2.6.1 ลักษณะของนโยบาย

ประเภทของนโยบาย นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยมี โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จสูง กว่านโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ

¹³ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2548)

ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่าคุณนโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ

ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

ความชัดเจนของผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ยิ่งเห็นชัดมากโอกาสที่จะสำเร็จย่อมมีมาก

2.6.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ลักษณะต่างต่อไปนี้จะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

- ความชัดเจนของนโยบาย
- ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์
- สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ดัชนีชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน
- ความเที่ยงตรงในการถ่ายทอดวัตถุประสงค์ไปยังผู้ปฏิบัติ

2.6.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ตัวแปรต่อไปนี้ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบาย

นั้น ๆ

- ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล
- ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ
- การสนับสนุนจากสื่อมวลชน
- การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2.6.4 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจึงส่งผลสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

2.6.5 ความเพียงพอของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสพผลสำเร็จได้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่

2.6.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งต้องให้ความสนใจต่อลักษณะดังต่อไปนี้

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

2.6.7 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

- นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ ด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน
- ความขัดแย้งต่อค่านิยมของผู้ปฏิบัติ จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย
- ผลกระทบต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ

2.6.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- จำนวนจุดที่ต้องมีการตัดสินใจ
- ความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงาน
- การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

2.7 องค์กรที่ผลิตที่อยู่อาศัย

องค์กรที่ผลิตที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเช่นเดียวกับองค์กรของทั้งประเทศสามารถแบ่งเป็น 3 ภาคใหญ่ๆ ดังนี้คือ¹⁴

2.7.1 ภาครัฐบาล (Public sector) ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างขึ้นเองโดยหน่วยงานของรัฐบาลคือ

2.7.1.1 การเคหะแห่งชาติ เป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่เกี่ยวข้องกับการผลิตที่อยู่อาศัยสามารถแบ่งเป็น

- การก่อสร้างที่อยู่ใหม่ เป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการค้าโดยมีนโยบายการจำหน่ายในราคาถูก ได้แก่ เคหะชุมชนทั่วไป
- การปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยจากแหล่งเสื่อมโทรมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2.7.1.2 หน่วยงานเฉพาะของภาครัฐบาล เป็นการสร้างที่อยู่อาศัยให้พนักงานของหน่วยงานนั้นๆ เอง เช่นการสร้างแฟลตตำรวจ

2.7.2 ภาคเอกชน (Private sector) ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่ผลิตขึ้นมาโดยผู้ประกอบการเอกชนเป็นลักษณะธุรกิจซื้อขายเหมือนสินค้าประเภทหนึ่งเช่นโครงการหมู่บ้านจัดสรร

2.7.3 ภาคมหาชน (Popular sector) ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยเจ้าของเป็นผู้ดำเนินการเอง ในลักษณะครอบครัว ซึ่งมีมาตั้งแต่ดั้งเดิม กลุ่มประชากรที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยนี้มีตั้งแต่ผู้มีรายได้น้อยไปจนถึงผู้มีรายได้สูง ได้แก่

- ภาคที่ประชาชนสร้างที่อยู่อาศัยเองแบบเป็นทางการ เช่น การสร้างบ้านเอง
- ภาคที่ประชาชนสร้างที่อยู่อาศัยแบบไม่เป็นทางการ เช่นการเกิดชุมชนแออัด

¹⁴ กาญจนา พิทักษ์ธีระธรรม, "ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล," (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537)

2.8 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

2.8.1 แนวคิดของ Public Housing¹⁵

2.8.1.1 Glenn H. Beyer ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า Public Housing ไว้ดังนี้ “Public Housing โดยความหมายง่าย ๆ ก็คือผลผลิตที่ยุ่งยากซับซ้อน ประการแรกเป็นผลผลิตที่ใหญ่โตคงทนและถาวร มีสถานที่ที่ดัดแปลงและถูกใช้ในสถานที่ที่ถูกสร้างขึ้นมา เมื่อสร้างขึ้นมันจะอยู่ได้หลายปีจนกระทั่งไร้ประโยชน์ และมันเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน”

2.8.1.2 Encyclopedia Britanica ได้ให้ความหมายไว้ว่า “หมายถึงการแก้ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย เพื่อบริการให้แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาอย่างเพียงพอ ด้วยราคาคุณภาพที่พอเหมาะและทันสมัย”

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

โดยสรุปจากคำนิยามข้างต้น Public Housing หรืออาคารสงเคราะห์ คือการแก้ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งสภาพการไม่มีที่อยู่อาศัย และสภาพการมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะในราคาที่เหมาะสม

2.8.2 จุดเริ่มต้นของนโยบายที่อยู่อาศัย¹⁶

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

ทศวรรษที่ 50 (1950' s) ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศประสบกับภาวะการณ์ที่ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยสูงมาก รัฐบาลเยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยียม และ เนเธอร์แลนด์ ได้สร้างกรอบในการเร่งรัดการสร้างที่อยู่อาศัยโดยหลักการ “โครงการอุดหนุนอิฐและปูน” (Brick and Mortar Subsidies) ส่วนในทวีปยุโรปตะวันออก รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย “ที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน” (Housing for all Approach) ส่วน

¹⁵ ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516)

¹⁶ Urban Solutions BV Rotterdam, Housing Subsidies Which System for Thailand, (The Netherlands, 2004)

ประเทศในยุโรปตอนใต้ (กรีซ โปรตุเกส อิตาลี สเปน) นโยบายที่อยู่อาศัยมีความสำคัญน้อยกว่าประเด็นทางการเมืองด้านอื่น ๆ

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

การแทรกแซงและเป้าหมายของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ยังคงเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการเมืองเท่านั้นแต่บางครั้งความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร สังคมเศรษฐกิจ เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง โครงสร้างครอบครัว การย้ายถิ่นฐาน และการวางผังเมือง

2.8.3 ความจำเป็นในการอุดหนุน¹⁷

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยมีอยู่ในทุกประเทศโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ที่มี การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางสังคมและการเมือง ดังนั้นก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยรัฐจะต้องแสดงความชัดเจนว่าการเข้าไปแทรกแซงที่อยู่อาศัยนั้นจะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใด

(1) เพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชน

นโยบายด้านที่อยู่อาศัยในยุคต้นๆ เริ่มมาจากมาตรการป้องกันไฟและการส่งเสริมความปลอดภัยในชุมชน นโยบายด้านที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างหลักประกัน ว่าชุมชนเมืองจะเป็นชุมชนที่น่าอยู่สำหรับประชากรส่วนใหญ่และแม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้จะยังคงเป็นนโยบายด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันก็ตามแต่เมื่อเวลาผ่านไปที่อยู่อาศัยได้มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างลึกซึ้ง กว้างขวาง และมีความสำคัญยิ่งขึ้นเพราะมิใช่เพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเท่านั้น

(2) เพื่อยกระดับความยุติธรรมความเท่าเทียมกัน และความมีเสถียรภาพทางสังคม

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยเป็นหนทางเดียวที่สามารถแก้ไขปัญหาคือความไม่เท่าเทียมกันเรื่องรายได้ และการกระจายความมั่งคั่งในสังคมใดสังคมหนึ่ง ความมุ่งหมาย

¹⁷ Urban Solutions BV Rotterdam. Housing Subsidies Which System for Thailand.

ของการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย คือมุ่งลดความไม่เสมอภาค ความได้เปรียบเสียเปรียบจากการค้า
กำไรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในกลุ่มชนชั้น ประกอบกับการที่รัฐจะต้องจัดให้มีนโยบายด้าน
สวัสดิการสังคม จึงเป็นที่ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ

ในศตวรรษที่ 19 มีการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นครั้งแรก โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของนักธุรกิจชาวยุโรปผู้มั่งคั่งซึ่งมีความเชื่อว่าโครงการที่
อยู่อาศัยจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้คนงานได้พักอาศัยอยู่ในบ้านที่มีคุณภาพดี เนื่องจากพบว่า
การที่คนงานมีความสุขและมีสุขภาพดี ย่อมไม่ประท้วงหยุดงาน และทำงานได้มากขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติ โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่นับ
ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดประการเดียวที่จะสร้างสวัสดิการและป้องกันมิให้มีการจลาจลในชุมชน
เมืองในยุโรป รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและประเทศในกลุ่มสังคมนิยมในยุคนั้น มองว่าการมี
บ้านถือเป็นสิทธิของประชาชนไม่ใช่เป็นเพียงสินค้าชนิดหนึ่ง

(3) การแก้ไขปัญหาด้านนโยบายหรือความล้มเหลวของกลไกตลาด

นโยบายที่อยู่อาศัยสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ
เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน การลงทุนในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจใน
ระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค และเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคและที่
สำคัญคือ สามารถช่วยกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นของประชาชนได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ในทศวรรษที่ 70
(1970's) และ 80 (1980's) เมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในยุโรปตะวันออกเริ่มประสบภาวะถอย
รัฐบาลจึงได้กระตุ้นให้คนงานนับล้านเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และหนึ่งในมาตรการที่สำคัญ คือการ
พัฒนาบ้านราคาถูกในเมืองบริวารให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ในหลายประเทศครอบครัวที่ก่อสร้างตัวใหม่ มักประสบกับความยาก
ลำบากในการมีบ้านเป็นของตนเองครอบครัวเหล่านี้มีอาจแม้กระทั่งซื้อบ้านราคาถูกที่สุดได้ ทาง
เลือกที่ปฏิบัติได้แก่การยังคงอาศัยอยู่กับครอบครัวพ่อแม่ หรือสร้างบ้านในพื้นที่ ที่ไม่ได้รับอนุญาต
จากทางราชการ ขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชุมชนเมืองต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้ชัด
ว่าตลาดที่อยู่อาศัยกับ ตลาดแรงงาน มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก การให้อุดหนุนของรัฐ
นับได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มอุปทาน ที่อยู่อาศัยในราคาที่หาซื้อได้ในเมือง ดังนั้นสิ่งที่ต้อง
ทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกคืออะไรเป็นข้อจำกัดในการซื้อ หรือการมีบ้านของคนทั่วไปก่อนที่จะ
นำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

(4) การกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยนโยบายที่อยู่อาศัย

โดยปกติภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง จะให้ความสนใจนโยบายที่อยู่อาศัย
อย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมก่อสร้างใช้แรงงานจำนวนมาก ดังนั้นการกระตุ้นภาคการผลิตที่
อยู่อาศัยจึงเป็นการสร้างงานให้เพิ่มขึ้น และยังส่งผลต่อธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ ด้วย เช่นอุตสาหกรรม

ผลิตวัสดุก่อสร้าง การตกแต่ง และภูมิสถาปัตยกรรม เป็นต้นและอุตสาหกรรมก่อสร้างมีส่วนกระทบต่อระบบของประเทศระหว่าง 10-15% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ในช่วงระบบเศรษฐกิจถดถอยนั้น รัฐบาลมักเห็นว่าการกระตุ้นอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะกระตุ้นให้เกิดการผลิต และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้กลับคืนมารัฐบาลในยุคต้นๆของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจถือว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามหากอุตสาหกรรมก่อสร้างมีความร้อนแรงเกินไปก็อาจส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินได้เช่นกัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540

2.8.4 ประเภท หรือวิธีต่าง ๆ ในการอุดหนุน¹⁸

(1) อุดหนุนหน่วยงานผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนต่ำลง

- อุดหนุนค่าก่อสร้างหรือค่าพัฒนาสาธารณูปโภค
- อุดหนุนค่าแรง วัสดุ การจัดการ ค่าบริการชุมชน
- ให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาต่ำไปก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- แบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

(2) ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อหรือผู้เช่าที่อยู่อาศัย

- ให้เงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัย
- รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าในอัตราค่าเช่าต่ำ
- จ่ายเงินช่วยค่าเช่าที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- ให้ค่าไฟฟ้า น้ำประปาฟรี หรือคิดในอัตราต่ำ

(3) อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ

- รัฐอุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ค่าก่อสร้าง
- อุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย
- ค้ำประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย
- ผ่อนผันหรือขดเชยสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหา
- ระวังหรือการบังคับจํานอง

(4) ผ่านระบบภาษี

- กำหนดอัตราภาษีในอัตราลดลงในการซื้อขายที่อยู่อาศัย
- ลดอัตราภาษีโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

¹⁸ การเคหะแห่งชาติ, โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2548)

- นำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยมาหักภาษีได้
- กำหนดเพดานภาษีต่ำสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้สูงอายุ

(5) ควบคุมค่าเช่า ในบางประเทศรัฐควบคุมการกำหนดหรือการขึ้นค่าเช่าบ้าน

2.8.5 การเลือกวิธีการอุดหนุน

การแทรกแซงของรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยมีหลายรูปแบบในทางทฤษฎีสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ¹⁹

ระบบตลาดเสรี ระบบนี้ภาครัฐจะมีบทบาทน้อยที่สุดรัฐเป็นเพียงผู้บัญญัติกฎหมายและการบริหารระเบียบราชการเพื่อกับดูแลตลาดที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ระบบสังคมนิยม ระบบนี้ภาครัฐจะเข้ามาควบคุมตลาดอย่างสมบูรณ์ทั้งการวางแผนและการดำเนินงาน(ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในประเทศจีน ก่อนยุคการปฏิรูป)

ก่อนจะเลือกวิธีการอุดหนุนที่อยู่อาศัยนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงผลดังนี้²⁰

(1) ประสิทธิภาพ

การจะอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน การอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการอุดหนุน หากหน่วยงานการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจะสูง การอุดหนุนสินเชื่อผ่านหน่วยงานของรัฐอาจจะเกิดหนี้เสียสูงโดยสังเกตไม่ได้ในตอนแรก ปกติรัฐจะเป็นผู้ดูแลความเสี่ยงทางเครดิตที่มีปัญหาเพราะรัฐไม่สามารถเข้มงวดเท่าเอกชน

(2) ความคุ้มค่า

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

¹⁹ Urban Solutions BV Rotterdam, Housing Subsidies Which System for Thailand,

²⁰ การเคหะแห่งชาติ, โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร,

(3) การบิดเบือนตลาด

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

2.9 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

2.9.1 จุดเริ่มต้นของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทยเริ่มจากการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามลำดับดังนี้

2.9.1.1 ปี พ.ศ. 2483 จัดตั้งกองเคหสถานสงเคราะห์กรมประชาสงเคราะห์ มีหน้าที่ดังนี้

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

2.9.1.2 ปี พ.ศ.2485 ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยดังนี้

- ให้อุปยเงินไปสร้างบ้านในที่ดินของตนเอง
- สร้างบ้านพร้อมที่ดินให้เช่าซื้อ
- สร้างบ้านให้เช่า

