

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: กรณีศึกษาการอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ



นายเสวี รณรงค์

ศูนย์วิทยพัทยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหะพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HOUSING SUBSIDIES FOR LOW-INCOME HOUSEHOLDS: A CASE STUDY OF
HOUSING SUBSIDIES THROUGH NATIONAL HOUSING AUTHORITY



Mr. Saree Ronnarong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Housing Development Program in Housing

Department of Housing

Faculty of Architecture
Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
: กรณีศึกษาการอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ

โดย

นายเสรี วรรณรงค์

สาขาวิชา

เคหการ

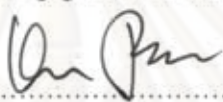
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี บุรณศิริ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นักวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

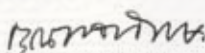


..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จุลาลัย)

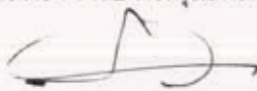
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



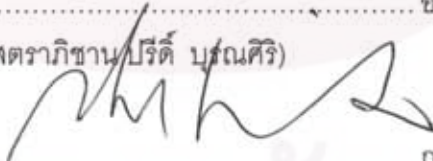
..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต)



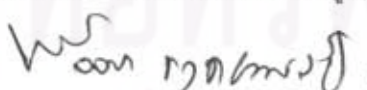
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี บุรณศิริ)



..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กิติติ พังปนพงศ์พิบูล)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(นายพัลลภ กฤตยานวัช)

ศูนย์วิจัยการศึกษาระดับปริญญาโท
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสรี วรรณรงค์: การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: กรณีศึกษาการอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ. (HOUSING SUBSIDIES FOR LOW-INCOME HOUSEHOLDS: A CASE STUDY OF HOUSING SUBSIDIES THROUGH NATIONAL HOUSING AUTHORITY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ.ดร. ฤกษ์ทิพย์ พานิชภักดิ์, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ศ.ภิกษา ปรีดี บุรณศิริ, 121 หน้า.

การอุดหนุนจากภาครัฐมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ถูกลงลักษณะและมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยรัฐได้ให้การอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมากกว่า 3 ทศวรรษ แต่ขาดการบันทึกและศึกษาทเรียนในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาพัฒนาการของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะฯ และศึกษาข้อดีข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 (2515-2519) จนถึงฉบับที่ 9 (2545-2549) รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานต่อไป

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะฯ มี 3 รูปแบบหลัก คือ รูปแบบที่ 1 รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของการเช่าอาคารพาณิชย์และอาคารพาณิชย์ เป็นรูปแบบปกติที่เกิดจากการศึกษาและนำเสนอของอนุมัติวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยการเคหะฯเอง มีการใช้ต่อเนื่องตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 5-8 ส่วนรูปแบบที่ 2 รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะฯไปดำเนินการ เป็นนโยบายเฉพาะกิจรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้การเคหะฯไปดำเนินการ มีการนำมาใช้ 2 ครั้งคือแผนฯฉบับที่ 3 ในสมัยรัฐบาล หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และแผนฯฉบับที่ 9 ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเป็นนโยบายประชานิยม สำหรับรูปแบบที่ 3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะฯ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นแนวคิดของรัฐบาล พลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 ทั้ง 3 รูปแบบมีวิธีการอุดหนุน 3 วิธี คือ 1) การอุดหนุนต้นทุนในส่วนค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 2) การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการจัดหาแหล่งเงินลงทุนดอกเบี้ยต่ำให้ และ 3) การอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก โดยแบ่งลักษณะโครงการออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ ซึ่งมีการดำเนินการในทุกช่วงแผน (2) โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดมีในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8 กลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนมี 3 กลุ่มรายได้ คือ กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก.มีในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8 กลุ่มรายได้ ก.มีในทุกช่วงแผน กลุ่มรายได้ ข.มีเฉพาะแผนฯฉบับที่ 3 และ 4 เท่านั้น โดยบางช่วงแผนจะมีสัดส่วนการอุดหนุนแตกต่างกัน ระหว่างโครงการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร/ปริมณฑลกับโครงการในภูมิภาค

ข้อดีข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ พบว่า รูปแบบที่ 1 เป็นกระบวนการดำเนินงานปกติ จึงง่ายต่อการนำไปปฏิบัติและสามารถวางแผนในระยะยาวได้ แต่รัฐบาลจะไม่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เนื่องจากดูเสมือนเป็นงานปกติของการเคหะฯ รูปแบบที่ 2 เป็นนโยบายประชานิยม ส่งผลให้ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวนมาก ส่งผลให้คะแนนนิยมของรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและหรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดการอุดหนุนทันทีก็ส่งผลให้การเคหะฯ ไม่สามารถดำเนินการต่อได้และต้องรับภาระทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานอย่างมากในเวลาต่อมา ส่วนรูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้การเคหะฯได้ใช้องค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอให้การเคหะฯแยกการดำเนินงานระหว่างโครงการตามภารกิจหลัก กับโครงการตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล เพื่อให้การเคหะฯสามารถดำเนินงานและพัฒนาตามภารกิจหลักได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนโครงการตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล การเคหะฯต้องศึกษาวิธีการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้เกิดผลลบน้อยที่สุด

ภาควิชา:.....เคหการ.....ลายมือชื่อนิติ:.....
สาขาวิชา:.....เคหการ.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก:.....
ปีการศึกษา:.....2552.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม:.....

5074264025 : MAJOR HOUSING

KEYWORDS: HOUSING SUBSIDIES / LOW-INCOME HOUSEHOLDS / NATIONAL HOUSING AUTHORITY

SAREE RONNARONG: HOUSING SUBSIDIES FOR LOW-INCOME HOUSEHOLDS: A CASE STUDY OF HOUSING SUBSIDIES THROUGH NATIONAL HOUSING AUTHORITY. PRINCIPAL ADVISOR: ASST. PROF. KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, PH.D., CO-ADVISOR: DISTINGUISHED SCHOLAR PREE BURANASIRI, 121 pp.

The aimed of this research is to investigate the development of housing subsidies for low-income households through the National Housing Authority, during the National Economic and Social Development Plans (NESDP) from the third (B.E. 2515-2519) to the ninth plans (B.E. 2545-2549) individuals were interviewed. The findings, are as follows:

There were three major types of housing subsidies for low-income households through the National Housing Authority. First, the government provided the costs of public utilities and facilities. This was a normal operation resulting from a study and a proposal of financial budgets to the government by the National Housing Authority. As for the second type, the government specified the units and amount of budgets of specific projects for the National Housing Authority to implement. This was applied twice —during the third NESDP plan under the government of M.R. Kukrit Pramoj and the ninth NESDP plan under the government of Pol. Lt. Col. Thaksin Shinawatra—to stimulate the economy and as a populist policy. Finally, regarding the third type of subsidies, the government specified a budget for the National Housing Authority to build as many housing units as possible, a concept of the government under the leadership of Gen. Kriengsak Chamananda in the fourth NESDP plan. Furthermore, all three types of subsidies consisted of three forms: 1) subsidies for the costs of public utilities and public facilities, 2) subsidies for interest by finding sources of loans with low interest rates, and 3) subsidies for loaning public land at low rates of rent. In addition, the subsidized housing projects can be divided into two categories: 1) new projects for sale or lease, which were carried out in all plans, and 2) improvement of slum areas. Finally, there were three groups of low-income individuals who received such subsidiaries.

As regards the strengths and weaknesses of each type of the subsidies, the findings revealed that the first type involved normal operations, so it facilitated implementation and long-term planning. While the second type was a populist policy that benefited a large number of people, but when there was a government change the subsidies were cut down and the National Housing Authority became unable to carry out its operations and had to subsequently bear great financial and operational burdens. Finally, the third type of subsidies comprised those that allowed the National Housing Authority to make full use of its knowledge on housing development.

Department :..... Housing.....Student's Signature :.....*S. Ronnarong*.....

Field of Study :.....Housing.....Principal Advisor's Signature.....*K. Panitchpakdi*.....

Academic Year :.....2009.....Co-Advisor's Signature :.....*Pree Buranasiri*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาและความช่วยเหลือเป็นอย่างดีของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คือ ผศ.ดร.กฤษณาทิพย์ พานิชภักดิ์ และ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี บุรณศิริ รวมทั้งอาจารย์บุษรา ศรีพานิชย์ ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการค้นคว้าวิจัย รวมทั้งได้ให้ความเอาใจใส่และติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอจนกระทั่งงานสำเร็จลุล่วงด้วยดี และขอขอบคุณท่านอาจารย์ทุกๆ ท่านที่ภาควิชาเคหการที่ได้ให้การสั่งสอนอบรมตลอดหลักสูตร

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ ประจำภาควิชาเคหการทุกท่านที่คอยอำนวยความสะดวกในการศึกษาเล่าเรียนตลอดหลักสูตร และเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดการเคหะแห่งชาติทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการค้นหาข้อมูล เอกสารต่างๆ สุดท้ายขอขอบคุณบิดามารดาและน้องๆทุกคนที่คอยให้กำลังใจตลอดเวลา

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	4
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย.....	5
2.2 นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	11
2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	19
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	23
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	23
3.2 กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา.....	25
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	26
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	27
3.5 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	29

บทที่ 4 การดำเนินงานและการอุดหนุนของรัฐบาลผ่านการเคหะแห่งชาติ	
ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 – 9.....	31
4.1 การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ.....	31
4.2 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3.....	32
4.3 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4.....	38
4.4 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5.....	43
4.5 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6.....	48
4.6 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7.....	57
4.7 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8.....	65
4.8 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9.....	73
4.9 เงินอุดหนุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเปรียบเทียบกับแผนฯ.....	80
4.10 กรอบเงินอุดหนุนต่อเงินลงทุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาล.....	82
4.11 การจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่แล้วเสร็จในแต่ละช่วงแผนฯ.....	83
4.12 การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ.....	84
บทที่ 5 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ.....	86
5.1 กรอบแนวคิดในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย.....	86
5.2 ลักษณะและรูปแบบการอุดหนุน.....	86
5.3 พัฒนาการการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ.....	89
5.4 การเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่อุดหนุน.....	111
5.5 ข้อดี / ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ.....	112
5.6 สรุป.....	114
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	115
6.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา.....	115
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	117
6.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป.....	117
รายการอ้างอิง.....	119
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	121

สารบัญญัตินี้

ตารางที่		หน้า
ตารางที่ 1.1	แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ.....	1
ตารางที่ 1.2	การสนับสนุนจากภาครัฐตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา.....	2
ตารางที่ 4.1	สรุปเป้าหมายโครงการปี 2531-2534.....	50
ตารางที่ 4.2	มาตรฐานชุมชน.....	52
ตารางที่ 4.3	มาตรฐานอาคาร.....	52
ตารางที่ 4.4	เป้าหมายการปรับปรุงชุมชน ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2531-2534.....	53
ตารางที่ 4.5	เป้าหมายตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2535-2539.....	59
ตารางที่ 4.6	โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่.....	62
ตารางที่ 4.7	เป้าหมายโครงการบ้านเอื้ออาทร.....	74
ตารางที่ 4.8	รูปแบบโครงการบ้านเอื้ออาทร.....	75
ตารางที่ 4.9	เงินอุดหนุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเปรียบเทียบกับแผนฯ.....	81
ตารางที่ 4.10	สัดส่วนกรอบเงินอุดหนุนต่อเงินลงทุน.....	82
ตารางที่ 4.11	สัดส่วนหน่วยที่แล้วเสร็จที่ได้รับการอุดหนุนต่อหน่วยรวมทั้งหมด.....	83
ตารางที่ 4.12	การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล.....	84
ตารางที่ 4.13	การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ ในภูมิภาค.....	85
ตารางที่ 5.1	พัฒนาการการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ ตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 3-9.....	90
ตารางที่ 5.2	พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ประเภทโครงการอาคารเช่า.....	94
ตารางที่ 5.3	สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดตามแผนฯ ประเภทโครงการอาคารเช่า.....	95
ตารางที่ 5.4	พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยประเภทโครงการอาคารเช่าชื่อ.....	101

ตารางที่		หน้า
ตารางที่ 5.4	พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยประเภทโครงการ อาคารเช่าชื่อ.....	101
ตารางที่ 5.5	สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดตามแผนฯ ประเภทโครงการอาคารเช่าชื่อ	102
ตารางที่ 5.6	พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ประเภทโครงการ ปรับปรุงชุมชนแออัด.....	109
ตารางที่ 5.7	สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนด ตามแผนฯ ประเภทโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด.....	110
ตารางที่ 5.8	ข้อดี/ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ	113

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย.....	30
แผนภูมิที่ 5.1 ลักษณะและรูปแบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผ่านการเคหะแห่งชาติ.....	88



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การการอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยนั้นเป็นนโยบายที่ใช้กันหลายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลสุขอนามัยในด้านที่อยู่อาศัย เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือระบบตลาดไม่ทำงาน มีการให้เงินอุดหนุนผู้ซื้อที่อยู่อาศัยบางกลุ่มโดยตรง การให้เงินอุดหนุนผู้ออมเงินสำหรับที่อยู่อาศัย และการอุดหนุนดอกเบี้ยเงินกู้โดยหาเงินกองทุนดอกเบี้ยต่ำมาให้กู้ สำหรับรัฐบาลไทยเลือกการอุดหนุนหน่วยผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนและราคาขายต่ำลง (สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย, เมษายน 2548)

การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดำเนินการมากกว่า 35 ปี ได้รับการอุดหนุน (Subsidy) จากรัฐบาลในหลายรูปแบบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน(ตารางที่ 1.1 และ 1.2) เช่น โครงการทดลองสร้างบ้านบางส่วนพร้อมที่ดิน (Site and Services) การปรับปรุงชุมชนแออัด การอุดหนุนค่าสาธารณูปโภค /สาธารณูปการในโครงการเช่าซื้อ และ โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น

ตารางที่ 1.1 แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ

แผนงานปี 2519-2523	แผนงานปี 2522-2525	แผนงานปี 2546-2550
กลุ่มเป้าหมาย ผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า 5,000 บาท ประเภท ก. (ไม่เกิน 1,500) รัฐอุดหนุน 100% ของเงินลงทุนประเภท ข.(1,500-3,000) รัฐอุดหนุน 50% ของเงินลงทุนประเภท ค. (3,000-5,000) รัฐไม่อุดหนุน	กลุ่มเป้าหมาย ผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 2,500 บาท - อาคารเช่าอุดหนุน 100% - site & services อุดหนุนเฉพาะสาธารณูปโภคหน่วยละ 42,000 บาท - ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม อุดหนุนหน่วยละ 5,000 บาท	กลุ่มเป้าหมาย ผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 15,000 บาท - อุดหนุนในส่วน of ต้นทุนค่าพัฒนาสาธารณูปโภค ประมาณไม่เกิน 80,000 บาทต่อหน่วย - รัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคการส่วนกลาง 5-10 ล้านบาท

ตารางที่ 1.2 การสนับสนุนจากภาครัฐตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

ปี พ.ศ.	การสนับสนุนจากภาครัฐ
พ.ศ.2516	อนุมัติงบประมาณในการจัดทำโครงการที่ได้รับโอนมา
พ.ศ.2518	อุดหนุนการก่อสร้างที่อยู่กลุ่มรายได้ ก . 100% รายได้ ข . 50% ให้ กคช . ออกพันธบัตร 1,000 ล้านบาท และรัฐตั้งบชดเชยให้ปีละ 10% รวม 10 ปี
พ.ศ.2521	รัฐจัดสรรเงิน 1,500 ล้านบาท ให้ กคช . ดำเนินการใน 5 ปี โดยก่อสร้างให้จำนวนหน่วยมากที่สุด
พ.ศ.2525	ลดการอุดหนุนจากรัฐ อุดหนุนเฉพาะสาธารณูปโภค 10%ของต้นทุนโครงการ ชุมชนแออัดอุดหนุน 100%
พ.ศ.2530	สนับสนุนให้เอกชนสร้างบ้านสำหรับรายได้ต่ำ-ปานกลางเพิ่มขึ้น โดยจะแก้กฎหมายจัดสรรและควบคุมอาคารและสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย อุดหนุนเคหะชุมชนเฉพาะรายได้ ก . เป็นค่าสาธารณูปโภคร้อยละ 20 ของต้นทุนโครงการ ชุมชนแออัดอุดหนุน 100%
พ.ศ.2535	กรม.อนุมัติบปีละ 250 ล้านบาท (5 ปี=1,250 ล้านบาท) เพื่อพัฒนาอาชีพและที่อยู่ชุมชนแออัด +เงินอุดหนุนปรับปรุงชุมชนแออัด 100% อุดหนุนค่าสาธารณูปโภคเฉพาะรายได้ ก . 14%ของต้นทุน อาคารเช่าอุดหนุน 42-45% รัฐให้เงินยืม 3,078 ล้านบาท (ใช้คืน 15 ปี ไม่มีดอกเบี้ย) สำหรับจัดหาที่อยู่ใหม่ให้ผู้มีรายได้ต่ำ
พ.ศ.2540	อุดหนุนการปรับปรุงชุมชนแออัด 100% อุดหนุนเคหะชุมชน เฉพาะรายได้ ก . 13% ของต้นทุน
พ.ศ.2545	อุดหนุนโครงการบ้านเอื้ออาทรหน่วยละ 80,000 บาท ให้ ธอส . จัดตั้งวงเงินหมุนเวียน 300 ล้านบาท สำหรับ กคช . กู้เพื่อซื้ออาคารคืนกรณีให้ผู้เช่าซื้อขาดการผ่อนส่งติดต่อกันเกิน 3 งวด

ที่มา : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. ภาควิชาเคหการ. โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “ภาพรวม 3 ทศวรรษการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำในประเทศไทย”, 2551

ดังจะเห็นได้ว่าการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ใช้มาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ มีจำนวนเงินอุดหนุนที่แตกต่างกัน กอรปกับภาควิชาเคหกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาโครงการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย เสนอ การเคหะแห่งชาติ โดยได้ศึกษาระบบการเงินเคหกรรมเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่ยังไม่ได้ลงลึกในเรื่องการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และนอกจาก Urban Solutions BV Rotterdam ได้ศึกษาเรื่อง Housing Subsidies Which System for Thailand (The Netherland, 2004)แล้ว ยังไม่มีใครศึกษาในเรื่องนี้ อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงเห็นสมควรศึกษาให้เห็นถึงพัฒนาการของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการดำเนินงานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย กรณีศึกษาการอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาข้อดีและข้อจำกัดของพัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติแต่ละช่วงเวลา

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ โดยศึกษา เฉพาะ ในส่วนของนโยบายของรัฐบาล ที่ให้การอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ เพื่อการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ขอบเขตด้านเวลา

จะทำการจัดเก็บข้อมูล การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2516 – 2549

ศูนย์วิจัยและพัฒนา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในการได้ข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของการใช้ไปของเงินอุดหนุนในช่วงแรกๆ เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์เหมือนในปัจจุบัน
2. การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายในช่วงแรกๆ เนื่องจากได้เสียชีวิตหมดแล้ว จึงใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและการใช้เงินอุดหนุนในช่วงเวลาที่ศึกษาแทน

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การอุดหนุน หมายถึง การอุดหนุนงบประมาณทางตรง โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ต้นทุนโครงการ ประกอบด้วย ค่าที่ดิน ค่าปรับปรุงที่ดิน สาธารณูปโภคภายในและภายนอกโครงการ ค่าสาธารณูปการ ค่าก่อสร้าง ค่าดำเนินการ ค่าดอกเบี้ยระหว่างก่อสร้าง สรรองราคา

ต้นทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่ดิน ค่าปรับปรุงที่ดิน สาธารณูปโภคภายในและภายนอกโครงการ ค่าสาธารณูปการ ค่าก่อสร้าง ค่าดำเนินการ ค่าดอกเบี้ยระหว่างก่อสร้าง สรรองราคา

ค่าสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ในโครงการปรับปรุงที่ดินเดิมและโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการจัดทำถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบประปา ระบบไฟฟ้า และอื่นๆ ซึ่งสามารถถัวเฉลี่ยการเบิกจ่ายได้ทุกรายการในโครงการเดียวกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้เป็นข้อมูลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้อย่างเหมาะสม
2. เพื่อใช้เป็น ข้อมูลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาโดยเนื้อหาจะเกี่ยวกับ การอุดหนุนที่อยู่อาศัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2.1 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

2.1.1 จุดเริ่มต้นของนโยบายที่ อยู่อาศัย (Urban Solutions BV Rotterdam, 2004 : 7-8)

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

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

ทศวรรษที่ 80 (1980' s) กลับคืนสู่ระบบตลาดเสรี ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมานโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไป เนื่องจากความต้องการบ้านเชิงปริมาณลดลง แต่ความต้องการด้านคุณภาพมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากด้านอุปทานเป็นด้านอุปสงค์ ในยุโรปตะวันออก ภายหลังจากล่มสลายของประเทศหลังม่านเหล็กได้เกิดการเปลี่ยนแปลง และโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐที่เดิมรัฐได้มีบทบาทในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนั้นได้ยุติลง

การแทรกแซงและเป้าหมายของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ยังคงเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการเมืองเท่านั้น แต่บางครั้งความเปลี่ยนแปลง

ด้านนโยบายเป็น ผลสืบเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร สังคมเศรษฐกิจ เพื่อ
รองรับความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว การย้ายถิ่นฐาน และการวางผังเมือง

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

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยมีอยู่ในทุกประ เทศโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม
ที่มีการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยมี
ขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางสังคมและการเมือง ดังนั้นก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายที่อยู่
อาศัยรัฐจะต้องแสดงความชัดเจนว่าการเข้าไปแทรกแซงที่อยู่อาศัยนี้ จะดำเนินการเพื่อ
วัตถุประสงค์ใด

2.1.2.1 เพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชน

นโยบายด้านที่อยู่อาศัยในยุคต้น ๆ เริ่มมาจากมาตรการป้องกันไฟ
และการส่งเสริมความปลอดภัยในชุมชน นโยบายด้านที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการ
สร้างหลักประกัน ว่าชุมชนเมืองจะเป็นชุมชนที่ น่าอยู่สำหรับประชากรส่วนใหญ่และแม้ว่า
วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จะยังคงเป็นนโยบายด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันก็ตาม แต่เมื่อเวลา
ผ่านไปที่อยู่อาศัยได้มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างลึกซึ้ง กว้างขวาง และมีความสำคัญยิ่งขึ้น
เพราะมิใช่เพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ ดีขึ้นเท่านั้น

2.1.2.2 เพื่อยกระดับความยุติธรรมความเท่าเทียมกัน และความมี
เสถียรภาพทางสังคม

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยเป็นหนทางเดียวที่สามารถแก้ไข
ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเรื่องรายได้ และการกระจายความมั่นคงในสังคมได้สังคมหนึ่ง
ความมุ่งหมายของการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย คือมุ่งลดความไม่เสมอภาค ความได้เปรียบ
เสียเปรียบจากการค้ากำไรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในกลุ่มชนชั้น ประกอบกับการที่รัฐ
จะต้องจัดให้มีนโยบายด้านสวัสดิการสังคม จึงเป็นที่ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่
สำคัญของประเทศ

ในศตวรรษที่ 19 มีการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นครั้งแรก
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของนักธุรกิจชาวยุโรป ผู้มั่งคั่งซึ่งมีความเชื่อ
ว่าโครงการที่อยู่อาศัยจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้คนงานได้พักอาศัยอยู่ในบ้านที่มีคุณภาพดี
เนื่องจากพบว่าคนที่คนงานมีความสุข และมีสุขภาพดี ย่อมไม่ประท้วงหยุดงาน และทำงาน
ได้มากขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติ โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดประการเดียว ที่จะสร้างสวัสดิการและป้องกันมิให้มีการจลาจลในชุมชนเมืองในยุโรป รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและประเทศในกลุ่มสังคมนิยมในยุคนั้น มองว่าการมีบ้านถือเป็นที่สิทธิของประชาชนไม่ใช่เป็นเพียงสินค้าชนิดหนึ่ง

2.1.2.3 การแก้ไขปัญหาด้านนโยบายหรือความล้มเหลวของกลไก

ตลาด

นโยบายที่อยู่อาศัยสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน การลงทุนในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค และเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคและที่สำคัญคือ สามารถช่วยกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นของประชาชนได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ในทศวรรษที่ 70 (1970' s) และ 80 (1980' s) เมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในยุโรปตะวันออกเริ่มประสบภาวะถดถอย รัฐบาลจึงได้กระตุ้นให้คนงานนับล้าน เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และหนึ่งในมาตรการที่สำคัญ คือการพัฒนาบ้านราคาถูกในเมืองบริวาร ให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ในหลายประเทศครอบครัวที่ก่อสร้างตัว ใหม่ มักประสบกับความยากลำบากในการมีบ้านเป็นของตนเอง ครอบครัวเหล่านี้มีอาจแม้กระทั่งซื้อบ้านราคาถูกที่สุดๆได้ ทางเลือกที่ปฏิบัติได้แก่การยังคงอาศัยอยู่กับครอบครัวพ่อแม่ หรือสร้างบ้านในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ ขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชุมชนเมือง ต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ชัดว่าตลาดที่อยู่อาศัยกับตลาดแรงงาน มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก การให้อุดหนุนของรัฐนับได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มอุปทาน ที่อยู่อาศัยในราคาที่หาซื้อได้ในเมือง ดังนั้นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอันดับแรก คืออะไรเป็นข้อจำกัดในการซื้อ หรือการมีบ้านของคนทั่วไปก่อนที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.1.2.4 การกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยนโยบายที่

อยู่อาศัย

โดยปกติภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง จะให้ความสนใจนโยบายที่อยู่อาศัยอย่างมาก เนื่องจาก อุตสาหกรรมก่อสร้างใช้แรงงานจำนวนมาก ดังนั้นการกระตุ้นภาคการผลิตที่อยู่อาศัยจึงเป็นการสร้างงานให้เพิ่มขึ้น และยังส่งผลต่อธุรกิจต่อเนื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น อุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้าง การตกแต่ง และภูมิสถาปัตยกรรม เป็นต้น และ

อุตสาหกรรมก่อสร้างมีส่วนกระทบต่อ ภาระของประเทศระหว่าง 10-15% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ในช่วงระบบเศรษฐกิจถดถอยนั้น รัฐบาลมักเห็นว่าการกระตุ้นอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะกระตุ้นให้เกิดการผลิต และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้กลับคืนมารัฐบาลในยุคต้น ๆ ของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจถือว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามหากอุตสาหกรรมก่อสร้างมีความร้อนแรงเกินไป ก็อาจส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินได้เช่นกัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี พ .ศ. 2540

2.1.3 ประเภท หรือวิธีต่าง ๆ ในการอุดหนุน

2.1.3.1 อุดหนุนการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย

- รัฐบาลให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐ
- อุดหนุนค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค ค่าบริการชุมชน
- ให้แรงงาน วัสดุ การจัดการ ที่ต่ำกว่าราคาตลาด
- ให้เงินทุนช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัย
- แบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

2.1.3.2 อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ

- รัฐบาลอุดหนุนเงินกู้ค่าก่อสร้าง
- อุดหนุนเงินกู้ระยะยาวเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย
- ผ่อนผันหรือชดเชยสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหา
- ระงับการบังคับจำนอง
- ค่าประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย

2.1.3.3 ช่วยเหลือค่าใช้จ่าย

- รัฐบาลสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าอยู่ในอัตราค่า

เช่าต่ำ

- จ่ายเงินช่วยค่าเช่าที่อยู่อาศัย
- ให้ค่าไฟฟ้า น้ำประปาฟรี หรือคิดในอัตราต่ำ

2.1.3.4 ช่วยเหลือภาษี

- ใช้อัตราภาษีในอัตราลดลง

- กำหนดเพดานภาษีผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย
- ดอกเบี้ยเงินกู้หรือ トラサヲルหนี้ที่อยู่อาศัยนำมาหักภาษีได้

2.1.3.5 ควบคุมค่าเช่าบ้าน

2.1.4 การเลือกวิธีการอุดหนุน

การแทรกแซงของรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยมีหลายรูปแบบในทางทฤษฎี สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ (Urban Solutions BV Rotterdam, 2004 : 5) ระบบตลาดเสรี ระบบนี้ภาครัฐจะมีบทบาทน้อยที่สุดรัฐเป็นเพียงผู้บัญญัติกฎหมายและการบริหารระเบียบราชการ เพื่อกำกับดูแลตลาดที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ระบบสังคมนิยม ระบบนี้ภาครัฐจะเข้ามาควบคุมตลาดอย่างสมบูรณ์ทั้งการวางแผนและดำเนินงาน (ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือในประเทศจีน ก่อนยุคการปฏิรูป) ก่อนจะเลือกวิธีการอุดหนุนที่อยู่อาศัยนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงผลดังนี้ (การเคหะแห่งชาติ : 2548)

2.1.4.1 ประสิทธิภาพ

การจะอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน การอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการอุดหนุน หากหน่วยงานการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจะสูง การอุดหนุนสินเชื่อผ่านหน่วยงานของรัฐอาจจะมีเสี่ยสูงโดยสังเกตไม่ได้ในตอนแรก ปกติรัฐจะเป็นผู้ดูแลความเสี่ยงทางเครดิต ที่มีปัญหาเพราะรัฐไม่สามารถเข้มงวดเท่าเอกชน

2.1.4.2 ความคุ้มค่า

- จำนวนเงินอุดหนุนนั้นคุ้มค่าเสียโอกาส (Opportunity Costs) ในการนำไปใช้ทางอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้ทุก ๆ ด้านรวมกัน
- ในสายตาผู้รับการอุดหนุน มูลค่าที่ได้รับเท่ากัน น้อยกว่า หรือมากกว่ามูลค่าเงินอุดหนุนที่รัฐจ่าย

2.1.4.3 การบิดเบือนตลาด

- การอุดหนุนมีผลหรือไม่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายของผู้ได้รับในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เนื่องจากการซื้อที่อยู่อาศัยอาจจะต้องตัดรายจ่ายด้านอื่น
- จำนวนราคาและคุณภาพของตลาดที่อยู่อาศัยได้รับผลกระทบอย่างไรจากการอุดหนุน

- การอุดหนุนมีเงื่อนไขในการขายต่อหรือการย้ายที่อยู่ทำให้เกิด

ปัญหาต่อผู้รับการอุดหนุนในการย้ายงานในตลาดแรงงานหรือไม่ (Obstacle to Labor Mobility)

2.1.5 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลที่ผ่านมาพอจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลักดังนี้

2.1.5.1 การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำลังดำเนินการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนตลอดมาทางด้านการเงิน ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

2.1.5.2 การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แก่ผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในระดับราคาไม่เกิน 600,000 บาท โดยได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นเวลาสูงสุดถึง 8 ปี การนำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยไปลดหย่อนการชำระภาษีเงินได้

จากการศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ : 2540) ได้เสนอแนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยจากภาครัฐ ดังนี้

- อุดหนุนโดยตรงต่อโครงการ (Project Subsidy) ซึ่งอุดหนุนโดยตรงต่อโครงการที่จัดสร้างซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เป็นผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัย เช่น อุดหนุนระบบสาธารณูปโภค การอุดหนุนการสร้างโครงการโดยตรง
- ระบบคูปอง (Coupon) เป็นการอุดหนุนโดยผ่านระบบการใช้คูปองกระจายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อนำไปเป็นส่วนลดให้การเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยจากภาครัฐเอกชนหรือรัฐได้อีกต่อหนึ่ง
- ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นกระบวนการที่ยกเว้น หรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิตหรือซื้อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

- อุดหนุนด้านต้นทุนเงินกู้หรือดอกเบี้ย เป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการ หรือผู้บริโภคในการจัดหาเงินทุนต้นทุนต่ำ หรือลดภาระดอกเบี้ยโดยจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งดอกเบี้ยจะมีอัตราต่ำกว่าดอกเบี้ยทั่วไปของสถาบันการเงิน

2.2 นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ (Urban Solutions BV Rotterdam, 2004 : 10-38)

2.2.1 สิงคโปร์ (Singapore)

มีระบบการปกครองที่มีการวางแผนแบบจากบนลงล่างและอำนาจการปกครอง แบบเบ็ดเสร็จของรัฐบาล ครอบคลุมการพัฒนาเมืองและการเข้ายึดครองที่ดิน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัด นโยบายที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยจึงเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในการหาเสียง นอกจากนี้รัฐบาลสิงคโปร์ยังคาดหวังว่าจะใช้การพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นชนวนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมือง ในประเทศสิงคโปร์มีที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐเท่ากับ 85% ของที่อยู่อาศัยทั้งประเทศ

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 ผู้บริโภค จะได้รับการช่วยเหลือจาก CPF คราวเรือนสามารถใช้เงินออมจากบัญชีของพวกเขาใน CPF มาใช้ในการซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อจ่ายเงินดาวน์ 20% ของราคาที่อยู่อาศัยทั้งของรัฐและเอกชน โดยสามารถเลือกใช้บัญชีของสมาชิกในครอบครัวมากกว่า 1 บัญชี นอกจากนี้ลูกค้าของ HDB ยังสามารถกู้เงินได้มากสูงสุดถึง 80% ของราคาที่อยู่อาศัย โดยอัตราดอกเบี้ยจะถูกตรึงไว้มากกว่า 0.1% ของดอกเบี้ย CPF ซึ่งโดยปกติแล้วจะต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์ประมาณ 2%

โครงการเปลี่ยนผู้เช่าเป็นผู้ซื้อ : เป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้ มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยผู้มีรายได้น้อยจะได้รับส่วนลดในการซื้อที่อยู่อาศัยที่พวกเขาเช่าอยู่ สูงสุด 30% ของราคาที่อยู่อาศัย และยังได้รับวงเงินกู้สูงสุด 100% ของราคาที่ดินแล้ว

ลักษณะเด่น

อยู่ที่ระบบการเงินแหล่งเงินทุนที่รัฐบาลนำมาใช้สร้างที่อยู่อาศัย กับแหล่งเงินที่ประชาชนนำมาใช้ในการจัดหาที่อยู่อาศัยนั้นมาจากแหล่งเดียวกัน คือ The Central Provident Fund (CPF) ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิตและการบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กจะมีลักษณะเป็นการเช่าเท่านั้น ในขณะที่ที่อยู่อาศัยที่มีรูปแบบเหมาะสมกับการอยู่อาศัยเป็นครอบครัวจะเป็นการขาย ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ครัวเรือนมีความต้องการในการยกระดับที่อยู่อาศัยของตน

2.2.2 ฮองกง (Hong Kong)

ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐในฮ่องกงเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1953 เกิดเหตุไฟไหม้ครั้งใหญ่ในฮ่องกง ประชากร มากกว่า 50,000 คนไม่มีที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาข้ามคืน ทำให้รัฐบาลฮ่องกงต้องเร่งจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมากนโยบายที่อยู่อาศัยในฮ่องกงไม่ได้เน้นไปให้ผู้มีรายได้น้อยเพียงอย่างเดียว เกือบครึ่งหนึ่งของคนฮ่องกงอาศัยอยู่ใน ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐซึ่งมีจำนวนเท่ากับ 44% ของที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ

หน่วยงาน

Hong Kong Housing Authority

จัดตั้งขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากโครงการ Ten-Year Housing Program ในปี ค.ศ.1972 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 1.8 ล้านหน่วยในเวลา 10 ปี โดยมีการดำเนินงานที่เน้นผลงาน ในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งในภายหลังบทบาทขององค์กรก็มีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ โดยเน้นคุณภาพมากขึ้นโดยเฉลี่ยแล้ว Hong Kong Housing Authority จะผลิตที่อยู่อาศัยได้ 50,000 หน่วยต่อปี โดยการผลิตจะใช้การประมูลให้บริษัทก่อสร้างเอกชนเข้ามาดำเนินงานโดย Hong Kong Housing Authority จะมีบทบาทเป็นเจ้าของที่ดินและการบริหารจัดการโครงการ

Hong Kong Housing Society

เป็นองค์กรอิสระบริหารจัดการเรื่องการเงินด้วยตนเอง

ลักษณะการอุดหนุน

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยของรัฐบาทฮ่องกงเน้นที่ด้านอุปทาน (ที่ดิน

,ทุน) ในระยะแรก Hong Kong Housing Authority จะได้รับที่ดินมาจัดสร้างที่อยู่อาศัยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและ สำหรับ Hong Kong Housing Society จะจ่ายเพียงครึ่งหนึ่งของราคาตลาดหลังจากปี ค .ศ.1988 รัฐบาลก็ยังคงใช้การอุดหนุนในรูปแบบการลดต้นทุนที่ดินด้านการเงิน Hong Kong Housing Authority จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปแบบเงินกู้ที่ไม่มีดอกเบี้ยระยะเวลา 40 ปี

ลักษณะเด่น

การที่รัฐบาล Hong Kong ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดของ Hong Kong ทำให้รัฐมีอำนาจสูงและมีแหล่งเงินทุน ที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นั้นจะถูกปล่อยขายโดยผ่านการประมูล ให้ประชาชนในจำนวนที่จำกัดและมีข้อบังคับที่เข้มงวด การประมูลที่ดินของ Hong Kong นั้นทำรายได้มหาศาลรวมเป็นรายได้ร้อยละ 30-40 ให้กับรัฐบาล ซึ่งถือเป็นรายได้จากที่ดินสูงสุดแห่งหนึ่งในโลก

2.2.3 เนเธอร์แลนด์ (The Netherlands)

การขาดแคลนที่อยู่อาศัยจาก การถูกทำลายจากสงครามประกอบกับการหยุดสร้างที่อยู่อาศัยในช่วงภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ต้องมีนโยบายกระตุ้นให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย

หน่วยงาน

Housing Corporation (Woningcorporaties) เป็นหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรโดยเงินที่ได้จากการ ดำเนินงานจะต้องนำกลับไปลงทุนในที่อยู่อาศัย

Central Housing Fund

Social Housing Guarantee Fund เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการด้านการเงินแยกออกอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับ Non-profit housing corporation

ลักษณะการอุดหนุน

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ใช้นโยบายกระตุ้นการสร้างที่อยู่อาศัยโดยการสนับสนุนด้านการเงินและเงินกู้แก่ Non-profit housing corporation ประกอบกับใช้การควบคุมค่าเช่า เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัย ต่อมารัฐบาลเนเธอร์แลนด์ประสบกับปัญหา หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นจึงถอนการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยและส่งมอบหน้าที่ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล

การอุดหนุนการก่อสร้าง (Besluit Woninggebonden Subsidies, BWS) รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานท้องถิ่นตามความต้องการที่อยู่อาศัย และจำนวน ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในตลาด

การอุดหนุนในส่วนตัวเช่า (Individual Huur Subsidies) เป็นการช่วยเหลือ ค่าเช่าที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยให้เงินช่วยเหลือสูงสุดถึงครึ่งหนึ่งของราคาค่าเช่ามาตรฐานด้านภาษี ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยของตนเองสามารถนำค่า ใช้จ่ายในการซื้อ บ้านมาใช้ลดภาษีเงินได้ของตน ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

ลักษณะเด่น

โครงสร้างที่โดดเด่นในการจัดการหน่วยงานจัดสรรที่อยู่อาศัยที่มีไซของ
ภาครัฐ

โครงสร้าง Double guarantee

2.2.4 จีน (China)

การจัดการที่อยู่อาศัยให้สมาชิกในสังคมอย่างเท่าเทียมกันเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามหลักการขั้นพื้นฐานของระบอบสังคมนิยมที่ใช้กันอยู่ในประเทศจีน ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ ของประเทศจัดสร้างโดยรัฐบาลจนกระทั่งมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ เรื่องที่อยู่อาศัยจึงถูกยก มาเป็นประเด็นหนึ่ง ในการปฏิรูป

หน่วยงาน

Housing Provident Fund เริ่มครั้งแรกที่เซี่ยงไฮ้ โดยนำรูปแบบมาจาก Provident Fund ของประเทศสิงคโปร์

Anju Development company เป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลทำหน้าที่ ก่อสร้าง Anju Housing

ลักษณะการอุดหนุน

ในช่วงแรกการจัดการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยทำโดยภาครัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งรัฐต้องเสียเงินลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก

ผลจากการปฏิรูประบบเศรษฐกิจรัฐไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดการสร้างที่อยู่อาศัยอีกต่อไป มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนแห่งแรกซึ่งเกิดจากการแปรรูปมาจาก หน่วยงานของรัฐ

โครงการ Anju Housing (Comfortable Housing) เป็นโครงการที่อยู่อาศัยที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กกว่า 4 ตารางเมตรต่อคน

บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่นผ่าน Difficult Housing Office โดยการจัดสร้างของ Anju Development company หรือซื้อโครงการจากผู้ประกอบการเอกชน ซึ่งได้รับข้อยกเว้นด้านภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังจัดหาแหล่งเงินทุน (Provident Fund) และที่ดินในราคาถูกลงให้กับผู้ประกอบการเอกชน

นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการให้เงินซึ่งสามารถนำไปใช้ในการจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นโครงการที่เรียกว่า Housing Allowance Scheme

ลักษณะเด่น

จีนเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบสังคมนิยมการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในประเทศดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยสูงมาก จนกระทั่งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ประเทศจีนได้มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการแปรรูปที่อยู่อาศัย ขายที่อยู่อาศัยที่มีอยู่เดิมให้กับผู้เช่าในราคาถูกลง การลดการลงทุนของภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัย การอุดหนุนด้านอุปสงค์ เปลี่ยนจากการสร้างเป็นการอุดหนุนที่อยู่อาศัยด้านผู้ซื้อโดยมี Housing Provident Fund เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน

2.2.5 สวีเดน (Sweden)

ระบบที่อยู่อาศัยในสวีเดนตั้งอยู่บนพื้นฐานในเรื่องความสามารถในการจ่ายและนโยบายที่เป็นกลางปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเหมือนกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปคือเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและความขาดแคลนที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ปัจจุบันมีที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐเท่ากับ 22% ของที่อยู่อาศัยทั้งประเทศ

หน่วยงาน

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

ลักษณะการอุดหนุน

เป็นการอุดหนุนด้านอุปสงค์ทั้งผู้เช่าและผู้ซื้อบ้าน ในรูปแบบการอุดหนุนด้านดอกเบี้ยผ่านทาง SBAB

ส่วนด้านอุปทานนั้นหน่วยงานที่จัดหาที่อยู่อาศัยจัดสร้างโดยรัฐจะต้องแข่งขันกับในตลาดที่อยู่อาศัยในเงื่อนไขเดียวกับผู้ประกอบการเอกชน

ลักษณะเด่น

เป็นประเทศที่มีค่าก่อสร้างสูงสุดในยุโรป

2.2.6 อังกฤษ (United Kingdom)

ในยุคแรกรัฐบาลอังกฤษลงทุนในที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐในรูปแบบของที่อยู่อาศัยประเภทเช่า โดยใช้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น และ Housing Corporation เป็นผู้จัดหาจนกระทั่งยุคของนายกรัฐมนตรี Thatcher ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยการส่งเสริมความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยโดยอนุญาตให้ผู้เช่าสามารถซื้อที่อยู่อาศัยที่ตนเช่าอยู่ และจูงใจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแปรรูปที่อยู่อาศัยแบบเช่าของ

หน่วยงาน

Housing Corporation เป็นหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไรไม่ต้องเสียภาษี

ลักษณะการอุดหนุน

การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษถูกตีกรอบเฉพาะที่เป็น การเช่าเท่านั้นบรรษัท, สหกรณ์ และผู้ให้เช่าเอกชน เคยได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่เรียกว่า Social Housing Grant แต่ในเวลาต่อมาประเทศอังกฤษมีความจำเป็นต้องลดการลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยทำให้การดำเนินงานของ Housing Corporation ต้องปรับเปลี่ยนไปในเชิงการพาณิชย์มากขึ้นและมีความเป็นอิสระต่อการเมืองมากขึ้น

ลักษณะเด่น

รัฐบาลอังกฤษ ไม่แสดงบทบาทใด ๆ ในการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง

2.2.7 เดนมาร์ค (Denmark)

การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยในเดนมาร์คเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงประมาณปี 1950 โดย Not-For-Profit Housing Sector เป็นผู้ดำเนินการซึ่งผลิตได้ประมาณ 20% ของ Housing Stock

หน่วยงาน

Not-For-Profit Housing Association ไม่ได้เป็นหน่วยงานในส่วนของภาครัฐ และมีความแตกต่างจาก rental sector ในเรื่องของการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย, การได้รับการอุดหนุนและสิทธิพลที่มีต่อผู้เช่า Not-For-Profit Housing Association ไม่ได้สร้างที่อยู่

อาศัยในกลุ่มเป้าหมาย โดยโดยเฉพาะหน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่มี Housing Stock อยู่ในมือจะมอบอำนาจให้ Not-For-Profit Housing Association จัดสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัย

ลักษณะการอุดหนุน

รัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองท้องถิ่น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยรัฐโดยการให้เงินอุดหนุนตามค่าก่อสร้างที่กำหนดโดย Housing & Urban Affair จนกระทั่งปี ค.ศ.1997 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการให้ความช่วยเหลือในสัดส่วนที่สูงขึ้นของการอุดหนุนดอกเบี้ยและระยะเวลาการผ่อนชำระเงินกู้

ลักษณะเด่น

ประเทศเดนมาร์กมีตลาดทุนซึ่งมีประสิทธิภาพส่งผลดีกับระบบการเงินที่อยู่อาศัย

2.3.8 ฝรั่งเศส (France)

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

หน่วยงาน

HLM จะให้การอุดหนุนเงินกู้ระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำให้กับหน่วยงานที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ด้านผู้ซื้อจะมีสองประเภท คือ 1. Housing Allowance (AL) ประกอบด้วย a family allowance (ALF) และ a social allowance (ALS) 2. Personal Housing Benefit (APL) ที่สามารถนำไปใช้กับที่อยู่อาศัยทุกประเภท

ลักษณะเด่น

ระบบการเงินที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีลักษณะคล้ายประเทศสิงคโปร์คือใช้กองทุนที่นำเงินส่วนหนึ่งมาจากนายจ้างและอีกส่วนมาจาก Social Fund

2.2.9 เยอรมัน (Germany)

หน่วยงาน

Bausparkassen เป็นช่อง ทางสำคัญในเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศเยอรมัน เป็นระบบปิดการทำงานแยกออกจากตลาดทุน

ลักษณะการอุดหนุน

ในประเทศเยอรมันมีระบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยด้านผู้บริโภคมาระดับคือ

1. ระบบที่ 1 จัดหาเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ โดยพิจารณาจากสถานะภาพครัวเรือน
2. ระบบที่ 2 ใจให้ประชาชนในระดับรายได้ที่สูงขึ้นมาซื้อบ้านเป็นของตนเอง ผ่านทางเงินกู้และเงินอุดหนุน
3. ระบบที่ 3 พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ในการอุดหนุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง

2.2.10 ศรีลังกา (Sri-Lanka)

หน่วยงาน

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

NHB (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) จัดตั้งขึ้นในปี ค .ศ.2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

ลักษณะการอุดหนุน

1978-1983 100,000 Houses programme (conventional provider based settlement development) มีเป้าหมายเพื่อลดการแทรกแซงโดยตรงของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือให้ประชาชนพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนผ่านทางเงินกู้ใช้ได้กับที่อยู่อาศัยของทั้งภาครัฐและเอกชน

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

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภาณุ แสงดีจริง (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องผลการดำเนินงานตามนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านบีไอไอ เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษาผลการดำเนินงานตามนโยบายทั้งสอง รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลกับผลการดำเนินงาน เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย อย วิชาการศึกษาศาสตร์ส่วนแรกเป็นการวิจัยเอกสารทำการค้นคว้าจากแหล่งที่มีข้อมูลอยู่แล้ว และวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนที่ตรงกับประเด็นที่เป็นเป้าหมายของการวิจัย นำมาจัดทำเครื่องมือเพื่อให้สัมภาษณ์กับกลุ่มประชากรที่ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายบ้านเอื้ออาทร และกลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายบ้านบีไอไอ โดยในแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยผู้บริหารระดับนโยบาย เจ้าหน้าที่ในระดับแปลงนโยบายผู้ปฏิบัติและผู้ประกอบการเอกชนที่เข้าร่วมดำเนินงานในโครงการ

ผลการศึกษาพบว่าในโครงการบ้านบีไอไอ ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และดำเนินงานโดยหน่วยงานที่ไม่มีความชำนาญเฉพาะในด้านที่อยู่อาศัยใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการส่งเสริมการลงทุนทั่วไป และไม่มีปรับเปลี่ยนนโยบายใด ๆ ตลอดระยะเวลา 14 ปี ส่งผลให้มีปริมาณของผลผลิตไม่แน่นอน และที่ตั้งโครงการจะมีการกระจายอยู่ในเขตปริมณฑล และตามต่างจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไม่มาก เนื่องจากได้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนมากกว่าในกรุงเทพฯ ในด้านกลุ่มเป้าหมายนั้นเนื่องจากไม่มีการกำหนดเพดานของระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายทำให้ผู้ที่มีรายได้สูงสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้ซึ่งถือว่าการอุดหนุนที่ไม่ตรงเป้าหมาย แต่นโยบายนี้ก็มีข้อดีตรงที่มีความเสี่ยงในด้านงบประมาณของรัฐน้อย ในส่วนของโครงการบ้านเอื้ออาทรเนื่องจากเป็นนโยบายหลักของรัฐจึงได้รับความร่วมมืออย่างดีจากทุกฝ่าย แต่เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วน การก่อตัวของนโยบายมีระยะเวลาดสั้น และขาดความเข้าใจในสภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้เกิดภาวะทั้งด้านงบประมาณและการดำเนินงานกับการเคหะแห่งชาติอย่างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหา กับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งด้านปริมาณที่ต่ำกว่าเป้าหมายมากทำให้ต้องดึงเอาผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงาน และพบว่าผู้ประกอบการไปขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากบีไอไอด้วยซึ่งส่งผลดีกับการดำเนินงานแต่ข้อเสียคือรัฐต้องเสี่ยงงบประมาณเป็นการอุดหนุนสองทาง ส่วนใน

ด้านพื้นที่ที่มีการกระจายตัวไปในต่างจังหวัดน้อยกว่าที่ตั้งเป้าไว้ นอกจากนี้การที่ไม่กำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำของกลุ่มเป้าหมายทำให้มีผู้ได้สิทธิจำนวนมากไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้ เนื่องจากสถาบันการเงินไม่อนุมัติสินเชื่อ

จากผลการศึกษาเสนอแนะว่า การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ พื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายโดยมีที่มาจากการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานที่มีอยู่รวมทั้งเรื่องความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเมือง สภาพเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละท้องถิ่น รูปแบบการอุดหนุนด้านอุปทานแบบบ้านบีไอไอ มีความเสี่ยงในด้านงบประมาณน้อยกว่า การอุดหนุนทางด้านอุปสงค์แบบบ้านเคืออาหาร แต่ผลประโยชน์จะตกอยู่ที่เอกชนมากกว่าประชาชน การนํานโยบายไปปฏิบัติควรดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะใน เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองเป็นหน่วยงานหลักการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับนโยบายจะเป็นประโยชน์ต่อโครงการแต่ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลที่ดี โดยรัฐบาลต้องมีกลไกเพื่อให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานและเกิดการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

สัญญา หวะสุวรรณ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลา มีนาคม พ .ศ. 2518 - มกราคม พ.ศ. 2519 เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษา ที่มาของนโยบาย แผนการดำเนินงานตามนโยบาย ผลการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรค ซึ่งได้ศึกษาโดยการค้นคว้าจากเอกสารด้วยกระบวนการวิจัยแบบวิเคราะห์ เนื้อหาพร้อมกับการทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยสัมภาษณ์กลุ่มประชากรที่เป็นพนักงาน กคช. ในขณะนั้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มจัดทำแผน (2) กลุ่มปฏิบัติตามแผน โดยกำหนดกลุ่มประชากรด้วยวิธีการแบบเจาะจงเนื่องจากกลุ่มประชากรมีจำกัด จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์การนํานโยบายไปปฏิบัติด้วยตัว แบบทางการจัดการและทดสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยการจัดสนทนากลุ่มซึ่งผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้แก่กลุ่มประชากรที่ได้ทำการสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า กคช . สามารถดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคึกฤทธิ์ได้เพียง 2 ปี คือโครงการในปีงบประมาณ 2519-2520 ซึ่งเริ่มก่อสร้างปี 2519 และมาแล้วเสร็จในปี 2526 โดยก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้ 33,907 หน่วยและจัดหาที่ดินได้เฉพาะการซื้อที่ดินจากเอกชน และมีแหล่งเงินทุนจากการออกพันธบัตรจำนวน 1,000 ล้านบาท กู้เงินจากธนาคาร

พาณิชย์ ซึ่งปัญหาของการดำเนินงานได้แก่การเปลี่ยนแปลงนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การจัดหาที่ดินและขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้า ในปัจจุบัน กคช. ได้เรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตจึงมีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานโดยการให้เอกชนมีบทบาทในการดำเนินงานมากขึ้น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาคือ

1. กคช. ต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนที่จะวางแผนนโยบายที่รัฐบาลมอบหมายไปปฏิบัติ ในด้านการปรับเปลี่ยนองค์กรและบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนงาน มีแผนรองรับหากรัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณ และแนวทางการจัดหาที่ดิน
2. ควรมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้ไม่เกิน 17,500 บาท ในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นกลุ่ม ๆ ประเภท ก . ข. ค. เช่นเดียวกับการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลคือกฤษฎี

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) ได้เสนอโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “ภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย” ต่อ การเคหะแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทบทวนนโยบาย แผนงานและการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติใน 3 ทศวรรษ ที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานตามนโยบายในแต่ละช่วงเวลา
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อ การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติในช่วง 3 ทศวรรษ ที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ ต่อไป จะใช้วิธีการศึกษา โดยจัดเป็นโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ “ภาพรวม 3 ทศวรรษ” ความรู้ในเรื่องดังกล่าวแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ตนเอง โดยดำเนินการเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ คือ

- 1) การสืบค้นข้อมูลด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) การวิเคราะห์จัดหมวดหมู่ข้อมูล กรอบด้านระยะเวลา ทำการศึกษาในช่วง 3 ทศวรรษ ตั้งแต่เริ่มตั้งการเคหะแห่งชาติ โดยแบ่งตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 3 จนถึง ฉบับที่ 9 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกันในส่วนของแนวนโยบายระดับชาติ และระดับหน่วยงานปฏิบัติการ บริบทแวดล้อมของการพัฒนาที่อยู่อาศัย

สำหรับผู้มีรายได้น้อย นโยบายด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย การดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การบริหารจัดการด้านการเงิน การบริหารงานชุมชน และนวัตกรรมด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

3) การสัมมนา

4) การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการกลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกลุ่มใหญ่

จากผลการศึกษาในเรื่องการสนับสนุนของรัฐต่อการเคหะแห่งชาติ ตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 3 จนถึง ฉบับที่ 9 เป็นดังนี้ ในช่วงแผนฯ3 อนุมัติงบประมาณในการจัดทำโครงการที่ได้รับโอนมา และอุดหนุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยกลุ่มรายได้ ก. 100% รายได้ ข. 50% ให้การเคหะแห่งชาติออกพันธบัตร 1,000 ล้านบาท และรัฐตั้งงบจัดสรรเงิน 1,500 ล้านบาท ให้การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการใน 5 ปี โดยก่อสร้างให้จำนวนหน่วยมากที่สุด ในช่วงแผนฯ 5 ลดการอุดหนุนจากรัฐและอุดหนุนเฉพาะสาธารณูปโภค 10% ของต้นทุนโครงการ/ชุมชนแออัดอุดหนุน 100% ในช่วงแผนฯ 6 สนับสนุนให้เอกชนสร้างบ้านสำหรับผู้มีรายได้น้อย - ปานกลางเพิ่มขึ้น โดยจะแก้กฎหมายจัดสรรและควบคุมอาคารและสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย และอุดหนุนเคหะชุมชนเฉพาะรายได้ ก. เป็นค่าสาธารณูปโภคร้อยละ 20 ของต้นทุนโครงการชุมชนแออัดอุดหนุน 100% ในช่วงแผนฯ 7 อนุมัติปีละ 250 ล้านบาท (5 ปี = 1,250 ล้านบาท) เพื่อพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด ชุมชนแออัดอุดหนุน 100% และอุดหนุนค่าสาธารณูปโภคเฉพาะรายได้ ก. 14% ของต้นทุน อาคารเช่าอุดหนุน 42.45% รัฐให้เงินยืม 3,078 ล้านบาท (ใช้คืน 15 ปี ไม่มีดอกเบี้ย) สำหรับจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ผู้มีรายได้น้อย ในช่วงแผนฯ 8 อุดหนุนการปรับปรุงชุมชนแออัด 100% และอุดหนุนเคหะชุมชนเฉพาะรายได้ ก. 13% ของต้นทุน และในช่วงแผนฯ 9 อุดหนุนโครงการบ้านอิฐอาคารหน่วยละ 80,000 บาท และให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งวงเงินหมุนเวียน 300 ล้านบาท สำหรับการเคหะแห่งชาติกู้เพื่อซื้ออาคารคืนกรณีและผู้เช่าซื้อขาดการผ่อนส่งติดต่อกันเกิน 3 งวด

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษา ร่วมกันระหว่างการเก็บข้อมูลทุติยภูมิด้วยการสืบค้นข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่ปี พ .ศ. 2516 – 2549 โดยแบ่งตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 จนถึงฉบับที่ 9 และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรโดยเริ่มต้นศึกษาด้วยการเก็บข้อมูลเอกสาร ซึ่งมี รายละเอียดของการทำการวิจัยดังนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

สืบเนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่ปี พ .ศ. 2516 – 2549 ซึ่งแบ่งตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 จนถึงฉบับที่ 9 โดยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

3.1.1.1 ผู้วิจัยเริ่มการศึกษาโดยสืบค้นข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยในช่วงเวลาที่ศึกษา เช่น โครงการอบรม เชิงปฏิบัติการ “ภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย” โดยภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และวิทยานิพนธ์ที่ทำการศึกษาในหัวข้อที่ใกล้เคียงกับงานของผู้วิจัย โดยมีแหล่งข้อมูลที่ห้องสมุดภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรม ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เริ่มศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552

3.1.1.2 หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ทำการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในช่วงเวลาที่ศึกษาได้แก่แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติดั้งฉบับที่ 3 จนถึงฉบับที่ 9 และผลการดำเนินงานจากรายงานประจำปีของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเริ่มมีการจัดทำรายงานประจำปีฉบับแรกในปี 2518 ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2550 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ

โดยมีแหล่งข้อมูลที่ห้องสมุดการเคหะแห่งชาติและเริ่มศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552

3.1.1.3 ทำการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารภายในที่หน่วยงานภายในการเคหะแห่งชาติจัดทำขึ้น ซึ่งมิได้มีการเผยแพร่แก่สาธารณะ ได้แก่ ข้อมูลสถิติและรายงานการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมีแหล่งข้อมูลจะอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ เช่น ที่ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายการบัญชี และฝ่ายบริหารการเงินและการลงทุน เริ่มศึกษาตั้งแต่ตุลาคม 2551 – กันยายน 2552

3.1.1.4 เมื่อได้ข้อมูลเอกสารทั้งหมดแล้วได้แยกแยะข้อมูลและเรียงลำดับข้อมูลจัดทำสรุปนำมาเสนอต่อ ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี บุรณศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเอกสาร

3.1.2 การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

การรวบรวมข้อมูล ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาล ในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยผู้วิจัยได้เริ่มดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนมีนาคม - สิงหาคม 2552 โดยมีการดำเนินการดังนี้

3.1.2.1 เมื่อได้รายชื่อกลุ่มประชากร ผู้วิจัยได้ทำการนัดหมายวัน เวลา สถานที่ ในการสัมภาษณ์

3.1.2.2 ขั้นตอนในการสัมภาษณ์ได้ดำเนินการดังนี้

3.1.2.2.1 ผู้วิจัยได้แนะนำตัวและแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย

3.1.2.2.2 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากเอกสารสรุปที่ได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ

3.1.2.2.3 สอบถามเพิ่มเติมในรายละเอียดจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยประเด็นการสัมภาษณ์ได้แก่ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาล ในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานในปัจจุบัน

3.1.2.2.4 ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจดบันทึกควบคู่กับการบันทึกเสียง ตลอดเวลาที่ดำเนินการสัมภาษณ์ เพื่อนำไปตรวจสอบความถูกต้องการจดบันทึกอีกครั้ง

3.1.2.2.5 ทำการสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง และรวบรวมเพื่อทำการวิเคราะห์ต่อไป

3.1.2.3 ปัญหาที่พบระหว่างการสัมภาษณ์ คือการนัดหมายสัมภาษณ์ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารของการเคหะแห่งชาติ จะมีภารกิจมากทำให้ไม่สามารถจัดเวลาให้เข้าสัมภาษณ์ในช่วงที่ทำการศึกษาได้ การนัดหมายสัมภาษณ์จึงต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่เลขาเพื่อหาช่วงเวลาที่จะทำการนัดหมาย อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้วิจัยและผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ จึงได้รับความร่วมมือจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการสัมภาษณ์อย่างเป็นกันเองและผู้วิจัยสามารถซักถามได้อย่างเต็มที่

3.2 กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาคัดเลือกจากพนักงานการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากเป็นการศึกษาการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเริ่มตั้งแต่เมื่อ 30 ปีที่แล้วถึงปัจจุบัน พนักงานบางส่วนได้เกษียณอายุหรือเสียชีวิตแล้ว การเลือกกลุ่มประชากรจึงใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไป ซึ่งวิธีการเลือกแบบเจาะจงนี้อาจเกิดความลำเอียงในการเลือกได้ เนื่องจากผู้วิจัยตั้งใจจะเลือกกลุ่มประชากรที่คาดว่าจะทำให้ผลการวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ในการคัดเลือกกลุ่มประชากร ผู้วิจัยเริ่มจากการตรวจสอบรายชื่อพนักงานการเคหะแห่งชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จากนั้นผู้วิจัยได้นำรายชื่อไปขอคำแนะนำ

จากอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อให้ระบุรายชื่อกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการสัมภาษณ์

กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์

- คุณสุพมาล เตียประเสริฐ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน
- คุณภาวิณี ธีรสวัสดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการก่อสร้าง 2
- คุณปานทิพย์ อมตวรกุล รองผู้อำนวยการฝ่ายฟื้นฟูและพัฒนาเมือง
- คุณสุกัญญา แยมเกศร์หอม พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ฝ่ายนโยบายและแผน
- คุณอุไรวรรณ ช่อวิเชียร อดีตเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามสำหรับคุณปรีดี บุรณศิริ อดีตผู้ว่าการเคหะแห่งชาติซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง หัวหน้ากองนโยบายและแผนนั้นไม่ได้อยู่ในกลุ่มประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากคุณปรีดี บุรณศิริเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิจัยของผู้วิจัย

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร แล้วผู้วิจัยจะนำผลที่ได้ไปทำการสัมภาษณ์กับกลุ่มประชากร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ดังนี้

- การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก(in-depth interview)

การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) เป็นการประจันหน้าระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์ (Interviewee) กับผู้ทำการสัมภาษณ์ (Interviewer) แบบตัวต่อตัว ซึ่งผู้วิจัยต้องการข้อมูลละเอียดลึกซึ้งจากกลุ่มประชากรที่ยังไม่มีผู้รวบรวมมาก่อน การสัมภาษณ์จะมีลักษณะเหมือนคุยโต้ตอบซักถาม ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้จัดบันทึกการสัมภาษณ์ คำถามและวิธีการถามของผู้ทำการสัมภาษณ์ ตลอดจนคำตอบและวิธีการตอบของผู้ให้สัมภาษณ์

อย่างไรก็ตามการสัมภาษณ์ในทางวิชาการแล้วนั้นจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (พวงรัตน์ 2543)

ข้อดี

- การสัมภาษณ์ใช้ได้กับบุคคลทุกประเภท
- การสัมภาษณ์มีลักษณะยืดหยุ่นได้มากกว่าการใช้แบบสอบถาม สามารถดัดแปลงแก้ไขคำถามได้จนกว่าผู้ตอบจะเข้าใจคำถาม
- การสัมภาษณ์ช่วยให้ผู้สัมภาษณ์ สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้โดยผู้สัมภาษณ์สามารถสังเกตได้ว่ามีข้อขัดแย้งในการตอบคำถามหรือไม่ มีความตั้งใจหรือความจริงใจในการตอบหรือไม่

ข้อเสีย แม้การสัมภาษณ์จะมีข้อได้เปรียบหลายประการข้างต้น แต่ก็มีข้อจำกัดหลายอย่างเช่นกัน ดังนี้

- การสัมภาษณ์ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความรอบรู้และความชำนาญของผู้สัมภาษณ์ ดังนั้นหากผู้สัมภาษณ์ขาดคุณสมบัติดังกล่าว ข้อมูลที่ได้ก็ขาดความน่าเชื่อถือ
- ข้อมูลที่ได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ถูกสัมภาษณ์ ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ให้ข้อมูลตามความเป็นจริงข้อมูลที่ได้ก็ขาดความน่าเชื่อถือ

- ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บางครั้งขึ้นอยู่กับความสามารถในการตีความหมายของผู้สัมภาษณ์ ซึ่งอาจตีความหมายผิดก็ได้
- การสัมภาษณ์ต้องใช้เวลา

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วนตามลักษณะของข้อมูลคือ ส่วนที่เป็นข้อมูลในเชิงปริมาณ(ส่วนที่เป็นแผนงานและผลการดำเนินงานและข้อมูลในเชิงคุณลักษณะ (ส่วนที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน) ซึ่งการวิเคราะห์จะใช้วิธีการที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อมูล โดยการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการในการวิเคราะห์หลายวิธีด้วยกัน(สุวิมล, 2542) ดังนี้

3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

- สถิติที่ใช้ในการเปรียบเทียบ

(1) อัตราส่วน: อัตราส่วน = ความถี่ของ A / ความถี่ของ B

(2) สัดส่วน: สัดส่วน = ความถี่ส่วนย่อยของตัวแปร / ความถี่ทั้งหมดของตัวแปร

(3) ร้อยละ: ร้อยละ = สัดส่วน X 100

- การนำเสนอใช้ 3 รูปแบบ คือ

(1) นำเสนอด้วยคำบรรยาย

เหมาะสำหรับการใช้บรรยายตัวแปรแต่ละตัว หากบรรยายตัวแปรตั้งแต่ 2 ตัวในคราวเดียวกันจะทำให้ข้อความวกวนยากแก่การเข้าใจ

(2) นำเสนอด้วยตาราง

ลักษณะของตารางจะทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้เร็วกว่าคำบรรยายขณะเดียวกันสามารถนำเสนอได้มากกว่า ตัวแปรในเวลาเดียวกัน

(3) นำเสนอด้วยแผนภูมิ

แผนภูมิแต่ละแบบจะให้ความหมายเหมาะสมกับข้อมูลที่แตกต่างกันดังนี้

- แผนภูมิแท่ง (Bar Chart) แสดงความถี่ของตัวแปรที่มีค่าขาดตอน
- แผนภูมิเส้น (Trend Chart) เมื่อต้องการแสดงข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา
- แผนภูมิวง (Pie Chart) เมื่อต้องการเปรียบเทียบให้เห็นสัดส่วน

3.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ

- การวิเคราะห์เนื้อหา(Content Analysis)

เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลทั้งหมด โดยแยกแยะถึงส่วนประกอบและความสัมพันธ์เหล่านั้น โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ ดังนี้

- (1) แยกแยะรายละเอียดที่เป็นส่วนประกอบของเหตุการณ์หรือประเด็นที่ศึกษา
- (2) จัดหมวดหมู่ของตัวแปรหรือส่วนประกอบเหล่านั้น
- (3) ศึกษาถึงการเชื่อมโยงของตัวแปรหรือส่วนประกอบเหล่านั้น
- (4) สรุปเพื่อแสดงสาระสำคัญที่เป็นข้อค้นพบจากการวิเคราะห์

- การวิเคราะห์ตามระยะเวลา(Time-Series Analysis)

เป็นการวิเคราะห์ตามระยะเวลาเป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของลักษณะหรือเหตุการณ์ตามช่วงเวลา โดยใช้รูปแบบComplex Time-Series เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาของตัวแปรหลายตัวในคราวเดียวกัน ในทางสังคมศาสตร์มักจะพบเสมอว่าตัวแปรต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน การศึกษาตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งอาจทำให้ผลของการศึกษาไม่สามารถอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นมาทั้งหมดได้อย่างชัดเจน จำเป็นต้องทำการศึกษาทุกตัวแปรในคราวเดียวกัน เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

- การวิเคราะห์เชิงสาเหตุ(Logical Analysis)

เป็นการวิเคราะห์ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์และผลที่เกิดขึ้นตามมา ในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผล

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมประเด็นที่ได้จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร

ขั้นตอนที่ 2 นำประเด็นทั้งหมดมาบรรจุตารางวิเคราะห์ความเป็นเหตุเป็นผล

ขั้นตอนที่ 3 จากตารางวิเคราะห์รายละเอียดของเหตุการณ์และผลที่ตามมาสามารถนำมาสร้างแผนภูมิสรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของแต่ละเหตุการณ์ ซึ่งเป็นแผนภูมิที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข การใช้แผนภูมิจะเห็นได้ว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขทุกประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมด เพียงแต่เลือกแก้ไขบางประเด็นก็สามารถทำให้ประเด็นอื่นดีขึ้นไปด้วย

3.4.3 การตรวจสอบความถูกต้องของการวิเคราะห์

การตรวจสอบความถูกต้องแบบการใช้หลายมุมมอง (Triangulation) โดยใช้ผู้วิเคราะห์ข้อมูลหลายคนเพื่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกันออกไป

3.5 ข้อจำกัดในการวิจัย

3.5.1 การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในการได้ข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของการใช้ไปของเงินอุดหนุนในช่วงแรกๆ เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์เหมือนในปัจจุบัน

3.5.2 การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายในช่วงแรกๆ เนื่องจากได้เสียชีวิตหมดแล้ว จึงใช้วิธีการสัมภาษณ์ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและการใช้เงินอุดหนุนในช่วงเวลาที่ศึกษาแทน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย



บทที่ 4

การดำเนินงานและการอุดหนุนของรัฐบาลผ่านการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 – 9

4.1 การจัดการเคหะแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนจัดสร้างอาคารอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อาศัย โดยรวมงานทางด้านอาคารสงเคราะห์จากทั้ง 4 หน่วยงาน คือ

- กองเคหสถานสงเคราะห์ และ
- สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์เฉพาะส่วนที่จัดสรรที่ดิน
- สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม สังกัดเทศบาลกรุงเทพ เข้ามาอยู่ภายใต้

การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

โดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ คือ

- (ก) จัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- (ข) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(ค) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

ซึ่งในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวการเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 คือ

- (1) สร้าง ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ
- (2) จัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขาย
- (3) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับก่อสร้างเคหะ
- (4) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ
- (5) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(6) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน

(7) ร่วมมทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดควมรั บผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการจัดให้มีซึ่งเคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินกู้หรือการค้าประกันเงินกู้

(8) ประกอบกิจการอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

4.2 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.2.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยรวม 2 ฉบับ ดังนี้

4.2.1.1 ปี 2516-2517 ได้มีการจัดทำ แผนหลักของการเคหะแห่งชาติ ปี 2518-2529

เมื่อเริ่มก่อตั้งหน่วยงาน การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม ขณะเดียวกัน ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติขึ้น โดยมี ดร.วิญญู วิจิตรวาทการ เป็นประธานอนุกรรมการ ให้ทำหน้าที่ยกร่างแผนการดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้กำหนดเป็นกรอบในการปฏิบัติของการเคหะแห่งชาติสำหรับช่วงระยะเวลา 12 ปี โดยในปี 2517 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำ แผนหลักของการเคหะแห่งชาติ ปี 2518-2429 ซึ่งแผนงานดังกล่าวได้เสนอแนวนโยบายที่อยู่อาศัย ซึ่งครอบคลุมมาตรฐานและองค์ประกอบชุมชน การจัดหาที่ดินกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ แต่แผนดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในปี 2518 สาระสำคัญในแผนหลักของการเคหะแห่งชาติ ปี 2518-2529 สรุปได้ ดังนี้

4.2.1.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

ได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดหาที่ดินเพื่อรองรับการก่อสร้างล่วงหน้าอย่างน้อย 3 ปี โดยกำหนดให้เป็นที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนาแต่ควรมีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรองรับ และควรเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งงานรองรับผู้อยู่อาศัย ในกรณีที่อยู่ห่างจากแหล่งงานจะต้องมีแผนประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดหาแหล่งงาน นอกจากนี้ยังได้ระบุ

ถึงวิธีการได้มาซึ่งที่ดิน ซึ่งอาจได้มาจากการเวนคืน การเช่าที่ดินระยะยาว จากหน่วยงานที่ถือครองที่ดิน การโอนที่ดินของรัฐที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ หรืออาจได้มาโดยการร่วมทุนกับภาคเอกชน

4.2.1.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

แผนงานหลักของการเคหะแห่งชาติ ปี 2518-2529 ได้มีการระบุแผนงานด้านการจัดทำโครงการอย่างชัดเจน โดยมี การกำหนดมาตรฐานของชุมชน ด้วยการแบ่งชุมชนเป็น 4 ประเภทตามขนาดของชุมชน และกำหนดองค์ประกอบที่เหมาะสมตามขนาดของชุมชน เช่น ชุมชนขนาดใหญ่ควรมี โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ สำหรับบริการในชุมชน นอกจากนี้ยังได้กำหนดรายละเอียดของความหนาแน่นของชุมชน อัตราส่วนกา รใช้ที่ดินที่เหมาะสม รวมถึงมาตรฐานของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน

- เป้าหมาย กำหนดที่จะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตลอดแผนรวมจำนวน 96,500 หน่วย โดยก่อสร้างสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีระดับรายได้ครัวเรือนน้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท จำนวน 66,500 หน่วย และผู้มีรายได้ปานกลาง ซึ่งมีระดับรายได้ครัวเรือนเดือนละ 2,000-5,000 บาท จำนวน 30,000 หน่วย โดยในช่วง 3 ปีแรก คือ ปี 2518-2520 จะทำการก่อสร้างปีละ 6,500 หน่วย

- รูปแบบโครงการ ได้มีการกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 34 ตารางเมตร และสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 47 ตารางเมตร นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดขนาดที่เหมาะสมของห้องแต่ละประเภท เช่น ขนาดห้องนอน ขนาดห้องน้ำ ฯลฯ

4.2.1.1.3 แผนงานอื่น ๆ

นอกเหนือจากการกำหนดแผนงานด้านการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว แผนงานหลักของการเคหะแห่งชาติยังได้มีการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำที่อยู่อาศัย เช่น มาตรการด้านกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง แนวทางการควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างอาคารและการจัดสรรที่ดิน ระบบภาษีที่ดินในเมือง รวมถึงการร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังได้วางแนวทางการดูแลและบริหารชุมชน และการดำเนินโครงการส่งเสริมการ

วิจัยค้นคว้าให้ได้แบบอาคาร วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการก่อสร้าง ที่มีคุณภาพและสามารถลดค่า
ต้นทุนและค่าบำรุงรักษา

4.2.1.2 ปี 2518-2519 ได้มีการจัดทำ แผนงานโครงการ 5 ปีของการ
เคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523

รัฐบาล มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบายที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้จัดทำ แผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 เพื่อสนองตอบนโยบายดังกล่าว และได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มี.ค. 2519 แผนงานดังกล่าวมุ่งเน้นจัด ทำที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยใน กรุงเทพฯ เป็นลำดับแรก โดยรัฐจะให้เงินอุดหนุนจำนวน 7,500 ล้านบาท สำหรับจัดทำ เคหะสงเคราะห์จำนวน 120,000 หน่วย แผนงานโครงการ 5 ปีฉบับนี้ ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากที่ มีการดำเนินการไปเพียง 2 ปี (ช่วง 2519-2520) เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบ กับรัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนจำนวนมหาศาลสำหรับการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัย ตามแผนที่กำหนดไว้ได้ ภายใต้แผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 ได้ มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

4.2.1.2.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติ ได้รับโอนที่ดินมาจากหน่วยงานเดิม จำนวน 3,105.43 ไร่ เป็นที่ดินที่รับโอนพร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนวน 1,413.7 ไร่ และเป็นที่ดินเปล่า จำนวน 1,691.73 ไร่ ตามแผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 การ เคหะแห่งชาติกำหนดที่จะจัดหาที่ดินด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น อาศัยอำนาจตาม พรบ .ผัง เมืองเวนคืนที่ดิน ขอให้ที่ดินจากทางราชการ ร่วมมือกับกรุงเทพมหานครและหน่วยงานท้องถิ่นใน การกำหนดผังเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการจัดซื้อที่ดิน แต่จากการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติสามารถจัดหาที่ดินได้จากการซื้อเพียงอย่างเดียว โดยในปี 2519 การเคหะ แห่งชาติได้ซื้อที่ดินเพิ่มเติม จำนวน 9,696 ไร่

4.2.1.2.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

- เป้าหมาย ตามแผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 กำหนดที่จะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 120,000 หน่วย ตามระดับรายได้ ดังนี้

- รายได้ ก . (ระดับรายได้ครัวเรือนต่ำกว่า 1,500 บาท) จำนวน 50,000 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 42

- รายได้ ข. (ระดับรายได้ครัวเรือน 1,500 – 3,000 บาท) จำนวน 56,000 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 47

- รายได้ ค. (ระดับรายได้ครัวเรือน 3,001 – 5,000) จำนวน 14,000 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 11

ตามแผนงานดังกล่าว การเคหะแห่งชาติจะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ปีละ 24,000 หน่วย แบ่งออกเป็น ในเขตกรุงเทพมหานคร 23,000 หน่วย และในเขตภูมิภาค 1,000 หน่วย

- รูปแบบโครงการ จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่าและเช่าซื้อ สำหรับทุกกลุ่มรายได้ โดยก่อสร้างเป็นแฟลต 5 ชั้น บ้านแถว บ้านแฝด และบ้านเดี่ยว โครงการที่สำคัญ ได้แก่ คลองจั่น คลองเตย บางนา ท่าทราย และบางบัว

4.2.1.2.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด ในช่วงเริ่มจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ รัฐมีนโยบายในการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม และสร้างแฟลตขึ้นทดแทน โดยในแผนงานโครงการ 5 ปี ได้มีการกำหนดให้ทำการศึกษาและทำแผนปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมทั่วประเทศ

4.2.2 ผลการดำเนินงาน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3

การเคหะแห่งชาติได้รับโอนที่ดินและโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการจากหน่วยงานเดิมเพื่อมาดำเนินการให้แล้วเสร็จ ขณะเดียวกันก็เริ่มจัดทำโครงการ และสามารถเริ่มก่อสร้างได้ในปี 2518 ตลอดช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติ สามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างทั้งสิ้น 11,273 หน่วย และดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 556 หน่วย ดังนี้

4.2.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการครั้งแรกในปี 2518 ตามนโยบายของรัฐบาล มรวคึกฤทธิ์ ปราโมช โดยได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้าง รวมทั้งสิ้น 11,273 หน่วย ทั้งหมดเป็นโครงการที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แบ่งเป็น โครงการเช่าซื้อ จำนวน 7,211 หน่วย และโครงการอาคารเช่า จำนวน 4,062 หน่วย

- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 มีเพียงโครงการเดียว คือ โครงการหัวหมาก ระยะ 1 โดยมีจำนวนรวม 588 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการรังสิต โครงการดินแดงใหม่ ระยะ 1 โครงการแฟลตพิเศษร้านค้า โครงการบ่อนไก่ โครงการหัวหมาก

ระยะ 1 โครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ โครงการห้วยขวาง โครงการดินแดง 12 โครงการบ่อนไก่ โครงการคลองเตย และโครงการประชานิเวศน์

4.2.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3

4.2.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

การเคหะแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2516 เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐได้อนุมัติทุนประเดิมให้การเคหะแห่งชาติ จำนวนประมาณ 600 ล้านบาท นอกจากนี้ยังได้โอนทรัพย์สินจากหน่วยงานเดิม รวมทั้งโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการต่อ โดยรายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงานให้จัดเป็นทุนของการเคหะแห่งชาติ แต่หากรายได้มีจำนวนไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการเคหะแห่งชาติไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น ให้รัฐจ่ายเงินให้แก่ การเคหะแห่งชาติเท่าจำนวนที่ขาด

ปี 2518 รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบายกระตุ้นสภาวะเศรษฐกิจโดยส่งเสริมการก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการก่อสร้าง และได้มอบหมายให้การเคหะจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง จำนวนไม่น้อยกว่าปี ละ 20,000 หน่วย ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้จัดทำ แผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ (ปี 2519-2523) ตามแผนงานดังกล่าวรัฐจะอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยมาก (ก) จำนวน 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย และอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย (ข) จำนวน 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย

4.2.3.2 แหล่งเงินทุน

ในช่วงแรกของการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติมีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณของรัฐ และใช้เงินกู้จากกระทรวงการคลังจำนวน 25 ล้านบาท สำหรับดำเนินการก่อสร้างโครงการที่ผูกพันมาจากหน่วยงานเดิม หลังจากการเคหะแห่งชาติได้รับ บอญุมัติแผนงานโครงการ 5 ปี การเคหะแห่งชาติมีวงเงินลงทุนรวม 14,880 ล้านบาท โดยมีแหล่งเงินทุน ดังนี้

- ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 1,000 ล้านบาท โดยให้การเคหะแห่งชาติออกพันธบัตรจำนวน 1,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 5.5% ระยะเวลา 10 ปี เพื่อมาใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินงาน และรัฐจะตั้งงบประมาณชดเชยให้การเคหะแห่งชาติเป็นรายปีรวม 10 ปี ๆ ละ 100 ล้านบาท พร้อมทั้งอุดหนุนค่าดอกเบี้ยให้การเคหะแห่งชาติ เป็นเวลา 2 ปี ๆ ละ 55 ล้านบาท

- กู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารไทยพาณิชย์ ฯลฯ เพื่อมาใช้ในการดำเนินงาน เนื่องจากแผนงานโครงการ 5 ปี ได้ยกเลิกไปในปี 2520 เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและนโยบายด้านที่อยู่อาศัย ดังนั้น ในทางปฏิบัติการเคหะแห่งชาติจึงได้รับเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยการออกพันธบัตรเป็นจำนวนเงินเพียง 317.24 ล้านบาทเท่านั้น

4.2.3.3 การจัดเก็บรายได้

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติได้กำหนดค่าเช่าและค่าเช่าซื้อตามนโยบายอุดหนุนของรัฐ ภายใต้แผนงานโครงการ 5 ปี ดังนี้

- รายได้ ก. รัฐอุดหนุน 100% ของเงินลงทุน ดังนั้นผู้อยู่อาศัยไม่ต้องจ่ายค่าที่อยู่อาศัยแต่ต้องรับภาระค่าดอกเบี้ย โดยจะชำระค่าเช่าและค่าเช่าซื้อเท่ากับดอกเบี้ย อัตราร้อยละ 6 ต่อปี ของเงินลงทุน ในระยะเวลา 20 ปี คิดเป็นค่าเช่าเท่ากับ 300 บาทต่อเดือนและค่าเช่าซื้อเท่ากับ 400 บาทต่อเดือน

- รายได้ ข. รัฐอุดหนุน 50% ของเงินลงทุน ผู้อยู่อาศัยต้องรับภาระค่าที่อยู่อาศัยร้อยละ 50 ของเงินลงทุน โดยผ่อนชำระให้การเคหะแห่งชาติเป็นระยะเวลา 20 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 และต้องจ่ายเงินล่วงหน้าร้อยละ 4 คิดเป็นค่าเช่าซื้อเท่ากับ 400 – 800 บาทต่อเดือน

- รายได้ ค. ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ดังนั้นผู้อยู่อาศัยต้องรับภาระค่าที่อยู่อาศัย 100% ของเงินลงทุน รวมค่าใช้จ่ายในการขาย 5% โดยผ่อนชำระให้การเคหะแห่งชาติเป็นระยะเวลา 20 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10 และต้องจ่ายเงินล่วงหน้าร้อยละ 15 คิดเป็นค่าเช่าซื้อเท่ากับ 800 – 1,500 บาทต่อเดือน

จากการที่รัฐให้การอุดหนุนจำนวนมาก ทำให้บ้านสำหรับรายได้ ก. และ ข. ราคาถูกกว่าราคาตลาด เกิดการเก็งกำไรและมีการขายต่อเป็นจำนวนมาก

4.2.3.4 ผลประกอบการด้านการเงิน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติมีผลประกอบการขาดทุนมาโดยตลอด เนื่องจากเป็นช่วงที่เริ่มจัดทำโครงการ ทำให้ต้องกู้เงินมาลงทุนจำนวนมาก ขณะที่จำนวนโครงการที่แล้วเสร็จไม่มากนัก และโครงการเช่า-เช่าซื้อมีระยะคืนทุนยาว ประกอบกับโครงการอาคารเช่าที่รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม มีอัตราค่าเช่าต่ำแต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลชุมชนค่อนข้างสูง ทำให้รายรับจากค่าเช่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดูแล

4.3 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.3.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยรวม 2 ฉบับ ดังนี้

- ปี 2520 ได้มีการจัดทำแผนแม่บท ปี 2521-2525

การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการตามแผนงานโครงการ 5 ปี (2519-2523) ได้เพียง 2 ปี ก็ต้องยกเลิกแผนฉบับดังกล่าวเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยการเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทปี 2521-2525 ขึ้นใหม่ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐบาลสาระสำคัญของแผน คือ ลดการอุดหนุนลงโดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะส่วนที่รัฐมีหน้าที่ต้องให้บริการอยู่แล้ว คือระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และจะจัดทำที่อยู่อาศัยตามความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ (affordability) ซึ่งอาจเป็นรูปแบบ site & Services นอกจากนี้ยังมีนโยบายยกเลิกโครงการเช่าโดยเฉพาะในเขตภูมิภาคเว้นแต่รัฐจะให้การอุดหนุน การเคหะแห่งชาติได้นำแผนงานฉบับนี้เสนอรัฐบาลในวันที่ 21 มิถุนายน 2521 แต่ได้ถอนเรื่องออกเนื่องจากแผนงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

- ปี 2521 ได้มีการจัดทำแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525

การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 เพื่อสนองนโยบายของรัฐ โดยรัฐกำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท เพื่อให้สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย ให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด แผนงานฉบับนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2521 โดยการเคหะแห่งชาติ มีนโยบายจะสร้างบ้านแบบ site&services เพื่อให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลสามารถสร้างได้จำนวนมาก และให้สอดคล้องกับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนเร่งรัดปี 2522-2525 โดยเพิ่มโครงการหารายได้เข้าไปในแผนฉบับดังกล่าว เพื่อนำรายได้มาอุดหนุนค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ โดยกำหนดที่จะทำการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 68,561 หน่วย แผนงานดังกล่าวดำเนินการไปได้เพียง 3 ปี โดยดำเนินการถึงปี 2524 ก็ต้องยกเลิกไปเนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้การเคหะแห่งชาติ ตัดแผนเร่งรัดออก 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้แผนงานเร่งรัด 2522-2525 ได้มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

4.3.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

ในช่วงแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 การเคหะแห่งชาติ มีแผนที่จะจัดซื้อที่ดินเพิ่มเติม โดยซื้อที่ดินในภูมิภาค 8 จังหวัด ๆ ละ 50 ไร่ และซื้อที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพิ่มประมาณ 750 ไร่

4.3.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

- เป้าหมาย ตามแผนงานเร่งรัด ปี 2522-2525 การเคหะแห่งชาติจะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวม 41,761 หน่วย ในเขตกรุงเทพมหานคร 32,561 หน่วย และในเขตภูมิภาค 9,200 หน่วย ดังนี้

- ที่อยู่อาศัยแบบ site & services จำนวน 32,642 หน่วย แบ่งออกเป็น ในเขตกรุงเทพมหานคร 24,242 หน่วย และในเขตภูมิภาค 8,400 หน่วย
- โครงการเช่า จำนวน 5,596 หน่วย แบ่งออกเป็น ในเขตกรุงเทพมหานคร 4,796 หน่วย และในเขตภูมิภาค 800 หน่วย
- โครงการหารายได้ ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 3,523 หน่วย

นอกจากนี้ แผนงานยังได้กำหนดจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับแต่ละระดับรายได้ ดังนี้

- รายได้ ก. (ระดับรายได้ครัวเรือน 1,500-2,000 บาท โดยมีรายได้เฉลี่ย 1,750 บาทต่อครัวเรือน) จำนวน 28,920 หน่วย เป็นโครงการเคหะชุมชน 2,120 หน่วย และเป็นโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมจำนวน 26,800 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 42
- รายได้ ข. (ระดับรายได้ครัวเรือน 2,001-3,000 บาท โดยมีรายได้เฉลี่ย 2,500 บาทต่อครัวเรือน) จำนวน 27,338 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 40
- รายได้ ค. (ระดับรายได้ครัวเรือน 3,001-4,000 บาท โดยมีรายได้เฉลี่ย 3,501 บาทต่อครัวเรือน) จำนวน 5,009 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 7
- รายได้ ง . และ จ . (รายได้ ง มีระดับรายได้ครัวเรือน 4,001-6,000 บาทโดยมีรายได้เฉลี่ย 5,000 บาทต่อครัวเรือน รายได้ จ มีระดับรายได้ ครัวเรือนมากกว่า 6,000 บาท จำนวน 7,294 หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 11

- รูปแบบโครงการ

- จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถผ่อนชำระได้ และสามารถต่อเติมในภายหลังเมื่อมีความจำเป็นหรือมีรายได้เพิ่มขึ้น
โครงการสำคัญได้แก่ โครงการทุ่งสองห้อง โครงการลาดกระบัง

- มีแนวคิดจัดทำเป็นเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีแหล่งงาน ส่วนบริการชุมชน และองค์ประกอบเมืองที่ครบถ้วน รวมถึงมีที่อยู่อาศัยสำหรับคนในทุก
ระดับรายได้ โครงการที่สำคัญ คือ โครงการบางพลี

- อาคารเช่าในที่ราชพัสดุ ส่วนใหญ่จัดทำเป็นแฟลต 5 ชั้น

4.3.1.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 (2520-2524) การเคหะแห่งชาติเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการรื้อล้างชุมชนแออัด เนื่องจากชุมชนแออัดเป็น housing stock ที่ใหญ่ที่สุดสำหรับผู้มีรายได้น้อย การรื้อล้างจึงเป็นการทำลาย housing stock และไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยในปี 2520 การเคหะแห่งชาติได้จัดตั้งสำนักปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นด้วยความช่วยเหลือของธนาคารโลก และเริ่มทำการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมในปี 2521 โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก

ตามแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 กำหนดที่จะทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพมหานคร จำนวน 26,800 หน่วย

4.3.2 ผลการดำเนินงาน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการเคหะชุมชน และได้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมไปพร้อม ๆ กัน โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

4.3.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวน 38,231 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 22,001 หน่วย โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 20,745 หน่วย และเริ่มขยายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ภูมิภาค โดยมีจำนวน 1,256 หน่วย ส่วนโครงการอาคารเช่าจะดำเนินการพัฒนาเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น โดยมีจำนวนรวม 4,768 หน่วย นอกจากนี้ยังเริ่มดำเนินการพัฒนาโครงการเคหะราชการ จำนวน 11,462 หน่วย

- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จ เรียบร้อยในช่วง
แผนฯ ฉบับที่ 4 รวมทั้งสิ้น 39,160 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 23,467 หน่วย
โครงการอาคารเช่า 7,300 หน่วย และโครงการเคหะราชกาธ, 393 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการทุ่งสอง
ห้อง หัวหมาก ธนบุรี ประชานิเวศน์ บางนา บางบัว โครงการเคหะภูมิภาค ได้แก่ โครงการ
หนองหอย นครราชสีมา หาดใหญ่ และชลบุรี โครงการอาคารเช่า ได้แก่ โครงการคลองเตย ดิน
แดง 4 บางชัน โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4.3.2.2 ผลการดำเนินงานด้านชุมชนแออัด

จากการสนับสนุนของธนาคารโลก การเคหะแห่งชาติได้เปลี่ยนแนวคิด
จากการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมมาเป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยในปี 2520 ได้มีการ
จัดตั้งสำนักปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการด้านการปรับปรุงแหล่งเสื่อม
โทรม โดยในช่วงแรกได้มีการก่อสร้างแฟลต 5 ชั้นในพื้นที่คลองเตยเพื่อทดแทนที่อยู่อาศัยใน
แนวราบ ต่อมา ในปี 2521 เริ่มดำเนินการในลักษณะการปรับปรุงพื้นที่ในส่วนของระบบ
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยดำเนินการแห่งแรกที่โครงการกิ่งเพชร โครงการวัดพระยา
ยัง และบ้านครัว และในปี 2522 ดำเนินการที่โครงการซอยสี่น้ำเงินและโครงการวัดไผ่ตัน โดย
การสนับสนุนด้านการเงินจากธนาคารโลก

ในปี 2524 นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ ได้
เปลี่ยนคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” เป็น “ชุมชนแออัด” และได้มีการลงนามในพิธีสารความ
ร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร เพื่อการแก้ปัญหาชุมชนแออัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุง
ชุมชนแออัดทั้งสิ้น 8,324 หน่วย โดยทั้งหมดเป็นการดำเนินการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม

4.3.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4

4.2.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นโยบายการ
สนับสนุนด้านการเงินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเปลี่ยนแปลงไปจาก แผนฯ
ฉบับที่ 3 โดยในปี 2521 รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีมติให้การเคหะแห่งชาติปรับ
แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยให้ลดจำนวนหน่วยที่จะดำเนินการและให้ลดการอุดหนุนของภาครัฐ
ลง โดยรัฐอนุมัติเงินอุดหนุนให้การเคหะแห่งชาติ จำนวน 1,500 ล้านบาท สำหรับสร้างที่อยู่
อาศัยให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนมากที่สุด ซึ่ง ตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติรัฐจะให้การ

อุดหนุนโครงการอาคารเช่า 100% (หน่วยละ 100,000 บาท) โครงการอาคารเช่าซื้อ จะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ส่วนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด จะให้การอุดหนุนหน่วยละ 5,000 บาท นอกจากนี้ยังมีแนวคิดให้การเคหะแห่งชาติจัดหาเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนระยะยาว โดยรัฐจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว

4.3.3.2 แหล่งเงินทุน

วงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2522-2525 เท่ากับ 4,746 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุน ดังนี้

- เงินอุดหนุนรัฐบาล 1,707.16 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินต้น 1,500 ล้านบาท และดอกเบี้ย 207.16 ล้านบาท โดยการเคหะแห่งชาติจะต้องกู้เงินมาจากแหล่งอื่นก่อนและรัฐจะตั้งงบประมาณชดเชยให้เป็นเวลา 4 ปี ดังนี้

ปี 2522	จำนวน	47.01	ล้านบาท
ปี 2523	จำนวน	920.09	ล้านบาท
ปี 2524	จำนวน	617.55	ล้านบาท
ปี 2525	จำนวน	122.51	ล้านบาท

- เงินกู้จากต่างประเทศ

IBRD 1	จำนวน	172	ล้านบาท
IBRD 2	จำนวน	491.6	ล้านบาท
ADB 1	จำนวน	272.8	ล้านบาท
USAID	จำนวน	1,000	ล้านบาท
JAPAN BOND	จำนวน	400	ล้านบาท

- เงินกู้สถาบันการเงินในประเทศ เช่น ธนาคารกรุงไทย ฯลฯ

4.3.3.3 การจัดเก็บรายได้

เนื่องจากรัฐลดการอุดหนุนลง ทำให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีราคาสูงเกินความสามารถในการผ่อนชำระ การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดเรื่อง Cross Subsidy มาใช้ในการคิดราคาขาย โดยปรับราคาขายสำหรับที่อยู่อาศัยกลุ่มรายได้ปานกลางและรายได้สูงให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด เพื่อนำกำไรที่ได้มาชดเชยให้กับที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มรายได้น้อย ทำให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยราคาลดลง

4.3.3.4 ผลประกอบการด้านการเงิน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติยังคงมีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นช่วงที่เริ่มจัด ทำโครงการ ทำให้ต้องกู้เงินมาลงทุนจำนวนมาก ขณะที่ มีจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จไม่มากนัก และโครงการเช่า-เช่าซื้อ มีระยะคืนทุนยาว ประกอบกับโครงการอาคารเช่าที่รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม มีอัตราค่าเช่าต่ำแต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลชุมชนค่อนข้างสูง ทำให้รายรับจากค่าเช่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดูแล

4.4 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.4.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5

จากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนา 3-4 การเคหะแห่งชาติพบข้อจำกัดในด้านนโยบายที่ต้องการเงินอุดหนุนจำนวนมากจากภาครัฐ เพื่อยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เมื่อประเทศประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณที่การเคหะแห่งชาติได้รับจากรัฐไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ไม่สามารถผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันการที่รัฐให้การอุดหนุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนกลุ่มรายได้ โดยผู้มีรายได้น้อยขายสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐให้ผู้อื่น ดังนั้น แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 2525-2529 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายโดยสาระสำคัญ คือ มุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง ลดการอุดหนุนของภาครัฐ โดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะระบบสาธารณูปการและสาธารณูปโภคภายนอกโครงการเท่านั้น การจัดทำโครงการในลักษณะคืนทุน (Self-Financed Project) จะทำให้ กคช. สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ นอกจากนี้ กคช. จะขยายการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปยังชานเมืองและในเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองหลักเมืองรอง ตามแผนงานปี 2525-2529 กคช. ได้กำหนดที่จะจัดทำที่อยู่อาศัย ทั้งสิ้น 50,000 หน่วย และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อ เดือนธันวาคม 2524 แต่เนื่องจากในขณะนั้นกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2525-2529 จึงยังไม่ได้รับการพิจารณา จนกระทั่งอนุกรรมการได้เสนอนโยบายที่อยู่อาศัย เมื่อ 25 เม.ย. 2526 สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงอนุมัติให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยตัดแผนงานทั้งในส่วนของจำนวนหน่วยและงบประมาณ ของปี 2525-2526 ออกไป คงเหลือเพียงแผนงานในปี 2527-2529 เท่านั้น และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

พิจารณาอนุมัติเมื่อ วันที่ 13 กันยายน 2526 ภายใต้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

4.4.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2525-2529 การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนโยบายที่จะดำเนินการสะสมที่ดิน (Land Banking) ให้เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน โดยจะซื้อที่ดินเพิ่มเติมประมาณ 3,780 ไร่ แบ่งเป็นในเขตชานเมือง 2,580 ไร่ และในภูมิภาค 1,200 ไร่ โดยมีหลักเกณฑ์การกำหนดที่ดินที่จะจัดซื้อ ดังนี้

- อยู่ในเขตผังเมืองหรือมีแนวโน้มการขยายตัวของเมือง
- อยู่บริเวณที่สามารถรับบริการสาธารณูปโภค โดยไม่ต้องใช้เงินลงทุนสูง
- ใกล้แหล่งงาน หรือ มีระบบคมนาคมติดต่อกับเมือง
- ราคาที่ดินอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมกับรายได้น้อยและปานกลาง
- ที่ดินในเขตภูมิภาค จะต้องอยู่ไม่ไกลเกิน 3 กม. จากแนวเขตเทศบาล

เว้นแต่เมืองที่มีลักษณะพิเศษของความเจริญเติบโต

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้รวม 306.6 ไร่ และจัดซื้อที่ดินในเขตภูมิภาค 516.03 ไร่ รวมทั้งขอใช้ที่ดินราชพัสดุเพื่อจัดทำโครงการ รวม 27 ไร่

4.4.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

การเคหะแห่งชาติกำหนดแผนที่จะจัดทำ ที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยระดับ ก-ค ร้อยละ 70 และกลุ่มรายได้ปานกลาง-สูง ร้อยละ 30 โดยในกลุ่มรายได้สูงจะเป็นโครงการพิเศษหารายได้ซึ่งจะต้องมีกำไรประมาณร้อยละ 10-20 ในขณะที่เดียวกันก็จะยกเลิกโครงการอาคารเช่ายกเว้นแต่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ นอกจากนี้ จะทำการศึกษาแนวทางการพัฒนาเคหะชนบท โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและให้ชาวชนบทพึ่งตนเอง โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- เป้าหมาย การเคหะแห่งชาติจะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในช่วงปี 2527-2529 รวม 30,000 หน่วย เฉลี่ยปีละ 10,000 หน่วย ดังนี้
 - โครงการเคหะชุมชน ในเขตกรุงเทพมหานคร 25,500 หน่วย และในเขตภูมิภาค 4,500 หน่วย
 - โครงการเคหะข้าราชการ เป็นโครงการที่การเคหะแห่งชาติรับเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้จัดหา

งบประมาณหรือเงินกู้สำหรับใช้ในการพัฒนาโครงการ โดยการเคหะแห่งชาติจะคิดค่าดำเนินการจากหน่วยงานเหล่านั้น แต่จะไม่รับผิดชอบในการดูแลชุมชน

- โครงการพิเศษหารายได้ โครงการเคหะชุมชนบางแห่งจำเป็นต้องมีบริการด้านต่าง ๆ เช่น ร้านค้า แหล่งงาน หรือที่อยู่อาศัยสำหรับรายได้สูง ซึ่งการเคหะแห่งชาติอาจร่วมมือกับภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เพื่อจัดให้มีบริการพิเศษเหล่านี้ โดยกำหนดจะลงทุนในวงเงินงบประมาณ 1,000 ล้านบาท

- โครงการเคหะชนบท การเคหะแห่งชาติจะทำการศึกษาปัญหา ด้านที่อยู่อาศัยของชาวชนบท และจัดทำโครงการตัวอย่างเพื่อประเมินความเป็นไปได้ และวิธีการที่เหมาะสมในการพัฒนาเคหะชนบท รวมถึงจัดทำแผนงานระยะยาว ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคนิคที่เหมาะสมมาปรับปรุงมาตรฐานที่อยู่อาศัย ส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความรู้ความเข้าใจในการนำทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยด้วยวิธีการง่าย ๆ และประหยัด และทำให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวชนบทเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง

4.4.1.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติกำหนดที่จะทำการปรับปรุงชุมชนแออัดรวม 18,000 หน่วย และเพื่อให้การลงทุนในชุมชนแออัด ไม่เกิดการสูญเปล่า จึงกำหนดที่จะทำการปรับปรุงในบริเวณที่ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยระยะยาว โดยจะร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นทั้ง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยการเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสภาพแวดล้อมของชุมชน และประสานงานให้หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ทำการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ด้านการศึกษา อนามัย ส่งเสริมการจัดตั้งกรรมการชุมชนเพื่อให้ชุมชนพัฒนาตนเอง สนับสนุนให้เกิดการเพิ่มรายได้ การฝึกอาชีพ การส่งเสริมการตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ฯลฯ ทั้งนี้ เงินลงทุนในการปรับปรุงชุมชนแออัดจะมาจากเงินอุดหนุนของรัฐทั้งหมด โดยรัฐจะสามารถเรียกคืนเงินทางอ้อมโดยการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ในกรณีที่ต้องสร้างที่อยู่ใหม่ ผู้อยู่อาศัยต้องรับภาระบางส่วน

4.4.2 ผลการดำเนินงาน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้ขยายการดำเนินการในเขตพื้นที่ภูมิภาคเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยได้มีการดำเนินการทั้งในส่วนของโครงการเช่าซื้อ และโครงการอาคารเช่า โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

4.4.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวน 23,731 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 15,728 หน่วย โดยเป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 10,982 หน่วย และเป็นโครงการเคหะภูมิภาค จำนวน 4,836 หน่วย และได้เริ่มดำเนินโครงการอาคารเช่า จำนวนรวม 3,491 หน่วย โครงการเคหะราชการ จำนวน 4,512 หน่วย

- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 รวมทั้งสิ้น 31,865 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 20,284 หน่วย โครงการอาคารเช่า 4,962 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 6,619 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการอาคารเช่าซื้อที่สำคัญ ได้แก่ โครงการบางพลี ลาดกระบัง โครงการพิเศษหารายได้ ซึ่งจัดทำเป็นอาคารพาณิชย์ในชุมชนต่าง ๆ เช่น ห้วยขวาง ประชานิเวศน์ บางนา และโครงการเคหะภูมิภาค เช่น หนองหอย 2 สระบุรี ขอนแก่น นครสวรรค์ ส่วนโครงการอาคารเช่า ได้แก่ โครงการคลองเตย ทุ่งสองห้อง (เสริม) นวนคร โครงการอาคารเช่าในที่ดินราชพัสดุทั่วประเทศ และโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

4.4.3.2 ผลการดำเนินงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดในหลาย ๆ รูปแบบมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของปรับปรุงสภาพทางกายภาพในที่ดินเดิม และโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เช่น Land Sharing, Reblocking, และ Relocation โดยมีผลการดำเนินการ ดังนี้

- จำนวนที่ดำเนินการ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 31,236 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิมซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำนวน 31,005 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 231 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการคลองเตย : 70 ไร่ บ้านเคหะการุณ วัดลาดบัวขาว, สามยอด, เซ่งกี้ (Land Sharing) ซอยบุญอยู่ (Land Sharing) ซอยสีน้ำเงิน (Reblocking) โครงการกองขยะอ่อนนุช และโครงการร่วมกันสร้าง

4.4.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5

4.4.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

จากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่ต่อเนื่องจากปี 2522-2524 รัฐจึงมีนโยบายลดการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย โดยมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง และให้การเคหะแห่งชาติจะจัดทำโครงการในลักษณะคินทุน (Self – Finance Project) ซึ่งจะทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ (ปี 2525-2529) กำหนดจะสร้างที่อยู่อาศัยให้เฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ตั้งแต่ percentile ที่ 10 ขึ้นไป ส่วนกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ให้จัดทำเป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยได้รับการอุดหนุน ดังนี้

- โครงการเคหะชุมชน ให้เงินอุดหนุนเฉพาะค่าสาธารณูปการและสาธารณูปโภคภายนอกโครงการ ประมาณร้อยละ 10 ของต้นทุนโครงการ

- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ให้การอุดหนุน 100%

4.4.3.2 แหล่งเงินทุน

วงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผน เท่ากับ 5,100 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 938 ล้านบาท

- เงินกู้ ADB 2 จำนวน 945.05 ล้านบาท

- เงินกู้สถาบันการเงินภายในประเทศ

- เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสวีเดนจำนวน 13.25 ล้านบาท

4.4.3.3 การจัดเก็บรายได้

การเคหะแห่งชาติจัดเก็บรายได้โดยคำนึงถึงการคืนต้นทุน โดยใช้แนวคิด Cross Subsidy ในการคิดราคาขาย โดยโครงการพิเศษและหารายได้จะต้องมีกำไรไม่น้อยกว่าร้อยละ 10-20 เพื่อมาชดเชยโครงการสำหรับผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากในช่วงเวลาขณะนั้น อัตราดอกเบี้ยในตลาดขยับสูงขึ้นอย่างมาก แต่การเคหะแห่งชาติสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อไม่เกินร้อยละ 15 การเคหะแห่งชาติจึงขายลูกหนี้บางส่วนให้สถาบันการเงินเพื่อลดภาระการบริหารเงินในระยะยาว และเริ่มเจรจาให้สถาบันการเงินสนับสนุนเงินกู้ (Post Finance) ให้ลูกค้าการเคหะแห่งชาติ โดยเริ่มที่โครงการนนทบุรีเป็นแห่งแรก

4.4.3.4 ผลประกอบการด้านการเงิน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติเริ่มมีผลกำไร เนื่องจากสามารถจัดเก็บรายได้จากโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และโครงการที่ลงทุนในระยะแรกเริ่มคืนทุน นอกจากนี้ยังมีการขายลูกหนี้บางส่วนให้สถาบันการเงิน ประกอบกับได้มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บค่าดูแลชุมชนและปรับอัตราค่าเช่าให้เพียงพอกับค่าดูแลชุมชน

4.5 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.5.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6

ในปี 2529 รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล” เพื่อประสานแผนพัฒนากรุงเทพมหานครให้นำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการชุดนี้ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2530 การเคหะแห่งชาติได้นำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพและปริมณฑล ปี 2530-2534 ซึ่งกำหนดที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยจำนวนทั้งสิ้น 51,650 หน่วย โดยเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 33,650 หน่วย และเป็นการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจำนวน 18,000 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2530) เสนอคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติให้ปรับแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติโดยให้ตัดจำนวนหน่วยของปี 2530 ออกจากแผน และเสนอเป็นแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2530

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 และ 5 การเคหะแห่งชาติได้พัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบสร้างบางส่วน (Site & Services) และกำหนดการจัดเก็บรายได้ในลักษณะให้การอุดหนุนกันระหว่างกลุ่มรายได้ (cross subsidy) ส่งผลต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการยอมรับในรูปแบบที่อาศัยแบบสร้างบางส่วน และรัฐบาลมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติสร้างบ้านที่เสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้การกำหนดราคาขายในลักษณะให้มีการอุดหนุนกันระหว่างกลุ่มรายได้ ทำให้บ้านสำหรับกลุ่มรายได้ปานกลางมีราคาสูงเกินไป ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถขายได้ ดังนั้น ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของผู้ซื้อ และได้กำหนดให้มีการวางแผนการตลาด โดยศึกษาความเป็นไปได้ด้าน

การตลาด และการลงทุน เปิดจองและขายโครงการล่วงหน้า โดยเน้นการทำการตลาดเพื่อส่งเสริมการขาย และให้ยกเลิกการกำหนดราคาขายในลักษณะ cross subsidy นอกจากนี้ยังวางแผนที่จะร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำที่อยู่อาศัยในราคาไม่เกิน 150,000 บาท

4.5.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติมีแผนจะพัฒนาโครงการจากที่ดินเดิม ของการเคหะ 550 ไร่ เช่น ฟุ้งสองห้อง หัวหมาก อนุบุรี บางพลี ลาดกระบัง บ่อนไก่ ฯลฯ และจัดหาซื้อที่ดินเพิ่มเติมอีก 2,200 ไร่ โดยเป็นที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,750 ไร่ และในเมือภูมิภาค 450 ไร่ เพื่อลดการอพยพเข้ากรุงเทพมหานคร

ตลอดช่วงแผนฯ ฉบับ 6 การเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินได้รวม 2,817 ไร่ และสามารถเจรจากับเจ้าของที่ดินทำให้ชุมชนแออัดสามารถซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมได้ รวม 22.2 ไร่

4.5.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2531-2534 การเคหะแห่งชาติได้มีการกำหนดมาตรฐานของชุมชนและองค์ประกอบของชุมชนอย่างชัดเจน โดยกำหนดความหนาแน่นของชุมชนและจำนวนครัวเรือนที่เหมาะสมกับขนาดของชุมชน รวมทั้งได้มีการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินที่ชัดเจน ทั้งในส่วนของที่อยู่อาศัย ถนน ทางเท้า และองค์ประกอบอื่น ๆ ของชุมชน

- เป้าหมาย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2531-2534 โดยกำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยจำนวน 41,591 หน่วย (ไม่รวมชุมชนแออัด) โดยแบ่งเป็นโครงการประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 สรุปเป้าหมายโครงการปี 2531-2534

ประเภทโครงการ	เป้าหมาย (หน่วย)	วงเงินลงทุน (ล้านบาท)
โครงการเคหะชุมชนใน กทม	22,000	5,631.7
โครงการเคหะชุมชนภูมิภาค	5,000	858.4
โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน	3,500	300
โครงการพิเศษและบริการชุมชน	2,750	932
โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	8,341	1,646
รวม	41,591	9,368.1

หมายเหตุ * การลงทุนในโครงการนี้ การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการต่อเมื่อรัฐบาลมีความพร้อมที่จะจัดหาเงินลงทุน

- โครงการเคหะชุมชน กำหนดที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 22,000 หน่วย และในภูมิภาคอีก 5,000 หน่วย โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งด้านการจัดหาที่ดิน และเงินลงทุน

- โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยดำเนินการใน 3 รูปแบบ คือ

1) จัดทำเป็นโครงการที่รับซื้อจากเอกชนในลักษณะ Turn Key Project โดยกำหนดเป้าหมายสำหรับโครงการประเภทนี้ 3-5 โครงการ หรือมีจำนวนที่อยู่อาศัย 1,500 หน่วย

2) ร่วมลงทุนจัดทำโครงการบนที่ดินของเอกชน โดยเอกชนจะนำที่ดินส่วนหนึ่งเข้าหุ้นกับการเคหะแห่งชาติ และการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปดำเนินงานพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้มาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ และกลไกด้านการตลาด โดยมีเป้าหมายที่จะร่วมลงทุนในโครงการประเภทนี้จำนวน 1,000 หน่วย

3) การร่วมลงทุนจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยบนที่ดินของการเคหะแห่งชาติ โดยให้เอกชนเป็นผู้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยและธุรกิจบริการอื่น ๆ และเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินสำหรับจัดทำโครงการ โดยการเคหะแห่งชาติจะให้การสนับสนุนด้านการตลาด โดยมีเป้าหมายทั้งสิ้น 1,000 หน่วย

- โครงการพิเศษและบริการชุมชน เป็นโครงการที่การเคหะแห่งชาติจัดสร้างขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติมีอยู่แล้ว โครงการประเภทนี้อาจจะมีรูปแบบที่แตกต่าง กันตามสภาพที่ตั้งและความต้องการของตลาด เช่น โครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง โครงการอาคารพาณิชย์ ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือแบบผสมผสาน โดยเป็นการลงทุนที่สามารถคืนทุนได้ (self finance) การเคหะแห่งชาติกำหนดที่จะสร้างโครงการประเภทนี้ ประมาณ 5 โครงการ ในวงเงิน 932 ล้านบาท โดยอาจลงทุนเองหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

- โครงการสนับสนุนที่อยู่อาศัยให้แก่องค์กรของรัฐและประชาชนที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นสวัสดิการ หรือให้ลูกจ้างได้ซื้อเป็นของตนเองแต่ยังขาด ประสิทธิภาพหรือขาดเงินทุน การเคหะแห่งชาติรับที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้ โดยคิดค่าบริการไม่เกิน ร้อยละ 7 ของงบโครงการ ทั้งนี้องค์กรดังกล่าวจะต้องจัดหางบประมาณผ่อนชำระคืนการเคหะ แห่งชาติในภายหลัง สำหรับโครงการประเภทนี้ ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับ ความประสงค์ของหน่วยงาน

- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เนื่องจากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดที่จะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจแห่งใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไป ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความ ต้อง โดยกำหนดเป้าหมายที่จะก่อสร้างบ้านประเภท เช่าและเช่าซื้อในช่วง 5 ปีแรก จำนวน 8,321 หน่วย แบ่งเป็นพื้นที่มาบตาพุด จำนวน 3,208 หน่วย และแหลมฉบัง จำนวน 5,133 หน่วย

- รูปแบบโครงการ กำหนดที่จะก่อสร้างบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ โดยยกเลิกการคิดราคาแบบ Cross subsidy และใช้วิธีการคิดราคาขายโดยแบ่งระดับราคาตาม ที่ตั้งของที่ดิน Differential Land Pricing (Pricing Zone) นอกจากนี้ยังได้มีการวางมาตรฐาน ของโครงการ และองค์ประกอบของชุมชน โดยแบ่งตามขนาดของชุมชน และยังได้มีการจัดทำแบบ มาตรฐานของที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการอยู่อาศัยและประโยชน์ใช้ สอย โดยรูปแบบอาคารที่ก่อสร้างจะมีทั้งอาคารแฟลต 5 ชั้น บ้านเรือนแถว บ้านแฝด และบ้าน เดี่ยว ดังนี้

- มาตรฐานชุมชน ได้มีการกำหนดประเภทโครงการและความหนาแน่นแยกตามขนาดโครงการ ดังนี้

ตารางที่ 4.2 มาตรฐานชุมชน

ประเภทชุมชน	ขนาดพื้นที่	ที่ตั้ง	ประเภทโครงการ	จำนวนหน่วย
ชุมชนขนาดเล็ก	10-30 ไร่	พื้นที่ชั้นใน	อาคารชุด	500-1,500 หน่วย
ชุมชนขนาดกลาง	30 ไร่	พื้นที่ชั้นใน	อาคารชุด	1,500 หน่วย
ชุมชนขนาดกลาง	30-100 ไร่	พื้นที่ชั้นนอก	อาคารพร้อมที่ดิน	1,500-5,000 หน่วย
ชุมชนขนาดใหญ่	> 100 ไร่	พื้นที่ชั้นนอก	อาคารพร้อมที่ดิน	> 5,000 หน่วย

- มาตรฐานอาคาร ได้มีการจัดทำแบบมาตรฐาน สำหรับที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 4.3 มาตรฐานอาคาร

แบบ	ประเภทอาคาร	ขนาดที่ดิน	ขนาดพื้นที่ใช้สอย
A	เรือนแถวชั้นเดียว	14 ตรว.	16.8 ตรม.
B	เรือนแถวชั้นเดียว	16 ตรว.	26.4 ตรม.
C	เรือนแถวชั้นครึ่ง	16 ตรว.	40.4 ตรม.
D	เรือนแถวสองชั้น	16 ตรว.	64.0 ตรม.
E	บ้านแฝดสองชั้น	40 ตรว.	74.4 ตรม.

4.5.1.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ภายใต้ความรับผิดชอบของ “คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ” ได้กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านปรับปรุงชุมชนแออัด โดยประสานงานกับการเคหะแห่งชาติในการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่อยู่ เพื่อมุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาให้คนจนสามารถอยู่อาศัยในเมืองได้โดยได้รับบริการขั้นพื้นฐาน โดยให้มีการปรับปรุงชุมชนแบบครบวงจร ทั้งในส่วนการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงในที่ดินชุมชนที่มีความจำเป็นต้องรื้อย้ายควรรื้อหรือย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่เดิม ยกเว้นในกรณีจำเป็นจริง ๆ

- เป้าหมาย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2531-2534 กำหนดเป้าหมายที่จะปรับปรุงชุมชนแออัด รวมทั้งสิ้น 16,000 หน่วย แบ่งเป็น ปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม 8,000 หน่วย และ ปรับปรุงชุมชนในที่ดินใหม่ 8,000 หน่วย ในกรณีที่เป็น การปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม รัฐจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ถ้าเป็นการจัดหาที่อยู่ใหม่ รัฐจะรับภาระเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ผู้อยู่อาศัยรับภาระค่าที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างใหม่ ในกรณีที่ปลูกสร้างบนที่ดินเดิมซึ่งเป็นของเอกชน การเคหะแห่งชาติจะรับหน้าที่เจรจาให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยให้ผู้อยู่อาศัยรับภาระค่าที่ดินร่วมกับเจ้าของที่ดินคนละครึ่ง

ตารางที่ 4.4 เป้าหมายการปรับปรุงชุมชน ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2531-2534

ประเภทโครงการ	จำนวน ชุมชน (แห่ง/ปี)	จำนวน หน่วย/ ครัวเรือน/ปี	เป้าหมาย รวมตลอด แผน
1. การจัดหาที่ดินที่อยู่อาศัยใหม่ในรูปแบบการสร้าง ความมั่นคง (slum reblocking, Relocation, Land Sharing, Land Readjustment)	10	2,000	8,000
- ในที่ดินของรัฐ	5	1,000	4,000
- ในที่ดินของเอกชน	5	1,000	4,000
2. การให้ความช่วยเหลือปรับปรุงชุมชนและสร้าง ความมั่นคง (Slum Upgrading)	10	2,000	8,000
รวม	20	4,000	16,000

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, 2530

- รูปแบบในการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินการ ดังนี้

- การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัด (Slum Upgrading) เช่นการปรับปรุงถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ การเก็บขยะ

- การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ (Slum Relocation) ในกรณีที่มีจำเป็นต้องย้ายชุมชนไปอยู่ในพื้นที่อื่น โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนกับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมี กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัย รวมทั้งประสานงานและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย

- การประสานประโยชน์ที่ดินในชุมชน (Land Sharing) โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างผู้ อยู่อาศัยในชุมชนกับเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ผู้ อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

- การปรับผังและแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชน รวมทั้งช่วย ประสานงานในด้านการจัดวางผังบริเวณและการประสานประโยชน์ด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย

- การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment/renewal) โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางในการเจรจาเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

4.5.2 ผลการดำเนินงานในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มขยายตัว การเคหะ แห่งชาติได้เร่งพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเคหะราชการ โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้จำนวน 34,028 หน่วย ในจำนวนนี้เป็นโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศจำนวน 12,739 หน่วย และสามารถปรับปรุงชุมชนแออัดได้จำนวน 30,579 หน่วย ดังนี้

4.5.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 การเคหะ ชาติสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการเช่าซื้อได้ทั้งสิ้น 20,443 หน่วย แบ่งเป็นในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 12,085 หน่วย และภูมิภาค 8,358 หน่วย และเริ่มดำเนินการ

ก่อสร้างโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการ 12,739 หน่วย ส่วนโครงการประเภทเช่าซื้อ สามารถเริ่มดำเนินการได้เพียง 846 หน่วยเท่านั้น โดยทั้งหมดอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 มีทั้งสิ้น 7,759 หน่วย เป็นโครงการอาคารเช่าซื้อในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 2,317 หน่วย และในเขตภูมิภาค 2,654 หน่วย โครงการเคหะราชการ 2,720 หน่วย และโครงการอาคารเช่าเพียง 59 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการสมุทรปราการ ลาดกระบัง บางบัว หลักสี่ ชลบุรี แหลมฉบัง พัทยา นนทบุรี โครงการที่เป็นอาคารเช่ามีเข พะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ คลองเตย ดินแดง 4 ส่วน โครงการเคหะราชการ ได้แก่ โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ

4.5.2.2 ผลการดำเนินงานด้านชุมชนแออัด

เนื่องจากปัญหาชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 6 จึงได้มีการดำเนินการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด รวมถึงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลโดยเพิ่มภารกิจด้านชุมชนแออัด ในส่วนของกรมเคหะแห่งชาติแม้ว่าตามแผนงานได้กำหนดที่จะปรับปรุงชุมชนแออัดไว้เพียง 15,500 หน่วย แต่การเคหะแห่งชาติสามารถทำการปรับปรุงชุมชนแล้วเสร็จจำนวน 30,579 หน่วย

- จำนวนที่ดำเนินการ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยการปรับปรุงในที่ดินเดิม 26,063 หน่วย และทำการจัดหาที่อยู่ใหม่จำนวน 4,516 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการเย็นอากาศ 2 ซึ่งเกิดจากนโยบายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้แก่ กรุงเทพมหานคร โครงการบ้านมนังคศิลา การรื้อย้ายชุมชนเพื่อการสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และได้มีการดำเนินโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ คือ โครงการฟื้นฟูนครร่วมเกล้า

4.5.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6

4.5.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ส่งเสริมและผลักดันให้ประเทศไทย

เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับการส่งออก เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางมากขึ้น โดยได้มีการแก้ไข กฎหมายจัดสรรและกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อให้เกิดความสะดวกและความคล่องตัวในการ ดำเนินการด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยด้วยการลดอัตรา ดอกเบี้ยกู้ยืม ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ การเคหะแห่งชาติร่วมทุนกับภาคเอกชนในการจัดทำที่ อยู่อาศัยและการให้บริการชุมชน ทำให้ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ตาม แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ (ปี 2531-2534) การเคหะ แห่งชาติได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ดังนี้

- โครงการเคหะชุมชน อุดหนุนเฉพาะรายได้ ก. ร้อยละ 20 ของต้นทุน โครงการ เพื่อเป็นค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 21,000 บาทต่อหน่วย ส่วนรายได้ อื่น ๆ ไม่ได้รับการอุดหนุน

- โครงการอาคารเช่า บริเวณโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ได้รับการอุดหนุน 100%

- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุง สาธารณูปโภค 100% คิดเป็นเงิน 5,750 บาทต่อหน่วย ในกรณีที่มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ผู้ อยู่อาศัยจะรับภาระเฉพาะค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่

4.5.3.2 แหล่งเงินทุน

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 รัฐมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติยกเลิกการกู้ เงินจากต่างประเทศ โดยให้ใช้แหล่งเงินภายในประเทศแทน วงเงินที่การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติ ตามแผน เท่ากับ 6,901 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 1,871 ล้านบาท
- เงินยืมรัฐ 120 ล้านบาท สำหรับแก้ปัญหาผู้ยากไร้ในเมือง ผ่อนชำระ คืน 10 ปีโดยไม่มีดอกเบี้ย

- เงินกู้ภายในประเทศ รวม 2,843 ล้านบาท

4.5.3.3 การจัดเก็บรายได้

จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางการค้า การลงทุน และธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก การเคหะแห่งชาติจึงได้ปรับปรุง แนวทางการตลาดโดยให้จัดทำบัญชีรอ และขายโครงการตั้งแต่เริ่มก่อสร้าง พร้อมทั้งทำการศึกษา

ด้านการตลาดและกำหนดราคาขาย โดยคำนึงถึงราคาตลาดและการคืนทุน (Self Finance) และ ได้ยกเลิกการคิดราคาขายโดยใช้แนวคิด Cross Subsidy เนื่องจากบ้านรายได้ปานกลางต้องแบกรับภาระต้นทุนของบ้านรายได้น้อย ทำให้ราคาขายค่อนข้างสูง ไม่สามารถแข่งขันกับตลาดได้ นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้ผู้เช่าซื้อบ้าน โดยให้ผู้เช่าซื้อสามารถผ่อนชำระค่าเช่าซื้อผ่านทางธนาคารได้ การเคหะแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขการผ่อนชำระ เป็นดังนี้

- รายได้ ก. ข. และ ค. ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า 10% ส่วนที่เหลือให้ผ่อนเป็นระยะเวลา 20 ปี โดยคิดดอกเบี้ย 14%

- รายได้ ง. ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า 15% ส่วนที่เหลือให้ผ่อนเป็นระยะเวลา 15 ปี โดยคิดดอกเบี้ย 14%

- รายได้ จ. ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า 30% ส่วนที่เหลือให้ผ่อนเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยคิดดอกเบี้ย 14%

4.5.3.4 ผลการประกอบการด้านการเงิน

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้ การเคหะแห่งชาติสามารถขายบ้านได้หมด ประกอบกับการปรับขึ้นราคาของที่ดินอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเคหะแห่งชาติได้รับกำไรอย่างมาก จากที่ดินที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม และที่ดินแปลงใหญ่ที่ซื้อไว้แต่เดิม โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติมีกำไรจากการดำเนินกิจการประมาณ 300-400 ล้านบาท ต่อปี

4.6 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.6.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติได้เสนอร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ของการเคหะแห่งชาติ ปี 2535-2539 โดยมีแนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

- การพัฒนาบริการพื้นฐานในชุมชน โดยการฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย เพื่อยกระดับมาตรฐานการอยู่อาศัย จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชน รวมถึงการกำหนดพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนให้เพียงพอ โดยมีแนวคิดที่จะกำหนดองค์กรที่จะดูแลเรื่องการพัฒนาเมืองให้มีความชัดเจน รวมถึงทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการ

- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยแก้กฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันการเงินเพิ่มสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย

- สนับสนุนให้จัดทำบ้านสวัสดิการคนงาน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยของคนงานโรงงานอุตสาหกรรม

- สร้างโอกาสให้คนจนในเมืองเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยมีแนวคิดที่จะประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่

- จัดทำโครงการเมืองใหม่แบบเมืองบริวารหรือเมืองที่สมบูรณ์แบบในบริเวณที่เหมาะสม เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร ส่วนในเขตภูมิภาคที่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ จะจัดทำเป็นเมืองชั้นนำการพัฒนา

ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ กำหนดที่จะทำที่อยู่อาศัยตามระดับรายได้ โดยกำหนดให้ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กลุ่มรายได้ Percentile ที่ 0-10 จัดทำเป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด กลุ่มรายได้ Percentile 10-70 จัดทำเป็นโครงการเคหะชุมชน ส่วนกลุ่มรายได้ Percentile > 70 กำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ในเขตภูมิภาค กำหนดให้กลุ่มรายได้ Percentile ที่ 0-20 จัดทำเป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด กลุ่มรายได้ Percentile 20-60 จัดทำเป็นโครงการเคหะชุมชน

4.6.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ต่อเนื่องมาจนถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างมาก ที่ดินมีราคาสูงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการจัดหาที่ดินของการเคหะแห่งชาติ โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติมีแผนที่จะจัดหาที่ดินรวม 7,015 ไร่ เพื่อจัดทำเป็นเมืองใหม่ และเป็น Land Bank

ตลอดช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินได้รวม 3,424 ไร่ แบ่งเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,192 ไร่ และเป็นที่ดินเขตภูมิภาค 1,954 ไร่ และสามารถเจรจาขอใช้ที่ดินราชพัสดุสำหรับจัดทำโครงการได้ 279 ไร่

4.6.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

- เป้าหมาย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2535-2539 ปี กำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย 112,600 หน่วย (ไม่รวมชุมชนแออัด) โดยแบ่งเป็นโครงการประเภทต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 4.5 เป้าหมายตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด ปี 2535-2539

ประเภทโครงการ	กทม.+ปริมณฑล	ภูมิภาค	รวม
- โครงการเคหะชุมชน	28,330	28,270	56,600
- โครงการเมืองใหม่	17,100	2,500	19,600
- โครงการฟื้นฟูเมือง	5,500	-	5,500
- เคหะข้าราชการ	3,000	17,000	20,000
- โครงการร่วมลงทุน	10,900	-	10,900*
รวม	47,770	47,770	112,600

หมายเหตุ* ไม่ได้มีการระบุพื้นที่ว่าในเขตกรุงเทพหรือปริมณฑลหรือในภูมิภาค

- โครงการเคหะชุมชน เป็นโครงการที่สนองนโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานพร้อมทั้งบริการพื้นฐานและส่วนบริการชุมชน เช่น อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 นี้ การเคหะแห่งชาติวางแผนที่จะสร้างโครงการเคหะชุมชนและส่วนบริการชุมชนจำนวนทั้งสิ้น 56,600 หน่วย แบ่งออกเป็น โครงการในกรุงเทพและ ปริมณฑล 28,330 หน่วย ประกอบด้วย อาคารเช่า 7,000 หน่วย โครงการอาคารเช่าซื้อ 16,300 หน่วย และส่วนบริการ 5,030 หน่วย ส่วนในพื้นที่ภูมิภาค จำนวนทั้งสิ้น 28,270 หน่วย ประกอบด้วย อาคารเช่า 5,500 หน่วย โครงการอาคารเช่าซื้อ 21,950 หน่วย และส่วนบริการ 820 หน่วย

- โครงการเคหะราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น โครงการหมู่บ้านข้าราชการ และโครงการเคหะสวัสดิการ โดยกำหนดที่ก่อสร้างจำนวนรวมทั้งสิ้น 20,000 หน่วย โดยแบ่งออกเป็นโครงการเคหะเช่าซื้อ ข้าราชการในกรุงเทพและปริมณฑล 1,800 หน่วย โครงการเคหะสวัสดิการในกรุงเทพและปริมณฑล 1,200 หน่วย และโครงการเคหะสวัสดิการในภูมิภาค 17,000 หน่วย

- โครงการฟื้นฟูเมือง เป็นโครงการที่การเคหะแห่งชาติจัดทำเพื่อสนองนโยบายของรัฐในการปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมือง ที่มีสภาพเสื่อมโทรม โดยกำหนดเป้าหมายที่จะทำการศึกษาโครงการฟื้นฟูเมือง 2 โครงการ ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่โครงการเดิมของการเคหะแห่งชาติ จำนวน 5,500 หน่วย

- โครงการเมืองใหม่และเมืองชั้นนำการพัฒนา กำหนดที่จะพัฒนาจำนวน 19,600 หน่วย แบ่งเป็นการพัฒนาเมืองใหม่ในพื้นที่โครงการเมืองใหม่บางพลี จำนวน 16,100 หน่วย ประกอบด้วยอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยมาก 2,500 หน่วย และโครงการเช่าซื้อสำหรับทุกระดับรายได้ 13,600 หน่วย และจะดำเนินการพัฒนาเมืองใหม่ในกรุงเทพและปริมณฑลเพิ่มเติมอีก 1 พื้นที่ ประมาณ 1,000 หน่วย นอกจากนี้ยังกำหนดที่จะดำเนินการพัฒนาเมืองชั้นนำในเขตเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค โดยในระยะแรกจะทำการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคภายในโครงการและก่อสร้างอาคารเคหะชุมชนเช่าซื้อประมาณ 2,500 หน่วย

- โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยการเคหะแห่งชาติได้ตั้งเป้าหมายที่จะดำเนินการสนับสนุนและร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยจำนวน 10,900 หน่วย

- รูปแบบโครงการ กำหนดที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย โดยมีแนวคิดการพัฒนาในรูปแบบฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) การจัดทำเมืองชั้นนำการพัฒนา การจัดทำที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง (Different Housing Standards) และบ้านพักฉุกเฉินสี่มุมเมือง (Emergency Housing) สำหรับผู้มีรายได้น้อย

- โครงการเช่า-เช่าซื้อ จัดทำเป็นอาคารรูปแบบต่าง ๆ เช่น อาคารสูง แฟลต 5 ชั้น บ้านเรือนแถว บ้านแฝด บ้านเดี่ยว

- โครงการที่อยู่อาศัยมาตรฐานรองและบ้านพักฉุกเฉิน จัดทำเป็นแฟลต 5 ชั้น ขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร

- โครงการบ้านพักคนงาน จัดทำเป็นอาคารพักอาศัยรวมสำหรับครอบครัวเดี่ยว จัดทำเป็นห้องพักขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร สำหรับคนโสดที่พักอาศัยอยู่รวมกัน 8 คน จัดทำเป็นห้องพักขนาดพื้นที่ 72 ตารางเมตร

4.6.1.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539 การเคหะแห่งชาติมีแผนที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยมีแนวคิดที่ว่าหากชุมชนใดไม่มีสภาพการบุกรุก หรือเจ้าของที่ดินยินยอมให้ปรับปรุง และผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการปรับปรุงชุมชน โดยการพัฒนาทางกายภาพในระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น ส่วนชุมชนแออัดใดที่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย เช่น ถูกไล่

ที่ ไฟไหม้ หรือบุกรุก จะทำการปรับปรุงชุมชน โดยการจัดหาที่อยู่ใหม่เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมือง เพื่อพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐปีละ 250 ล้านบาท รวมระยะเวลา 5 ปี เป็นเงินทั้งสิ้น 1,250 ล้านบาท ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” (พชม.) ขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงาน ตามประกาศข้อบังคับ การเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ 54 ลงวันที่ 22 เมษายน 2535 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การเคหะแห่งชาติ มีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของคนจน และสร้างแนวทางใหม่ที่ใช้ระบบเงินแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน

- เป้าหมาย กำหนดที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัด จำนวน 80,000 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 73,000 หน่วย และภูมิภาค จำนวน 7,000 หน่วย รายละเอียด ดังนี้

- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม จะดำเนินการรวม 18,000 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 13,000 หน่วย และในเขตภูมิภาค 5,000 หน่วย โดยชุมชนแออัดจะได้รับการอุดหนุนเงินจากงบประมาณของรัฐและงบโครงการพัฒนาชนบทและชุมชน จำนวนหน่วยละ 18,100 บาท สำหรับดำเนินการปรับปรุงสภาพทางกายภาพ โดยเป็นค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน 9,600 บาท และปรับปรุงระบบไฟฟ้า ประปา 8,500 บาท

- โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ จะดำเนินการรวม 62,000 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 60,750 หน่วย และในเขตภูมิภาค 1,250 หน่วย ซึ่งการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการจัดหาที่ดินและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเท่าที่จำเป็น โดยผู้อยู่อาศัยจะได้รับการอุดหนุนค่าพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนหน่วยละ 57,500 บาท ส่วนค่าที่ดินและค่าก่อสร้างส่วนที่เหลือ ผู้อยู่อาศัยต้องรับภาระเอง โดยการผ่อนชำระให้การเคหะแห่งชาติ โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่แบ่งเป็นหลายรูปแบบ โดยมีเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.6 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่

โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่	กทม.+ปริมณฑล	ภูมิภาค	รวม
- บ้านเช่ามาตรฐานรอง	9,000	-	9,000
- ที่ดินให้เช่าพร้อมสาธารณูปโภค	21,000	-	21,000
- ที่ดินให้เช่าซื้อพร้อมสาธารณูปโภค	30,000	1,250	31,250
- ที่ดินพร้อมบ้านให้เช่าซื้อ	750	-	750
รวม	60,750	1,250	62,000

4.6.2 ผลการดำเนินงาน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7

จากการขยายตัวอย่างมากของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ต่อเนื่องจนถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 ประกอบกับนโยบายของภาครัฐที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัย และไม่มีความผันผวนในนโยบายของรัฐบาล ทำให้ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้จำนวนสูงสุดในรอบ 3 ทศวรรษของการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยสามารถเริ่มก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้มากถึง 57,804 หน่วย และดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ จำนวน 58,956 หน่วย รวมทั้งสามารถปรับปรุงชุมชนแออัดได้จำนวน 25,620 หน่วยดังนี้

4.6.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวนหลายโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงการประเภทเช่า โดยในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ได้มากถึง 57,804 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 30,130 หน่วย โครงการอาคารเช่า 20,746 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 6,928 หน่วย

- จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จเรียบร้อย รวม 58,956 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 29,196 หน่วย โครงการอาคารเช่า 14,658 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 15,102 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการฟื้นฟูเมืองประชานิเวศน์ บางพลี ลาดกระบัง ธนบุรี 2 พรพระร่วงประสิทธิ์ สุวินทวงศ์ रामคำแหง

ออเงิน นนทบุรี สมุทรสาคร ภูเก็ต นครศรีธรรมราช สระบุรี ลพบุรี โครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ ลาดกระบัง บางพลี พระพร่องประสิทธิ์ รามคำแหง แหลมฉบัง อยุธยา และโครงการอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ ส่วนโครงการเคหะราชการ ได้แก่ โครงการบ้านพักข้าราชการ (ผู้พิพากษา) โครงการรับจ้างสวัสดิการตำรวจ โครงการหมู่บ้านนักกีฬาซีเกมส์ที่เชียงใหม่

4.6.2.2 ผลการดำเนินงานด้านชุมชนแออัด

จากการที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ในปี 2535 ชุมชนแออัดประสบปัญหาการไร้ที่อยู่เป็นจำนวนมาก หน่วยงานภาครัฐกำหนดให้เร่งดำเนินการตามนโยบายกระจายถือครองทรัพย์สิน ปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมือง ออกกฎหมายสนับสนุนการประสานประโยชน์ ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัยในที่ดิน โดยเน้นความมั่นคงในสิทธิ์ และส่งเสริมให้มีการประสานความร่วมมือพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในชุมชนที่ถูกเวนคืนจากโครงการของรัฐ ชุมชนที่ประสบอัคคีภัย ชุมชนบุกรุกริมคลอง ใต้สะพาน โบราณสถาน โดยการเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยใหม่รองรับทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” (พชม.) ขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและความยากจนในเมือง พัฒนาฝีมือแรงงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิต โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐปีละ 250 ล้านบาท รวมระยะเวลา 5 ปี เป็นเงินทั้งสิ้น 1,250 ล้านบาท เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมืองเพื่อพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด ทำให้มีการพัฒนาเครือข่ายชุมชนอย่างกว้างขวาง เป็นเครือข่ายสลัม 4 ภาค

- จำนวนที่ดำเนินการ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 25,620 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 14,279 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 11,341 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ ได้แก่ การรื้อย้ายชุมชนหนอง ภูเขา ชุมชนท่าเรือน้ำ ลีกลงขลา โครงการฉลองกรุง ซึ่งเป็นโครงการ Relocation ที่ใหญ่ที่สุด

4.6.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7

4.6.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐ

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 เป็นช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างมาก รัฐได้ให้การสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยให้การสนับสนุนด้านการเงินกับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก โดยในแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (ปี 2535-2539) การเคหะแห่งชาติได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ดังนี้

- โครงการเคหะชุมชน (เช่าซื้อ) รัฐให้การอุดหนุนเฉพาะรายได้ ก. ร้อยละ 14 ของต้นทุนโครงการ เพื่อเป็นค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 40,000 บาท ต่อหน่วย ส่วนรายได้อื่น ๆ ไม่ได้รับการอุดหนุน

- โครงการอาคารเช่า ในเขตกรุงเทพมหานครจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐร้อยละ 34 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็นเงิน 94,000 บาทต่อหน่วย โดยการเคหะแห่งชาติจะให้การอุดหนุนเพิ่มเติม อีกร้อยละ 8 คิดเป็นเงิน 24,000 บาทต่อหน่วย รวมเป็นเงินอุดหนุนหน่วยละ 118,000 บาท

- โครงการอาคารเช่า ในเขตภูมิภาค จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐร้อยละ 36 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็น 102,000 บาทต่อหน่วย โดยการเคหะแห่งชาติจะให้การอุดหนุนเพิ่มเติม อีกร้อยละ 9 คิดเป็นเงิน 26,000 บาทต่อหน่วย รวมเป็นเงินอุดหนุนหน่วยละ 128,000 บาท

- โครงการอาคารเช่ามาตรฐานรอง ขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร รัฐให้การอุดหนุน ร้อยละ 75 ของต้นทุนของโครงการ คิดเป็นเงิน 114,250 บาท ต่อหน่วย โดยการเคหะแห่งชาติจะให้การอุดหนุนเพิ่มเติมอีกร้อยละ 25 คิดเป็นเงิน 37,750 บาทต่อหน่วย รวมเป็นเงินอุดหนุน 100% คิดเป็นเงินหน่วยละ 152,000 บาท

- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม จะให้การอุดหนุน 100% คิดเป็น 18,100 บาทต่อหน่วย แต่ถ้าเป็นการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของ การเช่าที่ดินปลูกบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ จะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วน คิดเป็นเงินจำนวนหน่วยละ 57,500 บาท

- อนุมัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด เพื่อฝึกอบรมอาชีพ และให้กู้เพื่อส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม วงเงิน 1,250 ล้านบาท โดยรัฐตั้งงบประมาณให้ปีละ 250 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี

4.6.3.2 แหล่งเงินทุน

วงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผน เท่ากับ 65,046 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุน

ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 8,783

- เงินยืมจากรัฐ 3,078 ล้านบาท ใช้คืน 5 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ย

- รัฐจัดหาเงินกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ จำนวน 27,880 ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ย 13-17%

4.6.3.3 การจัดเก็บรายได้

เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ในขณะที่การเคหะแห่งชาติสามารถเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อได้ไม่เกินร้อยละ 15 ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติจึงมีนโยบายขายหรือจำหน่ายของโครงการกับสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินและเพิ่มเงินหมุนเวียนโครงการ นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังได้ปรับระบบการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ โดยคำนึงถึงความสามารถในการผ่อนชำระ โดยยืดระยะเวลาการผ่อนชำระเงินดาวน์และขยาย ระยะเวลาผ่อนชำระค่าเช่าซื้อจาก 15-20 ปี เป็น 25 ปี เพื่อให้ค่าเช่าซื้อรายเดือนไม่สูงมากเกินไปเกินความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ

4.6.3.4 ผลการประกอบการด้านการเงิน

การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การเคหะแห่งชาติได้กำไรเพิ่มขึ้นมากในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 นอกจากนี้การที่ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก ทำให้การเคหะแห่งชาติมีกำไรจากที่ดินที่ได้รับโอนมาและ Land Bank ซึ่งมีต้นทุนต่ำ โดยมียกกำไรไม่น้อยกว่าปีละ 400 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี 2538 การเคหะแห่งชาติมีกำไรสูงถึง 1,138 ล้านบาท

4.7 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.7.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544 ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 แผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มรายได้น้อยให้ดีขึ้น ส รางชุมชนเมืองนำอยู่โดยคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชน โดยมุ่งเน้นการกระจายความเจริญไปภูมิภาค โดยจะพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่อนุภาคชุมชนชายแดน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ รวมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมืองและและคุณภาพชีวิตคนในเมือง โดยใช้

กระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับ
 แผนนโยบายของภาครัฐ โดยกำหนดจัดทำโครงการในเขตภูมิภาคประมาณร้อยละ 43 ของ
 ทั้งหมด ในขณะที่แผนฯ ฉบับที่ 7 จัดทำที่อยู่อาศัยในเขตภูมิภาคเพียงร้อยละ 28 นอกจากนี้ยัง
 มุ่งแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงานโดยประสานความร่วมมือกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
 ประเทศไทยและเจ้าของโรงงาน รวมถึงร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมกัน
 พัฒนาโครงการ หรือรับซื้อโครงการจากเอกชน ในแผนดังกล่าวการเคหะแห่งชาติได้กำหนด
 เป้าหมายที่จะสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด จำนวนทั้งสิ้น 200,000 หน่วย หลังจาก
 แผนดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 การเคหะแห่งชาติได้
 ปรับลดเป้าหมายลงจาก 200,000 หน่วย เหลือ 148,700 หน่วย เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปรับ
 ลดงบประมาณและให้องค์กรของรัฐใช้งบประมาณ โดยคำนึงถึงเป้าหมายและความพร้อมในการ
 ดำเนินงานเพราะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในปี พ .ศ. 2542 รัฐได้ประกาศใช้
 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง
 กำหนดให้การเคหะแห่งชาติถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนให้องค์กรท้องถิ่นไปแล้วเสร็จ
 ภายใน 5 ปี

4.7.1.1 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544
 การเคหะแห่งชาติมีแผนที่จะจัดซื้อที่ดินบริเวณรอบกรุงเทพมหานคร ทางทิศเหนือ ทิศตะวันตก
 และทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อจัดทำเมืองใหม่แห่งใหม่ จำนวน 5,096 ไร่ และเป็น Land
 Bank สำหรับอนาคต จำนวน 18,455 ไร่

ตลอดช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินได้
 เพียง 390 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 220 ไร่ และที่ดินในเขต
 ภูมิภาค จำนวน 170 ไร่

4.7.1.2 แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง

- เป้าหมาย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8
 การเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายในการดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น
 115,000 หน่วย แต่จากสภาวะเศรษฐกิจ การเคหะแห่งชาติได้ปรับลดเป้าหมายลงตามนโยบาย
 ของรัฐ เหลือเพียง 83,700 หน่วย ดังนี้

- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ใช้แรงงาน จำนวน
 14,000 หน่วย โดยการเคหะแห่งชาติจะประสานความร่วมมือกับ การนิคมอุตสาหกรรมแห่ง

ประเทศไทย นิคมอุตสาหกรรมของเอกชนและเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมในการจัดทำโครงการ ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติจะขอให้การนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย และนิคมอุตสาหกรรมเอกชน จัดเตรียมที่ดินไว้ใน เขตนิคมอุตสาหกรรม พร้อมทั้งรับภาระค่าที่ดินหรือค่าพัฒนาสาธารณูปโภค บางส่วน

- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและหน่วยงาน รวม 24,000 หน่วย เป็นโครงการที่การเคหะแห่งชาติให้ความสนับสนุนองค์กรของรัฐ หรือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความต้องการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นสวัสดิการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของตนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและมีความมั่นคงในรูปแบบของบ้านหลวง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเป็นผู้จัดหางบประมาณ และการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการในเรื่องของการ ออกแบบและบริหารงานก่อสร้าง

- โครงการที่อยู่อาศัยทั่วไป จำนวน 45,700 หน่วย แบ่ง ออกเป็น โครงการเคหะชุมชนและส่วนบริการ โครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง และโครงการพัฒนา เมืองใหม่

- รูปแบบโครงการ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ ที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้กำหนดรูปแบบโครงการดังนี้

- อาคารเช่ามาตรฐานรอง ขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร สำหรับ ชุมชนแออัดและบ้านพักคนงาน ในกรณีที่คนงานพักอาศัยอยู่ร่วมกัน 8 คน จะมีพื้นที่ขนาด 72 ตารางเมตร

- อาคารเช่าผู้มีรายได้น้อย ขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร และ ขนาดพื้นที่ 31 ตารางเมตร ส่วนอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยปานกลาง ขนาดพื้นที่ 39-49 ตารางเมตร

- ในกรณีที่ชุมชนในเมือง ควรตั้งอยู่ใกล้ย่านธุรกิจ แหล่ง งาน โดยจัดทำเป็นชุมชนขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ซึ่งจะเป็นอาคารชุดขนาดพื้นที่ 24 และ 33 ตารางเมตร ในกรณีที่ชุมชนชานเมือง ควรตั้งอยู่ในย่านพักอาศัย ชานเมือง โดยจัดทำเป็น ชุมชนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นอาคารชุดหรือบ้านแนวราบ ที่มีขนาดที่ดิน 16-24 ตารางวา

4.7.1.3 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติมีแนวคิดที่จะมุ่งเน้นการแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัดในเขตภูมิภาค เพื่อกระจายโอกาสในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของ

ผู้มีรายได้น้อยในเขตภูมิภาค โดยการใช้งบประมาณกลางและงบประมาณ แปรปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัด และแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการ ดำเนินการ

- เป้าหมาย การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด จำนวนทั้งสิ้น 65,000 แห่งออกเป็น โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม โดยการปรับปรุง สภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น และโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เพื่อแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแ ออัด เช่น ชุมชนใต้สะพาน ชุมชนริมคูคลอง ตลอดจนคนเมืองที่ประสบปัญหาไฟไหม้ ไล่ที่ และถูกเวนคืน นอกจากนี้ยังมี แนวคิดที่จะสนับสนุนระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นให้กับโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงาน พัฒนาชุมชนเมือง

4.7.1.4 แผนงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองน่าอยู่

ในแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544 การเคหะแห่งชาติไม่ได้กำหนดที่จะจัดทำเมืองน่าอยู่ แต่ได้มีแนวคิดขึ้นใหม่ที่จะพัฒนาโครงการ เมืองน่าอยู่ เพื่อให้ชาวเมืองอยู่อาศัยอย่างมีความสุข มีความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตร่วมกัน อย่างมีคุณภาพและมีคุณภาพของกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งได้รับความคุ้มครองในเรื่องความ ปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งชาวเมืองจะต้องเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจแนวทางการพัฒนา ชุมชนของตนเอง โดยมีส่วนราชการเป็นผู้ให้การสนับสนุน การเคหะแห่งชาติจึงได้ร่วมกับ หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองน่าอยู่ โดยเริ่มดำเนินการใน 4 พื้นที่ คือ นครสวรรค์ ระยอง อุตรดิตถ์ และอยุธยา ดังนี้

- ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชน ร่วมมือกันพัฒนาทาง วิชาการเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถและเสริมสร้างความเข้มแข็ง เพื่อให้ท ้องถิ่นมีส่วนร่วมใน กระบวนการวางแผนและตัดสินใจในการพัฒนา ท้องถิ่นของตน

- ประสานงานด้านการจัดหาที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินของรัฐ เพื่อนำมา พัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยจัดระบบการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับการ พัฒนาเมือง

- ช่วยจัดหางบประมาณเพื่อพัฒนาโครงการ ประสานงานกับหน่วยงาน ของรัฐในการจัดหาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

4.7.2 ผลการดำเนินงาน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8

ในช่วงแผนฯ ฉบับ 8 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยมาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ และเนื่องจากปริมาณที่อยู่อาศัยในตลาดมีมากเกินไปเกินความต้องการ รัฐจึงมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติชะลอการก่อสร้างโครงการเคหะชุมชน โดยให้การเคหะแห่งชาติมุ่งเน้นให้ความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมกันพัฒนาโครงการที่ยังไม่แล้วเสร็จ รับผิดชอบต่อโครงการจากเอกชน ฯลฯ ผลการดำเนินงานในช่วงแผนฯ ฉบับ 8 สรุปได้ ดังนี้

4.7.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างเพียง 26,885 หน่วย โดยส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งเป็นโครงการเคหะราชการ โดยมีจำนวน 14,125 หน่วย ส่วนที่เหลือเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 11,581 หน่วย และโครงการอาคารเช่า 1,179 หน่วย
- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 7 โดยมีจำนวนรวม 49,714 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 25,550 หน่วย โครงการอาคารเช่า 7,272 หน่วย และโครงการเคหะราชการ จำนวน 6,892 หน่วย
- โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ ดินแดง 5 ถนนบุรี 2 ถนนบุรี โครงการเมืองชั้นนำเชียงราย สระบุรี นครศรีธรรมราช ส่วนโครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ นครสวรรค์ อุบลราชธานี สตูล ซึ่งจะไม่มีโครงการอาคารเช่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เริ่มดำเนินการแล้วเสร็จ เช่น รามคำแหง สุขุมวิท สำหรับโครงการเคหะราชการ ได้แก่ โครงการบ้านพักข้าราชการกรมการปกครอง

4.7.2.2 ผลการดำเนินงานด้านชุมชนแออัด

ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติมีผลงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดมากที่สุด เมื่อเทียบกับผลงานในช่วง 3 ทศวรรษของการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยสามารถดำเนินการได้มากถึง 94,754 หน่วย นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยได้อนุมัติงบประมาณ จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้สำหรับส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ธุรกิจชุมชน และเสริมสร้างรายได้ให้กลุ่มคนจนใน

เมือง รวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การเคหะแห่งชาติได้นำงบประมาณดังกล่าวมาพัฒนาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร รวม 50 เขต และได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 308.47 ล้านบาท สำหรับพัฒนาชุมชนในเขตภูมิภาค นอกจากนี้ยังได้จัดสรรงบประมาณให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จำนวน 250 ล้านบาท เพื่อนำไปแก้ปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง ผลการดำเนินงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด มีดังนี้

- จำนวนที่ดำเนินการ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 94,754 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 63,271 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 31,483 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการอ่อนนุช 3 โครงการได้สะพาน

4.7.2.3 ผลการดำเนินงานด้านการแก้ปัญหาสังหาริมทรัพย์

จากมาตรการฟื้นฟูสภาพสังหาริมทรัพย์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจและไม่สามารถดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ โดยให้การเคหะแห่งชาติร่วมมือกับผู้ประกอบการในการพัฒนาโครงการหรือรับซื้อโครงการของภาคเอกชนมาพัฒนาต่อให้แล้วเสร็จ ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

- สำหรับโครงการที่เสร็จแล้ว การเคหะแห่งชาติได้ช่วยดำเนินการบริหารจัดการด้านการตลาด เปิดขายและหาแหล่งเงินทุนให้ผู้ซื้อ รวมทั้งสิ้น 5 โครงการ จำนวน 938 หน่วย

- สำหรับโครงการที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้รับซื้อโครงการจากภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาต่อจนแล้วเสร็จ 2 โครงการ จำนวนรวม 258 หน่วย

4.7.2.4 โครงการถ่ายโอนการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนให้กับองค์กรท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2542 โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี หลังจากนั้น การเคหะแห่งชาติจะไม่ได้รับงบประมาณสำหรับพัฒนาชุมชนอีกต่อไป ยกเว้นเป็นการพัฒนาชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี 2544 การเคหะแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการสำรวจความพร้อมของจังหวัดที่จะสามารถรองรับภารกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย และได้

คัดเลือกจะดำเนินการโครงการนำร่องในพื้นที่ 29 จังหวัด โดยดำเนินการสำรวจข้อมูล ประชุมร่วมกับองค์กรท้องถิ่น จัดกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้ แนวคิดและวิธีการแก้ไขปัญหา ชุมชนให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองที่น่าอยู่

4.7.2.5 โครงการเมืองน่าอยู่

การเคหะแห่งชาติได้จัดทำโครงการเมืองน่าอยู่ โดยทำการอบรมเจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่นให้มีความเข้าใจกระบวนการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นร่วมมือกับชุมชนแก้ปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต โดยดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์ ระยอง อุตรดิตถ์ และอยุธยา

4.7.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8

4.7.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

ในช่วงแผนฯ ฉบับ 8 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐจึงมีนโยบายให้ การเคหะแห่งชาติชะลอการก่อสร้างโครงการเคหะชุมชน และกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นให้การเคหะแห่งชาติร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมกันพัฒนาโครงการ รับผิดชอบต่อโครงการจากเอกชน ฯลฯ ตาม แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (ปี 2540-2544) การเคหะแห่งชาติได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ดังนี้

- โครงการเคหะชุมชน (เช่าซื้อ) อุดหนุนเฉพาะรายได้ ก . โดยที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 13 ของต้นทุนโครงการ คิดเป็น 63,000 บาทต่อหน่วย ส่วนที่อยู่อาศัยในเขตภูมิภาค ได้รับการอุดหนุน ร้อยละ 23 ของต้นทุนโครงการ คิดเป็น 77,000 บาทต่อหน่วย
- โครงการอาคารเช่า ในเขตกรุงเทพมหานคร จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 57 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็น 220,000 บาทต่อหน่วย ส่วนโครงการอาคารเช่าในเขตภูมิภาค จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 65 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็น 251,000 บาทต่อหน่วย
- โครงการอาคารเช่ามาตรฐานรอง ขนาดพื้นที่ 24 ตารางเมตร ในเขตกรุงเทพมหานคร จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 50 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็น 116,000 บาทต่อหน่วย ส่วนโครงการในเขตภูมิภาค จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 63 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็น 145,000 บาทต่อหน่วย

- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม จะให้การอุดหนุน 100% คิดเป็น 20,000 บาทต่อหน่วย แต่ถ้าเป็นการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของ การเช่าที่ดินปลูกบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ จะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คิดเป็นเงินจำนวนหน่วยละ 81,000 บาท

4.7.3.2 แหล่งเงินทุน

วงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผน เท่ากับ 94,690 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 13,831.8 ล้านบาท
- เงินยืมจากรัฐ 10,770.67 ล้านบาท
- เงินกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ จำนวน 56,750 ล้านบาท

4.7.3.3 การจัดเก็บรายได้

ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน ประสบ ปัญหาอย่างรุนแรง การเคหะแห่งชาติได้เข้าแก้ไขปัญหาโดยประสานงานกับธนาคารอาคาร สงเคราะห์จัดสินเชื่อรายย่อยให้ผู้ซื้อบ้านในโครงการเอกชน ร่วมมือกับสำนักงานประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในการจัดสรรบ้านราคาพิเศษให้เช่าซื้อโดยมีอัตรา ดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งรับซื้อ /บริหารจัดการโครงการเอกชนที่สร้างไม่เสร็จจำนวน 20,000 หน่วย โดยใช้งบประมาณ 15,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังได้มีการนำระบบบัญชีรอแสดงความต้องการ ที่อยู่อาศัย (Waiting List) กลับมาใช้อีกครั้ง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนในการจัดทำ โครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติประสบ ปัญหาด้านการเงินอย่างมาก เนื่องจากใช้เงินกู้ระยะสั้น แต่สัญญาเช่าซื้อเป็นระยะยาว อัตราส่วนหนี้ต่อทุนจึงอยู่ในเกณฑ์สูง ซึ่งรัฐไม่อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติก่อภา ะหนี้เพิ่มเติม ทำให้จำเป็นต้องขายลูกหนี้ให้ธนาคารเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ และเริ่มลดบทบาทใน การทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินในลักษณะให้เช่าซื้อ โดยเจรจากับสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้ สนับสนุน Post Finance ให้ลูกค้าของการเคหะแห่งชาติ นอกจากนี้ยังได้เสริมสภาพคล่องทาง การเงิน โดยตกลงกับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และได้มีการออกตราสารหนี้เพื่อระดมเงินทุนจำนวน 500 ล้านบาท

4.7.3.4 ผลประกอบการ

จากสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาทางการเงิน โดยเริ่มมีผลประกอบการขาดทุนในปี 2541 และขาดทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติขาดทุนสูงถึง 1,113 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การเคหะแห่งชาติไม่สามารถขายบ้านได้ ส่วนลูกค้าที่มีอยู่เดิมก็ไม่สามารถผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังขาดทุนอย่างมากจากโครงการเช่า ซึ่งมีระยะคืนทุนยาว ค่าเช่าที่จัดเก็บได้ไม่คุ้มกับภาระดอกเบี้ยที่ต้องกู้เงินมาลงทุน และจากการที่รัฐไม่อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติ ก่อภาระหนี้เพิ่ม โครงการหลายโครงการต้องถูกระงับไป ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้แก้ปัญหาโดยมีโครงการ Early Retirement เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ทำให้ต้นทุนในส่วนของเงินเดือนและค่าตอบแทนในช่วงดังกล่าวขยับสูงขึ้นถึงร้อยละ 60.5 ของค่าดำเนินการ

4.8 การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 (จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาเคหการ, 2551)

4.8.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9

จากนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่มุ่งเน้นให้การเคหะแห่งชาติเป็นกลไกระดับชาติที่เอื้ออำนวยและประสานการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน สร้างสรรค์สังคมที่เข้มแข็ง มีคุณภาพและน่าอยู่อย่างยั่งยืน การเคหะแห่งชาติจึงได้วางแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 โดยมุ่งเน้นการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้หน่วยงานท้องถิ่น ช่วยในการทำแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมถึงดำเนินการในลักษณะเป็นพี่เลี้ยงให้องค์กรท้องถิ่น ในส่วนของการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาเมือง รวมถึงการช่วยสนับสนุนด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ แผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วยแผนงานหลัก 2 แผน คือ แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร และแผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 ดังนี้

4.8.1.1 แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร

เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ให้ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเป็นที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและอยู่ใน

ชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีระดับราคาที่ดินกลุ่มเป้าหมายสามารถรับภาระค่าเช่าซื้อได้ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท (รายได้ปี 2546)

- เป้าหมาย รัฐกำหนดเป้าหมายรวมทั้งสิ้น 600,000 หน่วย โดยการเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติโครงการเป็นรายปี รวมทั้งสิ้น 5 ระยะ จำนวน 641,208 หน่วย ดังนี้

- ระยะที่ 1 จำนวน 4,175 หน่วย อนุมัติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2546
- ระยะที่ 2 จำนวน 7,552 หน่วย อนุมัติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2546
- ระยะที่ 3 จำนวน 140,000 หน่วย อนุมัติ เมื่อวันที่ 22

กรกฎาคม 2546

- ระยะที่ 4 จำนวน 150,000 หน่วย อนุมัติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2548
- ระยะที่ 5 จำนวน 339,481 หน่วย อนุมัติเมื่อวันที่ 15

พฤศจิกายน 2548

ตารางที่ 4.7 เป้าหมายโครงการบ้านเคื้ออาหาร

โครงการบ้านเคื้ออาหาร	จำนวนหน่วย		
	รวม	กทม.	ภูมิภาค
ระยะ 1	4,175	3,535	640
ระยะ 2	7,552	3,637	3,915
ระยะ 3			
- ในที่ดินการเคหะแห่งชาติ	25,000	20,000	5,000
- ในที่ดินราชการ	15,000	12,000	3,000
- ที่ดิน บบส. และสถาบันการเงิน	15,000	12,000	3,000
- ในที่ดินเอกชน	35,000	28,000	7,000
- รวมดำเนินการกับเอกชน	50,000	40,000	10,000
รวมระยะ 3	140,000	120,000	28,000
ระยะ 4	150,000	-	-
ระยะ 5	339,481	-	-
รวมระยะ 1-5		641,208	

- รูปแบบโครงการ การเคหะแห่งชาติได้เสนอรูปแบบการจัดทำที่อยู่อาศัยในชุมชนเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) ชุมชนบ้านเอื้ออาทรในเมือง ซึ่งเป็นชุมชนที่มีทำเลที่ตั้งอยู่ในชุมชนใจกลางเมืองหรือศูนย์กลางย่อยของเมืองย่านธุรกิจ แหล่งงาน แหล่งบริการต่าง ๆ ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยในรูปแบบอาคารชุดพักอาศัย โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนโสดหรือครอบครัวใหม่ ครอบครัวขนาดเล็กประมาณ 2-4 คน มีความหนาแน่น 40-50 ครอบครัวต่อไร่ และ 2) ชุมชนบ้านเอื้ออาทรชานเมือง ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ห่างจากย่านศูนย์กลางเมือง และกระจายตัวอยู่ในย่านที่พักอาศัยชานเมือง โดยเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเมืองด้วยระบบเครือข่ายคมนาคมชุมชนบ้านเมืองเป็นชุมชนขนาดใหญ่ถึงกลาง ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยหลายแบบทั้งอาคารชุด บ้านแถว และบ้านเดี่ยว กลุ่มเป้าหมายเป็นครอบครัวกลางถึงใหญ่ มีความหนาแน่น 10-20 ครอบครัวต่อไร่
- รูปแบบอาคาร กำหนดรูปแบบที่พักอาศัยเป็น 2 ลักษณะ เพื่อความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

ตารางที่ 4.8 รูปแบบโครงการบ้านเอื้ออาทร

รูปแบบอาคาร	ขนาดพื้นที่
อาคารชุดพักอาศัย สูง 5 ชั้น	
- ห้องเอนกประสงค์	24 ตรม.
- แบบ 1 ห้องนอน	33 ตรม.
อาคารแนวราบ	
- บ้านเดี่ยว 2 ชั้น	16-24 ตรว.
- บ้านแฝด 2 ชั้น	16-24 ตรว.

4.8.1.2 แผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ

เนื่องจากนโยบายการปฏิรูประบบราชการและนโยบายถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานองค์กรท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานเพื่อรองรับนโยบายของรัฐ โดยแบ่งเป็น 6 แผนงานย่อย ดังนี้

- แผนงานพัฒนาวิชาการที่อยู่อาศัย เพื่อจัดให้มีข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้ต่ำ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและทันสมัย โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับแหล่งข้อมูลอื่น ๆ รวมทั้งศึกษาวิจัย พัฒนา และเผยแพร่ข้อมูล โดยมีโครงการย่อย 2 โครงการ คือ โครงการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศที่อยู่อาศัยและบริการ

เผยแพร่ เพื่อให้มีข้อมูลชุมชนแออัดที่สามารถนำไปใช้ในการวางแผนบริหารจัดการชุมชน รวม 40 เมืองทั่วประเทศ และโครงการวิจัยและพัฒนา เพื่อวิจัยคิดค้นองค์ความรู้ด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ

- แผนงานจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อให้เกิดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบในลักษณะองค์รวมและนำไปสู่ความเป็นเมืองที่น่าอยู่ นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตด้านความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยมี เป้าหมายที่จะจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง ใน 16 จังหวัด และแผนงานแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ใน 16 เทศบาล

- แผนงานยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชนให้เป็นชุมชนน่าอยู่ เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยในชุมชนให้มีมาตรฐาน มีเป้าหมายดำเนินการในชุมชนซึ่งเป็นชุมชนของการเคหะแห่งชาติ และชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการปรับปรุง รวมทั้งสิ้น 270 ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีการพัฒนาองค์การชุมชน พัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความเป็นชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน

- แผนงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่ออบรมและให้ความรู้ เรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่บุคลากรของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน 75 จังหวัด ตามนโยบายการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรท้องถิ่น

- แผนงานให้บริการหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานของรัฐ ให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีเป้าหมาย ดังนี้

- โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในที่ ดินของรัฐ จำนวน 10,000 หน่วย โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้จัดหางบประมาณสำหรับดำเนินการ

- โครงการให้บริการหน่วยงานของรัฐและโครงการบ้านพักข้าราชการประเภทสวัสดิการ จำนวน 10,000 หน่วย หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้จัดหางบประมาณดำเนินการ

- โครงการบ้านพักข้าราชการ ประเภทเช่า จำนวน 4,000 หน่วยโดยรัฐจัดงบประมาณอุดหนุนบางส่วนและการเคหะแห่งชาติยืมจากรัฐบางส่วน เพื่อให้สำหรับดำเนินการ

- แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่ชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการจัดทำรายละเอียดโครงการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นรายโครงการ

4.8.1.3 แผนงานด้านการจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 1-2 โดยใช้ที่ดินของการเคหะแห่งชาติเพื่อจัดทำโครงการนำร่อง ส่วนการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 3 การเคหะแห่งชาติกำหนดเป้าหมายการใช้ที่ดินทั้งสิ้น 6487.43 ไร่ โดยเป็นที่ดินของการเคหะแห่งชาติจำนวน 1,672.43 ไร่ และเป็นที่ดินที่ดำเนินการจัดซื้อใหม่จากบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินเอกชน เพิ่มเติมอีกจำนวนประมาณ 4,815 ไร่

4.8.1.4 แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการพัฒนาชุมชนแออัดให้องค์กรท้องถิ่น โดยประสานงานและร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่น ดำเนินการถ่ายถอดประสบการณ์และองค์ความรู้ รวมถึงร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับเมือง และแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่

4.8.2 ผลการดำเนินงานในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตามยังคงมีโครงการเคหะชุมชนที่ดำเนินงานต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 8 สรุปได้ ดังนี้

4.8.2.1 ผลการดำเนินการโครงการก่อสร้าง

- จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างรวม 53,339 หน่วย โดยเป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 8 รวม 1,696 หน่วย แบ่งเป็นโครงการเช่าซื้อในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1 โครงการ จำนวน 198 หน่วย และเป็นโครงการเช่าในเขตภูมิภาค 10 โครงการ จำนวน 952 หน่วย และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการเอื้ออาทร จำนวน 51,643 หน่วย

- จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 มีทั้งสิ้น 57,264 หน่วย เป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 8 รวม 5,611 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ จำนวน 3,778 หน่วย โครงการอาคารเช่าจำนวน 1,793 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 40 หน่วย ส่วนโครงการเอื้ออาทรที่แล้วเสร็จมีทั้งสิ้น 51,653 หน่วย

- โครงการที่สำคัญ โครงการเชื้ออาหารรังสิตคลองสาม โครงการเชื้ออาหารหัวหมาก โครงการเชื้ออาหารบางโหลง

4.8.3 การบริหารจัดการด้านการเงิน ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9

4.8.3.1 นโยบายการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

รัฐมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยโครงการประชานิยม โดยกำหนดให้จัดทำที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 1 ล้านหน่วย แบ่งเป็นโครงการบ้านเชื้ออาหาร จำนวน 6 แสนหน่วย และโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 4 แสนหน่วย

โครงการบ้านเชื้ออาหาร รัฐกำหนดให้เงินอุดหนุนในการก่อสร้างจำนวนหน่วยละ 80,000 บาท นอกจากนี้ยังกำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ตั้งวงเงินกองทุนจำนวน 300 ล้านบาท ให้การเคหะแห่งชาติกู้ยืมสำหรับซื้ออาคารคืนจากสถาบันการเงิน ในกรณีที่ผู้ซื้อบ้านขาดการผ่อนชำระติดต่อกันเกินกว่า 3 งวด ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้รับการอุดหนุนจากรัฐดังนี้

- โครงการเชื้ออาหาร อุดหนุนค่าสาธารณูปโภค จำนวน 80,000 บาท ต่อหน่วย เป็นเงิน 35,200 ล้านบาท และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ จำนวน 8,000 บาทต่อหน่วย เป็นเงิน 3,520 ล้านบาท

- รัฐจัดหาเงินกู้ให้การเคหะแห่งชาติในวงเงินรวม 172,184.37 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยไม่เกิน ร้อยละ 5

- โครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการ ได้รับเงินอุดหนุนรวมทั้งสิ้น 1,126.82 ล้านบาท แบ่งเป็นอาคารเช่าในเขตกรุงเทพมหานคร ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 58 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็นหน่วยละ 220,000 บาท ส่วนโครงการในเขตภูมิภาค จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 68 ของค่าก่อสร้าง คิดเป็นหน่วยละ 260,000 บาท ต้นทุนส่วนที่เหลือ จำนวน 532.72 ล้านบาท รัฐจะจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติยืม โดยใช้คืนภายใน 12 ปี ไม่มีดอกเบี้ย

- รัฐให้เงินอุดหนุนสำหรับภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ เช่น งานพัฒนาวิชาการ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และการส่งเสริมองค์การส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นเงิน 1,558.09 ล้านบาท

โครงการบ้านมั่นคง รัฐได้มอบหมายให้สำนักพัฒนาองค์กรชุมชนเมือง (พอช) ดำเนินการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง เพื่อให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดย พอช . ได้จัดทำโครงการนำร่องจำนวน 10 โครงการวงเงินลงทุนรวม

319.22 ล้านบาท โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจำนวน 126.63 ล้านบาท เป็นค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคจำนวนหน่วยละ 20,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดทำที่อยู่ใหม่จำนวน 100,000 บาทต่อหน่วย ค่าบริหารจัดการร้อยละ 5 และอุดหนุนค่าส่วนต่างของดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยซึ่งกู้ยืมจากเงินกองทุนของ พ.อ.ช. จำนวนร้อยละ 4

4.8.3.2 แหล่งเงินทุน

การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติวงเงินลงทุนตามแผน เท่ากับ 214,122 ล้านบาท ดังนี้

- แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวนเงินรวม 210,904.4 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุนดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 38,720 ล้านบาท

- เงินกู้สถาบันการเงินภายในประเทศ 172,184.4 ล้านบาท

- แผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ

- เงินอุดหนุนจากรัฐ 2,684.9 ล้านบาท

- เงินยืมจากรัฐ 532.7 ล้านบาท ใช้คืนภายใน 12 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ย

มีดอกเบี้ย

4.8.3.3 การจัดเก็บรายได้

การเคหะแห่งชาติขายโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยให้ผู้มีรายได้น้อยซื้อบ้านเอื้ออาทรผ่านระบบธนาคาร ผู้ซื้อจะต้องมีรายได้ (ปี 2546) ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน และต้องผ่านการตรวจสอบเครดิตจากสถาบันการเงิน โดยสามารถกู้ในวงเงินไม่เกิน 25 เท่าของรายได้และจะต้องผ่อนชำระในอัตราร้อยละ 10-15 ของรายได้ต่อเดือน ปรับราคาค่าผ่อนชำระเพิ่มขึ้นทุก ๆ 3-5 ปี โดยมีอัตราดอกเบี้ย 5-7% หลังจากผู้ซื้อได้ผ่อนชำระไป 5 ปีแล้ว การเคหะแห่งชาติจะโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อเพื่อไปดำเนินการจดจำนองกับสถาบันการเงินต่อไป โดยในระหว่างนี้หากผู้ซื้อไม่ผ่อนชำระค้างงวดติดต่อกัน 3 งวด การเคหะแห่งชาติจะต้องซื้ออาคารคืนจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปขายให้ลูกค้ารายอื่น ปัญหาของการขายโครงการเอื้ออาทรเกิดขึ้นจากการที่ผู้ซื้อส่วนใหญ่ไม่ผ่านการตรวจสอบเครดิตจากสถาบันการเงิน จึงไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้แหล่งเงิน Post Finance ของการเคหะแห่งชาติยังมีจำกัด โดยมีเพียงธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธนาคารออมสิน เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถขายบ้านได้หมด

จากสภาวะขาดทุนติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2541 การเคหะแห่งชาติได้แก้ปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินโดยโอนขายลูกหนี้ให้สถาบันการเงินและให้ชำระเงินสดก่อนครบกำหนดสัญญา จำนวนรวม 1,745.8 ล้านบาท และได้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) จำนวน 933 ล้านบาท แต่การเคหะแห่งชาติยังคงต้องค้ำประกันซื้อคืน และออกตราสารหนี้ระยะสั้น ๆ (1 เดือน) หมุนเวียน ซึ่งแท้ที่จริงไม่ใช่การทำ Securitization แต่เป็นระบบ Liquidity Facility มากกว่า เพราะไม่สามารถขายขาดลูกหนี้ได้ และตราสารที่ออกเพื่อระดมเงินทรมีระยะสั้นมาก นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติให้ทำการแปลงหนี้เงินยืมเป็นทุนจำนวน 4,078 ล้านบาท

4.8.3.4 ผลประกอบการ

การเคหะแห่งชาติขาดทุนต่อเนื่องไปจนถึงปี 2546 หลังจากนั้นผลประกอบการเริ่มมีกำไร เนื่องจากการดำเนินการด้านการเงินต่าง ๆ เช่น การแปลงหนี้เงินยืมเป็นทุน นอกจากนี้ยังมีกำไรจากการขายที่ดินและโครงการเพิ่มขึ้น

4.9 เงินอุดหนุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ

ในช่วงแผนฉบับที่ 3 – 9 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนเงินอุดหนุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่าง วงเงินอุดหนุนตามแผนและวงเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรร พบว่า ได้รับจัดสรรเฉลี่ยเพียง 54.66%จากแผน นั่นก็หมายความว่าโครงการที่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลอาจจะไม่ได้ดำเนินการหรือถ้าดำเนินการไปแล้วก็จะเป็นภาระกับการเคหะแห่งชาติในระยะเวลาต่อมา (ตารางที่ 4.9)

เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้การเคหะฯในช่วงแผนฉบับที่ 3-9 มีลักษณะ ดังนี้

แผนฉบับที่ 3 ช่วงแรก เป็นรัฐสวัสดิการ ต่อมารัฐบาล ม .ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และปานกลางจำนวนไม่ น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย โดยให้การเคหะแห่งชาติออกพันธบัตร 1,000 ล้านบาท รัฐตั้งงบประมาณให้ปีละ 10% รวม 10 ปี และรัฐจะอุดหนุนกลุ่มรายได้ ก . 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยและอุดหนุนกลุ่มรายได้ ข 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย

แผนฉบับที่ 4 รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐกำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท เพื่อให้สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด

แผนฉบับที่ 5-8 รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

แผนฯฉบับที่ 9 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการ บ้านเอื้ออาทรจำนวน 600,000 หน่วย รัฐอุดหนุนค่าสาธารณูปโภค จำนวน 80,000 บาท ต่อหน่วย และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ จำนวน 8,000 บาทต่อหน่วย หรือประมาณ 5-10 ล้านบาท ต่อโครงการ

จากลักษณะเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้พบว่ามีรูปแบบการอุดหนุนอยู่ 3 รูปแบบ คือ

1. รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของคุณค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
2. รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไป

ดำเนินการ

3. รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติสร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด

ตารางที่ 4.9 เงินอุดหนุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเปรียบเทียบกับแผนฯ

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ.2515- 19	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29	แผนฯ 6 พ.ศ. 2530-34	แผนฯ 7 พ.ศ. 2535-39	แผนฯ 8 พ.ศ. 2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ. 2545-49
	นาย สัญญาฯ, ม.ร.ว.เสนีย์ฯ , ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ฯ	นาย ธำนิษฐ์ฯ, พลเอก เกรียง ศักดิ์ฯ, พลเอกเปรม ฯ	พลเอกเปรม ฯ	พลเอก เปรมฯ, พล เอกชาติชาย ฯ	นาย อานันท์ฯ, พลเอกสุ จินดาฯ, นายชวนฯ, นายบรรหาร ฯ	พลเอก ชวลิตฯ, นายชวนฯ	พ.ต.ท. ดร. ทักษิณฯ, พลเอก สุรยุทธ์ฯ
เงินอุดหนุน (ตามแผน ฯ)	1,000	1,707	938	1,871	8,783	13,832	41,405
เงินอุดหนุน (ได้รับ จัดสรร)	248	649	515	1,428	8,309	5,611	21,946
%ที่ได้รับ จัดสรร	24.80%	38.04%	54.94%	76.34%	94.60%	40.56%	53.00%

หมายเหตุ : - เงินอุดหนุน (ตามแผนฯ) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 3 เป็นเงินอุดหนุนสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ
- เงินอุดหนุน (ตามแผนฯ) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 เป็นเงินอุดหนุนสมัยรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ฯ
- เงินอุดหนุน (ตามแผนฯ) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 เป็นเงินอุดหนุนสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ

ที่มา : ผู้วิจัย

4.10 กรอบเงินอุดหนุนต่อเงินลงทุนที่การเคหะแห่งชาติได้รับจัดสรรจากรัฐบาล

ในช่วงแผนฯฉบับที่ 3 – 9 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของกรอบเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรร ต่อการลงทุนรวมที่ได้รับอนุมัติ เฉลี่ยประมาณ 10.39% เท่านั้น นั่นก็หมายความว่า การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติอาศัยเงินอุดหนุนนี้ อย่มากเมื่อเทียบกับกรอบเงินลงทุนแต่ละช่วงแผน (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 สัดส่วนกรอบเงินอุดหนุนต่อเงินลงทุน

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29	แผนฯ 6 พ.ศ. 2530-34	แผนฯ 7 พ.ศ. 2535-39	แผนฯ 8 พ.ศ. 2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ. 2545- 49
	นาย สัญญาฯ, ม.ร.ว. เสนีย์ฯ, ม.ร.ว.คึก ฤทธิ์ฯ	นาย ธานินทร์ฯ, พลเอก เกรียง ศักดิ์ฯ , พล เอกเปรมฯ	พลเอกเปรม ฯ	พลเอก เปรมฯ, พลเอกชาติ ชายฯ	นาย อานันท์ฯ, พลเอกสุ จินดาฯ, นายชวนฯ, นายบรรหาร ฯ	พลเอก ชวลิตฯ, นายชวนฯ	พ.ต.ท. ดร. ทักษิณฯ, พลเอกสุรยุทธ์ ฯ
เงิน อุดหนุน (ได้รับ จัดสรร)	248	649	515	1,428	8,309	5,611	21,946
งบลงทุน รวม (อนุมัติ)	1,987.55	9,708.41	11,732.98	15,517.29	62,201.88	49,253.31	144,318.02
สัดส่วน เงิน อุดหนุน ต่อเงิน ลงทุนที่ ได้รับ อนุมัติ	12.48%	6.69%	4.39%	9.20%	13.36%	11.39%	15.21%

ที่มา : ผู้วิจัย

4.11 การจัดสร้างที่อยู่อาศัยและการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่แล้วเสร็จในแต่ละช่วงแผนฯ

ในช่วงแผนฯฉบับที่ 3 – 9 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของหน่วยที่ได้รับการอุดหนุนที่ดำเนินการแล้วเสร็จในแต่ละช่วงแผน เฉลี่ยประมาณ 79.75% ของหน่วยรวมทั้งหมด นั่นก็หมายความว่า ในช่วงที่ผ่านมาการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินงานในส่วนขอโครงการที่ได้รับการอุดหนุนเป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ 4.11)

ตารางที่ 4.11 สัดส่วนหน่วยที่แล้วเสร็จที่ได้รับการอุดหนุนต่อหน่วยรวมทั้งหมด

(: หน่วย)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ.2515- 19 (พ.ศ. 2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ.2520- 24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ.2525- 29 (พ.ศ. 2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530- 34 (พ.ศ. 2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535- 39 (พ.ศ. 2535-39)	แผนฯ 8 พ.ศ.2540- 44 (พ.ศ. 2540-44)	แผนฯ 9 พ.ศ.2545- 49 (พ.ศ. 2546-49)
	นาย สัญญาฯ, ม.ร.ว. เสนีย์ฯ, ม.ร.ว.คึก ฤทธิ์ฯ	นาย ธำนิทร์ฯ, พลเอก เกรียง ศักดิ์ฯ, พลเอก เปรมฯ	พลเอก เปรมฯ	พลเอก เปรมฯ, พลเอก ชาติชายฯ	นาย อานันท์ฯ, พลเอกสุ จินดาฯ, นายชวนฯ, นาย บรรหารฯ	พลเอก ชวลิตฯ, นายชวนฯ	พ.ต.ท. ดร. ทักษิณฯ, พลเอก สุรยุทธ์ฯ
หน่วยที่ ได้รับ อุดหนุน		45,032	41,489	32,251	50,557	112,161	139,848
หน่วยรวม ทั้งหมด	588	47,484	63,101	39,009	84,576	144,468	143,007
สัดส่วน หน่วยที่ ได้รับการ อุดหนุน ต่อหน่วย ทั้งหมด		94.84%	65.75%	82.68%	59.78%	77.64%	97.79%

ที่มา : ผู้วิจัย

4.12 การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ

ในแต่ละช่วงแผนฯ การเคหะแห่งชาติจะมีการกำหนดกลุ่มรายได้ที่แตกต่างกัน ดังนี้ กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก , กลุ่มรายได้ ก. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย , กลุ่มรายได้ ข. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง, กลุ่มรายได้ ค. คือกลุ่มผู้มีรายได้อันกลาง , กลุ่มรายได้ ง. และ จ. คือกลุ่มผู้มีรายได้อันกลาง - สูง (ตารางที่ 4.12 และ 4.13)

ตารางที่ 4.12 การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

(หน่วย : บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19 (พ.ศ. 2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29 (พ.ศ. 2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530- 34 (พ.ศ.2531- 34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535- 39	แผนฯ 8 พ.ศ.2540- 44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545- 49 (พ.ศ. 2545)*
กลุ่มรายได้							
ก	ต่ำกว่า 1,500	ต่ำกว่า 2,000	3,000 – 4,000	4,000- 6,500		8,000- 16,800	
ก.(เช่า)					5,500- 7,500		9,201- 14,000
ก.(เช่าซื้อ)					7,501- 9,500		14,001- 20,500
ข	1,501- 3,000	2,001- 3,000	4,001- 5,000	6,501- 8,500	9,501- 12,000	16,801- 23,600	20,501- 27,500
ค	3,001- 5,000	3,001- 4,000	5,001- 7,000	8,501- 12,000	12,001- 17,500	23,601- 36,800	27,501- 36,000
ง	5,001 ^{ขึ้นไป} ไป	4,001- 6,000	7,001- 9,000	12,001- 19,500	17,501- 29,000	36,801- 58,300	36,001 ^{ขึ้นไป} ไป
จ		6,000 ^{ขึ้นไป} ไป	9,001 ^{ขึ้นไป} ไป	19,501 ^{ขึ้นไป} ไป	29,001- 40,000	58,301- 78,800	

หมายเหตุ : กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก, กลุ่มรายได้ ก. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย, กลุ่มรายได้ ข. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง, กลุ่มรายได้ ค. คือกลุ่มผู้มีรายได้อันกลาง, กลุ่มรายได้ ง. และ จ. คือกลุ่มผู้มีรายได้อันกลาง - สูง

ตารางที่ 4.13 การแบ่งกลุ่มรายได้ในแต่ละช่วงแผนฯ ในภูมิภาค

(หน่วย : บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19 (พ.ศ. 2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ.2525- 29 (พ.ศ. 2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530- 34 (พ.ศ. 2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535- 39	แผนฯ 8 พ.ศ.2540- 44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545- 49 (พ.ศ. 2545)*
กลุ่มรายได้							
ก			2,500- 3,000	3,500- 4,500		6,500- 13,000	
ก.(เช่า)					4,800- 6,700		6,001- 10,000
ก.(เช่าซื้อ)					6,701- 8,800		10,001- 16,000
ข			3,001- 3,500	4,501- 6,500	8,801- 10,000	13,001- 15,000	16,001- 20,000
ค			3,501- 4,500	6,501- 7,500	10,001- 14,000	15,001- 20,300	20,001- 26,000
ง			4,501- 6,500	7,501- 11,000	14,001- 22,000	20,301- 31,900	26,001 ^{ขึ้น} ไป
จ			6,501 ^{ขึ้น} ไป	11,000 ^{ขึ้น} ไป	22,001- 31,500	31,901- 45,000	

หมายเหตุ : กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก, กลุ่มรายได้ ก. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย, กลุ่มรายได้ ข. คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง, กลุ่มรายได้ ค. คือกลุ่มผู้มีรายได้อานกลาง, กลุ่มรายได้ ง. และ จ. คือกลุ่มผู้มีรายได้อานกลาง-สูง

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าระดับรายครัวเรือนต่อเดือนในช่วงแผนฯ แรกๆจะปรับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และในช่วงแผนฯฉบับที่ 8 จะปรับเพิ่มแบบก้าวกระโดดจากแผนฯฉบับที่ 7

บทที่ 5

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ

จากผลการศึกษารูปแบบและพัฒนากการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ปี 2516 – 2519) ถึงฉบับที่ 9 (ปี 2545 – 2549) หรือจากแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มีค 2518 – 20 เมย.2519) ถึงสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ในปี 2544 – 2549) สามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 กรอบแนวคิดในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

จากการศึกษาพบว่า การเคหะแห่งชาติมีกรอบแนวคิดในการกำหนดวงเงินอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันไม่แตกต่างกัน โดยคำนวณจากส่วนต่างของต้นทุนโครงการหรือต้นทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยกับความสามารถในการผ่อนชำระของกลุ่มรายได้เป้าหมายที่จะให้การอุดหนุน

เงินอุดหนุน = ต้นทุนโครงการ / ต้นทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัย - ความสามารถในการผ่อนชำระของกลุ่มรายได้เป้าหมายที่จะให้การอุดหนุน

ตัวอย่าง โครงการบ้านเอื้ออาทร (อาคารชุด 33 ตารางเมตร)

ต้นทุนโครงการ	470,000 บาทต่อหน่วย
หัก ความสามารถในการผ่อนชำระ	390,000 บาทต่อหน่วย
เงินอุดหนุน	80,000 บาทต่อหน่วย

5.2 ลักษณะและรูปแบบการอุดหนุน (แผนภูมิที่ 5.1)

5.2.1 รูปแบบการอุดหนุน หลัก ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

- 5.2.1.1 รัฐให้การอุดหนุนต้น ทุนในส่วนของค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 5.2.1.2 รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ
- 5.2.1.3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติสร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด

5.2.2 วิธีการอุดหนุน คือ

5.2.2.1 การอุดหนุนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

5.2.2.2 การอุดหนุนดอกเบี้ย โดยรัฐจัดหาแหล่งเงินดอกเบี้ยต่ำให้

5.2.2.3 การอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก

ทั้งนี้ การอุดหนุนทั้ง 3 รูปแบบ ด้วยวิธีการอุดหนุน 3 วิธี ที่รัฐบาลนำมาใช้โดยตลอดช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการอุดหนุนจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ดังนี้

5.2.3 ลักษณะโครงการออกเป็น 2 ประเภท คือ

5.2.3.1 โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ

5.2.3.2 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

5.2.4 กลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนมี 3 กลุ่มรายได้ คือ

5.2.4.1 กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก.คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก

5.2.4.2 กลุ่มรายได้ ก.คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย

5.2.4.3 กลุ่มรายได้ ข.คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย – ปานกลาง

ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มรายได้ก็จะมีระดับรายได้ที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงแผนฯ

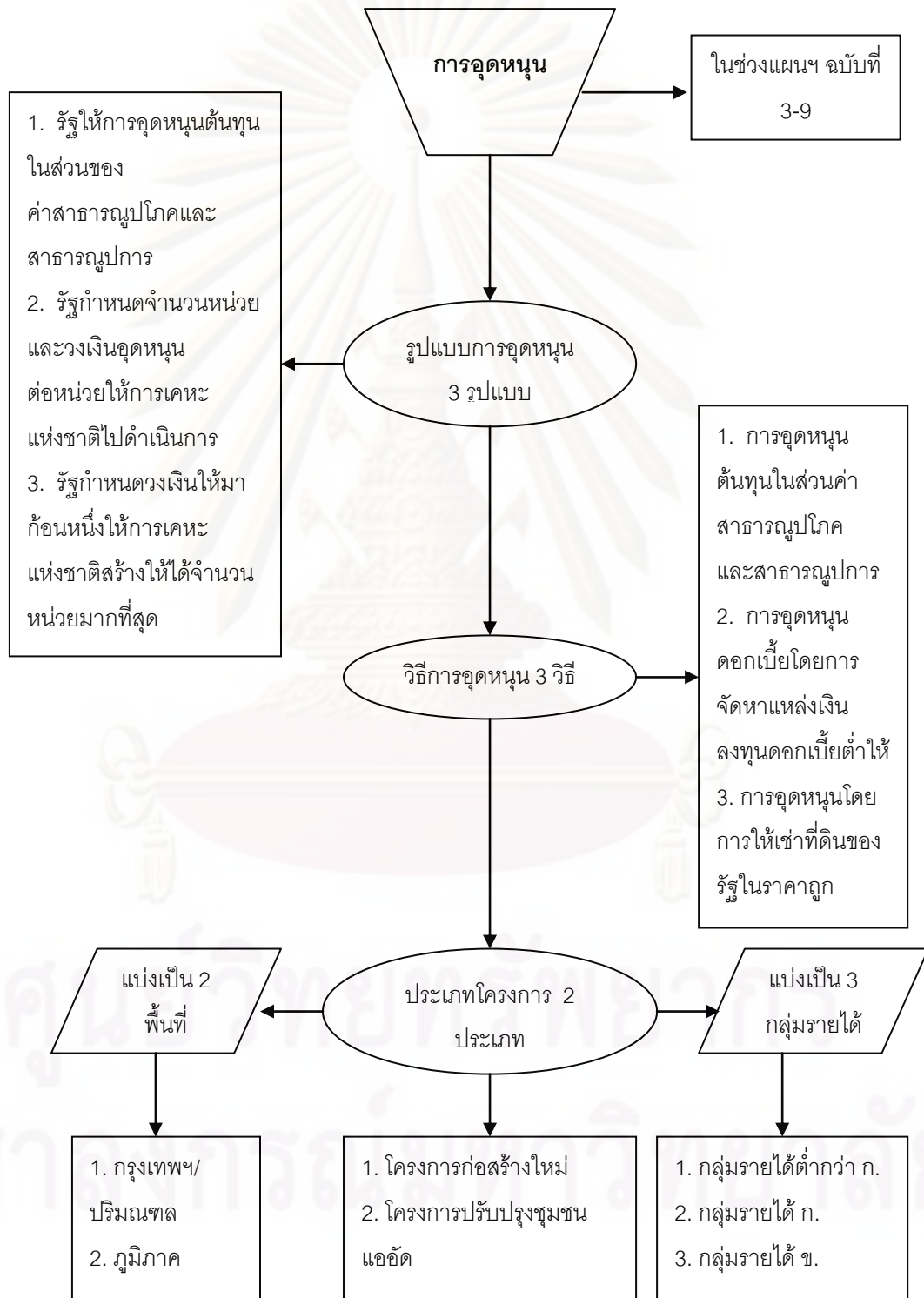
5.2.5 ที่ตั้งของโครงการ โดยบางช่วงแผนฯจะมีสัดส่วนการอุดหนุนแตกต่างกันระหว่างโครงการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร/ปริมณฑลกับโครงการในภูมิภาค

โดยการอุดหนุน กำหนดเป็นจำนวนเงินอุดหนุนต่อหน่วย ที่อยู่อาศัยหรือ กำหนดเป็นสัดส่วนของต้นทุน โครงการ หรือต้นทุนก่อสร้าง ว่างที่อยู่อาศัย หรือให้การอุดหนุนค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทั้งหมด ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละช่วงแผนฯ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงนั้นๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 5.1 ลักษณะและรูปแบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผ่านการเคหะแห่งชาติ



5.3 พัฒนาการการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ (ตารางที่ 5.1)

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ มี 3 รูปแบบหลัก คือ รูปแบบที่ 1 รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของคุณค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นรูปแบบปกติที่เกิดจากการศึกษาและนำเสนอขออนุมัติวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยการเคหะฯเอง มีการใช้ต่อเนื่องตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 5-8 ส่วนรูปแบบที่ 2 รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายเฉพาะกิจรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ มีการนำมาใช้ 2 ครั้ง คือแผนฯฉบับที่ 3 ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และแผนฯฉบับที่ 9 ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเป็นนโยบายประชานิยม สำหรับรูปแบบที่ 3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นแนวคิดของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 ทั้ง 3 รูปแบบมีวิธีการอุดหนุน 3 วิธี คือ การอุดหนุนต้นทุนในส่วนค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการจัดหาแหล่งเงินลงทุนดอกเบี้ยต่ำให้ และการอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก โดยแบ่งลักษณะโครงการออกเป็น 2 ประเภท คือ โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ ซึ่งมีการดำเนินการในทุกช่วงแผน และโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดมี ในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8 กลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนมี 3 กลุ่มรายได้ คือ กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. มีในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8 กลุ่มรายได้ ก. มีในทุกช่วงแผน กลุ่มรายได้ ข. มีเฉพาะแผนฯฉบับที่ 3 และ 4 เท่านั้น โดยบางช่วงแผนจะมีสัดส่วนการอุดหนุนแตกต่างกัน ระหว่างโครงการ ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร /ปริมณฑล กับโครงการในภูมิภาค

ตารางที่ 5.1 พัฒนาการการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ ตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 3-9

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19 (พ.ศ. 2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29 (พ.ศ. 2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ. 2530-34 (พ.ศ. 2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ. 2535-39	แผนฯ 8 พ.ศ. 2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ. 2545-49
รูปแบบการอุดหนุน							
1. รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วน ของ ค่าสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ	/						/
2. รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและ วงเงินอุดหนุน ต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไป ดำเนินการ		/					
3. รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่ง ให้การเคหะ แห่งชาติสร้างให้ได้จำนวนหน่วย มากที่สุด			/	/	/	/	
วิธีการอุดหนุน							
1. การอุดหนุนต้นทุนในส่วนค่า สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ	/	/	/	/	/	/	/
2. การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการ จัดหาแหล่งเงิน ลงทุนดอกเบี้ยต่ำให้	/	/	/	/	/	/	/
3. การอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดิน ของรัฐในราคาถูก	/	/	/	/	/	/	/

ตารางที่ 5.1 พัฒนาการการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ ตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 3-9 (ต่อ)

รายการ	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19 (พ.ศ. 2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29 (พ.ศ. 2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ. 2530-34 (พ.ศ. 2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ. 2535- 39	แผนฯ 8 พ.ศ. 2540- 44	แผนฯ 9 พ.ศ. 2545- 49
ประเภทโครงการ							
1. โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ	/	/	/	/	/	/	/
2. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด		/	/	/	/	/	
กลุ่มรายได้							
1. กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก.		/	/	/	/	/	
2. กลุ่มรายได้ ก.	/	/	/	/	/	/	/
3. กลุ่มรายได้ ข.	/	/					
พื้นที่ตั้งโครงการ							
1. กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	/	/	/	/	/	/	/
2. ภูมิภาค	N.A.	/	/	/	/	/	/

จากผลการศึกษา พบว่า จากรูปแบบการอุดหนุนทั้ง 3 รูปแบบ รัฐจะให้ความสำคัญกับวิธีการอุดหนุนต้นทุนในส่ว ค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมากที่สุด ส่วนวิธีการอื่นๆ เป็นเสมือนวิธีการเสริมเท่านั้น ผู้วิจัยจึงสรุปพัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ โดยแยกตามประเภทโครงการ ซึ่งจะเห็นพัฒนาการได้ชัดเจนที่สุด สรุปได้ดังนี้

5.3.1 โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ

5.3.1.1 การอุดหนุนโครงการอาคารเช่า (ตารางที่ 5.2 และ 5.3)

เป็นการอุดหนุนใน 2 กลุ่ม รายได้ คือ กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. และกลุ่มรายได้ ก. โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 และ 4 จะอุดหนุน 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย และเป็นการอุดหนุนในกลุ่มรายได้ ก. เป็นหลัก พอถึงแผนฯ ฉบับที่ 5 ก็มีแนวคิดจะยกเลิกโครงการอาคารเช่ายกเว้นแต่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ พอถึงแผนฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี 2531-33) มีนโยบายเปลี่ยนสนนามรบเป็นสนน

การคำสั่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วมีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาค ตะวันออก (ESB) จึงอุดหนุนโครงการอาคารเช่าบริเวณโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาค ตะวันออก 100% ของต้นทุนโครงการ พอถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 จะเริ่มมีการอุดหนุนกลุ่มรายได้ ต่ำกว่า ก. ด้วยโดยรัฐจะให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงถึง 75% ของต้นทุนโครงการ เรียกว่า โครงการอาคารเช่ามาตรฐานร่องส่วนกลุ่มรายได้ ก. เองมีการให้การอุดหนุนที่แตกต่างกันตาม พื้นที่คือถ้าเป็นพื้นที่ กรุงเทพมหานคร จะให้การอุดหนุน 34% ของต้นทุนค่าก่อสร้าง แต่ใน ภูมิภาคจะให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่มากกว่าคือ 36% ของต้นทุนค่าก่อสร้าง พอถึงแผนฯฉบับ ที่ 8 การอุดหนุนจากรัฐในกลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. ก็ยังมีอยู่แต่มีสัดส่วนที่ลดลง คืออุดหนุนใน พื้นที่กรุงเทพมหานคร 50 % ของต้นทุนค่าก่อสร้าง และ อุดหนุนในภูมิภาคในสัดส่วนที่สูงกว่า คือ 63% ของต้นทุนค่าก่อสร้างส่วนกลุ่มรายได้ ก. กลับอุดหนุนในอัตราที่สูงขึ้นจากแผนฯ ฉบับ ที่ 7 โดยในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร อุดหนุน 57% ของต้นทุนค่าก่อสร้างและอุดหนุนในภูมิภาค 65 % ของต้นทุนค่าก่อสร้าง พอถึงแผนฯ ฉบับที่ 9 จะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับแผนฯ ฉบับที่ 8 โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร อุดหนุน 58% ของต้นทุนค่าก่อสร้าง และอุดหนุน ในภูมิภาค 68% ของต้นทุนค่าก่อสร้าง

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบการอุดหนุนโครงการอาคารเช่า มี พัฒนาการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงแผน พอจะสรุปได้ ดังนี้

5.3.1.1.1 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 และ 4 จะมีการอุดหนุนที่เหมือนกัน คืออุดหนุน 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างซึ่งเป็นช่วงที่ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติใหม่ ๆ โครงการที่ การเคหะแห่งชาติรับโอนมาในช่วงแรก ๆ ก็เป็นโครงการรัฐสวัสดิการซึ่งรัฐให้การอุดหนุน 100% แต่การอุดหนุนจะมีเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในกลุ่มรายได้ ก. ซึ่งจะเห็นว่ารูปแบบการ อุดหนุนอาคารเช่าในช่วงแรก ๆ ยังไม่ซับซ้อนและมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ

5.3.1.1.2 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 จากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่ ต่อเนื่องจากปี 2522-24 รัฐจึงมีนโยบายลดการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย โดยมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัย พึ่งพาตนเองและให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการในลักษณะค้ำหนุน (Self – Finance Project) ซึ่งจะทำให้ การเคหะแห่งชาติสามารถพึ่งพาตนเองได้โดย ไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ และ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 นี้เอง การเคหะแห่งชาติมีแนวคิดจะยกเลิกโครงการอาคารเช่ายกเว้นแต่ รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ

5.3.1.1.3 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่าง มาก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ส่งเสริมและผลักดันให้

ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับการส่งออก เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกจึงมีการอุดหนุนโครงการอาคารเช่า บริเวณโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาค ตะวันออก 100% ของต้นทุนโครงการ

5.3.1.1.4 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 และ ฉบับที่ 8 ลักษณะการอุดหนุนจะมีความใกล้เคียงกัน นอกจากจะอุดหนุนในกลุ่มรายได้ ก. แล้ว ยังอุดหนุนในกลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. ด้วย เรียกว่าโครงการอาคารเช่ามาตรฐานรอง (Different Housing Standards) และคำนึงถึงที่ตั้งโครงการ โดยโครงการที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคจะได้รับการอุดหนุนในส่วนที่สูงกว่าโครงการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

5.3.1.1.5 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 ลักษณะการอุดหนุนจะเป็นโครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการ โดยมีสัดส่วนการอุดหนุนที่ใกล้เคียงกับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8

ดังจะเห็นได้ว่าการอุดหนุนในช่วงแผนฯ ฉบับแรกๆ อุดหนุน 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างเนื่องจากเป็นช่วงรอยต่อของโครงการรัฐสวัสดิการ ต่อมาสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ การอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงจะเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลมาก ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 จึงมีนโยบายลดการอุดหนุน โดยมีแนวคิดจะยกเลิกโครงการอาคารเช่ายกเว้นแต่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจเริ่มดีขึ้น ประกอบกับรัฐมีนโยบายพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จึงอุดหนุนโครงการอาคารเช่าบริเวณโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาค ตะวันออก 100% ของต้นทุนโครงการ และโครงการอาคารเช่าก็เริ่มได้รับการอุดหนุนมากขึ้นอีกครั้งในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 สัดส่วนการอุดหนุนเริ่มจากประมาณ 34%-36% ของต้นทุนค่าก่อสร้าง และสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในแผนฯ ฉบับที่ 7 และ 8 โดยเพิ่มโครงการอาคารเช่ามาตรฐานรองสำหรับกลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก. ด้วยในสัดส่วนการอุดหนุนที่สูงกว่าโครงการอาคารเช่าทั่วไป และในแผนฯ ฉบับที่ 8 มีสัดส่วนลดลง โดยมีเพียง 2 แผนเท่านั้น ส่วน แผนฯ ฉบับที่ 9 ไม่มีโครงการอาคารเช่ามาตรฐานรองอีก มีเฉพาะโครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการที่สัดส่วนการอุดหนุนใกล้เคียงกับแผนฯ ฉบับที่ 8

ตารางที่ 5.2 พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ประเภทโครงการอาคารเช่า

แผนฯ 3 พ.ศ.2515-19 (พ.ศ.2519- 20)	แผนฯ 4 พ.ศ.2520-24 (พ.ศ.2522- 25)	แผนฯ 5 พ.ศ.2525-29 (พ.ศ.2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530-34 (พ.ศ.2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535-39	แผนฯ 8 พ.ศ.2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545-49
รัฐอุดหนุน 100% ของ ต้นทุนค่าก่อสร้าง เนื่องจากเป็นช่วงรอยต่อ ของโครงการรัฐสวัสดิการ	สถานะ เศรษฐกิจตกต่ำ การอุดหนุนใน สัดส่วนที่สูงจะ เป็นภาระ งบประมาณ ของรัฐบาลมาก รัฐจึงมีนโยบาย ลดการอุดหนุน โดยมีแนวคิดจะ ยกเลิกโครงการ อาคารเช่า ยกเว้นแต่รัฐ มอบหมายให้ ดำเนินการ	เศรษฐกิจเริ่มดี ขึ้น ประกอบกับ รัฐมีนโยบาย พัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออก จึงอุดหนุน โครงการอาคาร เช่าบริเวณ โครงการพัฒนา ชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออก 100% ของ ต้นทุนโครงการ	โครงการอาคารเช่าเริ่ม ได้รับการอุดหนุนมากขึ้น อีกครั้งในช่วงแผนฯฉบับที่ 7 สัดส่วนการอุดหนุนเริ่ม จากประมาณ 34%-36% ของต้นทุนค่าก่อสร้างและ สัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆใน แผนฯฉบับที่ 7 และ 8 โดย เพิ่มโครงการอาคารเช่า มาตรฐานรองสำหรับกลุ่ม รายได้ต่ำกว่า ก. ด้วยใน สัดส่วนการอุดหนุนที่สูง กว่าโครงการอาคารเช่า ทั่วไป และในแผนฯฉบับที่ 8 มีสัดส่วนลดลง โดยมี เพียง 2 แผนเท่านั้น	มีเฉพาะ โครงการ อาคารเช่า สำหรับ ข้าราชการที่ สัดส่วนการ อุดหนุน ใกล้เคียงกับ แผนฯฉบับที่ 8		

ตารางที่ 5.3 สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดตามแผนฯ ประเภท
โครงการอาคารเช่า

(หน่วย : บาทต่อหน่วย)

ที่ตั้ง	กลุ่มเป้าหมาย	แผนฯ 3	แผนฯ 4	แผนฯ 5	แผนฯ 6	แผนฯ 7	แผนฯ 8	แผนฯ 9
		3 พ.ศ. 2515- 19 (พ.ศ. 2519- 20)	พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	5 พ.ศ. 2525- 29 (พ.ศ. 2527- 29)	พ.ศ. 2530- 34 (พ.ศ. 2531- 34)	พ.ศ. 2535-39	พ.ศ. 2540-44	พ.ศ. 2545-49 (พ.ศ. 2546-49)
กทม.	กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก	-	-	-	-	75%** (114,250)	50%* (116,000)	-
	กลุ่มรายได้ ก	100%*	100%* (100,000)	N.A.	N.A.	34%* (94,000)	57%* (220,000)	58%* (220,000)
ภูมิภาค	กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก	-	-	-	-	75%** (114,250)	63%* (145,000)	-
	กลุ่มรายได้ ก	-	100%* (100,000)	N.A.	100%**	36%* (102,000)	65%* (251,000)	68%* (260,000)

หมายเหตุ :

* ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย, ** ของต้นทุนโครงการ

แผนฯ 5 มีแนวคิดในการยกเลิกการอุดหนุนอาคารเช่ายกเว้นแต่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ

แผนฯ 6 โครงการอาคารเช่า บริเวณโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

แผนฯ 7 โครงการอาคารเช่า กทม. กคช.อุดหนุนเพิ่มเติม 8% คิดเป็นเงิน 24,000 บาทต่อหน่วย และ ภูมิภาค กคช.อุดหนุนเพิ่มเติม 9% คิดเป็นเงิน 26,000 บาทต่อหน่วย โครงการอาคารเช่ามาตรฐานรอง 24 ตารางเมตร กคช.อุดหนุนเพิ่มเติม 25% คิดเป็นเงิน 37,750 บาทต่อหน่วย

แผนฯ 9 เป็นการอุดหนุนโครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.3.1.2 การอุดหนุนโครงการอาคารเช่าซื้อ (ตารางที่ 5.4 และ 5.5)

เป็นการอุดหนุนใน 2 กลุ่มรายได้ คือ กลุ่มรายได้ ก. และกลุ่มรายได้ ข. (เฉพาะบางแผนฯ) โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 สมัยรัฐบาล มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบายกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจโดยส่งเสริมการก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการก่อสร้าง และได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานโครงการ 5 ปี ของการเคหะแห่งชาติ (ปี 2519-2523) แผนงานดังกล่าวมุ่งเน้นจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร เป็นลำดับแรก โดยรัฐจะอุดหนุนกลุ่มรายได้ ก. 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยและอุดหนุนกลุ่มรายได้ ข. 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย เงินลงทุนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยนี้ การเคหะแห่งชาติและหรือกระทรวงการคลังจะต้องหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยไม่เกิน 7% ต่อปี หากหาในอัตรานี้ไม่ได้ดอกเบี้ยของส่วนที่เกิน 7% ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือและในปีแรกคือปี พ.ศ. 2519 ส่วนหนึ่งของเงินลงทุนจะได้จากเงินจำหน่ายพันธบัตรที่มีดอกเบี้ย 5.5% ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งแผนงานโครงการ 5 ปีฉบับนี้ ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากที่มีการดำเนินการไปเพียง 2 ปี (ปี 2519-2520) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบกับรัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนจำนวนมหาศาลสำหรับการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยตามแผนที่กำหนดให้ได้ และจากการที่รัฐให้การอุดหนุนจำนวนมาก ทำให้บ้านสำหรับกลุ่มรายได้ ก. และกลุ่มรายได้ ข. ราคาถูกกว่าราคาตลาด เกิดการเก็งกำไรและมีการขายต่อเป็นจำนวนมาก

ต่อมาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 เดิมการเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทปี 2521-2525 เพื่อเสนอรัฐบาล แต่ได้ถอนเรื่องออกเนื่องจากแผนงานดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 เพื่อสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ปี ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ที่เกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมันและวิกฤติการณ์ทางการเงิน รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชนะนันท์ จึงมีนโยบายที่จะให้การเคหะชาติลดจำนวนการผลิตที่อยู่อาศัยลง โดยกำหนดให้สร้างที่อยู่อาศัยให้เฉพาะผู้มีรายได้น้อยกว่า 2,500 บาท ก่อนที่จะพิจารณาที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มที่มีรายได้อื่นๆ และรัฐกำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท เพื่อให้สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด โดยการเคหะชาติมีนโยบายจะสร้างบ้านแบบ Site & Services เพื่อให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลสามารถสร้างได้จำนวนมาก และให้สอดคล้องกับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ โดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคบางส่วนและสาธารณูปการทั้งหมดโดยแต่ละระดับรายได้จะได้รับการอุดหนุนใน

สัดส่วนที่แตกต่างกัน ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนเร่งรัดปี 2522-25 โดยเพิ่มโครงการหารายได้เข้าไปในแผนฯ ฉบับดังกล่าว เพื่อนำรายได้มาอุดหนุนค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ และในแผนงานฉบับนี้ การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดเรื่อง Cross Subsidy มาใช้ในการคิดราคาขาย โดยปรับราคาขายสำหรับที่อยู่อาศัยกลุ่มรายได้ปานกลางและรายได้สูงให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด เพื่อนำกำไรที่ได้มาชดเชยให้กับที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มรายได้ต่ำ ทำให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยราคาลดลง และแผนงานฉบับนี้ดำเนินการไปได้เพียง 3 ปี โดยดำเนินการถึงปี 2524 ก็ต้องยกเลิกไป เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้การเคหะแห่งชาติตัดแผนเร่งรัดออก 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 จากผลการดำเนินงานในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 และ 4 การเคหะแห่งชาติพบข้อจำกัดในด้านนโยบายที่ต้องการเงินอุดหนุนจำนวนมากจากภาครัฐ เพื่อยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เมื่อภายในประเทศประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณที่การเคหะแห่งชาติได้รับจากภาครัฐไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ไม่สามารถผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันการที่รัฐให้การอุดหนุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากทำให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มรายได้ โดยผู้มีรายได้น้อยขายสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐให้ผู้อื่น ดังนั้นแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติปี 2525-2529 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบาย โดยสาระสำคัญคือมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง ลดการอุดหนุนจากภาครัฐ โดยรัฐจะให้การอุดหนุนกลุ่มรายได้ ก เฉพาะระบบสาธารณูปการและสาธารณูปโภคภายนอกโครงการเท่านั้น คือประมาณ 10% ของต้นทุนโครงการ (จากค่าสาธารณูปโภคประมาณ 30% ของต้นทุนโครงการ) และใช้แนวคิด Cross Subsidy ในการคิดราคาขาย การจัดทำโครงการในลักษณะค้ำหนุน (Self-Financed Project) จะทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากภาครัฐ แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวบรวมจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติได้เสนอนโยบายก่อนจึงจะอนุมัติให้การเคหะแห่งชาติดำเนินงานตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ จึงทำให้คงเหลือแผนงานในปี 2527-2529 เท่านั้น

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งจัดตั้งในปี 2529 สมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีมติให้ปรับแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติโดยให้ตัดจำนวนหน่วยของปี 2530 ออกจากแผนและเสนอเป็นแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2531- 2534 จากการดำเนินงานที่ผ่านมา

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 และ 5 การเคหะแห่งชาติได้พัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบสร้างบางส่วน (Site & Services) และกำหนดการจัด กึ่งรายได้ในลักษณะให้การอุดหนุนกันระหว่างกลุ่มรายได้ (Cross Subsidy) ส่งผลต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการยอมรับในรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน และรัฐบาลมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติได้สร้างบ้านที่เสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้การกำหนด ราคายาขายในลักษณะให้มีการอุดหนุนกันระหว่างกลุ่มรายได้ ทำให้บ้านสำหรับกลุ่มรายได้ปานกลางมีราคาสูงเกินไป ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถขายได้ ดังนั้นในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก และการเคหะแห่งชาติกำหนดที่จะก่อสร้างบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ตามนโยบายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของผู้ซื้อ รัฐจึงอุดหนุนเฉพาะกลุ่มรายได้ ก . 20% ของต้นทุนโครงการ เพื่อเป็นค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 21,000 บาทต่อหน่วย ทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค และในแผนฯ ฉบับนี้ได้มีการยกเลิกการคิด ราคาแบบ Cross Subsidy และใช้วิธีการคิดราคาขายโดยแบ่งระดับราคาตามที่ตั้งของที่ดิน Differential Land Pricing (Pricing Zone) นอกจากนี้ยังวางแผนที่จะร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำที่ อยู่อาศัยในราคาไม่เกิน 150,000 บาท

สำหรับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 เป็นช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างมาก รัฐได้ให้การสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยให้การสนับสนุนด้านการเงินกับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก รัฐให้การอุดหนุนโครงการอาคารเช่าซื้อเฉพาะกลุ่มรายได้ ก . 14 % ของต้นทุนโครงการ ทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค เพื่อเป็นค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 40,000 บาทต่อหน่วย ส่วนรายได้กลุ่มอื่นๆ ไม่ได้รับการอุดหนุน และผลจากการขยายตัวอย่างมากของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ต่อเนื่องจนถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 ประกอบกับนโยบายของภาครัฐที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัย และไม่มีควมผันผวนในนโยบายของรัฐบาล ทำให้ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้จำนวนสูงสุดในรอบ 3 ทศวรรษของการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งนับเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มประสบปัญหาในช่วงท้ายของแผนฯ ฉบับที่ 7 และเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นในช่วงท้ายของแผนฯ ฉบับที่ 8 นโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นแก้ปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ และเนื่องจากปริมาณที่อยู่อาศัยในตลาดมีมากเกินไป

ต้องการ รัฐจึงมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติชะลอการก่อสร้างโครงการเคหะชุมชน และกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ โดยให้การเคหะแห่งชาติมุ่งเน้นการให้ความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ร่วมกันพัฒนาโครงการ รับซื้อโครงการจากภาคเอกชน เป็นต้น ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ (ปี 2540-44) การเคหะแห่งชาติ ได้รับการอุดหนุนจากรัฐในโครงการอาคารเช่าซื้อเฉพาะกลุ่มรายได้ ก. โดยที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครได้รับการอุดหนุน 13% ของต้นทุนโครงการ คิดเป็นเงิน 63,000 บาทต่อหน่วย ส่วนที่อยู่อาศัยในเขตภูมิภาค ได้รับการอุดหนุน 23% ของต้นทุนโครงการ คิดเป็นเงิน 77,000 บาทต่อหน่วย

ทั้งนี้ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ในปี 2544-49) ได้ประกาศนโยบายการสร้างแหล่งงานเพื่อขจัดความยากจน และต้องการให้คนไทยทุกคนครอบครัวยุคใหม่ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยกำหนดจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจำนวน 1 ล้านหน่วย โดยให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวน 600,000 หน่วย และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดทำโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 400,000 หน่วย เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติจึงได้วางแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2546-49 ประกอบด้วยแผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติสำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อรัฐอุดหนุนค่าสาธารณูปโภค จำนวน 80,000 บาท ต่อหน่วย และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ จำนวน 8,000 บาทต่อหน่วย หรือประมาณ 5-10 ล้านบาทต่อโครงการ รัฐจัดเงินกู้ให้การเคหะแห่งชาติในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ตั้งวงเงินกองทุนจำนวน 300 ล้านบาท (ปี 2546) ให้การเคหะแห่งชาติกู้ยืมสำหรับซื้ออาคารคืนจากสถาบันการเงินในกรณีที่อยู่อาศัยบ้านขาดการผ่อนชำระติดต่อกันเกินกว่า 3 งวด

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบการอุดหนุนโครงการอาคารเช่าซื้อที่มีพัฒนาการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงแผน พอจะสรุปได้ ดังนี้

5.3.1.2.1 ช่วงแผน ฯ ฉบับ 3 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์

ปราโมช จะมีการอุดหนุนกลุ่มรายได้ ก. 100% และกลุ่มรายได้ ข. อุดหนุน 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและดำเนินการได้เพียง 2 ปี เท่านั้น (ปี 2519-20) ก็ต้องยกเลิกไป เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาล และเป็นการอุดหนุนที่สูงมาก จึงเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาล

5.3.1.2.2 ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 ผลจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึง

ลดการอุดหนุนลง โดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคบางส่วนและสาธารณูปการทั้งหมด โดยแต่ละระดับรายได้จะได้รับการอุดหนุนในสัดส่วนที่แตกต่างกัน เพื่อให้สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด ภายในวงเงินอุดหนุนที่รัฐให้ 1,500 ล้านบาท และให้สอดคล้องกับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ โดยการสร้างบ้านแบบ Site & Services

5.3.1.2.3 ในช่วงแผนฯ ฉบับ 5 รัฐจะอุดหนุนเฉพาะค่า

สาธารณูปโภคและค่าสาธารณูปการภายนอกโครงการ 10% ของต้นทุนโครงการ ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนแนวนโยบาย โดยมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง และลดการอุดหนุนของภาครัฐ เพราะที่ผ่านมาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 และ 4 การเคหะแห่งชาติพบข้อจำกัดในด้านนโยบายที่ต้องการเงินอุดหนุนจำนวนมาก เมื่อประเทศประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณที่การเคหะแห่งชาติได้รับจากรัฐบาลไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการอุดหนุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากทำให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มรายได้ โดยผู้มีรายได้น้อยขายสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐให้ผู้อื่น

5.3.1.2.4 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของ

ประเทศขยายตัวอย่างมาก ประกอบกับนโยบายของรัฐให้สร้างบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ รัฐจึงอุดหนุนสูงขึ้นจากแผนฯ ฉบับที่ 5 ถึงเท่าตัว คือ จาก 10% เป็น 20% ของต้นทุนโครงการ และเริ่มปรับลดลงในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 และ 8 และในแผนฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้การอุดหนุนในภูมิภาคในสัดส่วนที่สูงกว่าในกรุงเทพมหานคร แต่ถึงแม้สัดส่วนการอุดหนุนในภูมิภาคจะสูงกว่ามาก แต่ถ้าคิดเป็นตัวเงินก็แตกต่างกันไม่มากเนื่องจากในต่างจังหวัดมีต้นทุนโครงการที่ต่ำกว่า

5.3.1.2.5 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 รัฐบาล พันดำรวงโท ทักษิณ

ชินวัตร มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยโครงการประชานิยม กำหนดให้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร 6 แสนหน่วย โดยรัฐให้เงินอุดหนุนต้นทุนค่าสาธารณูปโภค 80,000 บาทต่อหน่วย (ประมาณ 17% ของต้นทุนโครงการ) และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ 8,000 บาทต่อหน่วย หรือประมาณ 5-10 ล้านบาทต่อโครงการ ถึงแม้การอุดหนุนต่อหน่วยจะไม่ได้สูงกว่าแผนฯ ฉบับอื่นๆ มากนักแต่เนื่องจากจำนวนหน่วยที่ได้รับการอุดหนุนสูงมาก วงเงินอุดหนุนโครงการบ้านเอื้ออาทรจึงสูงมาก

ตารางที่ 5.4 พัฒนากาการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยประเภทโครงการอาคารเช่าซื้อ

แผนฯ 3 พ.ศ.2515-19 (พ.ศ.2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ.2520-24 (พ.ศ.2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ.2525-29 (พ.ศ.2527-29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530-34 (พ.ศ.2531-34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535-39	แผนฯ 8 พ.ศ. 2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545-49
รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มีการอุดหนุนกลุ่มรายได้ ก. 100% และกลุ่มรายได้ ข. อุดหนุน 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และดำเนินการได้เพียง 2 ปี เท่านั้น (ปี 2519-20) ก็ต้องยกเลิกไป เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาล	รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ให้วงเงินมา 1,500 ล้านบาท ให้การเคหะฯ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ การเคหะฯ จึงสร้างบ้านแบบ Site & Services โดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะส่วนที่เป็นค่าสาธารณูปโภคบางส่วนและสาธารณูปการทั้งหมด	รัฐจะอุดหนุนเฉพาะค่าสาธารณูปโภคและค่าสาธารณูปการ ภายนอกโครงการ 10% ของต้นทุนโครงการ ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายโดยมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเองและลดการอุดหนุนของภาครัฐ	เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก นโยบายของรัฐบาลให้สร้างบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ รัฐจึงอุดหนุนสูงขึ้นจากแผนฯ ฉบับที่ 5 ถึงเท่าตัว คือจาก 10% เป็น 20% ของต้นทุนโครงการ	ในแผนฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้การอุดหนุนในภูมิภาคในสัดส่วนที่สูงกว่าในกรุงเทพมหานคร แต่ถึงแม้สัดส่วนการอุดหนุนในภูมิภาคจะสูงก็ตาม แต่ถ้าคิดเป็นตัวเงินก็แตกต่างกันไม่มากนักเนื่องจากในต่างจังหวัดมีต้นทุนโครงการที่ต่ำกว่า	รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยโครงการประชานิยม กำหนดให้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร 6 แสนหน่วย โดยรัฐให้เงินอุดหนุนต้นทุนค่าสาธารณูปโภค 80,000 บาทต่อหน่วย (ประมาณ 17% ของต้นทุนโครงการ) และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ 8,000 บาทต่อหน่วย หรือประมาณ 5-10 ล้านบาทต่อโครงการ	

ตารางที่ 5.5 สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดตามแผนฯ ประเภท
โครงการอาคารเช่าซื้อ

(หน่วย : บาทต่อหน่วย)

ที่ตั้ง	กลุ่มเป้าหมาย	แผนฯ 3 พ.ศ. 2515-19 (พ.ศ. 2519- 20)	แผนฯ 4 พ.ศ. 2520-24 (พ.ศ. 2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ. 2525-29 (พ.ศ. 2527- 29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530- 34 (พ.ศ.2531- 34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535- 39	แผนฯ 8 พ.ศ.2540- 44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545- 49 (พ.ศ. 2546-49)
กทม.	กลุ่มรายได้ ก	100%*	56%** (42,000)	10%**	20%** (21,000)	14%** (40,000)	13%** (63,000)	80,000
	กลุ่มรายได้ ข	50%*	56%** (42,000)	-	-	-	-	-
ภูมิภาค	กลุ่มรายได้ ก	-	-	10%**	20%** (21,000)	14%** (40,000)	23%** (77,000)	80,000
	กลุ่มรายได้ ข	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ :

* ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย, ** ของต้นทุนโครงการ

แผนฯ 4 รัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคบางส่วนและสาธารณูปการทั้งหมด โดยแต่ละระดับรายได้จะได้รับการอุดหนุนในสัดส่วนที่แตกต่างกัน

แผนฯ 5 อุดหนุนเฉพาะค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการภายนอกโครงการ 10% ของต้นทุนโครงการ (ค่าสาธารณูปโภคประมาณ 30% ของต้นทุนโครงการ)

แผนฯ 6, 7 อุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค

แผนฯ 9 อุดหนุนค่าสาธารณูปโภคหน่วยละ 80,000 บาท (ประมาณ 17% ของต้นทุนโครงการ)

และอุดหนุนค่าสาธารณูปการ 5-10 ล้านบาทต่อโครงการกลุ่มเป้าหมายที่มีระดับรายได้ครัวเรือนไม่เกิน

15,000 บาท/เดือน ในปี 2546-47 ไม่เกิน 17,500 บาท/เดือน ในปี 2548 ไม่เกิน 22,000 บาท/เดือน ในปี

2549-50 และไม่เกิน 30,000 บาท/เดือน ตั้งแต่ ปี 2551 จนถึงปัจจุบัน

5.3.2 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

5.3.2.1 การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตารางที่ 5.6 และ 5.7)

แผนฯ ฉบับที่ 1 (ปี 2506-09) มีการกำหนดให้มีการวางผังเมืองพระนคร และธนบุรี กำจัดและป้องกันแหล่งเสื่อมโทรมและให้บรรจุก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ไว้ในผังนครหลวง โดยให้ทำการสร้างอาคารสงเคราะห์อย่างน้อยปีละ 1,500 ครอบครัว

แผนฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2510 - 14) ได้กำหนดให้มีกา ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์เป็นแฟลตราคาถูกรวม 3,800 หน่วย หรือปีละ 760 หน่วย

แผนฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2516 - 19) เป็นแผนที่ให้ความสำคัญต่อการวางผังเมืองและการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยโดยกำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติผังเมืองและให้มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่แน่นอนเป็นแผนระยะยาวครอบคลุมทั่วประเทศ

รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502 - 06) มีความเห็นว่า “แหล่งเสื่อมโทรมเสมือนผีเนือร้ายต้องรีบบำบัดอย่างเร่งด่วน ” จึงมีนโยบายที่จะรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดสิ้นไป นโยบายดังกล่าวต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรี จอมพล ถนอม กิตติขจร โดยในปี 2512 รัฐบาลนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร โดยในปี 2512 รัฐบาลนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศนโยบายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เป็น แฟลตราคาถูกรวมและก่อสร้างบ้านเรือนให้เช่าซื้อในระยะยาว นอกจากนี้ยังส่งเสริมการประชาสงเคราะห์ในหน้าที่ของรัฐและสนับสนุนงานสังคมสงเคราะห์ของเอกชนให้อำนาจผลดียิ่งขึ้น

ในปี 2503 รัฐได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเทศบาลนครกรุงเทพฯขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีหน้าที่บริหารกิจการที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนโดยการป้องกันรักษาการบูรณะซ่อมแซมและฟื้นฟูตลอดจนการรื้อทำลาย ต่อมาในช่วงปลายปี 2515 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ .ศ. 2485 และให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน รัทธิ หนี้สิน และความรับผิดชอบของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ รวมถึงหน้าที่รับผิดชอบของ กองเคหะสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการอาคารสงเคราะห์ กิจการของธนาคารอาคารสงเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้เช่าซื้อที่ดินและอาคารแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง และกิจการเฉพาะที่

เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนจากเทศบาลนครหลวง (กรุงเทพมหานคร) มาสังกัดการเคหะแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 3 รัฐมีนโยบายที่จะไล่รื้อแหล่งเสื่อมโทรมและจัดสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นทดแทน จึงไม่มีการอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1-3

ต่อมาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 ผลจากการพัฒนาประเทศจากแผนฯ ฉบับที่ 1-3 ทำให้การเติบโตของชุมชนเมืองขาดความสมดุล กรุงเทพมหานครมีขนาดประชากรมากกว่าเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นที่สอง คือ เชียงใหม่ถึง 50 เท่า การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำ ทำให้แหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีมากถึง 300 แห่ง และมีผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 800,000 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ยากไร้สูงถึง 650,000 คน ชุมชนคลองเตยซึ่งเป็นชุมชนที่ใหญ่ที่สุดมีผู้อยู่อาศัยประมาณ 150,000 คน สภาพการอยู่อาศัยค่อนข้างแออัดที่อยู่อาศัยคับแคบ และมีจำนวนประชากรเฉลี่ยต่อครอบครัวสูงถึง 7.4 คน รัฐจึงมีแนวคิดที่จะกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค 9 เมือง เพื่อลดทอนจำนวนประชากรที่อพยพเข้าสู่ กรุงเทพมหานครในขณะเดียวกันก็มีการยอมรับว่าชุมชนแออัดเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่สุด ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรมโดยระบุให้มีการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมืองให้มีการป้องกันการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมมิให้ทำการขจัดแหล่งเสื่อมโทรมและสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นทดแทนในพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้ส่วนแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถรื้อล้างได้ ให้ออกทะเบียนบ้านให้และให้การสนับสนุนมูลนิธิในการดำเนินงานพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรมและในแผนฯฉบับที่ 4 นี้ การเคหะแห่งชาติเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยมีการเปลี่ยนแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการรื้อล้างชุมชนแออัด เนื่องจากชุมชนแออัดเป็น housing stock ที่ใหญ่ที่สุดสำหรับผู้มีรายได้น้อยการรื้อล้างจึงเป็นการทำลาย housing stock และไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาราคาตลาดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยในปี 2520 การเคหะแห่งชาติได้จัดตั้ง สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นโดยความช่วยเหลือของธนาคารโลก และเริ่มทำการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมในปี 2521 โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 สมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐจะให้การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด หน่วยละ 5,000 บาท เป็นการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม

และในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยขึ้นภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2525 (ยุคิบทบาทหลงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่มีบทบาทต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยคณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้ผลักดันให้มีการตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและคนจนเมืองจนกระทั่งในภายหลังได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม) ขึ้นภายใต้การเคหะแห่งชาติ ในปี 2535 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 เพื่อให้การลงทุนในการปรับปรุงชุมชนแออัดไม่เกิดการสูญเปล่า จึงกำหนดที่จะทำการปรับปรุงในบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยระยะยาว โดยจะร่วมมือกับหน่วยงานที่ องถึน กรุงเทพมหานครและภูมิภาคทำการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยการเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และสภาพแวดล้อมของชุมชน ทั้งนี้เงินลงทุนในการปรับปรุงชุมชนแออัดจะมาจากเงินอุดหนุนของรัฐทั้งหมด โดยรัฐอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภค ในกรณีที่จะเป็นต้องสร้างที่อยู่ใหม่ ผู้อยู่อาศัยต้องรับภาระบางส่วน ทั้งนี้ในแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้นำแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดในหลาย ๆ รูปแบบมาใช้ในการดำเนินการทั้งในส่วนของการปรับปรุงสภาพทางกายภาพในที่ดินเดิม และ โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่

ซึ่งในช่วง แผนฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปี 2530 และตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดภายใต้คณะกรรมการชุดนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านปรับปรุงชุมชนแออัด โดยประสานงานกับการเคหะแห่งชาติในการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่อยู่เพื่อมุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย ให้คนจนสามารถอยู่อาศัยในเมืองได้โดยได้รับการขั้นพื้นฐาน โดยให้มีการปรับปรุงชุมชนแบบครบวงจร ทั้งในส่วนการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงในที่ดินชุมชนที่มีความจำเป็นต้องย้ายหรือโยกย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่เดิม ยกเว้นในกรณีจำเป็นจริง ๆ โดยการเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนในรูปแบบ บต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินการ เช่น การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัด (Slum upgrading) การจัดหาที่อยู่ใหม่ (Slum Relocation) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องย้ายชุมชนไปอยู่ในพื้นที่อื่นการประสานประโยชน์ที่ดินในชุมชน (Land Sharing) การปรับผังและแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) และการบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment/Renewal) ซึ่งในแผนฯ ฉบับที่ 6 ในกรณีที่เป็นการปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม รัฐจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยอุดหนุน 100% ของค่า

ปรับปรุงสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 5,750 บาทต่อหน่วย และในกรณีที่มีการจัดหาที่อยู่ใหม่ รัฐจะรับภาระเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ผู้อยู่อาศัยรับภาระค่าที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างใหม่ และในกรณีที่ปลูกสร้างบนที่ดินเดิมซึ่งเป็นของเอกชน การเคหะแห่งชาติจะรับหน้าที่เจรจาให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยให้ผู้อยู่อาศัยรับภาระค่าที่ดินร่วมกับเจ้าของที่ดินคนละครึ่ง

ต่อมาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 จากกรณีที่ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้นทำให้ในปี 2535 ชุมชนแออัดประสบปัญหาการไล่ซื้อเป็นจำนวนมาก การเคหะแห่งชาติมีแผนที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยมีแนวคิดว่าหากชุมชนใดไม่มีสภาพบุกรุกหรือเจ้าของที่ดินยินยอมให้ปรับปรุง และผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการปรับปรุงชุมชนโดยการพัฒนาทางกายภาพในระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นส่วนชุมชนใดที่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย เช่น ถูกไล่ที่ ไฟไหม้ หรือบุกรุก จะทำการปรับปรุงชุมชนโดยการจัดหาที่อยู่ใหม่เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยนอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนคนจนเมืองเพื่อพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐปีละ 250 ล้านบาทรวมระยะเวลา 5 ปี เป็นเงินทั้งสิ้น 1,250 ล้านบาท ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติจัดตั้ง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม) ขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การเคหะชาติมีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่สูงเกินแห่งของคชน และสร้างแนวทางใหม่ที่ ใช้ระบบเงินแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน โดยในช่วงแผนฯฉบับที่ 7 นี้ โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม รัฐจะให้มีการอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 18,100 บาทต่อหน่วย โดยเป็นค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน 9,600 บาท ต่อหน่วย และปรับปรุงระบบไฟฟ้า ประปา 8,500 บาทต่อหน่วย แต่ถ้าเป็นการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของการเช่าที่ดินปลูกสร้างบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ จะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วนคิดเป็นเงินจำนวน 57,500 บาทต่อหน่วย

สำหรับในแผนฯ ฉบับที่ 8 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยได้จัดทำ แผนการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดในเมืองพร้อมทั้งพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนเมืองได้อย่างครบวงจรและยั่งยืนและในปี 2543 รัฐบาลนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มีการออกพระราชบัญญัติตั้ง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) เป็นองค์กรมหาชนเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นทางการนอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการ

โอนภาระหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม รัฐจะให้มีการอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 20,000 บาทต่อหน่วยแต่ถ้าเป็นการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ ทั้งในส่วนของเช่าที่ดินปลูกบ้าน หรือ โครงการเช่าซื้อ รัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุง ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คิดเป็นเงิน 81,000 บาทต่อหน่วย และในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติมีผลงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดมากที่สุดเมื่อเทียบกับผลงาน ในช่วง 3 ทศวรรษ ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยสามารถดำเนินการได้มากถึง 94,754 หน่วย

ทั้งนี้ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการถ่ายโอน ภารกิจการพัฒนาชุมชนแออัดให้องค์กรท้องถิ่นโดยประสานงานและร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่น ดำเนินการถ่ายทอดประสบการณ์และองค์ความรู้ รวมถึงร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยใน ระดับเมือง และแผนป้อน ึ่งกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ และรัฐได้มอบหมายให้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ดำเนินการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง เพื่อให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดย พอช. ได้จัดทำโครงการนำร่อง 10 โครงการ วงเงินลงทุนรวม 319.22 ล้านบาท โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจำนวน 126.63 ล้านบาท เป็น ค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคจำนวน 20,000 บาท ต่อหน่วย และค่าใช้จ่ายในการจัดทำที่อยู่ ใหม่จำนวน 100,000 บาทต่อหน่วย ค่าบริการจัดการร้อยละ 5 และอุดหนุนค่าส่วนต่างของ ดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยซึ่งกู้ยืมจากเงินกองทุนของ พอช. ร้อยละ 4 จากข้อมูลดังกล่าว มาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน ในแต่ละช่วงแผน พอจะสรุปได้ดังนี้

5.3.2.1.1 แนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการรื้อล้าง ชุมชนแออัดเริ่มปรากฏในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 ก่อนหน้านั้นรัฐมีนโยบายที่จะไล่รื้อแหล่งเสื่อมโทรม และจัดสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นทดแทน โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรื จอมพลสฤษดิ์ ธนะ รัทธ์ (2502-06) ที่เห็นว่า แหล่งเสื่อมโทรมเสมือนผีเนือร้ายต้องรีบบำบัดอย่างเร่งด่วนจึงมี นโยบายที่จะรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดสิ้นไป โดยในแผนฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐจะให้มีการอุดหนุน โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม 5,000 บาทต่อหน่วย

5.3.2.1.2 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 และ 6 แนวคิดในการปรับปรุง ชุมชนแออัดเริ่มมีความหลากหลาย ลายมากขึ้นนอกจากรัฐจะอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดใน

ลักษณะปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมแล้ว รัฐยังอุดหนุนโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ด้วยแต่จะอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภค

5.3.2.1.3 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 และ 8 รัฐก็ยังให้การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับในแผนฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ที่ผ่านมา แต่ถ้าเป็นการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของ การเช่าที่ดินปลูกสร้างบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ นอกจากจะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้วยังรวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วนคิดเป็นเงิน 57,500 บาท ต่อหน่วย และ 81,000 บาทต่อหน่วยตามลำดับ ซึ่งในแผนฯ ฉบับที่ 6 อุดหนุนเพียง 5,750 บาท ต่อหน่วย

5.3.2.1.4 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 บทบาทการปรับปรุงชุมชนแออัดได้ถูกถ่ายโอนให้องค์ กทม. และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าดูจากโครงการบ้านมั่นคงของ พอช. การอุดหนุนจากรัฐก็จะใกล้เคียงกับที่รัฐอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ที่ผ่านมา คืออุดหนุนค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค 20,000 บาทต่อหน่วย และค่าใช้จ่ายในการจัดทำที่อยู่ใหม่ 100,000 บาทต่อหน่วย เป็นต้น

ตารางที่ 5.6 พัฒนาการการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ประเภทโครงการปรับปรุง
ชุมชนแออัด

แผนฯ 3 พ.ศ.2515-19 (พ.ศ.2519-20)	แผนฯ 4 พ.ศ.2520-24 (พ.ศ.2522-25)	แผนฯ 5 พ.ศ.2525- 29 (พ.ศ.2527- 29)	แผนฯ 6 พ.ศ.2530- 34 (พ.ศ.2531- 34)	แผนฯ 7 พ.ศ.2535- 39	แผนฯ 8 พ.ศ.2540-44	แผนฯ 9 พ.ศ.2545-49
รัฐมีนโยบายที่จะได้รื้อแหล่งเสื่อมโทรมและจัดสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นทดแทน โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502-06) ที่เห็นว่า แหล่งเสื่อมโทรมเสื่อมอนฝืนเนื้อร้ายต้องรีบบำบัดอย่างเร่งด่วนจึงมีนโยบายที่จะรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดสิ้นไป	- แนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการรื้อล้างชุมชนแออัดเริ่มปรากฏในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 - รัฐจะให้มีการอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม 5,000 บาทต่อหน่วย	แนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดเริ่มมีความหลากหลายมากขึ้น นอกจากรัฐจะอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมแล้ว รัฐยังอุดหนุนโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ด้วยแต่จะอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	รัฐก็ยังให้การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	รัฐก็ยังให้การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนเดิม 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของเช่าที่ดินปลูกสร้างบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ นอกจากจะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้วยังรวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วนคิดเป็นเงิน 57,500 บาทต่อหน่วย และ 81,000 บาทต่อหน่วยตามลำดับ จากในแผนฯ ฉบับที่ 6 อุดหนุนเพียง 5,750 บาทต่อหน่วย	รัฐก็ยังให้การอุดหนุนโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในลักษณะปรับปรุงชุมชนเดิม 100% ของค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การปลูกสร้างที่อยู่ใหม่ทั้งในส่วนของเช่าที่ดินปลูกสร้างบ้านหรือโครงการเช่าซื้อ นอกจากจะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้วยังรวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วนคิดเป็นเงิน 57,500 บาทต่อหน่วย และ 81,000 บาทต่อหน่วยตามลำดับ จากในแผนฯ ฉบับที่ 6 อุดหนุนเพียง 5,750 บาทต่อหน่วย	บทบาทการปรับปรุงชุมชนแออัดได้ถูกถ่ายโอนให้องค์กรท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าดูจากโครงการบ้านมั่นคงของพอช. การอุดหนุนจากรัฐก็จะใกล้เคียงกับที่รัฐอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ที่ผ่านมามีอุดหนุนค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค 20,000 บาทต่อหน่วย และค่าใช้จ่ายในการจัดทำที่อยู่ใหม่ 100,000 บาทต่อหน่วย เป็นต้น

ตารางที่ 5.7 สัดส่วนการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดตามแผนฯ ประเภท
โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

(หน่วย : บาทต่อหน่วย)

ที่ตั้ง	กลุ่มเป้าหมาย	แผนฯ 3	แผนฯ 4	แผนฯ 5	แผนฯ 6	แผนฯ 7	แผนฯ 8	แผนฯ 9
		พ.ศ. 2515- 19 (พ.ศ. 2519- 20)	พ.ศ. 2520- 24 (พ.ศ. 2522- 25)	พ.ศ. 2525-29 (พ.ศ. 2527-29)	พ.ศ. 2530-34 (พ.ศ. 2531-34)	พ.ศ. 2535-39	พ.ศ. 2540-44	พ.ศ. 2545- 49 (พ.ศ. 2546- 49)
กทม.	กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก							
	- ปรับปรุง ชุมชนเดิม	-	5,000	100%***	100%*** (5,750)	100%*** (18,100)	100%*** (20,000)	-
	- ปลุกสร้างที่ อยู่ใหม่	-	-	100%***	100%*** (5,750)	57,500	81,000	-
ภูมิภาค	กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก							
	- ปรับปรุง ชุมชนเดิม	-	N.A.	100%***	100%*** (5,750)	100%*** (18,100)	100%*** (20,000)	-
	- ปลุกสร้างที่ อยู่ใหม่	-	-	100%***	100%*** (5,750)	57,500	81,000	-

หมายเหตุ : *** ค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

แผนฯ 6 อุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค คิดเป็นเงิน 5,750 บาทต่อหน่วย ในกรณีที่มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ผู้อยู่อาศัยจะรับภาระเฉพาะค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่

แผนฯ 7 การปลุกสร้างที่อยู่ใหม่อุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วน คิดเป็นเงิน 57,500 บาทต่อหน่วย

แผนฯ 8 การปลุกสร้างที่อยู่ใหม่อุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คิดเป็นเงิน 81,000 บาทต่อหน่วย

5.4 การเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่อุดหนุน

จากข้อมูลการอุดหนุนในตาราง ที่ 5.3, 5.5 และ 5.7 ข้างต้น พบว่าสัดส่วนการอุดหนุนจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการที่ได้รับการอุดหนุน

5.4.1 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

เป็นโครงการที่รัฐอุดหนุนในสัดส่วนสูงสุด ถ้าเป็นโครงการปรับปรุงชุมชนเดิมส่วนใหญ่อุฒุนจะอุดหนุน 100% ของค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ส่วนการปลูกสร้างที่อยู่ใหม่รัฐอุดหนุนเฉพาะค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงค่าก่อสร้างอาคารบางส่วน เช่นใน แผนฯฉบับที่ 7 แต่แผนฯฉบับที่ 8 รัฐจะอุดหนุนเฉพาะค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และในแผนฯฉบับที่ 8 รัฐอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากแผนฯฉบับที่ 7 ประมาณ 41% (เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 8%) โดยกลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนเป็นกลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก . ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยมากจึงมีความสามารถในการจ่ายต่ำมาก

5.4.2 โครงการอาคารเช่า

เป็นโครงการที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐในสัดส่วนที่รองลงมา ขึ้นอยู่กับกลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุน

5.4.2.1. กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก . ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยมาก รัฐอุดหนุนถึง 75% ของต้นทุนโครงการในแผนฯ ฉบับที่ 7 แต่ในแผนฯฉบับที่ 8 รัฐอุดหนุนเพียง 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และอุดหนุน 63% ของต้นทุนค่าก่อสร้างเพื่อที่อยู่อาศัยในพื้นที่ภูมิภาค โดยสัดส่วนการอุดหนุนในภูมิภาคสูงกว่าในกรุงเทพมหานครอยู่ 26%

5.4.2.2 กลุ่มรายได้ ก . เป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย (ในแผนฯฉบับที่ 7 และ 9 แบ่งกลุ่มรายได้ ก. ออกเป็นกลุ่มรายได้ ก. (เช่า) ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มรายได้ ก. (เช่าซื้อ)) โดยในช่วงแผนแรกๆ เช่นแผนฯ ฉบับที่ 3 และ 4 รัฐอุดหนุน 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย ต่อมารัฐอุดหนุนลดลงค่อนข้างมากเหลือประมาณ 34% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครและ 36% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ภูมิภาค โดยเฉพาะในแผนฯ ฉบับที่ 7 (ลดลง 66% ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ ลดลง 64% ในพื้นที่ภูมิภาค) และกลับมาให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นในแผนฯฉบับที่ 8 (เพิ่มขึ้น 68% ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและเพิ่มขึ้น 81% ในพื้นที่ภูมิภาค) และอุดหนุนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในแผนฯ ฉบับที่ 9 (เพิ่มขึ้น 2-5%)

5.4.3 โครงการอาคารเช่าซื้อ

รัฐอุดหนุนทั้งกลุ่มรายได้ ก และ ข เฉพาะในช่วงแผนแรก ๆ เท่านั้น เช่นในแผนฯ ฉบับที่ 3 อุดหนุนกลุ่มรายได้ ก . 100% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยและ อุดหนุนกลุ่มรายได้ ข . 50% ของต้นทุนค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัย (อุดหนุนลดลง 50%) โดยใน แผนฯ ฉบับต่อ ๆ มา มีการอุดหนุนลดลงค่อนข้างมาก เช่นในแผนฯฉบับที่ 5 อุดหนุน 10% ของ ต้นทุนโครงการ ต่อมาก็มีการปรับเพิ่มขึ้นบ้างลดลงบ้างสลับกันไป โดยในแผนฯฉบับที่ 6 อุดหนุน 20% ของต้นทุนโครงการ (อุดหนุนเพิ่มขึ้นจากแผนฯ ฉบับที่ 5 ถึง 100%) แต่พอแผนฯ ฉบับที่ 7 อุดหนุนเพียง 14% ของต้นทุนโครงการ (อุดหนุนลดลงจากแผนฯฉบับที่ 6 ถึง 30%) ส่วนแผนฯ ฉบับที่ 8 อุดหนุนลดลงอีกเล็กน้อยประมาณ 7% ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ส่วนในพื้นที่ภูมิภาค มีการอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากแผนฯ ฉบับที่ 7 ประมาณ 64 % ซึ่งในพื้นที่ภูมิภาคอุดหนุนสูงกว่าใน พื้นที่กรุงเทพมหานครถึง 77% ต่อมาในแผนฯฉบับที่ 9 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครอุดหนุนเพิ่มขึ้น ประมาณ 31% ส่วนในพื้นที่ภูมิภาคอุดหนุนลดลงประมาณ 26% ทั้งนี้ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ถึงแม้สัดส่วนการอุดหนุนในกรุงเทพมหานครจะเพิ่มขึ้น ันไม่มากนักแต่ปริมาณการอุดหนุนสูงมากเนื่องจากจำนวนหน่วยที่การเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมาย ให้ดำเนินการมีจำนวนมาก

5.5 ข้อดี / ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ (ตารางที่ 5.8)

จากการศึกษาพบว่า การอุดหนุนแต่ละรูปแบบ มีข้อดี/ข้อจำกัด ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 . รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วน of ค่าสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ เป็นกระบวนการดำเนินงานปกติ จึงง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถ วางแผนในระยะยาวได้ แต่รัฐบาลจะไม่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เนื่องจากดูเหมือนเป็นงานปกติ ของการเคหะแห่งชาติ

รูปแบบที่ 2 . รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะ แห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายประชานิยม ส่งผลให้ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวนมาก ส่งผลให้ คะแนนนิยมของรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและ /หรือมีการเปลี่ยนแปลง นโยบายตัดการอุดหนุนทันทีก็ ส่งผลให้การเคหะ แห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินการต่อได้และต้อง รับภาระทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานอย่างมากในเวลาต่อมา

รูปแบบที่ 3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติสร้างให้ได้ จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้การเคหะ แห่งชาติ ได้ใช้องค์คว ามรู้ด้านการ พัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่

ตารางที่ 5.8 ข้อดี/ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ

ข้อดี/ข้อจำกัด	รูปแบบที่ 1 (ช่วงแผนฯฉบับที่ 5-8)	รูปแบบที่ 2 (ช่วงแผนฯฉบับที่ 3 และ 9)	รูปแบบที่ 3 (ช่วงแผนฯฉบับที่ 4)
ข้อดี			
1. ผู้มีรายได้น้อย	ได้ที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ	ได้รับการอุดหนุนในวงกว้าง	รูปแบบการอุดหนุนที่หลากหลายมากขึ้น
2. การเคหะแห่งชาติ	ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวางแผน ในระยะยาวได้	ได้เรียนรู้นวัตกรรมใหม่ๆ	สามารถใช้อำนาจความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่ และเกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ มากมาย
3. รัฐบาล	ไม่เป็นภาระงบประมาณ	ได้คะแนนนิยม(ฐานเสียง)	ควบคุมงบประมาณได้ดี
4. ภาคเอกชน	-	ได้เรียนรู้นวัตกรรมใหม่ๆ	-
5. เศรษฐกิจโดยรวม	-	เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวม	-
ข้อจำกัด			
1. ผู้มีรายได้น้อย	ได้รับประโยชน์ในวงจำกัด และไม่ได้รับความสำคัญเป็นพิเศษจากรัฐบาล	การคัดกรองของกลุ่มเป้าหมาย อาจทำได้ไม่รัดกุม เกิดการแก่งกำไร	อาจจะปรับตัวรับรูปแบบใหม่ๆ ที่การเคหะฯ นำมาใช้ไม่ทัน
2. การเคหะแห่งชาติ	อาจจะไม่ได้รับการผลักดัน นโยบาย จาก รัฐบาลมากนัก	เป็นภาระด้านการเงินเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย	ต้องบริหารงบประมาณที่ได้รับให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
3. รัฐบาล	ไม่ได้คะแนนนิยม จึงไม่ให้ความสำคัญ	เป็นภาระงบประมาณ	ไม่ได้คะแนนนิยม จึงไม่ให้ความสำคัญ
4. ภาคเอกชน	-	แข่งขันกับเอกชน	-
5. เศรษฐกิจโดยรวม	-	อาจไปทำลายกลไกตลาด และเกิดการโยกย้ายที่อยู่อาศัยในเมือง	-

หมายเหตุ: รูปแบบที่ 1 คือ รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของการจัดหาวัสดุอุปกรณ์และสาธารณูปโภค

รูปแบบที่ 2 คือ รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะฯ ไปดำเนินการ

รูปแบบที่ 3 คือ รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะฯ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด

5.9 สรุป

จากการศึกษา พัฒนาการการอุดหนุน ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผ่านการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งข้อดี/ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ ตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 3 ถึง ฉบับที่ 9 พบว่า มีรูปแบบหลัก อยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นรูปแบบปกติที่เกิดจากการศึกษาและนำเสนอขออนุมัติวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติเอง มีการใช้ต่อเนื่องตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 5-8
2. รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายเฉพาะกิจรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ มีการนำมาใช้ 2 ครั้ง คือแผนฯฉบับที่ 3 ในสมัยรัฐบาล หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และแผนฯฉบับที่ 9 ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเป็นนโยบายประชานิยม
3. รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นแนวคิดของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวในช่วงแผนฯฉบับที่ 4

ส่วนข้อดี/ข้อจำกัดของการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ พบว่า รูปแบบ การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นกระบวนการดำเนินงานปกติ จึงง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถวางแผนในระยะยาวได้ แต่รัฐบาลจะไม่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เนื่องจากดูเหมือนเป็นงานปกติของการเคหะแห่งชาติ ส่วนรูปแบบที่ รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วยให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายประชานิยม ส่งผลให้ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวนมาก ส่งผลให้คะแนนนิยมของรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและ/หรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตัดการอุดหนุนทันทีก็ส่งผลให้การเคหะฯไม่สามารถดำเนินการต่อได้และต้องรับภาระ ทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานอย่างมากในเวลาต่อมา สำหรับรูปแบบที่ รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติ สร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้การเคหะแห่งชาติได้ใช้องค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

6.1.1 จากแนวคิด ในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ พบว่ามีวิธีการอุดหนุน หลักๆ อยู่ 5 วิธีด้วยกัน คือ อุดหนุนการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ ช่วยเหลือค่าใช้จ่าย ช่วยเหลือภาษี และควบคุมค่าเช่าบ้าน ทั้งนี้ การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการ อุดหนุนการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย โดยรัฐให้การ อุดหนุนค่าก่อสร้าง สาธารณูปโภค รัฐให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐ เป็นต้น

6.1.2 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

6.1.2.1 การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนทางการเงินตลอดมา ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้รวมทั้งการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก

6.1.2.2 การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แก่ผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในระดับราคาไม่เกิน 600,000 บาท โดยได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นเวลาสูงสุดถึง 8 ปี การนำดอกเบียเงินกู้ที่อยู่อาศัยไปลดหย่อนการชำระภาษีเงินได้

6.1.2.3 การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบ รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

6.1.3 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ

6.1.3.1 การอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการเคหะแห่งชาติ มี 3 รูปแบบหลัก คือ

รูปแบบที่ 1 รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วน of ค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นรูปแบบปกติที่เกิดจากการศึกษาและนำเสนอขออนุมัติวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติเอง มีการใช้ต่อเนื่องตั้งแต่แผนฯฉบับที่ 5-8

รูปแบบที่ 2 รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วย ให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายเฉพาะกิจรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ มีการนำมาใช้ 2 ครั้ง คือแผนฯฉบับที่ 3 ในสมัยรัฐบาล หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และแผนฯฉบับที่ 9 ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเป็นนโยบายประชานิยม

รูปแบบที่ 3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติสร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นแนวคิดของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวในช่วงแผนฯฉบับที่ 4

ทั้ง 3 รูปแบบมีวิธีการอุดหนุน 3 วิธี คือ

1. การอุดหนุนต้นทุนในส่วนค่าสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการ
2. การอุดหนุนดอกเบี้ยโดยการจัดหาแหล่งเงินลงทุนดอกเบี้ยต่ำ
ให้ และ

3. การอุดหนุนโดยการให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก

โดยแบ่งลักษณะโครงการออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. โครงการก่อสร้างใหม่ ให้ประชาชนเช่า หรือ เช่าซื้อ ซึ่งมีการ
ดำเนินการในทุกช่วงแผน

2. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดมีในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8

กลุ่มรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนมี 3 กลุ่มรายได้ คือ

1. กลุ่มรายได้ต่ำกว่า ก.มีในช่วงแผนฯฉบับที่ 4-8

2. กลุ่มรายได้ ก.มีในทุกช่วงแผน

3. กลุ่มรายได้ ข.มีเฉพาะแผนฯฉบับที่ 3 และ 4 เท่านั้น

โดยบางช่วงแผน จะมีสัดส่วนการอุดหนุนแตกต่างกัน ระหว่างโครงการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร/ปริมณฑลกับโครงการในภูมิภาค

6.1.3.2 ข้อดี/ข้อจำกัดทางการอุดหนุนแต่ละรูปแบบ พบว่า

รูปแบบที่ 1 รัฐให้การอุดหนุนต้นทุนในส่วนของค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นกระบวนการดำเนินงาน ปกติ จึงง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถวางแผนในระยะยาวได้ แต่รัฐบาลจะไม่ได้ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เนื่องจากดูเหมือนเป็นงานปกติของการเคหะแห่งชาติ

รูปแบบที่ 2 รัฐกำหนดจำนวนหน่วยและวงเงินอุดหนุนต่อหน่วย ให้การเคหะแห่งชาติไปดำเนินการ เป็นนโยบายประชานิยม ส่งผลให้ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวนมาก ส่งผลให้คะแนนนิยมของรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและ /หรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตัดการอุดหนุนทันทีก็ส่งผลให้การเคหะชาติ ไม่สามารถดำเนินการต่อได้และต้องรับภาระทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานอย่างมากในเวลาต่อมา

รูปแบบที่ 3 รัฐกำหนดวงเงินให้มาก่อนหนึ่งให้การเคหะแห่งชาติสร้างให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้การเคหะแห่งชาติได้ใช้องค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ให้การเคหะแห่งชาติแยกการดำเนินงานระหว่างโครงการตามภารกิจหลักกับโครงการตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล เพื่อให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงานและพัฒนางานตามภารกิจหลักได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนโครงการตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล การเคหะแห่งชาติต้องศึกษาหาวิธีการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้เกิดผลลบน้อยที่สุด

6.2.2 รัฐควรให้ความสำคัญกับนโยบายการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติและดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่ให้เป็นเพียงนโยบายในการหาเสียงของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง

6.2.3 รัฐควรให้นโยบายการอุดหนุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นพิเศษกว่าที่อุดหนุนเฉพาะในส่วนของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งประชาชนทั่วไปก็มีสิทธิที่จะได้รับไม่แตกต่างกัน

6.2.4 การเคหะแห่งชาติควรผลักดันหรือนำเสนอรูปแบบการอุดหนุนที่หลากหลายและส่งผลดีที่สุดสำหรับผู้มีรายได้น้อย ให้รัฐบาลรับทราบเพื่อกำหนดเป็นนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นภาระงบประมาณกับรัฐน้อยที่สุด

6.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

การศึกษาวิจัยนี้เป็นเพียงการศึกษารูปแบบและพัฒนาการ รวมทั้งข้อดี/ข้อจำกัดของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยผ่านการเคหะแห่งชาติ เฉพาะในส่วนของนโยบายของรัฐบาลที่ให้การอุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ เพื่อการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไปจึงควรศึกษาลงลึกถึงกระบวนการนำนโยบายไปสู่
ขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่รัฐให้การ
อุดหนุนผ่านการเคหะแห่งชาติ ทั้งกระบวนการ และศึกษาการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
ที่ไม่ได้ผ่านการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
ทั้งระบบ



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

การเคหะแห่งชาติ. การศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย.

กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2540

การเคหะแห่งชาติ. แผนการดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2524. กรุงเทพฯ :

การเคหะแห่งชาติ, 2524

การเคหะแห่งชาติ. แผนการดำเนินงานตามภารกิจของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2546-2549

(ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์). กรุงเทพฯ : การเคหะ
แห่งชาติ, 2546

การเคหะแห่งชาติ. แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2525-2529. กรุงเทพฯ :

การเคหะแห่งชาติ, 2524

การเคหะแห่งชาติ. แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544). กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2540

การเคหะแห่งชาติ. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2531-2534. กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2530

การเคหะแห่งชาติ. แผนแม่บทการจัดสร้างที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2521-2525. กรุงเทพฯ : การเคหะ

แห่งชาติ, 2524

การเคหะแห่งชาติ. รายงานแผนหลักการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2518-2524. กรุงเทพฯ : การเคหะ

แห่งชาติ, 2517

การเคหะแห่งชาติ. ร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ของการเคหะ

แห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539).

กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2534

กิตติ พัฒนพงศ์พิบูลย์. ระบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Subsidized Housing).

สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย, 2545

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. ภาควิชาเคหการ. โครงการสัมมนาเชิง

ปฏิบัติการ “ภาพรวม 3 ทศวรรษการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

ไทย”. กรุงเทพฯ : ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2551

ปานทิพย์ อมตวรกุล. รองผู้อำนวยการ ฝ่ายฟื้นฟูและพัฒนาเมือง. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2552

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. วิจัยวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : สำนัก

ทดสอบทางการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2543

- ภาณุ แสงดีจริง. การดำเนินงานตามนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : กรณีศึกษา
โครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านบีไอไอ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาค
 วิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549
- ภาวิณี ธีรสวัสดิ์. ผู้อำนวยการ ฝ่ายบริหารการก่อสร้าง 2. สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2552,
 28 กันยายน 2552
- สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย. โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร. กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย, 2548
- สุกัญญา แยมเกศร์หอม. พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน 9. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2552,
 28 กันยายน 2552
- สุชุมล เตียประเสริฐ. ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน. สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2552
- สุวิมล ตีรกันันท์. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ : แนวทางสู่การปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1.
 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542
- สัญญา หะสุวรรณ. การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลา
มีนาคม พ.ศ. 2518 – มกราคม พ.ศ. 2519. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชา
 วิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548
- อุไรวรรณ ช่อวิเชียร. อดีตเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 26, 28 กันยายน 2552

ภาษาอังกฤษ

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

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเสรี รณรงค์ เกิดวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2516 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และ ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2545 ตามลำดับ และศึกษาต่อในหลักสูตร ปริญญาเอกพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา พ.ศ. 2550 ปัจจุบันทำงานที่ กองฟื้นฟูเมือง ฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง การเคหะแห่งชาติ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการกอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย