



การเคหะแห่งชาติ

ก่อนที่จะศึกษาโครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ก็ควรจะต้องศึกษาถึงนโยบาย เป้าหมาย ตลอดจนโครงสร้างของการเคหะแห่งชาติเสียก่อน เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง

การเคหะแห่งชาติก่อตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2515 และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งตามที่แถลงไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ว่า¹

1. จัดให้มีสิ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือ แก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติ ตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การทำงานคล่องตัวและหลีกเลี่ยงการทำงานแบบราชการ ซึ่งต้องมีขั้นตอนและระเบียบวิธีการอันสลับซับซ้อน ซึ่งผลการดำเนินงานจะเป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาต่อไป

¹"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 190 (วันที่ 13 ธันวาคม 2515).

การดำเนินงาน

การเคหะแห่งชาติมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของการเคหะแห่งชาติ และรายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ทั้งนี้ ไม่รวมผู้ว่าการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ว่าการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของการเคหะแห่งชาติ และรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติอีกด้วย

ในด้านการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอำนาจที่ว่านี้รวมถึง²

1. สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง
2. จัดหาแหล่งเงินทุน หรือค้ำประกันให้เงินทุนแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย
3. จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ
4. ซื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ
5. กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ
6. ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน
7. ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด

² เรื่องเดียวกัน.

หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับซื้อขายที่ดินและการ
จัดให้มีซึ่งเคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินทุน หรือการค้าประกันเงินทุน

8. ประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการ
เคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการเคหะอย่างกว้าง
ขวาง ก็จะต้องเห็นว่า นอกจากจะลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยเองแล้ว ยังให้การสนับสนุน
เอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับเคหะในด้านต่าง ๆ แล้วแต่เอกชนจะเสนอขอความช่วยเหลือ
เมื่อการเคหะแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือได้ อาทิเช่น การสนับสนุน
โครงการเคหะชุมชนบัวขาว ของบริษัทพาณิชย์ธนาคาร จำกัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ
สนับสนุนโครงการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง โดยบริษัทเป็น
ผู้ลงทุน ส่วนการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้รับรองโครงการ ควบคุมการก่อสร้างและรับ
จำหน่ายอาคารให้ ขณะนี้กำลังทำการก่อสร้างโครงการระยะแรก นอกจากนี้ยังมีเอกชน
อีกมากมายได้เสนอขอความช่วยเหลือจากการเคหะแห่งชาติ ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณา
ของคณะกรรมการพิจารณาโครงการเคหะชุมชนของเอกชนเสียก่อน

การจัดหาวัสดุก่อสร้าง นอกจากจะทำสัญญาซื้อเหล็กเส้นและพื้นคอนกรีตสำเร็จ
รูปสำหรับบางโครงการเพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนวัสดุก่อสร้างแล้ว การเคหะแห่ง
ชาติยังริเริ่มที่จะผลิตวัสดุก่อสร้างเอง โดยจัดตั้งในลักษณะบริษัท ซึ่งถ้าหากเป็นไปตาม
ที่คาดไว้จะทำให้ลดต้นทุนในการก่อสร้างได้อีกมาก เพราะผลิตได้เอง นอกจากนั้นการ
ผลิตวัสดุก่อสร้างเองจะเป็นทางที่การเคหะแห่งชาติจะสามารถวางมาตรฐานเกี่ยวกับวัสดุ
ก่อสร้างให้เหมือนกันหมดได้ ซึ่งจะทำให้ลดต้นทุนในการก่อสร้างได้อีกเช่นกัน และเมื่อ
มีกำไรจากการดำเนินกิจการค้าวัสดุก่อสร้างก็จะได้นำมาใช้ในการดำเนินงานของการ
เคหะแห่งชาติด้านอื่น ๆ เพื่อช่วยลดภาระของรัฐบาลในด้านงบประมาณที่จะต้องจัดสรร
ให้กับการเคหะแห่งชาติ