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

2.9.1.3 ปี พ.ศ. 2496 ออกพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม Public Housing และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยสมควรแก่สภาพ มีขอบเขตของงานดังนี้

- ให้เช่าที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง
- ให้กู้เพื่อซื้อที่ดินหรืออาคาร ซ่อมแซมอาคาร ใต้ถุนจ่านอง
- ทำการซื้อสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายหรือให้เช่าซื้อแก่ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง
- รับจำนำหรือจำนองทรัพย์สินเพื่อประกันเงินกู้ยืม
- รับฝากเงินประจำมีกำหนดตั้งแต่สองปีขึ้นไป

2.9.1.4 ปี พ.ศ. 2503 ได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลกรุงเทพ เพื่อทำหน้าที่รื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ โดยเริ่มปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม แห่งแรกบริเวณหน้ากรมทางหลวงในปีพ.ศ. 2503 และบริเวณท่าवासกรีในปี พ.ศ. 2504 และบริเวณปากคลองพระโขนงในปีพ.ศ. 2508

2.9.1.5 ปี พ.ศ. 2515 ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อรวมงานทางด้านอาคารสงเคราะห์จากทั้ง 4 หน่วยงาน เข้ามาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

2.9.2 รูปแบบของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยของรัฐบาลที่ผ่านมามีพอจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ หลัก ดังนี้

(1) การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำลังดำเนินการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนตลอดมาทางด้านการเงิน ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

ตารางที่ 2.2 แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ

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

(2) การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

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

จากการศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
ได้เสนอแนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยจากภาครัฐดังนี้

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

- ระบบคูปอง(Coupon) เป็นการอุดหนุนโดยผ่านระบบการใช้คูปองกระจายให้แก่
ผู้มีรายได้น้อยเพื่อนำไปเป็นส่วนลดให้การเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยจากภาครัฐเอกชนหรือรัฐได้อีกต่อ
หนึ่ง

- ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นกระบวนการที่ยกเว้น หรือให้สิทธิประโยชน์ทาง
ภาษีแก่ผู้ผลิตหรือซื้อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

- อุดหนุนด้านต้นทุนเงินกู้หรือดอกเบี้ย เป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคในการจัดหาเงินทุนต้นทุนต่ำ หรือลดภาระดอกเบี้ยโดยจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้รายได้น้อย ซึ่งดอกเบี้ยจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำอัตราดอกเบี้ยกว่าทั่วไปของสถาบันการเงิน

2.10 นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ²¹

2.10.1 Singapore

มีระบบการปกครองที่มีการวางแผนแบบจากบนลงล่างและอำนาจการปกครองแบบเบ็ดเสร็จของรัฐบาล ครอบคลุมการพัฒนาเมืองและการเข้ายึดครองที่ดิน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัด นโยบายที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยจึงเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในการหาเสียง นอกจากนี้รัฐบาลสิงคโปร์ยังคาดหวังว่าจะใช้การพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นชนวนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมือง ในประเทศสิงคโปร์มีที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐเท่ากับ 85% ของที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ

หน่วยงาน

The Housing Development Board (HDB)

จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1960 โดยมีหน้าที่หลักคือผลิตที่อยู่อาศัยจำนวนมากในระยะเวลาที่รวดเร็ว

The Central Provident Fund (CPF)

คือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่จัดเก็บเงินออมเพื่อช่วยลูกจ้างไว้ใช้หลังเกษียณ โดยเก็บเงินรายเดือนในอัตรา 30% ของเงินเดือน ซึ่งครึ่งหนึ่งเก็บจากนายจ้างและอีกครึ่งจากลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 55 ปี

ลักษณะการอุดหนุน

ด้านอุปทาน HDB จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปแบบเงินกู้จาก CPF และเงินช่วยเหลือให้เปล่าในการสร้างที่อยู่อาศัยบางประเภท นอกจากนี้ยังได้รับเงินช่วยเหลือเป็นรายปีจากรัฐบาลเพื่อครอบคลุมในส่วนที่ขาดทุนจากการประกอบการ

ด้านอุปสงค์ ผู้บริโภคจะได้รับการช่วยเหลือจาก CPF คราวเรือนสามารถใช้เงินออมจากบัญชีของพวกเขาใน CPF มาใช้ในการซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อจ่ายเงินดาวน์ 20% ของราคาที่อยู่อาศัยทั้งของรัฐและเอกชน โดยสามารถเลือกให้บัญชีของสมาชิกในครอบครัวมากกว่า 1 บัญชี นอกจากนี้ลูกค้าของ HDB ยังสามารถกู้เงินได้มากสูงสุดถึง 80% ของราคาที่อยู่อาศัย โดยอัตราดอกเบี้ยจะถูกตรึงไว้มากกว่า 0.1% ของดอกเบี้ย CPF ซึ่งโดยปกติแล้วจะต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์ประมาณ 2%

²¹ Urban Solutions BV Rotterdam, Housing Subsidies Which System for Thailand.

โครงการเปลี่ยนผู้เช่าเป็นผู้ซื้อ : เป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยผู้มีรายได้น้อยจะได้รับส่วนลดในการซื้อที่อยู่อาศัยที่พวกเขาเช่าอยู่ สูงสุด 30% ของราคาที่อยู่อาศัย และยังได้รับวงเงินกู้สูงสุด 100% ของราคาที่ดินแล้ว

ลักษณะเด่น

อยู่ที่ระบบการเงิน แหล่งเงินทุนที่รัฐบาลนำมาใช้สร้างที่อยู่อาศัยกับแหล่งเงินที่ประชาชนนำมาใช้ในการจัดหาที่อยู่อาศัยนั้นมาจากแหล่งเดียวกัน คือ The Central Provident Fund (CPF) ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิตและการบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กจะมีลักษณะเป็นการเช่าเท่านั้น ในขณะที่ที่อยู่อาศัยที่มีรูปแบบเหมาะสมกับการอยู่อาศัยเป็นครอบครัวจะเป็นการขาย ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ครัวเรือนมีความต้องการในการยกระดับที่อยู่อาศัยของตน

2.10.2 Hong Kong

ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐในฮ่องกงเริ่มขึ้นในปีค.ศ.1953 เกิดเหตุไฟไหม้ครั้งใหญ่ในฮ่องกง ประชากรมากกว่า 50,000 คนไม่มีที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาข้ามคืน ทำให้รัฐบาลฮ่องกงต้องเร่งจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมากนโยบายที่อยู่อาศัยในฮ่องกงไม่ได้เน้นไปที่ผู้มีรายได้น้อยเพียงอย่างเดียว เกือบครึ่งหนึ่งของคนฮ่องกงอาศัยอยู่ใน ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐซึ่งมีจำนวนเท่ากับ 44% ของที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ

หน่วยงาน

Hong Kong Housing Authority

จัดตั้งขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากโครงการ Ten-Year Housing Program ในปีค.ศ.1972 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 1.8 ล้านหน่วยในเวลา 10 ปี โดยมีการดำเนินงานที่เน้นผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งในภายหลังบทบาทขององค์กรก็มีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆโดยเน้นคุณภาพมากขึ้น โดยเฉลี่ยแล้ว Hong Kong Housing Authority จะผลิตที่อยู่อาศัยได้ 50,000 หน่วยต่อปี โดยการผลิต จะใช้การประมูลให้บริษัทก่อสร้างเอกชนเข้ามาดำเนินงาน โดย Hong Kong Housing Authority จะมีบทบาทเป็นเจ้าของที่ดินและการบริหารจัดการโครงการ

Hong Kong Housing Society

เป็นองค์กรอิสระบริหารจัดการเรื่องการเงินด้วยตนเอง

ลักษณะการอุดหนุน

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยของรัฐบาลฮ่องกงเน้นที่ด้านอุปทาน(ที่ดิน,ทุน) ในระยะแรก Hong Kong Housing Authority จะได้รับที่ดินมาจัดสร้างที่อยู่อาศัยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และ

สำหรับ Hong Kong Housing Society จะจ่ายเพียงครึ่งหนึ่งของราคาตลาด หลังจากปีค.ศ.1988 รัฐบาลก็ยังคงใช้การอุดหนุนในรูปแบบการลดต้นทุนที่ดิน ด้านการเงิน Hong Kong Housing Authority จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปเงินกู้ไม่มี ดอกเบี้ยระยะเวลา 40 ปี

ลักษณะเด่น

การที่รัฐบาล Hong Kong ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดของ Hong Kong ทำให้รัฐมี อำนาจสูงและมีแหล่งเงินทุน ที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์ต่างๆ นั้นจะถูกปล่อยขายโดยผ่านการ ประมูลให้ประชาชนในจำนวนที่จำกัดและมีข้อบังคับที่เข้มงวด การประมูลที่ดินของ Hong Kong นั้นทำรายได้อย่างมากตลอดรวมเป็นรายได้ร้อยละ 30 -40 ให้กับรัฐบาล ซึ่งถือเป็นรายได้จากที่ดินที่ สูงสุดแห่งหนึ่งในโลก

2.10.3 The Netherlands

การขาดแคลนที่อยู่อาศัยจากการถูกทำลายจากสงครามประกอบกับการหยุดสร้างที่อยู่ อาศัยในช่วงภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ต้องมีนโยบายกระตุ้นให้มีการ สร้างที่อยู่อาศัย

หน่วยงาน

Housing Corporation (Woningcorporaties) เป็นหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร โดยเงินที่ได้จากการดำเนินงานจะต้องนำกลับไปลงทุนในที่อยู่อาศัย

Central Housing Fund (CFV)

Social Housing Guarantee Fund (WSW) เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการด้านการเงิน แยกออกอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับ Non-profit housing corporation

ลักษณะการอุดหนุน

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ใช้นโยบายกระตุ้นการสร้างที่อยู่ อาศัยโดยการสนับสนุนด้านการเงินและเงินกู้แก่ Non-profit housing corporation ประกอบกับใช้ การควบคุมค่าเช่า เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัย ต่อมารัฐบาลเนเธอร์แลนด์ประสบกับปัญหา หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นจึงถอนการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยและส่งมอบหน้าที่ให้กับหน่วยงาน ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล

การอุดหนุนการก่อสร้าง (Besluit Woninggebonden Subsidies, BWS) รัฐบาลกลางจะ จัดสรรเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานท้องถิ่นตามความต้องการที่อยู่อาศัยและจำนวนที่อยู่อาศัย ที่มีอยู่ในตลาด

การอุดหนุนในส่วนค่าเช่า (Individual Huur Subsidie, HIS) เป็นการช่วยเหลือค่าเช่าที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยให้เงินช่วยเหลือสูงสุดถึงครึ่งหนึ่งของราคาค่าเช่ามาตรฐานด้านภาษี ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยของตนเองสามารถนำค่าใช้จ่ายในการซื้อบ้านมาใช้ลดภาษีเงินได้ของตน ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

ลักษณะเด่น

โครงสร้างที่โดดเด่นในการจัดการหน่วยงานจัดสรรที่อยู่อาศัยที่มีไซของภาครัฐ

โครงสร้าง Double guarantee

2.10.4 China

การจัดการที่อยู่อาศัยให้สมาชิกในสังคมอย่างเท่าเทียมกันเป็นหน้าที่ของรัฐตามหลักการขั้นพื้นฐานของระบอบสังคมนิยมที่ใช้กันอยู่ในประเทศจีน ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ของประเทศจัดสร้างโดยรัฐบาลจนกระทั่งมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ เรื่องที่อยู่อาศัยจึงถูกยกมาเป็นประเด็นหนึ่งในการปฏิรูป

หน่วยงาน

Housing Provident Fund เริ่มครั้งแรกที่เซี่ยงไฮ้ โดยนำรูปแบบมาจาก Provident Fund ของประเทศสิงคโปร์

Anju Development company เป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลทำหน้าที่ก่อสร้าง Anju Housing

ลักษณะการอุดหนุน

ในช่วงแรกการจัดการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยทำโดยภาครัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งรัฐต้องเสียเงินลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนสูงมาก

ผลจากการปฏิรูประบบเศรษฐกิจรัฐไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดการสร้างที่อยู่อาศัยอีกต่อไป มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนแห่งแรกซึ่งเกิดจากการแปรรูปมาจากหน่วยงานของรัฐ

โครงการ Anju Housing (Comfortable Housing) เป็นโครงการที่อยู่อาศัยที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กกว่า 4 ตารางเมตรต่อคน บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่นผ่าน Difficult Housing Office โดยการก่อสร้างของ Anju Development company หรือซื้อโครงการจากผู้ประกอบการเอกชน ซึ่งได้รับข้อยกเว้นด้านภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลยังจัดหาแหล่งเงินกู้ (Provident Fund) และที่ดิน ในราคาถูก ให้กับผู้ประกอบการเอกชน

นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการให้เงินซึ่งสามารถนำไปใช้ในการจัดการที่อยู่อาศัย เป็นโครงการที่เรียกว่า Housing Allowance Scheme

ลักษณะเด่น

จีนเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบสังคมนิยมการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในประเทศ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยสูงมาก จนกระทั่งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ประเทศจีนได้มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนไปโดยการแปรรูปที่อยู่อาศัย ขายที่อยู่อาศัยที่มีอยู่เดิมให้กับผู้เช่าในราคาถูก การลดการลงทุนของภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัย การอุดหนุนด้านอุปสงค์ เปลี่ยนจากการสร้างเป็นการอุดหนุนที่อยู่อาศัยด้านผู้ซื้อโดยมี Housing Provident Fund เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน

2.10.5 Sweden

ระบบที่อยู่อาศัยในสวีเดนตั้งอยู่บนพื้นฐานในเรื่องความสามารถในการจ่ายและนโยบายที่เป็นกลาง ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเหมือนกับประเทศอื่นๆ ในยุโรปคือเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและความขาดแคลนที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ปัจจุบันมี ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐเท่ากับ 22% ของที่อยู่อาศัยทั้งประเทศ

หน่วยงาน

The Stanes Bostadsfinansierings Aktie Bolag (SBAB) เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาล Municipal Not-For-Profit Housing Organization เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาและบริหารที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐขึ้นตรงกับเทศบาล แข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนในตลาดที่อยู่อาศัย Housing Cooperatives (HSB or Riksbyggen) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดหา ที่อยู่อาศัยที่ของรัฐบาลปัจจุบันมีบทบาทเกือบครึ่งหนึ่งของตลาดที่อยู่อาศัย

ลักษณะการอุดหนุน

เป็นการอุดหนุนด้านอุปสงค์ทั้งผู้เช่าและผู้ซื้อบ้าน ในรูปแบบการอุดหนุนด้านดอกเบี้ยผ่านทาง SBAB

ส่วนด้านอุปทานนั้นหน่วยงานที่จัดหา ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐจะต้องแข่งขันกับในตลาดที่อยู่อาศัยในเงื่อนไขเดียวกับผู้ประกอบการเอกชน

ลักษณะเด่น

เป็นประเทศที่มีค่าก่อสร้างสูงสุดในยุโรป

2.10.6 United Kingdom

ในยุคแรกรัฐบาลอังกฤษลงทุนใน ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐในรูปแบบของที่อยู่อาศัยประเภทเช่า โดยใช้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น และ Housing Corporation เป็นผู้จัดหา จนกระทั่งยุคของนายกรัฐมนตรี Thatcher ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยการส่งเสริมความ

เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยโดยอนุญาตให้ผู้เช่าสามารถซื้อที่อยู่อาศัยที่ตนเช่าอยู่ และจูงใจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแปรรูปที่อยู่อาศัยแบบเช่าของตนให้เป็นบริษัทเอกชน

หน่วยงาน

Housing Corporation เป็นหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไร ไม่ต้องเสียภาษี

ลักษณะการอุดหนุน

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษถูกตีกรอบเฉพาะที่เป็นการเช่าเท่านั้น บริษัท, สหกรณ์ และผู้ให้เช่าเอกชน เคยได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่เรียกว่า Social Housing Grant แต่ในเวลาต่อมาประเทศอังกฤษมีความจำเป็นต้องลดการลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยทำให้การดำเนินงานของ Housing Corporation ต้องปรับเปลี่ยนไปในเชิงการพาณิชย์มากขึ้นและมีความเป็นอิสระต่อการเมืองมากขึ้น

ลักษณะเด่น

รัฐบาลอังกฤษไม่แสดงบทบาทใดๆ ในการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง

2.10.7 Denmark

การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยในเดนมาร์กเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงประมาณปี 1950 โดย Not-For-Profit Housing Sector เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งผลิตได้ประมาณ 20% ของ Housing Stock

หน่วยงาน

Not-For-Profit Housing Association ไม่ได้เป็นหน่วยงานในส่วนของภาครัฐและมีความแตกต่างจาก rental sector ในเรื่องของความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย, การได้รับการอุดหนุน และสิทธิพลที่มีต่อผู้เช่า Not-For-Profit Housing Association ไม่ได้สร้างที่อยู่อาศัยในกลุ่มเป้าหมายใดโดยเฉพาะ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่มี Housing Stock อยู่ในมือจะมอบอำนาจให้ Not-For-Profit Housing Association จัดสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัย

ลักษณะการอุดหนุน

รัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองท้องถิ่น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐโดยการให้เงินอุดหนุนตามค่าก่อสร้างที่กำหนดโดย Housing & Urban Affair จนกระทั่งปีค.ศ.1997 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการให้ความช่วยเหลือในสัดส่วนที่สูงขึ้นของการอุดหนุนดอกเบี้ยและระยะเวลาการผ่อนชำระเงินกู้

ลักษณะเด่น

ประเทศเดนมาร์กมีตลาดทุนซึ่งมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีกับระบบการเงินที่อยู่อาศัย

2.10.8 France

เริ่มแรกรัฐบาลฝรั่งเศสใช้การอุดหนุนในรูปแบบการอุดหนุนค่าก่อสร้างผ่านทาง FNAH ต่อมารัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ชื่อว่า Low Cost Housing for the Working Class (HLM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางผังเมืองใหม่ในย่านใจกลางเมือง ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้มีนโยบายการกระจายอำนาจหน้าที่การจัดการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยจึงตกอยู่ที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น

หน่วยงาน

National Fund for the Improvement of Housing (FNAH)

HLM Organization เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย Low Cost Housing for the Working Class รวมถึงบริหารจัดการ the PLA (Assisted Rental Loan)

ลักษณะการอุดหนุน

HLM จะให้การอุดหนุนเงินกู้ระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำให้กับหน่วยงานที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

ด้านผู้ซื้อ มีสองประเภทคือ 1. Housing Allowance (AL) ประกอบด้วย a family allowance (ALF) และ a social allowance (ALS) 2. Personal Housing Benefit (APL) ที่สามารถนำไปใช้กับที่อยู่อาศัยทุกประเภท

ลักษณะเด่น

ระบบการเงินที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยมีลักษณะคล้ายประเทศสิงคโปร์คือใช้กองทุนที่นำเงินส่วนหนึ่งมาจากนายจ้างและอีกส่วนมาจาก Social Fund

2.10.9 Germany

หน่วยงาน

Bausparkassen เป็นช่องทางสำคัญในเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศเยอรมัน เป็นระบบปิดการทำงานแยกออกจากตลาดทุน

ลักษณะการอุดหนุน

ในประเทศเยอรมันมีระบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยด้านผู้บริโภครวมสามระบบคือ

1. ระบบที่ 1 จัดหาเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ โดยพิจารณาจากสถานะภาพครัวเรือน
2. ระบบที่ 2 จูงใจให้ประชาชนในระดับรายได้ที่สูงขึ้นมาซื้อบ้านเป็นของตนเอง ผ่านทางเงินกู้และเงินอุดหนุน
3. ระบบที่ 3 พิจารณาเป็นกรณีๆไป ในการอุดหนุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง

2.10.10 Sri-Lanka

หน่วยงาน

National Housing Development Authority (NHDA) จัดตั้งขึ้นในช่วงยุค 70 มีความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย และได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทครั้งใหญ่ในช่วงยุค 80 ไปเป็นผู้จัดหาสาธารณูปโภค จนกระทั่งการเข้ามาของ PA NHDA ก็ได้กลับมาทำหน้าที่ผู้จัดหาที่อยู่อาศัยเหมือนเดิม

NHB (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) จัดตั้งขึ้นในปีค.ศ.2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

ลักษณะการอุดหนุน

1978 – 1983 100,000 Houses programme (conventional provider based settlement development) ผลการดำเนินงานโครงการจนกระทั่งปีค.ศ.1984 มีที่อยู่อาศัยที่สร้างตามโครงการนี้เพียง 8,500 หน่วย โดยส่วนมากผู้อยู่อาศัยเป็นผู้มีรายได้ปานกลางถึงกลางค่อนข้างสูงซึ่งไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย

1984 – 1989 One Million Houses Programme (innovative support based settlement development) มีเป้าหมายเพื่อลดการแทรกแซงโดยตรงของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือให้ประชาชนพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนผ่านทางเงินกู้ ใช้ได้กับที่อยู่อาศัยของทั้งภาครัฐและเอกชน

1989 – 1994 One Point Five Million Houses Programme (also support based development)

1994 – present National Housing Programme (provider based settlement development) เป็นนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่ชื่อว่า People's Alliance (PA) ซึ่งหันกลับไปใช้นโยบายแบบ provider base

2.11 สภาพแวดล้อมที่ส่งผลกับการดำเนินงานตามนโยบายที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

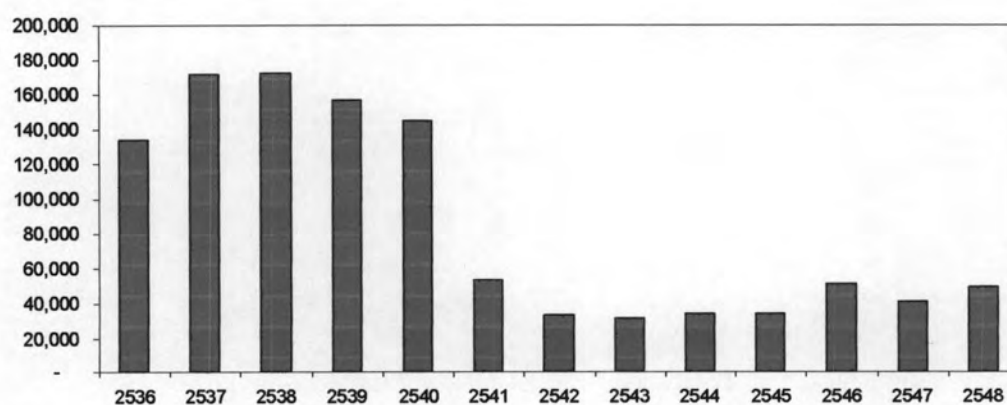
การศึกษานโยบายจะต้องมีการศึกษาสภาพแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกับการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งก็คือตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ ปริมาณที่อยู่อาศัยในตลาด ราคาวัสดุก่อสร้าง ตลอดระยะเวลาดำเนินงานโครงการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.11.1 จำนวนที่อยู่อาศัยสร้างใหม่²²

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนที่อยู่อาศัยสร้างใหม่ในช่วงปีพ.ศ.2536-2548

ปี(พ.ศ.)	จำนวนที่อยู่อาศัยสร้างใหม่
2536	134,066
2537	171,254
2538	172,419
2539	156,765
2540	145,355
2541	53,654
2542	33,382
2543	32,020
2544	34,023
2545	34,035
2546	50,594
2547	40,752
2548	49,000

แผนภูมิที่ 2.7 แสดงจำนวนที่อยู่อาศัยสร้างใหม่ในช่วงปีพ.ศ.2536-2548



²² ศูนย์ข้อมูลวิชาการที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์. จำนวนที่อยู่อาศัยสร้างใหม่.

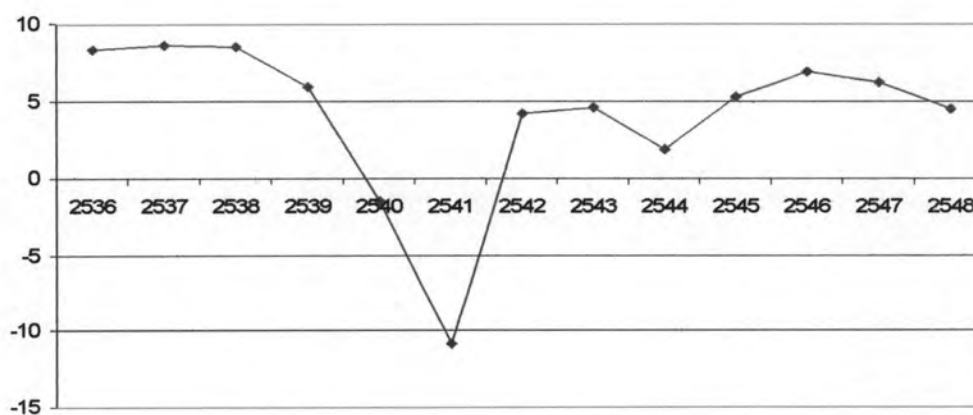
แหล่งที่มา: www.ghbhomecenter.com [16 มิถุนายน 2549]

2.12.2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ²³

ตารางที่ 2.4 แสดงการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในช่วงปีพ.ศ.2536-2548

ปี(พ.ศ.)	GDP
2536	8.4
2537	8.6
2538	8.5
2539	5.9
2540	-1.4
2541	-10.8
2542	4.2
2543	4.6
2544	1.9
2545	5.3
2546	6.9
2547	6.2
2548	4.5

แผนภูมิที่ 2.8 แสดงการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในช่วงปีพ.ศ.2536-2548



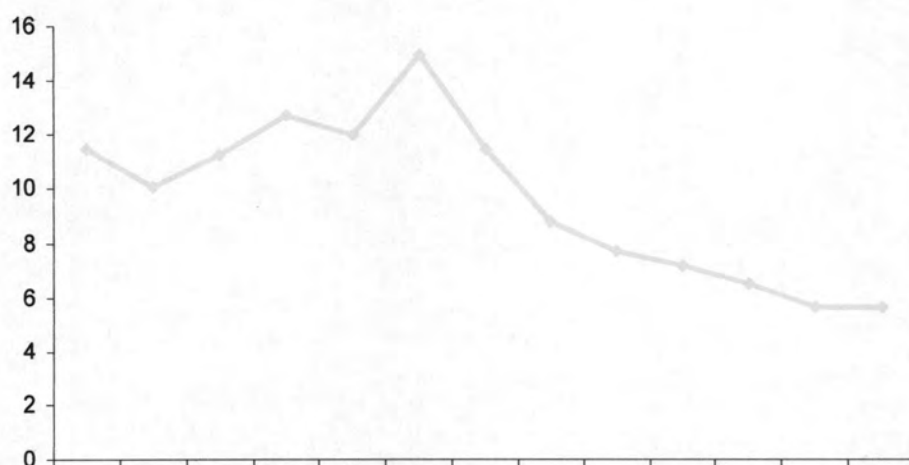
²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ. แหล่งที่มา: www.nesdb.go.th [16 มิถุนายน 2549]

2.12.3 อัตราดอกเบี้ย²⁴

ตารางที่ 2.5 แสดงการอัตราดอกเบี้ยในช่วงปีพ.ศ.2536-2548

ปี(พ.ศ.)	อัตราดอกเบี้ย
2536	11.5
2537	10.06
2538	11.25
2539	12.75
2540	12
2541	15
2542	11.5
2543	8.8
2544	7.75
2545	7.2
2546	6.55
2547	5.7
2548	5.7

แผนภูมิที่ 2.9 แสดงการอัตราดอกเบี้ยในช่วงปีพ.ศ.2536-2548



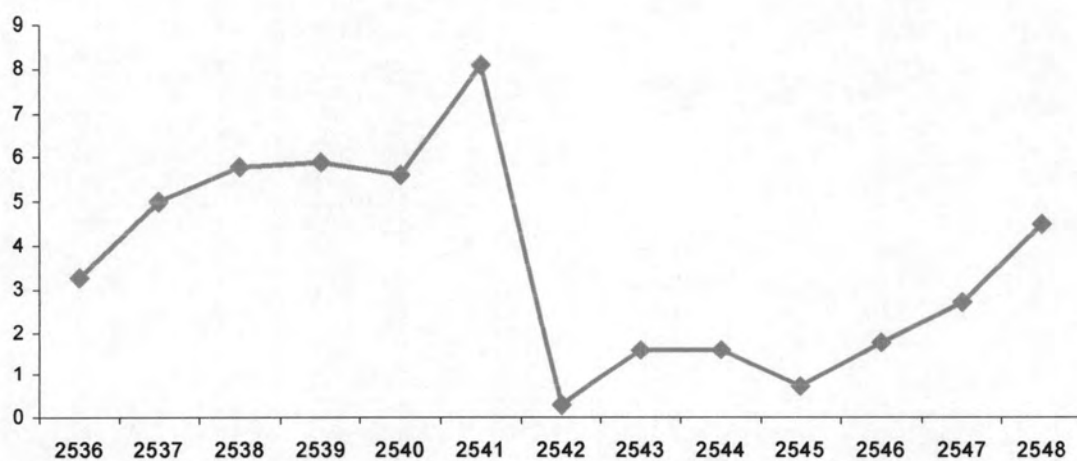
²⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย. อัตราดอกเบี้ย. แหล่งที่มา: www.bot.or.th[18 มิถุนายน 2549]

2.12.4 อัตราเงินเฟ้อ²⁵

ตารางที่ 2.6 แสดงการอัตราเงินเฟ้อในช่วงปีพ.ศ.2536-2548

ปี(พ.ศ.)	Inflation
2536	3.3
2537	5
2538	5.8
2539	5.9
2540	5.6
2541	8.1
2542	0.3
2543	1.6
2544	1.6
2545	0.7
2546	1.8
2547	2.7
2548	4.5

แผนภูมิที่ 2.10 แสดงการอัตราเงินเฟ้อในช่วงปีพ.ศ.2536-2548



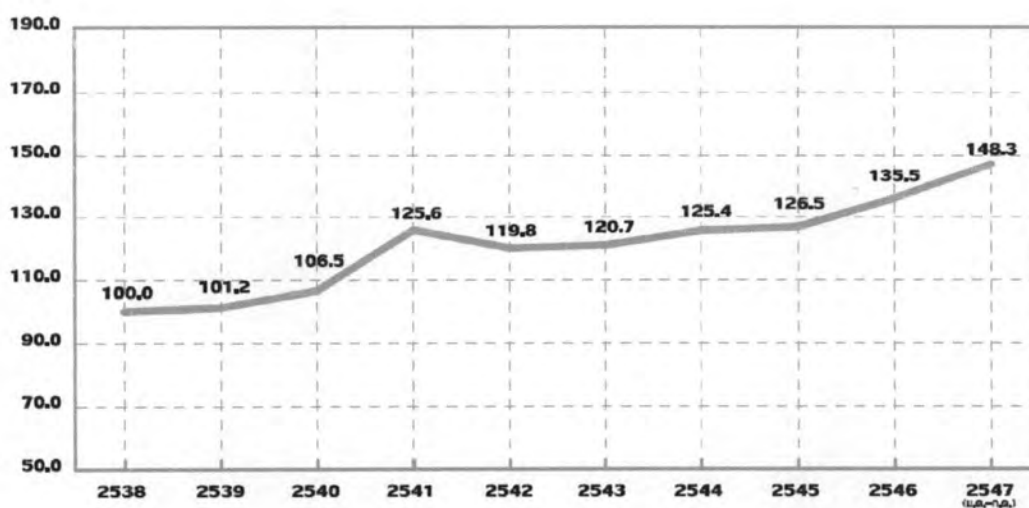
²⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย. อัตราเงินเฟ้อ. แหล่งที่มา: www.bot.or.th [18 มิถุนายน 2549]

2.12.5 ดัชนีรวมวัสดุก่อสร้าง²⁶

ตารางที่ 2.7 แสดงดัชนีรวมราคาวัสดุก่อสร้างในช่วงปีพ.ศ.2538-2547

ปี(พ.ศ.)	ดัชนีรวมราคาวัสดุก่อสร้าง
2538	100.0
2539	101.2
2540	106.5
2541	125.6
2542	119.8
2543	120.7
2544	125.4
2545	126.5
2546	135.5
2547	148.3

แผนภูมิที่ 2.11 แสดงดัชนีรวมวัสดุก่อสร้างในช่วงปีพ.ศ.2538-2547



²⁶ ศูนย์ข้อมูลวิชาการที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์. ดัชนีรวมราคาวัสดุก่อสร้าง.
แหล่งที่มา: www.ghbhomecenter.com [16 มิถุนายน 2549]

2.12 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.12.1 การศึกษาทัศนคติ และความต้องการของประชาชนที่มีต่อโครงการบ้านเอื้ออาทร²⁷ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สํารวจจากผู้ได้สิทธิในการซื้อ และผู้ไม่ได้สิทธิในการซื้อทั้งในกลุ่มบ้านเดี่ยวและกลุ่มอาคารชุดในปี 2546

พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการโดยรวม นอกจากนั้นยังมีความเชื่อมั่นว่าจะได้บ้านอย่างแน่นอนเนื่องจากเป็นโครงการของการเคหะแห่งชาติ

ปัจจัยที่มีผลต่อการจองบ้านเดี่ยวของกลุ่มตัวอย่าง คือ ความต้องการได้บ้านและที่ดินเป็นของตัวเอง ภายใต้การพิจารณาว่ามีการคมนาคมที่สามารถเดินทางไปถึงได้ แม้ว่าจะมีระยะทางไกล ในขณะที่ผู้ตัดสินใจเลือกอาคารชุด มีเหตุผลหลักจากทำเลที่ใกล้กับทำเลที่ใกล้กับแหล่งงานเป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังพบว่าในกลุ่มผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิในอาคารชุดจำนวนไม่น้อยประสงค์จะเปลี่ยนไปจองบ้านเดี่ยวมากกว่า โดยเหตุผลที่ไม่ได้จองบ้านเดี่ยวก่อนเนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้ เนื่องจากมีผู้จองจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการประมาณการความต้องการที่แท้จริงของอาคารชุด เพื่อมิให้มีการสร้างเกินความต้องการ

สำหรับทัศนคติต่อบ้านเดี่ยว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ แม้ว่าจะมีพื้นที่จำกัด กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่าจะต้องมีการต่อเติมในส่วนครัวและต้องติดเหล็กดัดเพิ่มสำหรับอาคารชุดพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ยังไม่มีครอบครัวมีความพึงพอใจ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่มีครอบครัวแล้วเห็นว่ามีพื้นที่ค่อนข้างจำกัด

ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งส่งผลในทางลบต่อความเข้าใจ ความคาดหวัง และภาพลักษณ์ที่ดีต่อโครงการฯ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงควรเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นผ่านช่องทางสื่อสารรูปแบบต่างๆ ตลอดจนดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อให้โครงการบ้านเอื้ออาทรสามารถตอบสนองความต้องการ และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนต่อไป

2.12.2 การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้าน โครงการบ้านเอื้ออาทร²⁸ โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สํารวจจากผู้จองบ้านเอื้ออาทร และผู้ได้สิทธิจากการจับสลากโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสามในปี 2546

²⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การศึกษาทัศนคติ และความต้องการของประชาชนที่มีต่อโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: 2546)

²⁸ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: 2546)

- ภาพรวมของความพึงพอใจของผู้จองที่ได้รับบริการจากการเคหะแห่งชาติในกระบวนการเปิดจองและจับสลากอยู่ที่ระดับพอใจ

- ความพึงพอใจในกระบวนการส่งมอบอาคาร พบว่า ในเรื่องของการแจ้งข่าวสาร การทำนิติกรรม การติดต่อสถาบันการเงิน ราคาบ้านและการผ่อนชำระ การออกแบบบ้าน และระบบสาธารณูปโภคของโครงการ อยู่ในระดับพอใจ แต่ในเรื่องของ ความประณีตในการก่อสร้าง และเรื่องระบบขนส่ง ที่ยังไม่พึงพอใจ

2.12.3 การสำรวจทัศนคติ และความพึงพอใจในโครงการบ้านเอื้ออาทรใน²⁹ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำรวจจากกลุ่มผู้อยู่อาศัยแล้วและผู้ที่ได้สิทธิแต่ยังมีได้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสามในปี2547

พบว่าความพึงพอใจต่อโครงการในเรื่อง ความมั่นคงในชีวิต คุณภาพชีวิตโดยรวม คุณภาพของชุมชน คุณภาพของที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อยู่ในระดับพอใจ แต่ในเรื่องการใช้เวลาพักผ่อนที่บ้านและการใช้เวลาร่วมกับครอบครัว ยังไม่พึงพอใจ

2.12.4 การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองสิทธิโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยสถาบันวิจัยสังคม³⁰ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากการสำรวจผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง ระยะที่1 และโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสามระยะที่2 ในปี2547

พบว่าระดับความพึงพอใจในเรื่อง การแจ้งข่าวสารการได้สิทธิ การทำนิติกรรม การติดต่อสถาบันการเงิน ราคาบ้านและการผ่อนชำระ อยู่ในระดับพอใจ ส่วนในเรื่องการตอบสนองข้อร้องเรียน การส่งมอบอาคาร การออกแบบอาคาร การก่อสร้าง ทำเลและที่ตั้งโครงการ ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง

2.12.5 การสำรวจความคาดหวังและความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายและผู้อยู่อาศัยที่มีต่อการบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทร³¹ โดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำรวจจากโครงการที่ก่อสร้างใหม่ 6 โครงการ ได้แก่ รังสิตคลองสาม คลองห้า

²⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสำรวจทัศนคติ และความพึงพอใจในโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: 2547)

³⁰ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองสิทธิโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: 2547)

³¹ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การสำรวจความคาดหวังและความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายและผู้อยู่อาศัยที่มีต่อการบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทร, (กรุงเทพฯ: 2548)

บางโหลง หัวหมาก ประชาานิเวศน์ และพิจิตร และโครงการที่นำอาคารคงเหลือมาขายในโครงการ บ้านเอื้ออาทร 5 โครงการ ได้แก่ บางพลี ออเงิน เขียงราย ลพบุรี และสระแก้ว ในปี 2548

พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการไม่เข้าอยู่ในโครงการ คือ ปัญหาการเดินทางไกลไม่สะดวก ความไม่พร้อมของผู้เช่าอยู่อาศัยเช่นตัวอาคารอยู่ระหว่างตกแต่ง การไม่มีแหล่งค้าขาย และขนาดห้องพักขนาดเล็กต้องการขยายเพิ่มเติม

ความพึงพอใจในบริการด้านต่างๆที่ได้รับในด้านความน่าอยู่ของชุมชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ความพร้อมด้านไฟฟ้า ความพร้อมด้านประปา ความพร้อมของถนนในชุมชนอยู่ในระดับมาก ส่วนความพึงพอใจในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความพร้อมด้านโทรศัพท์ ความพร้อมด้านบริการการเก็บขยะ การมีส่วนพักผ่อนหย่อนใจ รถรับจ้าง และการมีสถานที่ออกกำลังกายของเด็ก อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความพึงพอใจในด้าน การมีร้านค้า การมีร้านอาหาร และการมีสถานที่ออกกำลังกายสำหรับผู้ใหญ่อยู่ในระดับต่ำ

อัตราความพึงพอใจในบริการของผู้อยู่อาศัยเปรียบเทียบระหว่างโครงการก่อสร้างใหม่กับอาคารคงเหลือพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในโครงการก่อสร้างใหม่มากกว่าอาคารคงเหลือ

2.12.6 การวิจัยเพื่อประเมินผลการบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบบูรณาการ³² โดยศูนย์วิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สืบมาจาก หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชน ผู้รับจ้างบริหาร และผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร 13 โครงการ ในปี 2549

พบว่าผลการสำรวจผลการบริหารชุมชนด้านการบริหารกิจกรรมน้ำประปา ด้านการบริหารชุมชนด้านกายภาพสิ่งแวดล้อม ด้านการบริการผู้อยู่อาศัย อยู่ในระดับพอใจ แต่ด้านการจัดระเบียบชุมชนด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตสมาชิกชุมชนและสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร ยังไม่พึงพอใจ

ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยพบว่า ความพึงพอใจโดยรวม คุณภาพที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิตโดยรวม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอยู่ในระดับพอใจ ความพึงพอใจต่อชุมชนความน่าอยู่ของชุมชน ความเข้มแข็งของชุมชน ความมีวินัยของชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชน ความเอื้ออาทรในชุมชน อยู่ในระดับพึงพอใจ

³² ศูนย์วิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การวิจัยเพื่อประเมินผลการบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบบูรณาการ, (กรุงเทพฯ: 2549)

ความพึงพอใจต่อการบริหารชุมชน กิจกรรมและความช่วยเหลือจากการเคหะฯ และการบริหารชุมชนของผู้รับบริหาร อยู่ในระดับพอใจน้อย

2.12.7 การตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน³³ โดยศึกษาจากผู้อยู่อาศัยในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 3 โครงการได้แก่ โครงการพฤษภา 9 โครงการพฤษภา 11 และโครงการพฤษภา 12

พบว่าในเรื่องของการรับทราบของผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับเรื่องการลงทุน พบว่ากว่า ร้อยละ 90 ของผู้ที่อยู่ในโครงการไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการลงทุน และกว่าร้อยละ 80 ไม่ทราบด้วยซ้ำว่าโครงการที่ตนอาศัยอยู่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

ในเรื่องของผู้อยู่อาศัยพบว่าผู้อยู่อาศัยในโครงการส่วนใหญ่ร้อยละ 62.2 มีระดับรายได้อยู่ที่ 5,000-20,000 ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับกลุ่มเป้าหมายของโครงการบ้านเอื้ออาทร อัตราการผ่อนชำระส่วนใหญ่อยู่ที่ 3,000 – 6,000 บาท ระยะเวลา 25 ปี ซึ่งสูงกว่าโครงการบ้านเอื้ออาทร แต่ระยะเวลาสั้นกว่า

ในเรื่องความพึงพอใจพบว่าด้านรูปแบบโครงการผู้อยู่อาศัย ความเหมาะสมของจำนวนห้องน้ำ จำนวนห้องนอน การออกแบบบ้าน ความเหมาะสมของขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นของโครงการมีความพึงพอใจในระดับปานกลางถึงพอใจ แต่ในเรื่องคุณภาพของบ้าน รูปแบบวัสดุที่ใช้ตกแต่งบ้าน คุณภาพวัสดุก่อสร้าง คุณภาพงานก่อสร้าง ยังไม่พึงพอใจ

ในเรื่องความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวกประเภทสาธารณูปโภค อยู่ในระดับปานกลางถึงพอใจ ยกเว้นเรื่องความมิดชิดของการป้องกันกลิ่นที่ทิ้งขยะ และความพร้อมในกรณีไฟฟ้าขัดข้องยังไม่พึงพอใจ

เหตุผลที่เลือกโครงการส่วนใหญ่เลือกจากเหตุผลด้านราคามาเป็นอันดับแรก รองลงมาคือเรื่องทำเลที่ตั้งโครงการ รูปแบบ สิ่งอำนวยความสะดวก คุณภาพบ้าน ตามอันดับ

³³ อติเรก แสงใสแก้ว, “การตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)