

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองหลายครั้ง ครั้งล่าสุดคือการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองโดยรัฐบาลที่มีนักล่าเมืองขึ้นต่างชาติหนุนหลัง เปลี่ยนเป็นระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ในวันที่ 2 ธันวาคม ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งการปฏิวัติครั้งนี้จะสัมฤทธิ์ผลและสามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เนื่องจากพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้นำพาประชาชนลาวเข้าร่วมการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ที่รักชาติทั่วประเทศร่วมกันทำการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวด้วย เหตุนี้ภายหลังจากการปฏิวัติชาติสัมฤทธิ์ผลรัฐบาลถือว่าผู้ที่เข้าร่วมทำการปฏิวัติคือผู้มีคุณความดีต่อชาติที่ต้องได้รับการตอบแทนด้วยการสวัสดิการด้านต่างๆ เท่าที่รัฐบาลจะทำได้ โดยเฉพาะปัจจุบันคือการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้กับข้าราชการและข้าราชการบำนาญ

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการและข้าราชการบำนาญของรัฐบาลสปป.ลาว เริ่มเป็นปัญหาที่ชัดเจนขึ้นหลังจากการปฏิวัติชาติสัมฤทธิ์ผล เพราะการเริ่มต้นรัฐบาลใหม่นี้ต้องแบกรับภาระหลายอย่างทั้งการบูรณะประเทศภายหลังสงคราม ทั้งการดำเนินการพัฒนาประเทศในทุกด้านและต้องแก้ไขปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการและข้าราชการบำนาญผู้ที่เป็นส่วนสำคัญในการต่อสู้ในช่วงทำการปฏิวัติ ในการนี้การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญและรีบด่วนในอันดับต้น ๆ ของนโยบายสวัสดิการของรัฐบาล สปป.ลาว เนื่องจากข้าราชการและข้าราชการบำนาญมีรายได้น้อยทำให้มีข้าราชการเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถที่จะจัดหาที่อยู่ด้วยตนเองได้ และรัฐเองก็ไม่มีทุนเพียงพอที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ได้ตามความต้องการทั้งหมด ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐบาล สปป.ลาว ได้พยายามหลายวิธีในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยมาตลอด

นโยบายด้านสวัสดิที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและข้าราชการบำนาญของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ผ่านมาเริ่มต้นนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 ในช่วงแรกมีนโยบายระดับประเทศ โดยมีการจัดสวัสดิการ 4 ประเภทคือ (1) สร้างหอพักและบ้านพักให้ข้าราชการอยู่โดยไม่เสียค่าเช่า (2) การให้สัมปทานตัดไม้เพื่อปลูกสร้างที่ อยู่อาศัย (3) การจัดสรร

ที่ดิน และ (4) การให้ทุนสมทบในการจัดหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองโดย ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มี คำรัส เลขที่194/นย. ของนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ของรัฐเกี่ยวกับบ้าน รถยนต์ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของครอบครัวให้ข้าราชการและข้าราชการบำนาญ ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาในแต่ละปีโดยใช้ความสามารถของแต่ละจังหวัดอย่างต่อเนื่อง จนถึง ปัจจุบัน แต่เนื่องจากขาดพื้นฐานด้านเงินทุนและขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจึงทำให้ไม่ สามารถทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ทั้งหมด

นโยบายการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและข้าราชการบำนาญที่มี เฉพาะในพื้นที่เขตกำแพงนครเวียงจันทน์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ถึงปัจจุบันมี 4 ประเภทคือ

- การจัดที่อยู่อาศัยที่เป็นอาคารเก่า โดยรัฐนำอาคารเก่าที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งเดิมได้ ให้ข้าราชการและข้าราชการบำนาญอยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ขายให้ข้าราชการและข้าราชการ บำนาญ
- การให้ทุนกู้ยืมเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นนโยบายที่มีในขอบเขตจำกัดโดยเฉพาะ ของข้าราชการและข้าราชการบำนาญที่มีชั้น ตำแหน่งสูงและมีผลงานดีเด่นเท่านั้น
- การให้ทุนสมทบในการสร้างที่อยู่อาศัยของข้าราชการโดยภาครัฐจัดงบประมาณ จำนวนหนึ่งให้เพื่อสมทบทุนในการสร้างบ้านด้วยตนเอง
- การสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ โดยสร้างบ้านพักราชการในเขตพื้นที่ของหน่วยงานราชการ สำหรับข้าราชการที่ยังปฏิบัติราชการอยู่ และโครงการสร้างที่อยู่ให้กับข้าราชการบำนาญ

วัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินโครงการบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการและ ข้าราชการบำนาญมีคือ

- 1) ตอบแทนคุณความดีของข้าราชการบำนาญผู้ที่มีผลงานในการทำการปฏิวัติชาติ ประชาธิปไตย
- 2) แก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการบำนาญ
- 3) จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการและข้าราชการบำนาญอยู่ร่วมกันเป็นหมู่บ้านเพื่อความ สดวกในการคุ้มครองดูแล ง่ายในการให้ความช่วยเหลือ และเป็นการประหยัดการก่อสร้าง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 4) เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งในการช่วยเหลือและพึ่งตนเองทุกด้านในอนาคต
- 5) เป็นการกระจายพลเมืองออกไปสู่ชนบทและเพื่อเป็นการขยายโครงสร้างด้าน สาธารณูปโภคไปสู่เขตชานเมือง

โดยมีคณะกรรมการจัดตั้งปฏิบัตินโยบายตามดาร์ต194 ชั้นศูนย์กลางขึ้นกับสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงาน นับแต่ปี พ.ศ. 2537-2542 และนับแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองและผู้อำนวยการสังคมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

การประเมินผลการดำเนินการงานโครงการบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการบ้านญาติถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่สุดเพราะรัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะดำเนินการต่อไปเพื่อตอบสนองความเรียกร้องของข้าราชการบ้านญาติที่มีผลงานดีและมีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ดังนั้นก่อนจะดำเนินการศึกษาวางแผนนโยบายในขั้นต่อไป กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีความประสงค์ให้มีการประเมินผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา แต่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการทำวิจัยประเมินผลโครงการ ประจวบกับการที่มีผู้วิจัยที่เป็นอาจารย์ที่ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาวได้รับทุนการศึกษาจากธนาคารอาคารสงเคราะห์แห่งประเทศไทยให้เข้าศึกษาระดับปริญญาโทที่ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้วิจัยจึงจะทำการศึกษาประเมินผลโครงการบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการบ้านญาติที่นครหลวงเวียงจันทน์เป็นวิทยานิพนธ์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของกรมโยธาธิการและผังเมือง

เนื่องจากเป็นความต้องการทั้งจากฝ่ายนโยบายระดับสูง และข้าราชการบ้านญาติตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยเรื่อง การประเมินโครงการบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการบ้านญาติที่นครหลวงเวียงจันทน์ ที่มุ่งเน้นประเมินผลในสองประเด็นที่สำคัญของโครงการคือในด้านกายภาพและด้านการเงินของโครงการเพราะถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็นตรงตามความต้องการของกรมโยธาธิการและผังเมืองและอายุสูงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาว ที่จะสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการกำหนดแนวทางการดำเนินการโครงการสร้างบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการบ้านญาติในอนาคตได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อประเมินผลโครงการบ้านจัดสรรสวัสดิการข้าราชการบ้านญาติ ในนครหลวงเวียงจันทน์โดย

1. ประเมินผลการดำเนินงานด้านกายภาพของโครงการว่าสามารถทำได้ตามวัตถุประสงค์ แผนการดำเนินงาน และเป็นที่พึงพอใจของผู้อยู่อาศัยมากน้อยเพียงใด

2. ประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงินของโครงการว่าสามารถทำได้ตามกรอบของวัตถุประสงค์ ของผู้ดำเนินโครงการ และในเชิงความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยต่อราคาบ้าน ค่าค่าน้ำ และผ่อนซื้อที่อยู่อาศัย

3) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขโครงการเดิม และเป็นข้อเสนอแนะแนวทาง ในการทำโครงการใหม่ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

โครงการบ้านจัดสรรสำหรับข้าราชการบำนาญ ภายใต้ดำรัสเลขที่194/นย.ในปัจจุบัน มีการดำเนินการใน 4 แห่งคือ