สำหรับการเข้าหุ้นกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดให้มีซึ่งเคหะนั้น
การเคหะแห่งชาติ ได้เข้าร่วมลงทุนกับ บริษัทนวนคร จำกัด จำนวน 10 ล้านบาท โดย

ใช้เงินกู้จากกระทรวงการคลัง เพื่อสร้างเมืองบริวารขึ้นในคานทิสเหนือของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เนื่องจากได้ทำการศึกษาและวิจัยแล้วพบว่าในระยะ 10 ปีข้างหน้า การเพิ่มจำนวนประชากรจะเป็นปัญหาเรื่องการอพยพเข้าสู่เมืองหลวง ดังนั้นเมื่อเอกชนสร้างเมืองบริวาร โดยหลักการเห็นสมควรสนับสนุนเพื่อลดปัญหาคั่งกล่าวซึ่งการเคหะแห่งชาติ เข้าร่วมโครงการโดย³

1. เป็นผู้ถือหุ้น

2. ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และมีผู้แทนการเคหะแห่งชาติร่วมอยู่ในคณะกรรมการของบริษัทด้วย

ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่า เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเมืองบริวารครบถ้วนตามโครงการแล้ว การเคหะแห่งชาติ จะเป็นผู้สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองใหม่นี้

การแบ่งส่วนงาน

การแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ⁴

1. ส่วนบริหารของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการที่ปรึกษา นายช่างใหญ่ ผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจการ เป็นส่วนงานซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของการเคหะแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายที่รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ

2. ส่วนปฏิบัติการของการเคหะแห่งชาติ⁵ แบ่งงานออกเป็น 4 ฝ่าย คือ

³การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 5/2518 วันที่ 30 มิถุนายน 2519.

⁴การเคหะแห่งชาติ, ระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 4/2519 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2519

⁵การเคหะแห่งชาติ กำลังดำเนินการปรับปรุงการแบ่งส่วนงานใหม่เพื่อให้เหมาะสมในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

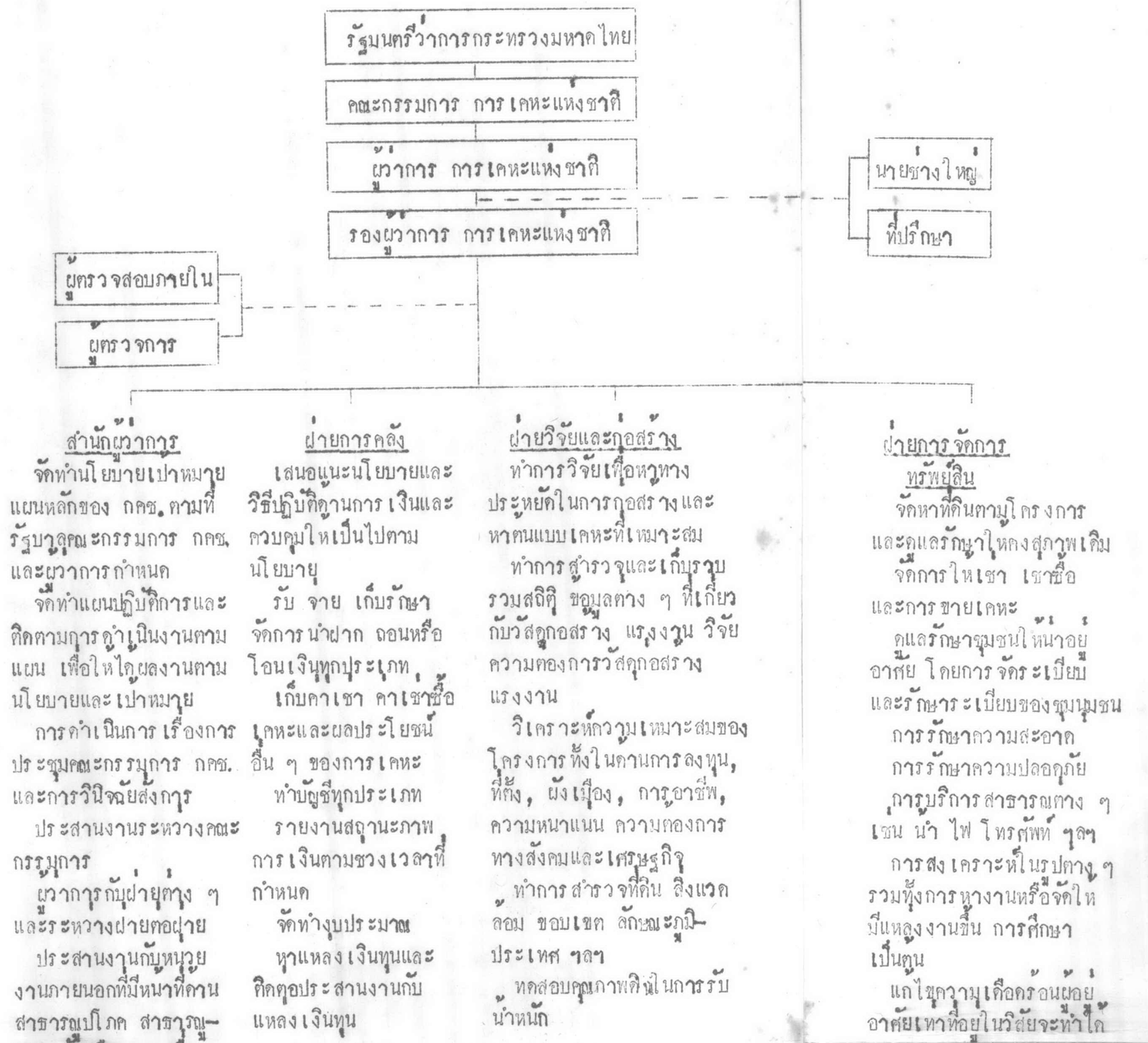
สำนักผู้ว่าการ ฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง ฝ่ายการคลัง และฝ่ายจัดการทรัพย์สิน
หน้าที่ของส่วนปฏิบัติการแสดงอยู่ในแผนภูมิที่ 1

ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

ดังได้กล่าวแล้วว่า การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติมีลักษณะเป็นเอกเทศ ภายใต้อำนาจที่กำหนดยกขึ้นโดยคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ ภายในขอบเขตที่กำหนดให้ไว้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามได้มีระเบียบราชการกำหนดไว้ว่า โครงการลงทุนของการเคหะแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง นอกเหนือไปจากหน่วยงานเจ้าสังกัด คือ กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี การประสานงานกับหน่วยงานภายนอก แบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ด้านโครงการ โครงการของการเคหะแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี
2. ด้านเงินทุน การลงทุนของการเคหะแห่งชาติจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ถ้าหากเป็นเงินกู้จากแหล่งเงินทุน จะต้องได้รับความเห็นชอบและค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง
3. ด้านประสานงานสาธารณูปโภค การเคหะแห่งชาติ จะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค คือ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์ และหน่วยงานอื่นบางหน่วย เช่น กรุงเทพมหานครที่ดิน สำนักผังเมือง เป็นต้น

แผนภูมิที่ 1 การแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ



ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเคหะ
ประสานงานกับหน่วย

เสนอแนะการร่วมลงทุน
ผลิตวัสดุและอุปกรณ์ก่อสร้าง

จัดทำผังบริเวณ ออกแบบ
อาคาร

การดำเนินการอื่น ๆ ที่จะให้
ชุมชนเป็นสถานที่ที่น่าอยู่น่าอาศัย
ตกแต่งซ่อมบำรุงอาคาร สถานที่

การดำเนินงานด้านโครงการเคหะสงเคราะห์ของการเคหะแห่งชาติ เริ่มต้นด้วยการวางแผนกำหนดบริเวณที่จะจัดซื้อที่ดิน เมื่อมีผู้เสนอขายที่ดิน การเคหะแห่งชาติจะรวบรวมข้อเสนอมหาความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับความเหมาะสมของที่ดินที่เสนอขายแล้วเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการทราบ ในเวลาเดียวกันการเคหะแห่งชาติจะพิจารณาความเหมาะสมในเรื่องทำเล ที่ตั้ง ราคา ลักษณะและรูปร่างของที่ดินที่จะจัดทำโครงการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินพิจารณาคัดเลือกที่ดินแปลงที่เหมาะสมเสนอให้ผู้ว่าการพิจารณา เมื่อผู้ว่าการให้ความเห็นชอบก็เสนอคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติให้พิจารณาอนุมัติการจัดซื้อที่ดินต่อไป

เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว การเคหะแห่งชาติจะพิจารณาจัดทำโครงการในที่ดินแต่ละแปลงประมาณต้นทุนโครงการ ราคาเช่าหรือค่าเช่าซื้อ แหล่งที่มีของเงินทุน เมื่อได้ผลออกมาเป็นโครงการสมบูรณ์ จึงนำเสนอให้ที่ประชุมฝ่ายพิจารณา หลังจากได้รับการอนุมัติจึงนำเสนอคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติพิจารณาอนุมัติก่อนนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีมหาดไทย เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาโครงการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจะถามความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการแล้ว การเคหะแห่งชาติจึงนำออกประมูลเพื่อทำการก่อสร้างต่อไป

ในทางปฏิบัติ การเคหะแห่งชาติ เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี⁶

⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 12/2518 และสัมภาษณ์ คุณสุกรี คุ้มพันธ์ หัวหน้ากองลงทุน ฝ่ายการคลัง

นโยบาย

เพื่อให้การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ เมื่อเริ่มก่อตั้งการเคหะแห่งชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 การเคหะแห่งชาติ จึงได้วางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานไว้โดยสังเขปดังนี้ คือ

นโยบายเรื่องที่อยู่อาศัย

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานและวางแผนในชั้นต่อไปไว้ดังนี้ คือ⁷

1. การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการในฐานะเป็นหน่วยงานกลางดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย มีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และผู้มีรายได้ปานกลาง ตามขอบข่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ

2. การเคหะแห่งชาติ กำหนดแผนบรรเทาและขจัดความเดือดร้อน ชาคแลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลางเป็น 2 ส่วน และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อกำเนินการ

ก. จัดสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองนครหลวงตามสัดส่วนที่เหมาะสม สำหรับผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลาง

ข. จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองของภูมิภาคและในชนบทให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง

3. การจัดสร้างที่อยู่อาศัย จะดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา นครหลวง โดยยึดถือเมืองนครหลวงเป็นเกณฑ์กำหนดที่ตั้งและพัฒนาเคหะชุมชน พื้นฟูหรือปรับปรุงใหม่ที่อยู่อาศัยที่สมควรแก่สภาพ

⁷การเคหะแห่งชาติ, รายงานแผนหลัก พ.ศ. 2518 - 2529 (อัครสำเนา), หน้า 19 - 20.

4. การเคหะแห่งชาติ จะกำหนดโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างมีมาตรฐาน และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีองค์ประกอบชุมชนครบถ้วนสมบูรณ์แบบ ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยหลายขนาดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับขนาดรายได้ของครัวเรือน เพื่อให้ประชาชน ได้อยู่อาศัยและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีแหล่งเพิ่มพูนรายได้ และสถานที่ทำงานของ - ประชาชนในชุมชน

5. การเคหะแห่งชาติ จะให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐบาลจัดหาที่อยู่อาศัย ให้กับข้าราชการ พนักงานของรัฐตามกำลังและวิธีดำเนินงานที่กระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ ในเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ จะต้องให้บริการสาธารณูปการซึ่งจำเป็น งานโดยหน่วยงานของรัฐ การเคหะแห่งชาติ จะกำหนดพื้นที่ตามความต้องการและให้ หน่วยงานของรัฐเช่าซื้อที่ดินดังกล่าวในราคาทุน

6. การเคหะแห่งชาติ จะให้ความร่วมมือสนับสนุนและส่งเสริมเอกชนในการ จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ ประหยัด เพื่อให้เช่า เช่าซื้อ และจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง สถาบันการเงิน การค้าประกัน การกักขังเพื่อการเคหะ ในการร่วมมือดำเนินการดังกล่าว หมายรวมถึงการรวมทุน หรือการรวมบริหารโครงการด้วย

7. เพื่อให้การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์ จะส่งเสริม สนับสนุน แสวงหา และจัดผลิตวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้างที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ราคาถูก ตลอดจนการผลิตช่างฝีมือแรงงานที่มีคุณภาพพอเพียงแก่การก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่กำหนดไว้ ในเป้าหมาย

8. การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการสำรวจ วิจัย เพื่อหาข้อมูลและตัวเลขที่ เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนปรับปรุงโครงการ

9. การเคหะแห่งชาติ จะให้ความสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยในอาคาร ในโครงการของการเคหะแห่งชาติ หรือโครงการที่การเคหะแห่งชาติสนับสนุนได้มีโอกาส เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารที่ตนอยู่อาศัย

10. การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการปรับปรุงแผนโครงการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ขึ้นตามวาระและโอกาสอันควร เพื่อกำหนดเป้าหมายหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายให้สอดคล้อง-

คล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และสอดคล้องกับกำลังงบประมาณที่รัฐบาลจะให้ความอุดหนุนและแหล่งเงินทุนอื่นที่การเคหะแห่งชาติจะจัดหามาได้เพื่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย

11. การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินโครงการจัดสร้างเคหะชุมชนรวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยที่จะก่อให้เกิดรายได้ ทั้งนี้ เพื่อนำรายได้ที่ได้มานั้นมาจุนเจือโครงการอื่นและนำมาช่วยเป็นค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ

× เห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวข้างต้น มุ่งที่จะจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลาง เป็นส่วนใหญ่ โดยจะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

1. การจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย การดำเนินงานในเรื่องนี้เป็นหน้าที่สำคัญของการเคหะแห่งชาติ เพราะความสามารถของผู้มีรายได้น้อยในการชำระค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อไม่เพียงพอที่จะให้การลงทุนของเอกชนในเรื่องนี้ให้ผลตอบแทนที่คุ้มหรือมากกว่าการลงทุนในเรื่องอื่น ๆ ได้ ดังนั้น จึงไม่ปรากฏว่าเอกชนเข้ามามีส่วนในการลงทุนดังกล่าว การจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยจึงเป็นเรื่องที่รัฐหรือองค์การของรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง องค์การของรัฐที่จะทำหน้าที่นี้ก็คือ การเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้ การเคหะแห่งชาติ เพิ่งเล็งที่จะแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในนครหลวงก่อน แล้วพิจารณาแก้ปัญหาในเมืองอื่นในภูมิภาคและปัญหาที่อยู่อาศัยในชนบทเป็นลำดับถัดไป

ความหมายของผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในเขตนครหลวงได้แก่ ผู้ซึ่งอยู่ในครอบครัวที่มีรายได้รวมทั้งครอบครัวไม่เกิน 1,500.- บาทต่อเดือน⁸ อันได้แก่รายได้หลัก รายได้เสริมต่าง ๆ ของสมาชิกในครอบครัวรวมกัน

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

2. การจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ความหมายของผู้มีรายได้ปานกลางได้แก่ ผู้ซึ่งอยู่ในครอบครัวที่มีรายได้รวมทั้งครอบครัวระหว่าง 1,500 - 5,000 บาทต่อเดือน⁹

ที่อยู่อาศัยที่เอกชนสร้างขึ้นจำหน่าย ส่วนใหญ่อยู่นอกเหนือความสามารถของผู้มีรายได้ปานกลางจะซื้อได้ จึงทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ต้องอยู่บ้านเช่าหรือบ้านแบ่ง ตลอดจนซื้อสิทธิในการเช่าห้องเช่าที่มีการเคหะแห่งชาติจัดไว้สำหรับผู้มีรายได้น้อย ประกอบกับที่ผลจากการสำรวจรายได้ของประชากรของนครหลวง ปรากฏว่า ผู้มีรายได้ปานกลางเป็นกลุ่มประชาชนที่ใหญ่ที่สุด คือประมาณ 50 % ของประชากรนครหลวงทั้งหมด¹⁰ และประชาชนกลุ่มนี้มีความสามารถที่จะจ่ายค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัยขนาดเล็กได้ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุนเสริมให้ถึงกรณีของผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้ปานกลางส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นการขจัดความขาดแคลนที่อยู่อาศัยโดยรัฐไม่ต้องออกเงินช่วยเหลือ และจะช่วยลดปัญหาการเช่าหรือเช่าช่วงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยลงไปได้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การเคหะแห่งชาติจะจัดทำที่อยู่อาศัยจำนวนที่ขาดแคลนอยู่สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางเสียทั้งหมด หากแต่จะจัดทำในอัตราที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับการจัดทำที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ตามหลักการชุมชนผสม ส่วนที่เหลือในจำนวนความขาดแคลน การเคหะแห่งชาติจะให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการ การค้าประกันผู้ซื้อและการจัดการแกแอกชนผู้ประสงค์จะลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยในระดับรายได้ปานกลางให้บรรลุเป้าหมายในการขจัดความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในระดับนี้ต่อไป

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

นโยบายเรื่องที่ดิน

เนื่องจากการเคหะแห่งชาติต้องจัดสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งขาดแคลนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดหาที่ดินไว้ให้เพียงพอ เพื่อจะได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยได้ทันที ซึ่งในการจัดหาที่ดินเพิ่มเติมนี้ การเคหะแห่งชาติมีนโยบายดังนี้ คือ¹¹

1. จัดซื้อที่ดินซึ่งอยู่ในทำเลและมีราคาที่เหมาะสมจากเอกชน ในกรณีที่ราคาที่ดินเป็นอุปสรรค อาจจะเสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้มาตรการเวนคืนที่ดินด้วยก็ได้
2. ขอเช่าที่ดินระยะยาวจากหน่วยงานซึ่งมีที่ดินจำนวนมากอยู่ในครอบครอง เช่น สำนักงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรมธนารักษ์ กรมการศาสนา ฯลฯ
3. ในเขตนครหลวง การเคหะแห่งชาติร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร กำหนดเขตทำโครงการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ยังไม่มีการพัฒนาแล้ว กรุงเทพมหานครวางผังเฉพาะสำหรับเนื้อที่นั้น ๆ ให้สอดคล้องกับโครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ทั้งทางด้านการใช้ที่ดิน การวางระบบสาธารณูปโภค และการควบคุมการก่อสร้างในเขตโครงการ โดยวิธีนี้จะเป็นการตรึงราคาที่ดินไม่ให้สูงกว่าที่จะสามารถทำโครงการเคหะสงเคราะห์ได้ทางหนึ่ง
4. ใช้ที่ดินของหน่วยราชการที่มีแหล่งเสื่อมโทรมตั้งอยู่ จัดทำเคหะชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อยบางส่วน เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ส่วนที่เหลือทำประโยชน์ทางราชการได้
5. เมื่อรัฐบาลได้พิจารณาที่ดินของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ยังว่างเว้นอยู่และไม่ได้ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมแล้ว รัฐบาลโอนที่ดินบางส่วนมาใช้ในการเคหะแห่งชาติก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ต่อไป

¹¹การเคหะแห่งชาติ, โครงการ 5 ปี ในการสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วย (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2, 16 มีนาคม 2519) (อัครสำเนา), หน้า 16.

6. สำหรับที่ดินในเมืองที่การเคหะแห่งชาติ อาจได้มาซึ่งเหมาะสมแก่การพัฒนา การกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การพาณิชย์ ให้การเคหะแห่งชาติพัฒนาโครงการผสม โดยมี ที่อยู่อาศัยรวมอยู่กับการใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ผลกำไรที่จะได้มาจากส่วนที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ จะนำมาใช้จ่ายสำหรับก่อสร้างที่อยู่อาศัย

7. จัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของเอกชน โดยรวมงานกับเอกชนในลักษณะ บริษัทมหาชน

8. ขอความร่วมมือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งการไปยังธนาคารพาณิชย์ ทั้งหลายให้รายงานที่ดินลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ เพื่อการเคหะแห่งชาติจะได้ขอรับรายงานจากธนาคารแห่งประเทศไทย และพิจารณาซื้อที่ดินแปลงที่เหมาะสมในราคาที่เหมาะสมกว่าค่าเช่าตลาดทั่วไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น การเคหะแห่งชาติมีนโยบายว่า ที่อยู่อาศัย ที่ใช้ที่ดินของราชการมาทำการก่อสร้าง และที่อยู่อาศัยประเภทแฟลตหรือ เรือนแถวที่ใช้ ที่ดินต่อครอบครัวเล็กมาก จะไม่มีการขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้เช่าซื้อ แต่จะให้เช่าใน ระยะยาวถึง 60 ปี ทั้งนี้เพื่อสงวนที่ดินไว้เป็นสมบัติส่วนกลางของการเคหะแห่งชาติ เพื่อสะดวกแก่การพัฒนาในภายหน้าและเพื่อป้องกันการใช้ที่ดินไปแบ่งแยกเป็น แปลงเล็กลงไปอีก

จะเห็นได้ว่านโยบายเรื่องที่ดินของการเคหะชาตินั้นมุ่งที่จะให้ได้ที่ดินมาใน ราคาทุนที่ต่ำสุด เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิต ทั้งนี้ จะทำให้ราคาเช่าหรือเช่าซื้อ ต่ำลงด้วย ซึ่งในการพิจารณาจัดซื้อที่ดินการเคหะแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ และเพื่อให้การซื้อที่ดินเป็นไปโดยเหมาะสมและสุจริตยุติธรรม ที่สุด

นโยบายการเงินและแหล่งที่มาของเงินทุน

ปัญหาเกี่ยวกับการเงินอาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงาน ของการเคหะแห่งชาติ เพราะการเคหะแห่งชาติต้องสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ดังนั้น จึงต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการจัดหาที่ดิน การก่อสร้างอาคารตลอดจนค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงาน ซึ่งการพิจารณานโยบายนี้ จะแยกเป็น 2 เรื่อง คือ

1. นโยบายทั่วไป ซึ่งการเคหะแห่งชาติจะปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมีดังนี้ คือ ¹²

1.1 จะมีการศึกษาค้นคว้าทั้งที่ทำเอง และร่วมมือกับผู้อื่นให้ได้มาซึ่งแบบของอาคารใหม่ ๆ ซึ่งจะลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและค่าบำรุงรักษาตลอดจนมีความเหมาะสมกับผู้อยู่อาศัยในระดับรายได้ต่าง ๆ มากขึ้น

1.2 จะได้มีการศึกษาและทดลองวิธีการก่อสร้างใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการก่อสร้างแบบอุตสาหกรรม วิธีการก่อสร้างชิ้นส่วนล่วงหน้า หรือการกำหนดมาตรฐานของชิ้นส่วนต่าง ๆ เพื่อที่จะให้สามารถสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและอาคารอื่น ๆ ในราคาที่ต่ำลงและให้แล้วเสร็จเร็วขึ้น

1.3 การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นที่ยอมรับว่าระดับรายได้ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในเรื่องนี้ จะไม่สามารถจ่ายค่าเช่าหรือเช่าซื้อในอัตราที่สามารถผ่อนคืนได้ และรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือโดยการออกเงินอุดหนุนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

1.4 ที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง จะต้องพยายามหาที่ดินที่จะได้มาเปล่าให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ซึ่งอาจจุกจากที่ดินซึ่งเป็นของรัฐอยู่แล้วในขณะนี้

1.5 กิจกรรมอื่น ๆ ของการเคหะแห่งชาติที่มีใช้เป็นเรื่องการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้ปานกลาง จะต้องจัดทำขึ้นโดยมีกำไร เพื่อใช้กำไรนี้จุนเจือค่าใช้จ่ายในกิจการอาคารสงเคราะห์ สำหรับผู้มีรายได้อันปานกลาง และสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารของการเคหะแห่งชาติเองด้วย

¹² เรื่องเดิม, หน้า 40.

2. นโยบายเรื่องแหล่งที่มาของเงินทุน การเคหะแห่งชาติจะจัดหาทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางให้ได้ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินทุนดังกล่าวมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

2.1 รายได้ของการเคหะแห่งชาติ จากทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมและที่จะมีต่อไป ซึ่งแบ่งได้เป็น

2.1.1 ค่าเช่า

2.1.2 ค่าเช่าซื้อ

2.1.3 เงินรับชำระล่วงหน้า

2.2 รายได้จากงบประมาณแผ่นดินในรูปของเงินอุดหนุนสำหรับเงินลงทุน และคอกเบี้ยเงินกู้

อนึ่ง ในกรณีที่การเคหะแห่งชาติขาดทุนจากการดำเนินงาน ก็สามารถของบประมาณจากรัฐบาลมาชดเชยส่วนขาดทุนได้

2.3 เงินกู้ ซึ่งอาจกู้จากสถาบันการเงินในประเทศหรือจากประชาชน โดยการออกพันธบัตร ตลอดจนการกู้จากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ

2.4 เงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งจะรวมถึงเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ จากเอกชนต่างประเทศ สถาบันการเงินต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น

2.5 รายได้อื่นของการเคหะแห่งชาติ เช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำศูนย์การค้า การดำเนินงานด้านการผลิตวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นที่คาดหมายว่า แหล่งเงินที่จะใช้เพื่อการลงทุนส่วนใหญ่ที่สุดคงจะต้องมาจากเงินกู้ภายในประเทศโดยการออกพันธบัตร¹³

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

จะเห็นได้ว่านโยบายทั้งหมดของการเคหะแห่งชาติมีความสัมพันธ์และเกี่ยวของ
ซึ่งกันและกันอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากก็ย่อมจะ
ต้องหาที่ดินเพื่อใช้สร้างโครงการจำนวนมากด้วยเช่นกัน ซึ่งการสร้างที่อยู่อาศัยและซื้อ
ที่ดินจำนวนมากก็จะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก นอกจากนี้ ถ้าหากว่าต้นทุนการก่อสร้าง
อาคารและสาธารณูปโภคสูง ก็จะทำให้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากยิ่งขึ้น เงินทุนที่การ
เคหะแห่งชาติจะหาใช้ในการลงทุนดังกล่าวนี้ รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนให้ความช่วย
เหลือแก่การเคหะแห่งชาติอย่างมาก ทั้งในด้านการค้ำประกันเงินกู้ การให้เงินอุดหนุน
เงินลงทุนและดอกเบี้ย

ในบทนี้ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนการดำเนินงาน
และนโยบายของการเคหะแห่งชาติเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษา โครงการลงทุนของการ
เคหะแห่งชาติต่อไป