1. แห่งที่ 1 เป็นโครงการของกระทรวงป้องกันประเทศ (เทียบเท่ากับกระทรวงกลาโหมของประเทศไทย) ตั้งอยู่ ถนนหนองแต่งห่างจากจากถนนเลขที่ 13 เหนือประมาณ 2 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากใจกลางนครหลวงเวียงจันทน์ 12 กิโลเมตร ที่บ้านจันทน์สว่าง เมืองสีโคดตะบอง นครหลวงเวียงจันทน์ เป็นอาคารบ้านเดี่ยว 1 ชั้น 3 ห้องนอน จำนวน 70 หลัง บนพื้นที่ 538 ไร่ 36 ตารางวา

2. แห่งที่ 2 เป็นโครงการของกระทรวงป้องกันความสงบ (เทียบเท่ากับกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย) ตั้งอยู่ที่บ้านนาเหล่า เมืองสีโคดตะบอง นครหลวงเวียงจันทน์ ห่างจากใจกลางนครหลวงเวียงจันทน์ ประมาณ 9 กิโลเมตร บ้านเป็นอาคารบ้านเดี่ยว 1 ชั้น 3 ห้องนอน 1ห้องน้ำ จำนวน 15 หลัง บนพื้นที่ 4 ไร่ 204 ตารางวา

3. แห่งที่ 3 เป็นโครงการของกระทรวงป้องกันความสงบ (เทียบเท่ากับกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย) ตั้งอยู่ที่บ้านดงหมากคาย เมืองไชธานี นครหลวงเวียงจันทน์ ห่างจากใจกลางนครหลวงเวียงจันทน์ประมาณ 14 กิโลเมตร บ้านเป็นอาคารบ้านเดี่ยว 1 ชั้น 3 ห้องนอน 1 ห้องน้ำ จำนวน 25 หลัง บนพื้นที่ 33 ไร่ 300 ตารางวา

4. แห่งที่ 4 เป็นโครงการของกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจากสองกระทรวงที่กล่าวมาแล้ว ตั้งอยู่ที่บ้านโนนสะอาด เมืองไชธานี ห่างจากใจกลางนครหลวงเวียงจันทน์ประมาณ 19 กิโลเมตร บ้านเป็นอาคารบ้านเดี่ยว 1 ชั้น 3 ห้องนอน 1 ห้องน้ำ จำนวน 50 หลัง บนพื้นที่ 30 ไร่ 320 ตารางวา

การศึกษาจะทำการศึกษากันทั้งหมด รวมจำนวนบ้านในโครงการ 160 หลัง

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การประเมินผลโครงการบ้านจัดสรรของข้าราชการบำนาญเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการทำโครงการต่อไปนั้นครอบคลุมเนื้อหา 3 ด้านที่สำคัญดังนี้

- 1) ประเมินผลการดำเนินงานโครงการด้านกายภาพครอบคลุม 3 ประเด็นหลักคือ
 - ศึกษาแผนการ และผลการดำเนินงานในด้านที่ตั้งของโครงการ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จัดให้ และรูปแบบอาคารโดยศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพการก่อสร้างได้ตามมาตรฐานหรือไม่อย่างไร
 - ศึกษาความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยต่อลักษณะทางกายภาพที่อยู่อาศัยใน 2 เรื่องคือ (1) ความสอดคล้องระหว่างการจัดพื้นที่การใช้สอยในบ้านกับการใช้สอยจริง (2) ทัศนคติของผู้อยู่อาศัยต่อกับที่อยู่อาศัย เป็นที่พอใจมากน้อยเพียงใด
 - ศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้อยู่อาศัยในโครงการต่อที่อยู่อาศัย
- 2) ประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงินโดยเปรียบเทียบกับแผนการที่วางไว้ และศึกษาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการทางการเงินและหาสาเหตุที่ไม่สามารถทำได้ตามแผนการ
- 3) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขโครงการเดิม โดยสำรวจความคิดเห็นจากผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง และผู้อยู่อาศัยในโครงการ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการทำโครงการใหม่ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

1.4 ข้อจำกัดทางการศึกษา

1.ที่ตั้งโครงการแบ่งเป็น 4 แห่ง และอยู่ห่างไกลกันคือ

ตารางที่ 1.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างที่ตั้งโครงการกับระยะทางและระยะเวลาในการเดินทาง

ที่ตั้ง	ถนน	ระยะทาง(กม.)	ใช้เวลาเดินทาง(นาที)
บ้านจันทร์สว่าง เมืองสีโคตบอง	13 เหนือ	14	35
บ้านนาเหล่า เมืองสีโคตบอง	13 เหนือ	9	25
บ้านดงหมากคาย เมืองไชธานี	ท่าอ่อน	14	35
บ้านโนนสะอาดเมืองไชธานี	ท่าอ่อน	19	45

หมายเหตุ. เริ่มกิโลเมตรที่ 0 ที่หอคำ (สำนักงานประธานประเทศ)

2. เนื่องจากมีระยะเวลาและทุนจำกัดสำหรับการวิจัยจึงไม่สามารถศึกษาประเมินผลโครงการ ได้ ในทุกด้าน แต่จะเน้นศึกษาในด้านที่มีความจำเป็นสุดที่ในการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและ ปัญหาของผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการด้านกายภาพ สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม

3. ข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของภาครัฐ เพราะระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร บางข้อมูลไม่มีการเก็บไว้ และข้อมูลบางเรื่องที่เป็นสำหรับการวิจัยอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ต้องการเปิดเผยเช่น ตัวเลขทางการบัญชีการเงินในโครงการ เป็นต้น

4. การวิจัยครั้งนี้เป็นวิทยานิพนธ์เชิงกว้างเพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยงานมากกว่าเป็นการวิจัยเชิงลึก

5. การวิจัยในครั้งนี้มีอุปสรรคเรื่องความห่างไกลกันระหว่างสถานที่เก็บข้อมูลทั้งข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนามสนาม กับสถานที่ทำการประมวลผลการวิจัยคือ สถานที่เก็บข้อมูลอยู่นครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ส่วนสถานที่ทำการประมวลผลการวิจัยอยู่ที่กรุงเทพมหานครประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถกลับไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมได้ตามความต้องการ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพสถานการณ์การอยู่อาศัยและทัศนคติของผู้อยู่อาศัยในโครงการ
2. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพและผลการดำเนินการโครงการสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการของภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาล
3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในวางแผนการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการของภาครัฐในอนาคต
4. เป็นการเพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการของภาครัฐ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะและเปรียบเทียบคำศัพท์ ลาว-ไทย

เนื่องจาก การศึกษานี้เป็นการศึกษาใน สปป.ลาว. มีบริบทที่แตกต่างจากประเทศไทย จึงได้ให้คำเปรียบเทียบเพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจ ดังนี้

ตารางที่ 1.2 แสดงการเปรียบเทียบศัพท์ และความหมายในภาษาลาวและภาษาไทย

ศัพท์และความหมายในภาษาลาว	ศัพท์ และความหมายในภาษาไทย
เรือน	บ้าน
บ้าน	หมู่บ้าน
เมือง	อำเภอ
แขวง	จังหวัด
นครหลวงเวียงจันทน์ (นครหลวงของประเทศ)	ระดับการปกครองเปรียบเทียบกับจังหวัด
กระทรวงป้องกันประเทศ	กระทรวงกลาโหม
กระทรวงป้องกันความสงบ	กระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากรม	อธิบดีกรม
พนักงานบ้านาญ	ข้าราชการบ้านาญ
นายบ้าน	ผู้ใหญ่บ้าน

หมายเหตุ.

- เงื่อนไขได้รับบ้านาญ ตามระเบียบข้าราชการของลาวคือ ชายต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป หญิงต้องมีอายุ 55 ปี ขึ้นไป หรือมีอายุการทำงาน 30 ปีขึ้นไป

- เงื่อนไขที่จะได้สิทธิ์ได้รับบ้านพักสวัสดิการ อ่านเพิ่มเติมในดำรัสเลขที่ 194/นย.ของ นายกรัฐมนตรี สปป.ลาว ที่ภาคผนวก ก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย