

แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหะพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย ภาควิชาเคหการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

GUIDELINES FOR DEVELOPMENT AND MANAGEMENT OF THE NATIONAL HOUSING
AUTHORITY'S RENTAL HOUSING PROJECT

Miss Slugchit Promsuvan



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

Department of Housing

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า ของการเคหะแห่งชาติ
โดย	นางสาวสลักจิต พรหมสุวรรณ
สาขาวิชา	การพัฒนาที่อยู่อาศัย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ทิพย์ พานิชภักดิ์

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนะจันธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สุปรียา หิรัญโร)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ทิพย์ พานิชภักดิ์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษรา โปวาทอง)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ฉวีวรรณ เต๋นไพบูลย์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(นางภาวิณี ธีรสวัสดิ์)

สลักจิต พรหมสุวรรณ : แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ (GUIDELINES FOR DEVELOPMENT AND MANAGEMENT OF THE NATIONAL HOUSING AUTHORITY'S RENTAL HOUSING PROJECT) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.กฤษณัทพิทยพานิชภักดิ์, 154 หน้า.

โครงการที่อยู่อาศัยประเภทเช่ามีความสำคัญต่อผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญโดยการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ได้มีการพัฒนาและบริหารจัดการที่อยู่อาศัยประเภทเช่ามาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง จนถึงมีนาคม 2559 โดยมีผลการดำเนินงาน รวม 60,539 หน่วย วิทยานิพนธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ กคช.ในอนาคต โดยทำการศึกษาจากโครงการฯ ของกคช.ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ศึกษาการดำเนินงาน และปัจจัยความสำเร็จของหน่วยงานที่คล้ายคลึงกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยวิธีการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้ที่มีประสบการณ์และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมา กคช.ประสบปัญหาการบริหารจัดการอาคารเช่าที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ และมีหนี้ค้างชำระจำนวนมาก กคช.มีความพยายามแก้ไข แต่เป็นการแก้ไขเฉพาะเรื่องยังขาดการมองปัญหาแบบบูรณาการทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลไปจนกระทั่งการบริหารจัดการหลังการก่อสร้าง

จากผลการศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ดังนี้ 1)ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติเพื่อเสนอแนะนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ และผลักดันให้รัฐบาลมีแผนการดำเนินงานระยะยาว 2)มีมาตรการสนับสนุนการจัดหาที่ดินในทำเลที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เช่า 3)การอุดหนุนด้านการเงินในส่วนที่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถรับภาระได้ และการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับผู้ผลิตที่อยู่อาศัยเช่า

ข้อเสนอแนะต่อการเคหะแห่งชาติ ดังนี้ 1)การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ต้องมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐทั้งในส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกันพัฒนาระบบ Waiting List ให้มีประสิทธิภาพ และการกำหนดทำเลที่ตั้ง แบบบ้าน อัตราค่าเช่าที่สอดคล้องกับความต้องการของครัวเรือนเป้าหมายและความสามารถในการจ่ายที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ 2)พัฒนาระบบการคัดเลือกผู้รับจ้างก่อสร้าง 3)พัฒนาระบบการบริหารจัดการหลังโครงการแล้วเสร็จ ประกอบด้วย (1) มีระบบการบรรจุและการตรวจสอบคุณสมบัติผู้อยู่อาศัยตลอดเวลา (2)มีการติดตาม ตรวจสอบการทำงานอย่างใกล้ชิด (3)ศึกษารจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอาคารเช่าหรือ Business Unit เพื่อกำกับและบริหารจัดการโครงการฯ ในแต่ละภูมิภาค และพื้นที่เป้าหมาย

ภาควิชา เคหการ

ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การพัฒนาที่อยู่อาศัย

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2558

5773592225 : MAJOR HOUSING DEVELOPMENT

KEYWORDS: NATIONAL HOUSING AUTHORITY RENTAL HOUSING SINGAPORE JAPAN HONG KONG

SLUGCHIT PROMSUWAN: GUIDELINES FOR DEVELOPMENT AND MANAGEMENT OF THE NATIONAL HOUSING AUTHORITY'S RENTAL HOUSING PROJECT. ADVISOR: ASST. PROF. KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, Ph.D., 154 pp.

Public rental housing is regarded as important assistance from the government providing for the low income in many countries, including Thailand. The National Housing Authority (NHA) has developed and managed public rental housing projects since its establishment. As of March 2016, the NHA possesses 60,539 rental units. This thesis aims at proposing guidelines for development and management of the rental housing system. The research reviewed the relevant work papers and document to study the performance of rental housing development and management carried out by the NHA, another similar housing development agency in Thailand, and some national housing authorities in foreign countries, to identify the critical success factors. Data collection was also made through interviews with resource persons and small-group discussion among experts.

The research results showed that the NHA faces a major problem of ineffective management of its rental housing projects, resulting in the failure to increase the rent and the state of being in arrears. The NHA has tried to tackle such problems in a discrete manner, not integrating the problems into an entire process.

Based on the findings, it is suggested that the government should 1) set a national housing policy committee responsible for formulating and regulating a long-term rental housing operational plan, 2) provide supportive measures for the supply of land with suitable location for developing rental housing, and 3) render financial assistance to those who cannot afford the rent and provide low-interest loans to developers for affordable rental housing projects. While the NHA should 1) develop a long-term plan for development of rental housing under the cooperation with local administrative organizations and other concerned government agencies to jointly develop an effective housing waiting list system and specify project location, housing types and rent rate in accordance with diversified housing needs, preference, and affordability of the tenants, 2) improve a process for selecting construction contractor, and 3) improve a management system after construction completion in aspects of (1) tenant selection system, (2) project operation and monitoring system, and (3) study to establish centers or business units for management of NHA's rental housing projects in the regions and target areas.

Department: Housing

Student's Signature

Field of Study: Housing Development

Advisor's Signature

Academic Year: 2015

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของกรมการเคหะแห่งชาติ" สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในการเคหะแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่า สำนักงานเคหะชุมชน และห้องสมุดการเคหะแห่งชาติ ในการมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนทางด้านข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ขึ้นได้

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี อาจารย์ที่ปรึกษาคุณภาวิณี ชีรสวัสดิ์ อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติในอดีตและปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานการเคหะแห่งชาติทุกท่าน ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ตลอดระยะเวลาของการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์สุปรียา ทิรัญโร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษรา โปหาทอง รองศาสตราจารย์ ดร.ฉวีวรรณ เต็นไพบูลย์ และคุณภาวิณี ชีรสวัสดิ์ ที่ให้เกียรติสละเวลามาร่วมเป็นคณะกรรมการสอบ โดยได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในประเด็นต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ให้ความเอื้อเฟื้ออำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานต่างๆ เป็นอย่างดี และที่ขาดไม่ได้ เพื่อนๆ น้องๆ นิสิตเคหการรุ่นที่ 27 ทั้งภาคนอกเวลาราชการและภาคในเวลาราชการทุกท่านที่ให้ความสนใจและให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาการศึกษาที่ผ่านมา

ขอขอบคุณพี่ๆ และเพื่อนๆ ฝ่ายนโยบายและแผนทุกท่านที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจและให้การสนับสนุน รวมทั้งให้คำแนะนำ คำปรึกษาที่ดีเสมอมาตลอดระยะเวลาของการศึกษา

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณครอบครัว คุณพ่อ คุณแม่ และน้องสาวทั้ง 2 คน ที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมาจนทำให้การศึกษาในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามงานวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของงานวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 ทฤษฎีการกำหนดนโยบาย.....	6
2.2 แนวคิดการเช่า.....	8
2.3 แนวคิดแผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ.....	10
2.4 พัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ.....	11
2.5 การบริหารงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ.....	12
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	13
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	15

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	15
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย.....	16
3.3 ขั้นตอนการวิจัย.....	18
3.4 การวิจัยเชิงเอกสาร.....	18
3.5 การคัดเลือกกรณีศึกษา.....	19
3.7 สัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า.....	19
3.8 การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group).....	22
3.9 แผนการดำเนินงาน.....	23
3.8 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	24
บทที่ 4 การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ.....	25
4.1 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ.....	26
4.2 การจัดทำรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน.....	27
4.2.1 วัตถุประสงค์.....	27
4.2.2 วิธีการจัดทำรอบแผนงาน.....	27
4.2.3 การขออนุมัติรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน.....	27
4.2.4 การจัดทำรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนประเภทเช่าของการเคหะแห่งชาติในแต่ละยุค.....	28
4.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำรอบแผนงานฯ.....	54
4.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ.....	56
4.3.1 วัตถุประสงค์.....	56
4.3.2 วิธีการจัดทำรายละเอียดโครงการ.....	56
4.3.3 การพิจารณาโครงการโดยคณะผู้บริหาร.....	57
4.3.4 การจัดทำรายละเอียดโครงการในแต่ละยุค.....	58

4.3.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำรายละเอียดโครงการ	64
4.4 การออกแบบรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ	65
4.4.1 วัตถุประสงค์.....	65
4.4.2 วิธีการดำเนินงาน.....	65
4.4.3 การออกแบบสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมในแต่ละยุค.....	66
4.4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการออกแบบรายละเอียดโครงการ	70
4.5 การบริหารจัดการการก่อสร้าง	70
4.5.1 วัตถุประสงค์.....	70
4.5.2 วิธีการดำเนินงาน.....	70
4.5.3 การดำเนินงานก่อสร้างโครงการอาคารเช่าในแต่ละยุค	71
4.5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการการก่อสร้าง	72
4.6 การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ.....	73
4.6.1 วัตถุประสงค์.....	73
4.6.2 วิธีการดำเนินงาน.....	73
4.6.3 การดำเนินงานบริหารจัดการและดูแลหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ.....	74
4.6.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ.....	78
4.7 สรุปการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ	79
บทที่ 5 แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน.....	83
5.1 แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.....	83
5.1.1 ความเป็นมา บทบาทหน้าที่ขององค์กร	83
5.1.2 การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.....	84
5.1.3 การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการ : กรณีศึกษา โครงการคลองไผ่สิงโต.....	84

5.1.4	ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการอาคารเช่าของสำนักงาน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.....	88
5.1.5	บทเรียนที่น่าจะสามารถนำมาใช้กับการเคหะแห่งชาติ.....	89
5.2	การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ Housing and Development Board (HDB) ประเทศสิงคโปร์.....	89
5.2.1	ความเป็นมาของ HDB.....	89
5.2.2	การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ HDB.....	91
5.2.3	การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของ HDB.....	91
5.2.4	การออกแบบโครงการและอาคาร.....	94
5.2.5	การก่อสร้าง.....	95
5.2.6	การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ.....	95
5.2.7	ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ HDB.....	97
5.2.8	บทเรียนที่น่าจะนำมาปรับใช้กับการเคหะแห่งชาติ.....	98
5.3	การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น .	98
5.3.1	ความเป็นมา.....	98
5.3.2	การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น	99
5.3.3	การจัดทำรายละเอียดโครงการ.....	99
5.3.4	การออกแบบโครงการและอาคาร.....	101
5.3.5	การก่อสร้าง.....	102
5.3.6	การบริหารจัดการอาคารและการดูแลชุมชนหลังโครงการแล้วเสร็จ.....	102
5.3.7	ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคด้านการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น.....	103
5.3.8	บทเรียนที่น่าจะสามารถนำมาใช้กับการเคหะแห่งชาติ.....	104

5.4 การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ Hong Kong Housing Authority (HA)	
ประเทศฮ่องกง.....	104
5.4.1 ความเป็นมาของ HA	104
5.4.2 การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ HA.....	105
5.4.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของ HA.....	105
5.4.4 การออกแบบโครงการและอาคาร	108
5.4.5 การก่อสร้าง.....	109
5.4.6 การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ.....	109
5.4.7 ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ HA.....	111
5.4.8 บทเรียนที่น่าจะนำมาปรับใช้กับการเคหะแห่งชาติ	112
5.5 สรุปแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึง กัน.....	113
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	116
6.1 สรุปผลการศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการเช่าการเคหะแห่งชาติ	116
6.2 สรุปข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรคการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า การเคหะแห่งชาติ.....	121
6.3 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะ แห่งชาติ.....	124
รายการอ้างอิง.....	136
ภาคผนวก	141
ภาคผนวก ก แผนการดำเนินโครงการ การเคหะแห่งชาติ	142
ภาคผนวก ข เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....	143
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	154

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปปัญหาและสาเหตุของการบริหารจัดการอาคารเช่า	2
ตารางที่ 2	ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	4
ตารางที่ 3	แผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ.....	11
ตารางที่ 4	สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	13
ตารางที่ 5	กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	15
ตารางที่ 6	ระเบียบวิธีวิจัย.....	16
ตารางที่ 7	เอกสารที่ใช้ในการวิจัย.....	18
ตารางที่ 8	เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา	19
ตารางที่ 9	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	20
ตารางที่ 10	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	20
ตารางที่ 11	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	21
ตารางที่ 12	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	21
ตารางที่ 13	รายชื่ออดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบันในการประชุมกลุ่มย่อย	22
ตารางที่ 14	เกณฑ์การเลือกผู้ร่วมประชุมในการประชุมกลุ่มย่อย	23
ตารางที่ 15	แผนการดำเนินงาน.....	23
ตารางที่ 16	ระดับรายได้ครัวเรือนของกลุ่มเป้าหมาย	30
ตารางที่ 17	ระดับรายได้ครัวเรือนของกลุ่มเป้าหมาย	33
ตารางที่ 18	ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่	37
ตารางที่ 19	ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่	40
ตารางที่ 20	ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่	43
ตารางที่ 21	ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่	47
ตารางที่ 22	ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่	50

ตารางที่ 23	สรุปการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ.....	79
ตารางที่ 24	อัตราค่าเช่าตามรายได้ครัวเรือนและประเภทผู้สมัคร.....	93
ตารางที่ 25	รูปแบบแฟลต.....	94
ตารางที่ 26	ตัวอย่างการคิดอัตราค่าเช่ารายเดือน.....	101
ตารางที่ 27	เพดานรายต่อเดือนและทรัพย์สินสุทธิสำหรับผู้มีสิทธิ์เช่าแฟลตของ HA.....	107
ตารางที่ 28	อัตราเพดานรายได้.....	108
ตารางที่ 29	ขนาดพื้นที่หน่วยพักอาศัยของ HA.....	109
ตารางที่ 30	สรุปแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึง กัน.....	113
ตารางที่ 31	กรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนของการเคหะแห่งชาติ.....	117
ตารางที่ 32	รูปแบบอาคารและขนาดห้องพักอาศัยของอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ.....	119
ตารางที่ 33	โครงการอาคารเช่าที่ไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ (มีนาคม 2559).....	120
ตารางที่ 34	สรุปข้อค้นพบจากการศึกษา.....	125
ตารางที่ 35	สรุปบทเรียน/แนวทางไปสู่ข้อเสนอแนะ.....	127

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนงานโครงการ 5 ปี (ปี 2519-2523)	31
ภาพที่ 2	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2522-2525.....	34
ภาพที่ 3	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2527-2529	38
ภาพที่ 4	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2531-2534	41
ภาพที่ 5	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2535-2539	45
ภาพที่ 6	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2540-2544	48
ภาพที่ 7	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนการดำเนินงานตามภารกิจหลัก พ.ศ.2546-2549	51
ภาพที่ 8	รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนการดำเนินงาน พ.ศ.2550-ปัจจุบัน	54
ภาพที่ 9	แบบอาคารโครงการคลองเตย.....	66
ภาพที่ 10	แบบอาคารโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2.....	67
ภาพที่ 11	แบบอาคารโครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)	68
ภาพที่ 12	ผังโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอมะนัง จังหวัดตาก.....	69
ภาพที่ 13	แบบอาคารโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารฯ	69
ภาพที่ 14	โครงการคลองเตย.....	75
ภาพที่ 15	โครงการเคหะชุมชนแหลมฉบัง ระยะที่ 2	76
ภาพที่ 16	โครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า).....	77
ภาพที่ 17	โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอมะนัง จังหวัดตาก.....	77
ภาพที่ 18	โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศฯ	78
ภาพที่ 19	Location of HDB Developments 2014/2015.....	93
ภาพที่ 20	ตัวอย่างแปลตเช่าของ HDB	94
ภาพที่ 21	HDB Floor Plan	95
ภาพที่ 22	รูปแบบอาคารเช่าของ HA.....	109

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 ประเภทการดำเนินโครงการอาคารเช่า (2519-มีนาคม 2559)	1
แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนการวิจัย	18
แผนภูมิที่ 3 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ กคช.	26
แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนการขออนุมัติแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	28
แผนภูมิที่ 5 ประเภทที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดย HDB.....	90
แผนภูมิที่ 6 ประเภทที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น.....	98
แผนภูมิที่ 7 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ กคช.	116
แผนภูมิที่ 8 เป้าหมายการดำเนินงานอาคารเช่า	118
แผนภูมิที่ 9 เงินอุดหนุนโครงการอาคารเช่า.....	118
แผนภูมิที่ 10 สรุปจำนวนหน่วยว่างอาคารเช่า.....	120
แผนภูมิที่ 11 หนี้ค้างชำระโครงการอาคารเช่า (มีนาคม 2559).....	120

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

การเคหะแห่งชาติ (กคช.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีเคหะ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือผู้ที่ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจกรรมกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน การปรับปรุง รื้อ หรือย้าย แหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมที่ดีขึ้น โดยผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2519- มีนาคม 2559 การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวม 711,165 หน่วย ในจำนวนนี้ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่า จำนวน 60,539 หน่วย (ฝ่ายนโยบายและแผน, 2559) จำแนกตามลักษณะการจัดสร้างบนที่ดินของรัฐและที่ดินของการเคหะแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย อาคารเช่าในที่ดินของรัฐ เคหะชุมชนเช่า เคหะชุมชน/เอื้ออาทรนำมาให้เช่า อาคารเช่ามาตรฐานรอง และอาคารเช่ารับโอน



แผนภูมิที่ 1 ประเภทการดำเนินโครงการอาคารเช่า (2519-มีนาคม 2559)

(ที่มา : ฝ่ายนโยบายและแผน,2559)

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) รัฐบาลมีนโยบายจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีบ้านเป็นของตนเองในราคาผ่อนชำระ เท่ากับค่าเช่าทำให้การเคหะแห่งชาติต้องชะลอการดำเนินงานอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยลงจากที่ผ่านมาเป็นผลให้มีการดำเนินงานอาคารเช่าน้อยมากในช่วงแผนนี้ ประกอบกับการเคหะแห่งชาติได้ประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการอาคารเช่าเรื่องการดูแลสภาพอาคาร และการจัดเก็บค่าเช่า ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้พยายามหาแนวทางแก้ไขไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารจัดการอาคารเช่า อาทิ โครงการการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติในอนาคต (วิทยาลัยบัณฑิตศึกษากิจการศึกษารจัดการมหาวิทยาลัยขอนแก่น ณ กรุงเทพมหานคร, 2553) รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานภายในการเคหะแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารงานชุมชน ทำหน้าที่บริหารสัญญา บริหารงานและดำเนินการด้านการดูแลพัฒนา ยกย่องคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยและจัดระเบียบชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบ ฝ่ายบริหารสินเชื่อและหนี้ ทำหน้าที่เร่งรัดติดตามหนี้ และฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่า ซึ่งมีภารกิจในการจัดหาผู้ประกอบการเช่าเหมารายใหม่ในโครงการอาคารเช่า การต่อสัญญาเช่าเหมาในโครงการอาคารเช่า การจัดทำฐานข้อมูลโครงการอาคารเช่า/โครงการอาคารเช่าเหมา การกำหนดแนวทางการปรับเพิ่มอัตราค่าเช่าในโครงการอาคารเช่าที่มีการปรับปรุงและซ่อมแซม

ทั้งนี้ จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาของโครงการอาคารเช่าที่มีสภาพทรุดโทรม มีจำนวนหน่วยว่าง และไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ ตัวอย่าง โครงการดินแดง โครงการห้วยขวาง ซึ่งมีอัตราค่าเช่าอยู่ที่ 300-2,500 บาท โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการเคหะแห่งชาติยังขาดระบบการขึ้นค่าเช่าที่สามารถขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับผู้อยู่อาศัยต่อต้าน ไม่ให้ความร่วมมือ (บรรยเวกษ์ แก้วขวัญ, 2558)

และจากผลการวิจัยเรื่องพัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติระหว่าง พ.ศ.2516-2556 (พัชรสิริตา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557b) สามารถแบ่งโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติออกเป็น 4 ยุค ซึ่งทั้ง 4 ยุคพบว่ามีปัญหาที่เหมือนกันในเรื่องของการบริหารจัดการอาคารเช่า ดังตารางตารางที่ 1 สรุปปัญหาและสาเหตุของการบริหารจัดการอาคารเช่า

ปัญหา	สาเหตุของปัญหา
1. อาคารและสาธารณูปโภค	- ขาดบุคลากรและช่างประจำอาคาร - ขาดงบประมาณในการซ่อมแซม
2. การบริหารจัดการทางด้านกายภาพ	- การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ - พนักงานไม่มีอำนาจตัดสินใจ - ไม่สามารถโอนภาระหน้าที่ให้หน่วยงานท้องถิ่น
3. การค้างชำระและจัดเก็บไม่ได้	- การจัดเก็บค่าเช่าโดย กคช.ไม่สามารถเร่งรัดติดตามหนี้/ขาดมาตรการที่เข้มงวด

ปัญหา	สาเหตุของปัญหา
	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บค่าเช่าโดยเอกชนเช่าเหมาไม่มีประสิทธิภาพ บริษัทขาดสภาพคล่องทางการเงิน - การคัดเลือกบริษัทเช่าเหมาไม่รอบคอบ - ผู้อยู่อาศัยต่อต้านเมื่อจะขึ้นค่าเช่า - อาคารทรุดโทรมไม่มีการปรับปรุง - ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่อาศัยและ กคช.
4. มีอาคารคงเหลือ	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดองค์ประกอบที่มีผลต่อการตัดสินใจเช่าพัก - ขาดการประชาสัมพันธ์
5. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	<ul style="list-style-type: none"> - ค่าดูแลชุมชนไม่เพียงพอต่อการดูแลชุมชน

ซึ่งตลอดระยะเวลา 40 กว่าปีที่ผ่านมาการเคหะแห่งชาติยังไม่ได้มีการจัดการองค์ความรู้ (KM) แนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่าอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ ขาดการศึกษาปัญหาในภาพรวมทั้งกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการ รวมทั้งยังขาดการถ่ายทอดประสบการณ์ในการดำเนินงาน ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่ประสบในแต่ละช่วงเวลาของการดำเนินงานโครงการอาคารเช่า (ภาวิณี ธีรสวัสดิ์, 2559c)

นอกจากนี้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารเบื้องต้นและการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ ได้ให้ข้อเสนอแนะข้อคิดเห็นว่าโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นโครงการที่หลายหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศต่างก็ให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นโครงการที่จัดเป็นสวัสดิการของรัฐสำหรับประชาชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทเช่า จึงเป็นนโยบายที่สำคัญของหน่วยงาน หรือรัฐบาลประเทศต่างๆ อาทิ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ ชุมชน และที่อยู่อาศัยมานานกว่า 60 ปี นอกจากนี้ยังเป็นเจ้าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่มุ่งหวังการสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้เช่ารายย่อย มีผลการดำเนินงานที่โดดเด่นด้านการบริหารและพัฒนาชุมชน คุณภาพชีวิตของผู้เช่าและผู้อยู่อาศัย (ทองศักดิ์ วิกุล, 2558) สำหรับต่างประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่นโดยมองว่าการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้พัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า มีระบบการคัดกรองผู้เช่า ระบบการจ่ายค่าเช่าตามฐานรายได้ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสอยู่ในที่อยู่อาศัยในมาตรฐานเดียวกัน น่าจะศึกษาเพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ (ต่อพงศ์ จำจด, 2558) ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ มีความน่าสนใจในด้านที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการจัดที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ก็สามารถมีที่อยู่อาศัยประเภทเช่าที่ได้มาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับพันธกิจของการเคหะแห่งชาติ (สุชумаภรณ์ จงภักดี, 2558) และประเทศฮ่องกงที่มีระบบบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่เข้มงวด (ศาสตราจารย์ บรูณศิริ, 2558)

ปัจจุบันภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 มุ่งเน้นสนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐในด้านที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดทำโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ภายใต้โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในปี 2558-2560 จำนวน 10,107 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2558c) ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ทั้งกระบวนการตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบริหารจัดการหลังการเช่าอยู่เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า เพื่อการเคหะแห่งชาติจะนำมาปรับปรุงการบริหารจัดการโครงการฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 คำถามงานวิจัย

การเคหะแห่งชาติควรมีแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่ประสบความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

1.4 ขอบเขตของงานวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ตารางที่ 2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขั้นตอนการพัฒนาที่อยู่อาศัย	การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า	
	การเคหะแห่งชาติ	หน่วยงานที่คล้ายคลึงกัน
ก่อนการก่อสร้าง	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน - การจัดทำรายละเอียดโครงการ - การขออนุมัติโครงการ - การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย - การจัดทำรายละเอียดโครงการ - การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการพัฒนา ที่อยู่อาศัย	การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า	
	การเคหะแห่งชาติ	หน่วยงานที่คล้ายคลึงกัน
ระหว่างก่อสร้าง	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการการก่อสร้าง <ul style="list-style-type: none"> ▪ การประกวดราคาหาผู้รับจ้าง ▪ การทำสัญญา ▪ การควบคุมงานก่อสร้าง ▪ การตรวจรับงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การก่อสร้าง
หลังการก่อสร้าง	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการและดูแลโครงการ <ul style="list-style-type: none"> ▪ การคัดเลือกและการบรรจุผู้อยู่อาศัย ▪ การจัดเก็บผลประโยชน์ ▪ การบริการชุมชน ดูแลรักษา ซ่อมบำรุง ▪ การควบคุมรักษาระเบียบการอยู่อาศัย ▪ การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการและดูแลโครงการ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์ต่อการเคหะแห่งชาติ สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า
2. ประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัย เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้สอดคล้องกับผู้อยู่อาศัย
3. ประโยชน์ต่อรัฐบาล เป็นแนวทางการในการกำหนดนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านที่อยู่อาศัย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า หมายถึง กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าตั้งแต่การกำหนดนโยบาย จนกระทั่งการบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนหลัก ดังนี้
 - การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน
 - การจัดทำรายละเอียดโครงการ
 - การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง
 - การบริหารจัดการการก่อสร้าง
 - การบริหารจัดการและการดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ
2. กลุ่มเป้าหมาย หมายถึง ผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีระดับรายได้ครัวเรือนต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ย คือ ที่ร้อยละ 50 ลงมา ซึ่งระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายจะเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ตามลักษณะการกระจายรายได้ของครัวเรือน

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยการสืบค้น รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน การสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยผู้บริหาร ผู้ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า รวมถึงการศึกษา รวบรวมข้อมูลการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ ดังนั้นเพื่อให้ทราบแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าจึงจำเป็นต้องทราบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย แนวคิดการเช่า แผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ พัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ การบริหารงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 ทฤษฎีการกำหนดนโยบาย
- 2.2 แนวคิดการเช่า
- 2.3 แนวคิดแผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ
- 2.4 พัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ
- 2.5 การบริหารงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย คือ การกำหนดแผนที่จะนำไปปฏิบัติในอนาคตซึ่งในการกำหนดนโยบายจะต้องมีจินตนาการ ความคิดสร้างสรรค์ และสารสนเทศ (ผศ.ดร.กฤษณชาติ พานิชรักษ์, 2556)

เมื่อมีการกำหนดแผนการดำเนินการต้องมีแนวทางและวิธีการกำหนดหน่วย การกำหนดขอบเขตหน้าที่ สุดท้ายต้องมีการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของนโยบาย โดยเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการ คือ องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องแปลความนโยบายออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ โครงการและแผนงาน มีการรวบรวมทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายจะต้องมีความต่อเนื่องและสัมพันธ์อย่างไม่หยุดนิ่ง

1) แนวทางการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย (Housing Policy Guidelines)

การพัฒนากระบวนการเป็นเมืองจะต้องศึกษาเพื่อวางแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในขณะนั้น คาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และกำหนดขอบเขตเพื่อดำเนินการตามแผนงานที่นโยบายกำหนด โดยต้องศึกษาสาเหตุของปัญหา เช่น การเพิ่มของประชากรที่จะต้องศึกษาในทุกมิติ/ปัจจัยที่ส่งผลกับนโยบายมีหลายส่วนโดยต้องแยกพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระบบการเงินที่เกี่ยวข้อง ระบบตลาดและการครอบครองที่ดิน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมมีหลายประการ

องค์ประกอบสำคัญในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย

- การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- นโยบายการพัฒนาที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นวัตถุดิบที่จำเป็นต่อการพัฒนา
- การก่อสร้างและปรับปรุง ต้องมีความพร้อมของหน่วยงานดำเนินการ
- รูปแบบการเป็นเจ้าของที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่า ซึ่งมีผลกับความมั่นใจในการพัฒนา
- การเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัย การเงินและภาษี
- การจัดการที่อยู่อาศัย
- การติดตามและประเมิน ผลนโยบายที่อยู่อาศัย

2) นโยบายการพัฒนาประเทศกับนโยบายที่อยู่อาศัย

ต้องมีการประเมินปัญหาที่อยู่อาศัย ระบบตลาดที่อยู่อาศัย และปัญหาความยากจนซึ่งมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน โดยต้องไม่ลืมพิจารณาสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนกัน กระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วย 7 ขั้นตอน

- การพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ต้องมีการค้นคว้า รวบรวมปัญหาต่างๆ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกำหนดเป้าหมาย
- การเสนอความคิดริเริ่มโดยเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งต้องกำหนดหลายแนวทาง และวิธีการเพื่อเปรียบเทียบ
- ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลข่าวสารและปัจจัยต่างๆ เพื่อยืนยันว่าการเสนอความคิดริเริ่มนั้นสามารถนำมาปฏิบัติได้
- การยกร่างนโยบายเบื้องต้นเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอความคิดริเริ่มนั้นสามารถนำมาปฏิบัติได้ สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ในภายหลัง

- การรับฟังทัศนคติจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง และทั่วไปเพื่อประเมินนโยบายให้มีความรอบคอบ

- การกำหนดนโยบายหลังจากที่รับฟังและปรับแก้ไขเรียบร้อยแล้ว

- ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบายดังกล่าว

3) แนวคิดสำคัญของนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับรายได้ สามารถยกระดับ หรือเลื่อนชั้นการมีที่อยู่อาศัยหรือการอยู่อาศัยให้มีคุณภาพดีขึ้นตามลำดับ ตามฐานะทางการเงินหรือกำลังซื้อที่แท้จริงของตน เช่น จากการอยู่ในที่ดินบุกรุก เลื่อนชั้นมาอยู่ในบ้านเช่าในชุมชนสลัม จากการอยู่ในบ้านเช่าเลื่อนมาอยู่ในห้องชุดราคาถูก จากห้องชุดราคาถูกเลื่อนมาเป็นทาวน์เฮ้าส์ หรือบ้านเดี่ยวราคาถูก จากบ้านเดี่ยวขนาดเล็กมาเป็นบ้านขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น โดยมีกลไกด้านภาษี สินเชื่อและผังเมืองที่เหมาะสม

2.2 แนวคิดการเช่า

ประชาชนจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาอาศัยอยู่ในห้องเช่า รัฐบาลไม่มีนโยบายใดๆ เพื่อช่วยพัฒนาหรือควบคุมรูปแบบของที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยให้เช่ามีหลายรูปแบบ ตั้งแต่เพ้นเฮ้าส์ จนถึงสลัม ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามผู้พัฒนา ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล ทั้งในรูปแบบห้องเช่าที่ถูกที่สุดในอพาร์ทเมนต์ขนาดเล็ก แพลตฟอรมหลายขนาดโดยการอุดหนุนของภาครัฐ ห้องแบ่งเช่าในอาคารเก่าที่ทรุดโทรม ห้องพักในตึกแถว และยังมีอาจหมายถึงการนำพื้นที่มาใช้ร่วมกันกับคนแปลกหน้า ซึ่งใช้แค่เก็บสิ่งของและการนอนในแต่ละวัน (UN HABITAT, 2008)

การลดลงของที่อยู่อาศัยเช่าภาครัฐ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่า รัฐบาลส่วนใหญ่ประสบปัญหา ดังนี้

- ค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงเกินไป มีเพียงไม่กี่รัฐบาลที่จะตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัย
- ความล้มเหลวในการเก็บค่าเช่าเนื่องจากการบริหารจัดการ
- ค่าเช่าที่ต่ำเกินกว่าจะนำมาเป็นค่าซ่อมบำรุงหรือเพิ่มปริมาณหน่วยพักอาศัย
- มีหนี้สะสมอันเนื่องมาจากการจัดเก็บค่าเช่าไม่ได้ และค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงสูง

เหตุผลในการเช่า บางคนเช่าเพราะพวกเขาไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะเป็นเจ้าของ บางคนไม่มีเงินที่จะเป็นเจ้าของ ขณะที่บางคนยังไม่พร้อมที่จะมีบ้านตอนนี้ หลายคนไม่มีทางเลือกนอกจากการเช่า และอีกหลากหลายเหตุผลในการเช่า ประกอบด้วย

- การเคลื่อนย้าย การเช่าช่วยให้คนที่ต้องเคลื่อนย้ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการทำงานเหมาะสมสำหรับหนุ่มสาวที่ยังไม่พร้อมที่จะลงหลักปักฐานในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง

- ความยืดหยุ่น การเช่าทำให้คนมีอิสระในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในครัวเรือน พวกเขาจะย้ายไปเช่าห้องที่ราคาถูกเมื่อมีภาระค่าใช้จ่าย และจะเช่าห้องที่ดีขึ้นเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น

- อิสรภาพจากความมุ่งมั่นทางการเงินที่สำคัญ การเช่าเหมาะสำหรับคนที่ยังไม่พร้อมที่จะเผชิญกับค่าใช้จ่ายระยะยาวในการผ่อนซื้อบ้าน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาบ้านของตนเอง

- เงินออม การเช่าทำให้คนมีเงินพอที่จะส่งให้พ่อแม่ที่ต่างจังหวัด หรือบางครั้งมีเงินสะสมพอที่จะซื้อที่ดินหรือสร้างบ้านเป็นของตนเอง

ลักษณะสำคัญของผู้เช่า

- เป็นผู้มียาได้น้อย
- เป็นผู้อพยพย้ายถิ่น
- คนหนุ่มสาว วัยเริ่มต้นของการทำงาน หรือนักเรียน นักศึกษา
- ครอบครัวเดี่ยวและหย่าร้าง
- ผู้ที่จัดลำดับความสำคัญที่แตกต่าง บางคนนำเงินไปฝากออมทรัพย์หรือทำธุรกิจมากกว่าจะนำมาซื้อบ้าน

- เพศ สัดส่วนของผู้เช่าส่วนใหญ่จะเป็นเพศชายวัยทำงาน

ประเด็นสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณา

- ไม่ใช่ทุกคนที่จะให้ความสำคัญกับการเป็นเจ้าของบ้านเป็นอันดับแรก หลายคนตัดสินใจที่จะไม่กลายเป็นเจ้าของบ้านในทันที เพราะพวกเขาไม่สามารถรับภาระได้ และพวกเขาต้องการมีบ้านเป็นของตัวเองก็ต่อเมื่อมีลูก เพราะที่ห้องเช่าของพวกเขาจะคับแคบลง

- การเช่าที่ไม่เป็นธรรม ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านเช่ามักเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก เจ้าของบ้านเช่าหลายคนเป็นผู้ที่ยากจน พวกเขาแบ่งบ้านของตนเองทำเป็นห้องเช่า คนเหล่านี้มีรายได้ใกล้เคียงกับผู้เช่าของพวกเขา บางรัฐบาลประสบความสำเร็จในการออกแบบนโยบายที่อยู่อาศัยที่ไม่เท่าเทียมกัน การส่งเสริมให้ผู้คนมีบ้านเป็นของตนเองผ่านนโยบายต่างๆ

- ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของและผู้เช่า เจ้าของบ้านเช่าบ่นว่าผู้เช่ามักไม่ค่อยดูแลห้องเช่าและจ่ายค่าเช่าช้า และไม่เข้าใจว่าค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นคือค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซมทำให้ต้องเพิ่มค่าเช่า ในขณะที่ผู้เช่าบ่นว่า เจ้าของห้องเช่าไม่ดูแล ซ่อมแซมห้องเช่า คิดค่าบริการที่มากเกินไป ขึ้นค่าเช่าโดยปราศจากการแจ้งเตือน หากจ่ายค่าเช่าช้าก็ข่มขู่โดยการจะไล่ออก

- การขับไล่ของผู้เช่า ภาวะกลิ่นไม่เข้าค้ายไม่ออก เมื่อผู้เช่าไม่มีเงินจ่ายค่าเช่า ด้วยเหตุผลการว่างงาน เจ็บป่วย หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ

- ที่อยู่อาศัยให้เช่าตามการเคลื่อนย้าย ตลาดที่อยู่อาศัยจะช่วยตอบสนองต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง หรือการเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง

- ระดับค่าเช่า เป็นธรรมดาที่ผู้เช่ามักบ่นว่าค่าเช่าสูงเกินไป และเจ้าของห้องเช่าที่บ่นว่าค่าเช่าต่ำเกินไป ผู้เชี่ยวชาญด้านที่อยู่อาศัยให้เช่าแสดงให้เห็นว่าผลตอบแทนรายเดือนที่เหมาะสมจากการให้เช่าเป็นร้อยละหนึ่งของราคาขายในตลาด ความจริงที่ว่าระดับค่าเช่าจะเชื่อมโยงกับมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น

- คุณภาพของที่อยู่อาศัยให้เช่า มีผู้ประกอบการเพียงเล็กน้อยที่จะจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่สิ่งอำนวยความสะดวกและระบบสุขาภิบาลที่ดี

วิธีการเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนา นโยบายที่อยู่อาศัยให้เช่าอันดับแรกควรมีความยืดหยุ่นและสามารถควบคุมได้ เมืองส่วนใหญ่จัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่าตามวิถีชีวิตของท้องถิ่นและสภาพตลาดที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกัน จึงไม่มีนโยบายที่ตายตัว แต่ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เช่าโดยเฉพาะสำหรับผู้ยากจน

- ที่อยู่อาศัยให้เช่าในวาระการประชุมที่อยู่อาศัยระดับเมือง นโยบายที่อยู่อาศัยให้เช่ามักหายไปตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล ดังนั้นควรกระตุ้นให้มีการพูดถึงเรื่องที่อยู่อาศัยให้เช่าในการแต่ละรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่ง โดยข้าราชการนักการเมืองท้องถิ่น หน่วยงานระดับนานาชาติ อย่างน้อยก็เพื่อการเริ่มต้นที่จะหารือเกี่ยวกับปัญหาที่อยู่อาศัยให้เช่า

- รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในตลาดที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ ราคาไม่แพง และเหมาะสมกับความต้องการของพวกเขา ต้องกำหนดนโยบายที่เป็นกลาง เช่น หลีกเลี่ยงภาษีเฉพาะสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของบ้าน การให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่ยากจนโดยไม่คำนึงถึงการครอบครองของพวกเขา

2.3 แนวคิดแผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ

แผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีขั้นตอนและการใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน เนื่องจากในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดการดำเนินงานและการควบคุมที่มาก ซึ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการดำเนินงาน ทั้งเป้าหมายเวลา การเงิน และผลการดำเนินงาน โดยแผนการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ (ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี บุณศิริ) ประกอบด้วย

ตารางที่ 3 แผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ก่อนการก่อสร้าง (14-20 เดือน)	ระหว่างการก่อสร้าง (14-18 เดือน)	หลังการก่อสร้าง
1.นโยบายรัฐบาล	1.ทำการก่อสร้าง	1.การคัดเลือกผู้เช่า
2.การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน	2.ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ	2.การโอนสิทธิ์
3.การขออนุมัติกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนจาก ครม.	3.บริหารโครงการ	3.การบรรจุผู้อยู่อาศัย
4.การกำหนดกลุ่มโครงการ	4.บริหารงานก่อสร้าง	4.การดูแลชุมชน
5.การวิจัยตลาดและความต้องการรายโครงการ	5.เตรียมการประชาสัมพันธ์การขาย	- การจัดเก็บค่าเช่า
6.การจัดทำรายละเอียดโครงการ		- การติดตามหนี้ค้างชำระ
7.การพิจารณาของ กกก.พิจารณาโครงการ กคช.และกกก. กคช.		- การจัดประโยชน์
8.การขออนุมัติรายละเอียดโครงการต่อ ครม.		- การดำเนินการตามข้อบังคับทางกฎหมาย
9.การจัดทำ EIA		5.การบริการหลังการขาย
10.การจัดทำแบบรายละเอียดโครงการ สด./วศ.		- การให้บริการต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัย
11.จัดทำ BOQ/คิดราคากลาง		- การบริหารจัดการระบบสาธารณูปโภค
12.ขออนุญาตก่อสร้างต่อหน่วยงานท้องถิ่น		- งานซ่อมบำรุง
13.การคัดเลือกจัดหาผู้รับจ้าง		
14.ขออนุมัติทำสัญญา		

2.4 พัฒนาการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

พัฒนาการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติแบ่งได้เป็น 4 ยุค คือ ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด ซึ่งในช่วงยุคที่ 1 นี้การเคหะแห่งชาติมีนโยบายในการรื้อสร้าง ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และจัดสร้างแฟลตราคาถูกเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยจากชุมชนแออัด รูปแบบอาคารเช่าเป็นแฟลต 4-12 ชั้น อัตราค่าเช่าอยู่ที่ 300-3,150 บาท ด้านการบริหารจัดการในยุคที่ 1 การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเองโดยสำนักงานเคหะชุมชน

ยุคที่ 2 อาคารเช่าใกล้แหล่งอุตสาหกรรม การเคหะแห่งชาติมีนโยบายที่จะกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคเพื่อชะลอการอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร รูปแบบอาคารเป็นแฟลต 4-12 ชั้น อัตราค่าเช่า 300-3,000 บาท ด้านการบริหารจัดการมีทั้งการบริหารจัดการเอง การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนและ บริษัท CEMCO เข้ามาดูแลในบางโครงการ

ยุคที่ 3 บ้านพักข้าราชการและอาคารสวัสดิการบนที่ดินราชพัสดุ การเคหะแห่งชาติมีนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่อนุภาคชุมชนชายแดน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ชายฝั่งตะวันออกและพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ รูปแบบมีทั้งบ้านแถว 2 ชั้น อัตราค่าเช่า 650-3,200 บาท และแฟลต 4-12 ชั้น อัตราค่าเช่า 1,000-2,100 บาท ด้านการบริหารจัดการเช่นเดียวกับยุคที่ 2 และเพิ่มรูปแบบการบริหารจัดการโดยการจ้างเหมาเอกชน และการจ้างจัดเก็บ

ยุคที่ 4 อาคารเช่ารัฐสวัสดิการบนที่ดินเทศบาลและหน่วยงานรัฐ เป็นการดำเนินนโยบายจัดทำบ้านเช่ารัฐสวัสดิการ รูปแบบอาคารเช่า คือ แฟลตสูง 4-12 ชั้น อัตราค่าเช่า 300-3,150 บาท ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเอง การจ้างจัดเก็บ และจ้างเหมาเอกชน (พัชรสิธา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557a)

2.5 การบริหารงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

การบริหารงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ มีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหารงานในภาคเอกชน นับตั้งแต่การกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ทำให้การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนในช่วงการของการบริหารอาคารเช่า (ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์, 2528) โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง คือ

1) ช่วงก่อนบรรจุประชาชนเข้าอยู่อาศัย

- กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าอยู่อาศัย ส่วนใหญ่พิจารณาจากรายได้ ภูมิลำเนา ฐานะการสมรส ขนาดของครอบครัว
- ประชาสัมพันธ์โครงการ หลังจากที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ซึ่งได้แก่ อัตราค่าเช่า และเงื่อนไขต่างๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้อยู่อาศัย
- คัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าอยู่อาศัยตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- บรรจุผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าอยู่อาศัย โดยแจ้งให้ผู้ได้รับการคัดเลือกมาทำสัญญาเช่า
- ให้ความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับการอยู่อาศัยในชุมชน ได้แก่ ระเบียบต่างๆ ภาระหน้าที่ในส่วนที่การเคหะแห่งชาติจะต้องทำ และในส่วนที่ผู้อยู่อาศัยจะต้องทำ

2) ช่วงหลังบรรจุประชาชนเข้าอยู่อาศัย

- การจัดเก็บค่าเช่า
- การให้บริการภายในชุมชน ได้แก่ การให้บริการดูแลความปลอดภัย การรักษาความสะอาด การให้บริการรวมทั้งการซ่อมแซมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
- การควบคุมและรักษาระเบียบภายในชุมชน

- การจัดกิจกรรมพัฒนาชุมชน เพื่อเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชน

ของตนเอง

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ สามารถสรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 4 สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชื่อผู้แต่ง (ปี)	ชื่อหัวข้อ	วัตถุประสงค์	กลุ่มตัวอย่าง	วิธีการศึกษา	ผลการศึกษา
ภรพณา พูลนาค (2545)	ศึกษาการค้างหนี้ค่าเช่า ของ ผู้เช่า ในโครงการการเคหะแห่งชาติ (ภรพณา พูลนาค, 2545)	เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการค้างหนี้ค่าเช่า และเพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้างหนี้ค่าเช่าในโครงการ	ผู้เช่าในโครงการเคหะชุมชนร่มเกล้า ระยะ 4 ส่วนที่ 1 แบ่งผู้เช่าเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เช่าที่ค้างชำระ 1-2 งวด กลุ่มผู้เช่าที่ค้างชำระ 3-6 งวด และกลุ่มผู้เช่าที่ค้างชำระเกิน 7 งวดขึ้นไป	แบบสอบถาม	- ปัจจัยที่มีผลต่อการค้างหนี้ค่าเช่าคือมีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูง - กลุ่มผู้เช่าที่เคยพบปะกับเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติจะมีจำนวนครัวเรือนที่ค้างชำระหนี้้น้อยกว่ากลุ่มที่ไม่เคยพบปะกับเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ
วิทยาลัยบัณฑิตศึกษากิจการกรมวิทยลัยขอนแก่น ณ กรุงเทพมหานคร (2553)	การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติในอนาคต (วิทยาลัยบัณฑิตศึกษากิจการกรมวิทยลัยขอนแก่น กรุงเทพมหานคร, 2553)	เพื่อประเมินผลความสำเร็จในการจัดทำโครงการอาคารเช่า เพื่ออุปสรรคในการจัดที่อยู่อาศัยประเภทเช่า วิเคราะห์การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการอาคารเช่า	ผู้อาศัยอยู่ในโครงการของการเคหะแห่งชาติ	ค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์	- ประมาณร้อยละ 85 ของโครงการอาคารเช่ามีอายุมากกว่า 10 ปี สภาพโครงการจึงค่อนข้างมีปัญหา เนื่องจากจัดเก็บรายได้ไม่สมบูรณ์ - การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเองมีหนี้ค้างชำระสะสมจากผู้เช่าถึง 1 ใน 3 ของรายได้ที่พึงเก็บได้
พัชรลิตา ภูวรัตน์เลิศโกศา (2557)	พัฒนาการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2516-2556 (พัชรลิตา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557b)	เพื่อศึกษาพัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ และศึกษาข้อดีข้อเสีย ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน	อาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ	วิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์	- การดำเนินงานอาคารเช่าแบ่งออกเป็น 4 ยุค - อาคารมีสภาพและสาธารณูปโภคทรุดโทรมขาดบุคลากรในการดูแล - มาตรการการขึ้นค่าเช่าไม่ต่อเนื่อง

ซึ่งจากตารางสามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นตามขั้นตอนการดำเนินงานอาคารเช่าได้ ดังนี้

1. ด้านกายภาพโครงการ พบว่าโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติค่อนข้างมีปัญหา เช่น ท่อน้ำรั่ว ซึม มีรอยร้าว เนื่องจากมีการจัดเก็บรายได้ไม่ครบสมบูรณ์ มีหนี้ค้างชำระสะสมไม่สามารถขึ้นค่าเช่าได้ตามเป้าหมายทำให้ขาดเงินทุนบำรุงรักษาโครงการให้คงสภาพน่าอยู่ อาคารและสาธารณูปโภคโครงการขาดบุคลากรดูแล
2. ด้านการจัดเก็บค่าเช่าและการปรับขึ้นค่าเช่า พบว่า การเคหะแห่งชาติไม่สามารถปรับค่าเช่าได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากขาดระบบการขึ้นค่าเช่า ขาดความสัมพันธ์อันดีกับผู้อยู่อาศัย การจัดเก็บค่าเช่าโดยการเคหะแห่งชาติไม่สามารถเร่งรัดติดตามหนี้ค้างชำระได้ มาตรการขึ้นค่าเช่าไม่ต่อเนื่อง
3. การติดตามหนี้ค้างชำระ จากการศึกษาพบว่าโครงการที่มีหนี้ค้างชำระสูงส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้รายย่อยที่การเคหะแห่งชาติจัดเก็บหนี้เองหรือจ้างเอกชนจัดเก็บ ปัจจัยที่มีผลต่อการค้างหนี้ค่าเช่า คือ ผู้เช่ามีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในครัวเรือน เช่น ค่าผ่อนชำระหนี้สิน ค่ายารักษาโรค
4. ด้านการบริหารจัดการหนี้ขององค์กร พบว่าการออกไปพบปะผู้เช่า และความถี่ในการออกเอกสารติดตามหนี้ของการเคหะแห่งชาติมีความสัมพันธ์กับการค้างชำระหนี้ และทำให้จำนวนงวดการค้างหนี้ชำระของผู้เช่าแตกต่างกัน โดยกลุ่มผู้เช่าที่เคยพบปะกับเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะมีจำนวนครัวเรือนที่ค้างชำระน้อยกว่ากลุ่มที่ไม่เคยพบกับเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาและการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การศึกษาข้อมูลเอกสาร การคัดเลือกกรณีศึกษา แบบสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าให้แก่การเคหะแห่งชาติในอนาคต

ตารางที่ 5 กรอบแนวคิดงานวิจัย

วัตถุประสงค์	ตัวแปรหลัก	ตัวแปรรอง	วิธีวิจัย	แหล่งข้อมูล	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
1. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน	- การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า - ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน	- นโยบายรัฐบาล - นโยบาย กคช. - การบริหารจัดการ - ข้อดี - ข้อจำกัด - ปัญหาและอุปสรรค	- การวิจัยเอกสาร	- แผนงาน กคช. - เล่มโครงการอาคารเช่า - รายงานประจำปี - งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการอาคารเช่า	- อาคารเช่า กคช. ใน กทม. ปริมณฑลและภูมิภาค
			- การคัดเลือกกรณีศึกษา	- เล่มโครงการอาคารเช่า	- โครงการอาคารเช่า กคช.
			- การสัมภาษณ์	- ผู้บริหาร กคช. - ผู้ปฏิบัติงาน กคช. - องค์กร/หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานอาคารเช่า กคช.	- ตัวแทนผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงาน - สคช./สงป.
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ	- การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า	- นโยบายรัฐบาล - นโยบายระดับหน่วยงาน - การพัฒนาและบริหารจัดการ	- การวิจัยเอกสาร	- เอกสารงานวิจัย - Websiteหน่วยงาน - รายงานประจำปี	- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ - HDB ประเทศสิงคโปร์ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น - HA ประเทศฮ่องกง
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าประสบความสำเร็จ และปัจจัย	- วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและไม่สำเร็จ	- นโยบาย - การพัฒนาและบริหารจัดการ	- การสัมภาษณ์	- ผู้บริหาร กคช. - ผู้มีประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม การศึกษาดูงานด้านการพัฒนาที่อยู่	- ผู้บริหารปัจจุบันที่กำกับดูแลงานอาคารเช่า - ผู้มีประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม

วัตถุประสงค์	ตัวแปรหลัก	ตัวแปรรอง	วิธีวิจัย	แหล่งข้อมูล	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
ที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ				อาศัยของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน - องค์กร/หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานอาคารเช่า กคช.	การศึกษาดูงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ย่องกง - สศช./สงป.
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า	- วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	- การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและผู้อยู่อาศัย	- การวิจัยเอกสาร	- รายงานผลการดำเนินงาน - งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโครงการอาคารเช่า	- อาคารเช่า กคช. ใน กทม. ปริมาณพลและภูมิภาค - ผู้บริหาร กคช.
			- ประชุมกลุ่มย่อย	- ผู้บริหาร กคช. (อดีต/ปัจจุบัน)	- ผู้บริหาร กคช. (อดีต/ปัจจุบัน)

3.2 ระเบียบวิธีวิจัย

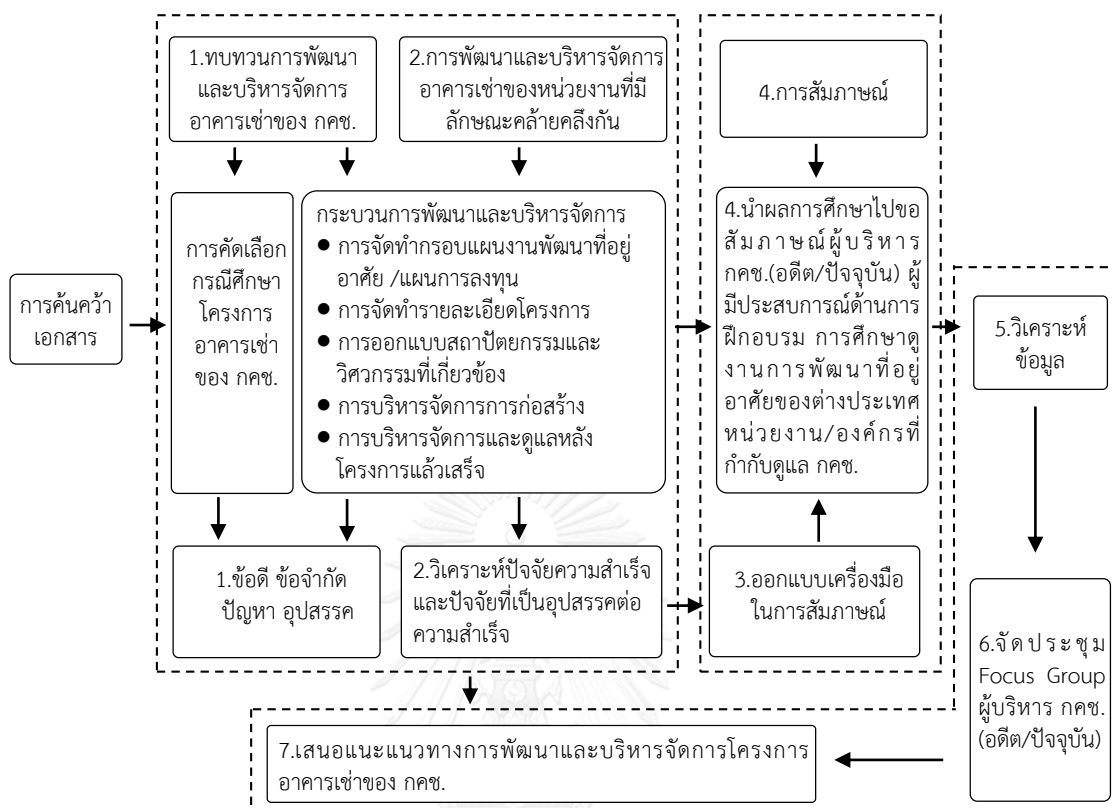
การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ การทบทวนงานวิจัยเรื่องอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน และการดำเนินโครงการอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกับการเคหะแห่งชาติทั้งในและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ตารางที่ 6 ระเบียบวิธีวิจัย

วัตถุประสงค์	ระเบียบวิธี	ประชากร	แหล่งข้อมูล
1. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการ ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน	1. ค้นคว้าเอกสาร	อาคารเช่า กคช.ใน กทม. ปริมาณพล และภูมิภาค	- แผนงาน กคช. - เล่มโครงการอาคารเช่า - รายงานประจำปี - งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโครงการอาคารเช่า
	2. การคัดเลือกกรณีศึกษา	อาคารเช่า กคช.ใน กทม. ปริมาณพล และภูมิภาค	- แผนงาน กคช. - เล่มโครงการอาคารเช่า
	3. จัดทำแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา อุปสรรคของ กคช.	อาคารเช่า กคช.ใน กทม. ปริมาณพล และภูมิภาค	- แผนงาน กคช. - เล่มโครงการอาคารเช่า - รายงานประจำปี - งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโครงการอาคารเช่า
	4. การสัมภาษณ์	อดีตผู้บริหาร กคช. ผู้บริหาร กคช. ผู้ปฏิบัติงาน	- การบริหารจัดการอาคารเช่า

วัตถุประสงค์	ระเบียบวิธี	ประชากร	แหล่งข้อมูล
		องค์กร/หน่วยงานที่กำลังดูแล การดำเนินงานอาคารเช่า กคช.	
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและ บริหารจัดการโครงการอาคาร เช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกันทั้งในและ ต่างประเทศ	1. ค้นคว้าเอกสาร	สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ HBD ประเทศสิงคโปร์ Local Government ประเทศญี่ปุ่น HA ประเทศฮ่องกง	- เอกสารงานวิจัย - Websiteหน่วยงาน - รายงานประจำปี - รายงานการศึกษาดูงาน
	2. จัดทำแนวทางการพัฒนา และบริหารจัดการอาคารเช่า ปัจจัยความสำเร็จ ไม่สำเร็จ	สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ HBD ประเทศสิงคโปร์ Local Government ประเทศญี่ปุ่น HA ประเทศฮ่องกง	- เอกสารงานวิจัย - Websiteหน่วยงาน - รายงานประจำปี - รายงานการศึกษาดูงาน
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ การพัฒนาและบริหารจัดการ โครงการอาคารเช่าประสบ ความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็น อุปสรรคต่อความสำเร็จของ หน่วยงานที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกันทั้งในและ ต่างประเทศ	1. การสัมภาษณ์	ผู้บริหาร กคช. ผู้มีประสบการณ์ด้านการ ฝึกอบรม การศึกษาดูงานด้าน การพัฒนาที่อยู่อาศัยของ หน่วยงานที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกัน องค์กร/หน่วยงานที่กำลังดูแล การดำเนินงานอาคารเช่า กคช.	- ผู้บริหารปัจจุบันที่กำลัง ดูแลงานอาคารเช่า - ผู้มีประสบการณ์ด้านการ ฝึกอบรม การศึกษาดูงาน ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย ประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ฮ่องกง - สศช./สจป.
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางใน การพัฒนาและบริหารจัดการ โครงการอาคารเช่า	1. เอกสาร	อาคารเช่า กคช.ใน กทม. ปริมนทลและภูมิภาค	- รายงานผลการดำเนินงาน - งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการ อาคารเช่า
	2. การประชุมกลุ่มย่อย	ผู้บริหาร กคช.(อดีต/ปัจจุบัน)	- การพัฒนาและบริหาร จัดการโครงการที่เป็น ประโยชน์ต่อองค์กรและผู้ อยู่อาศัย

3.3 ขั้นตอนการวิจัย



แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนการวิจัย

3.4 การวิจัยเชิงเอกสาร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ การทบทวนงานวิจัยเรื่องอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน และการดำเนินโครงการอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกับการเคหะแห่งชาติทั้งในและต่างประเทศ รวม 109 รายการ ดังนี้

1.1) หนังสือ รายงาน และเอกสารที่เผยแพร่ทั่วไป

ตารางที่ 7 เอกสารที่ใช้ในการวิจัย

รายการ	การเคหะแห่งชาติ	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศฮ่องกง
รายงานการวิจัยที่เกี่ยวกับอาคารเช่า	6	6	2	1	1
รายงานประจำปี	33	5	5	-	2
วารสาร	10	-	1	-	-
รายงานการศึกษาดูงาน	-	-	17	10	3
เล่มโครงการอาคารเช่า	5	-	-	-	-

นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล และภาพถ่ายจากทางเว็บไซต์ของการเคหะแห่งชาติ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฮ่องกง อีกจำนวนมาก

3.5 การคัดเลือกกรณีศึกษา

เนื่องจากการดำเนินงานอาคารเช่ามีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ จนถึงปัจจุบัน โดยจากงานวิจัยเรื่องพัฒนาการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ สามารถแบ่งโครงการอาคารเช่าเป็น 4 ยุค คือ ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด ยุคที่ 2 อาคารเช่าใกล้แหล่งงานอุตสาหกรรม ยุคที่ 3 บ้านพักข้าราชการและอาคารรัฐสวัสดิการบนที่ดินราชพัสดุ และยุคที่ 4 อาคารเช่ารัฐสวัสดิการบนที่ดินเทศบาล (พัชรสิดา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557b) ดังนั้นเพื่อให้เห็นถึงบริบทของการดำเนินงานที่ชัดเจนแตกต่างกันในแต่ละยุค จึงได้คัดเลือกกรณีศึกษาเพื่อเป็นตัวแทนโครงการอาคารเช่าในแต่ละยุค โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังตาราง

ตารางที่ 8 เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา

	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4	
กรณีศึกษา	โครงการคลองเตย	โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง	โครงการเคหะชุมชน จ.อุดรธานี (อาคารเช่า)	โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อ.แม่สอด จ.ตาก	โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศ
เกณฑ์การคัดเลือก	เป็นโครงการที่ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย	ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลในการระบุพื้นที่เฉพาะ (ESB)	ข้อมูลครบถ้วน สมบูรณ์ทั้งเอกสารและบุคคล	ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งเอกสารและบุคคล	

3.7 สัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า

1) การสัมภาษณ์ผู้บริหารทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมถึงผู้ปฏิบัติงาน เพื่อศึกษาและทบทวนข้อมูล ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า เนื่องจากการสัมภาษณ์เพื่อศึกษาและทบทวนข้อมูลทั้งอดีตและปัจจุบันทำให้ต้องใช้เวลาในการสัมภาษณ์ไม่ต่ำกว่า 2 ครั้งต่อท่าน และพบอุปสรรคในการสัมภาษณ์เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเป็นผู้ที่เกษียณอายุ และส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บริหารที่มีภารกิจในการปฏิบัติงานทำให้สัมภาษณ์ได้ไม่ต่อเนื่อง ด้านเกณฑ์การพิจารณาการคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์พิจารณาจากช่วงระยะเวลาการดำเนินงาน ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า

ตารางที่ 9 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

เนื้อหา	ผู้ให้สัมภาษณ์
นโยบายการเคหะแห่งชาติ	คุณพรณีนี ณ สงขลา อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ
การดำเนินงานจัดทำโครงการ	คุณมงคล จันทรังษี วิศวกรโครงสร้าง /ผู้เชี่ยวชาญการบริหารทรัพย์สิน พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 9 การเคหะแห่งชาติ
การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย	คุณโกศล ทองนวกคุณ อดีตนักบริหารงานชุมชน ระดับ 8 การเคหะแห่งชาติ
การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	คุณต่อพงศ์ จำจด รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ
การบริหารจัดการโครงการ	คุณรุจิรา นาคาด ผู้อำนวยการฝ่ายสินเชื่อและหนี้ การเคหะแห่งชาติ
การบริหารจัดการทรัพย์สินและอาคารเช่า	คุณบรรมย์เวกษ์ แก้วขวัญ พนักงานจัดการทรัพย์สิน ระดับ 8 ฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่า การเคหะแห่งชาติ

2) หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ การสัมภาษณ์หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ เพื่อศึกษาข้อมูลแนวทางการพิจารณาการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาและการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานภายนอกทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาการสัมภาษณ์

ตารางที่ 10 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

เนื้อหา	ผู้ให้สัมภาษณ์
การพิจารณางบประมาณ	คุณเพ็ญแข จันทร์สว่าง สำนักงบประมาณ
การพิจารณาโครงการ	คุณรวีรัตน์ สฟโชค สำนักงานวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3) การสัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบันซึ่งได้จากการศึกษาเอกสารงานวิชาการที่มีการกล่าวถึงและได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่เนื้อหาทางวิชาการ รวมถึงมีประสบการณ์จากการฝึกอบรม การศึกษาดูงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย จากการสัมภาษณ์พบข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลเนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่มาจากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งอาจจะจดจำรายละเอียดได้ไม่ทั้งหมด

ตารางที่ 11 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ประสบการณ์	ผู้ให้สัมภาษณ์
สถาปนิก นักบริหาร นักวิชาการที่มีบทบาทด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย และมีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับชาติในเรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องเมืองน่าอยู่	ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี บุณศิริ อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
สถาปนิก นักบริหาร นักวิชาการที่มีบทบาทด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย	คุณจำเนียร ดุริยประณีต อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
สถาปนิก นักบริหาร นักวิชาการ ประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเทศญี่ปุ่น	คุณสุมาภรณ์ จงภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน
นักวิชาการ ประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเทศญี่ปุ่น คณะทำงาน JICA	คุณต่อพงศ์ จำจด รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน

4) ผู้ดูแลชุมชนในโครงการอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ เพื่อทราบถึงแนวทางการบริหารจัดการ รวมถึงปัญหา อุปสรรคในโครงการคลองเตย โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะ 2 โครงการเคหะชุมชนจังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อ.แม่สอด จ.ตาก และโครงการบ้านพักข้าราชการ กรมสวัสดิการทหารอากาศ บริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง ส่วนใหญ่เป็นการสัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ประจำอยู่ที่สำนักงานเคหะชุมชน และพบข้อจำกัดของข้อมูลในอดีตเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานรุ่นใหม่ ๆ

ตารางที่ 12 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

เนื้อหา	ผู้ให้สัมภาษณ์
โครงการคลองเตย	คุณทิพวรรณ รัตนะ หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชนบ่อนไก่
โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะ 2	คุณภูมิภัทร ไพโรจน์ภักดิ์ หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชนแหลมฉบัง
โครงการเคหะชุมชนจังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)	คุณประณิตา ธีระปราโมทย์ พนักงานจัดการทรัพย์สิน สำนักงานเคหะชุมชนอุดรธานี
โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อ.แม่สอด จ.ตาก	คุณธนภัท โพธิ์แก้ว พนักงานจัดการทรัพย์สิน สำนักงานเคหะชุมชน กำแพงเพชร
โครงการบ้านพักข้าราชการ กรมสวัสดิการทหารอากาศ บริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง	คุณชิน เอ็มอิม พนักงานจัดการทรัพย์สิน สำนักงานเคหะชุมชนย่อยทุ่ง สองห้อง คุณวิรัตน์ เฟื่องทอง กองอสังหาริมทรัพย์ กรมสวัสดิการทหารอากาศ

3.8 การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

โดยการรวบรวมข้อมูลในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนออดีตผู้บริหาร ผู้บริหาร ปัจจุบันของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องในแต่ละสาขา เพื่อระดมความคิด แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์จากมุมมอง แนวคิดที่หลากหลายจากประสบการณ์ รวมทั้งเพื่อตรวจสอบข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย

- ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่น่าเสนอ
- ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการ อาคารเช่า
- ปัจจัยความสำเร็จของหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
- ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในงานวิจัย

จากการจัดประชุมกลุ่มย่อย พบปัญหา อุปสรรคในเรื่องของระยะเวลา เนื่องจากผู้ร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นอดีตผู้บริหารของการเคหะแห่งชาติ ประกอบกับผู้วิจัยไม่ได้เผื่อในเรื่องของวันในการจัดประชุม เมื่อผู้ร่วมประชุมติดภารกิจกะทันหันทำให้ต้องมีการจัดประชุมกลุ่มย่อย 2 ครั้ง ตารางที่ 13 รายชื่ออดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบันในการประชุมกลุ่มย่อย

เนื้อหา	ผู้ให้สัมภาษณ์
นโยบายการเคหะแห่งชาติ	ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี บวรณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
	คุณศรีศมี ไชยนันท์ อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ
	คุณสุชมาภรณ์ จงภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ
การดำเนินงานจัดทำโครงการ	ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี บวรณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
	คุณสุชมาภรณ์ เตียประเสริฐ อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อดีตผู้ดูแลอาคารเช่ามาตรฐานรอง
	คุณสุชมาภรณ์ จงภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ
การบริหารจัดการ	คุณจุฑาทาภรณ์ ศิริไสยาสน์ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่า การเคหะแห่งชาติ
การเงิน	คุณเมษะกา เหมาคม อดีตเศรษฐกร ฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ

3.8 ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา และบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า แต่เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ศึกษาเป็นข้อมูลในอดีตตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง การเคหะแห่งชาติ ประกอบกับผู้วิจัยมีระยะเวลาการศึกษาและสืบค้นข้อมูลเพียง 1 ปี จึงทำให้มี ข้อจำกัดในการศึกษา ดังนี้

1. เอกสารที่ใช้ในการค้นคว้ามีปริมาณที่มาก เช่น แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคต่างๆ ซึ่งมีอยู่ กระจายตัว ครอบคลุมบางส่วนเกิดการสูญหาย ทำให้ยากต่อการสืบค้น
2. การสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการ โครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ อาจสัมภาษณ์ได้ไม่ครบถ้วน เนื่องจากส่วนใหญ่เกษียณอายุ และจดจำรายละเอียดข้อมูลต่างๆ ได้ไม่ทั้งหมด ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในยุค ปัจจุบันเองก็ไม่สามารถให้ข้อมูลในยุคเก่าๆ ได้เท่าที่ควร
3. ความถูกต้อง แม่นยำของข้อมูล เนื่องจากข้อมูลที่ศึกษาเป็นข้อมูลที่มีมาตั้งแต่อดีตทำให้ การสืบค้น และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถจดจำรายละเอียดข้อมูลได้ทั้งหมด จึงต้อง อาศัยการตรวจสอบหลายครั้ง

บทที่ 4

การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการอาคารเช่าเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่าตั้งแต่ปี 2516 โดยจากงานวิจัยเรื่องพัฒนาการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ยุค คือ ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด ยุคที่ 2 อาคารเช่าใกล้แหล่งงานอุตสาหกรรม ยุคที่ 3 บ้านพักข้าราชการและอาคารรัฐสวัสดิการบนที่ดินราชพัสดุ และยุคที่ 4 อาคารเช่ารัฐสวัสดิการบนที่ดินเทศบาล (พัชรสิธา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557b)

แต่จากศึกษาข้อมูลเอกสารเชิงลึกและการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบันของการเคหะแห่งชาติ พบว่า การดำเนินงานโครงการอาคารเช่าตามช่วงระยะเวลาการดำเนินงาน ทิศทางการพัฒนาประเทศ นโยบายรัฐบาล เป้าหมายการดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมาย สามารถแบ่งประเภทโครงการอาคารเช่าได้ ดังนี้ ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรมและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป และยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป ดำเนินการในช่วง ปี 2516-2524 ประกอบด้วย แผนงานโครงการ 5 ปี ของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 มีเป้าหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสร้างโครงการอาคารเช่า จำนวน 4,062 หน่วย และแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 โดยมีเป้าหมายในการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่ 2,500 บาทลงมาเป็นอันดับแรก ด้วยการสร้างแฟลตประเภทเช่า จำนวน 5,600 หน่วย

ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป ดำเนินการในช่วงปี 2525-2534 ประกอบด้วย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2527-2529 และแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2531-2534 โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในภูมิภาค จำนวน 8,341 หน่วย

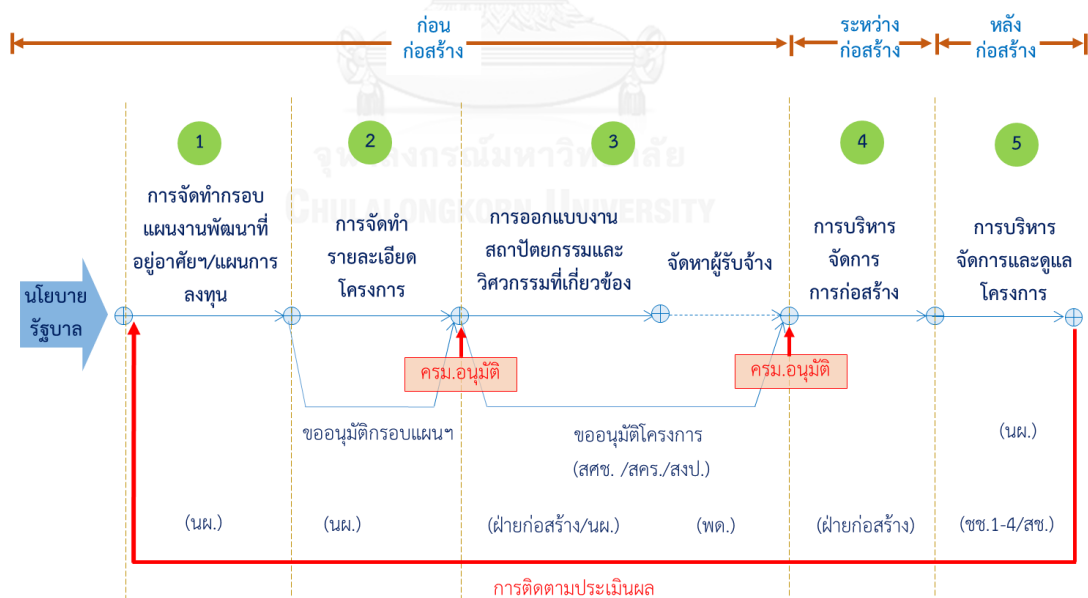
ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป ดำเนินการในช่วงปี 2535-2544 ประกอบด้วย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539 และแผนพัฒนาที่อยู่

อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544 โดยมีเป้าหมายในการกระจายรายได้ กระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เน้นการจัดสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง ด้วยการดำเนินโครงการอาคารเช่าในเขต กทม./ปริมณฑล จำนวน 19,000 หน่วย และภูมิภาค จำนวน 9,000 หน่วย

ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ ดำเนินการในปี 2545 จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วยแผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2546-2549 มีเป้าหมายในการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีบ้านเป็นของตนเองในราคาเท่ากับเช่า ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายในการดำเนินโครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการ ด้วยการดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ/บ้านรัฐสวัสดิการประเภทเช่า จำนวน 4,000 หน่วย

4.1 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

จากการศึกษาการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าทั้ง 4 ยุคข้างต้น พบว่าทั้ง 4 ยุคมีการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าตามนโยบายรัฐบาล และมีแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนหลัก ประกอบด้วย 1)การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน 2)การจัดทำรายละเอียดโครงการ 3)การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง 4)การบริหารจัดการการก่อสร้าง และ5)การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ



* คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) /สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สจร.) /สำนักงานงบประมาณ (สงป.)

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ กคช.

(ที่มา : ดัดแปลงจากแผนการดำเนินงานโครงการ ศาสตร์ราชานปรดี บุณศิริ)

4.2 การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน

4.2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานและเป็นแนวทางในการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐ นโยบายองค์กร

4.2.2 วิธีการจัดทำกรอบแผนงาน

1) การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ สังคมและสถานการณ์ที่อยู่อาศัย

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป ข้าราชการ พนักงานรัฐที่คาดว่าจะมีในช่วงระยะเวลาของแผนดังกล่าว ข้อมูลการกระจายรายได้ โดยวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากงานวิจัย ข้อมูลจากฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย และข้อมูลสถิติจากศูนย์ข้อมูลต่างๆ อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

2) การศึกษาวิเคราะห์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาของแผนงานนโยบายรัฐในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นเค้าโครงของการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของการเคหะแห่งชาติ นโยบายกระทรวงฯ และภารกิจองค์กร

3) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทระดับรายได้ และความสามารถในการจ่ายของกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายตามระดับรายได้ต่างๆ ที่การเคหะแห่งชาติจะทำโครงการรองรับ รวมทั้งการประมาณการเป้าหมายการดำเนินงานรายปี เป็นการประมาณการล่วงหน้าในระยะเวลาการจัดทำแผน ซึ่งจะพิจารณาจากความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายตามระดับรายได้ต่างๆ ความสามารถในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติที่ผ่านมา เป้าหมายการลงทุน แหล่งเงินทุน ซึ่งรายละเอียดการดำเนินงานจะกำหนดไว้ในแผนรายปี

4) กำหนดกรอบแผนงานการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในช่วงของแผน

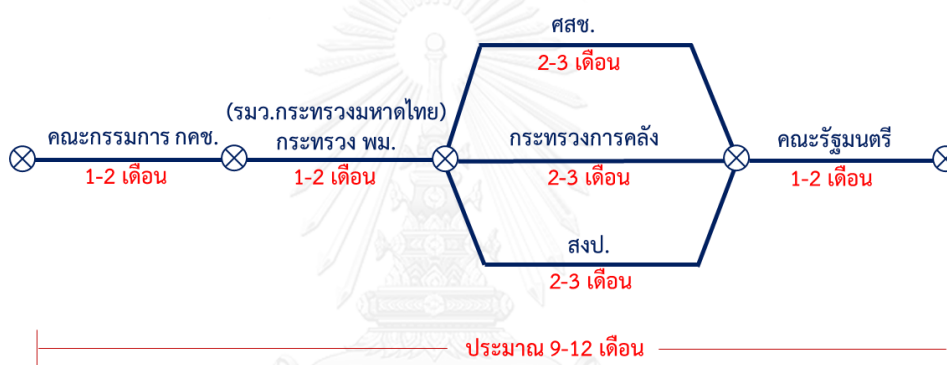
5) การประมาณการงบประมาณในการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในช่วงของแผนงาน และการวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ บุคลากรที่มีอยู่ ปริมาณที่ดิน เงินทุน

4.2.3 การขออนุมัติกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน

การขออนุมัติกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย มีขั้นตอนการขออนุมัติ 6 ขั้นตอน ได้แก่

1) การขออนุมัติคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมและเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 1-2 เดือน

- 2) การขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พิจารณาความเหมาะสมและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 1-2 เดือน
- 3) การขออนุมัติคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณารายละเอียด ความเป็นไปได้ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 2-3 เดือน
- 4) การขออนุมัติกระทรวงการคลัง พิจารณารายละเอียดความเป็นไปได้ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 2-3 เดือน
- 5) การขออนุมัติสำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียด ความเป็นไปได้และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 2-3 เดือน
- 6) การขออนุมัติคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ ซึ่งระยะเวลาในการขออนุมัติโครงการใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 1-2 เดือน (พลโท ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค, 2527)



แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนการขออนุมัติแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

(ที่มา : ดัดแปลงโดยผู้วิจัย)

4.2.4 การจัดทำกรอบแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนประเภทเช่าของการเคหะแห่งชาติในแต่ละยุค

4.2.4.1 ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524

1) แผนงานโครงการ 5 ปี ของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523

(1) บริบทแวดล้อม

เศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2516 ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2516 ประเทศไทยต้องใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวด โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 11 และเศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัวในปี 2518 โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายเงินผันและส่งเสริมธุรกิจด้านการก่อสร้างทำให้ธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเริ่มฟื้นตัวและขยายตัว ในขณะที่สถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยในช่วงนี้

มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน ส่งผลให้การจ้างงานขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะเขตนครหลวง เกิดการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากทุกภูมิภาคทั่วประเทศเข้ามาทำงานทำในเขตนครหลวง จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เมืองขยายตัวอย่างขาดการวางแผน เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ แหล่งเสื่อมโทรมขยายตัวเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยแหล่งเสื่อมโทรมที่ใหญ่ที่สุดคือที่คลองเตย และจากการศึกษาของ Litchfield Whiting Borne ซึ่งทำการศึกษาเพื่อวางผังเมืองกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2503 ได้ประมาณการว่าเขตกรุงเทพมหานคร จะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยถึง 110,000 หน่วยในปี 2515 และจะมีความขาดแคลนเพิ่มขึ้น 170,000 หน่วยในอีก 10 ปีข้างหน้า ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งรายได้ครอบครัวละ 1,500 บาทต่อเดือน จำนวนสูงถึง 60,000 ครอบครัว (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(2) นโยบายรัฐบาล

ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2516-2519) มีนโยบายด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยโดยการส่งเสริมและสร้างให้มีที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนโดยสอดคล้องกับระดับรายได้ของประชากรและทรัพยากรของรัฐ โดยกำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติผังเมืองและให้มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่แน่นอนเป็นแผนระยะยาวครอบคลุมทั้งประเทศ โดยกำหนดให้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกด้าน และกำหนดเป้าหมายที่จะทำการปรับปรุงชุมชนแออัด 30,000 หน่วย ก่อสร้างแฟลต 5,856 หน่วย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในปี 2518 รัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างเคหะสำหรับประชาชนให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 20,000 หน่วย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และเป็นการสร้างงานด้านการก่อสร้างให้ประชาชนมีงานทำเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก และช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างด้วย โดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515) แต่ในปี 2521 การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องปรับปรุงแผนใหม่ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบกับรัฐไม่สามารถให้เงินอุดหนุนเป็นจำนวนมาก เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่สะสมมาเป็นเวลานานในอดีตให้หมดสิ้นไปภายใน 5 ปี โดยมุ่งเน้นที่จะจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นลำดับแรก ซึ่งกำหนดการจัดสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 120,000 หน่วย เป็นโครงการอาคารเช่า จำนวน 4,062 หน่วย ในระยะเวลา 5 ปี จาก พ.ศ. 2519-2523 สำหรับผู้มีรายได้น้อย

ครัวเรือนต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น โดยการเคหะแห่งชาติแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามระดับรายได้ครัวเรือน ซึ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท (การเคหะแห่งชาติ, 2525c) คือ

ตารางที่ 16 ระดับรายได้ครัวเรือนของกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)
ประเภท ก	ไม่เกิน 1,500
ประเภท ข	1,500 – 3,000
ประเภท ค	3,000 – 5,000

(4) นโยบายการจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติได้รับโอนที่ดินจากหน่วยงานเดิม รวมจำนวน 3,105.43 ไร่ เป็นที่ดินรับโอนพร้อมสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 1,413.7 ไร่ และที่ดินเปล่า จำนวน 1,691.73 ไร่ นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังได้กำหนดที่จะจัดหาที่ดินด้วยวิธีการที่หลากหลาย อาทิ อาศัยตาม พรบ.ผังเมือง เวนคืนที่ดิน ขอใช้ที่ดินจากหน่วยงานราชการ ร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานท้องถิ่นในการกำหนดผังเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การจัดซื้อที่ดิน ซึ่งการเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินได้จำนวน 9,696 ไร่ ในส่วนของการจัดทำโครงการอาคารเช่าใช้ที่ดินของราชการที่ว่างเปล่า หรือเป็นแหล่งเสื่อมโทรม หรือยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า รวมทั้งการขอเช่าจากองค์การ เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การทำเรือแห่งประเทศไทยมาจัดทำโครงการ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

การเคหะแห่งชาติกำหนดที่จะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 120,000 หน่วย สำหรับโครงการอาคารเช่ามีเป้าหมายการก่อสร้างรวม 4,062 หน่วยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยจากผลการดำเนินงานตามแผน การเคหะแห่งชาติจะต้องจัดสร้างที่อยู่อาศัย 42,000 หน่วย แต่การเคหะแห่งชาติสามารถเสนอโครงการได้เพียง 37,010 หน่วย

(6) แหล่งเงินทุน

การเคหะชาติมีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณรัฐ และใช้เงินกู้จากกระทรวงการคลัง สำหรับการก่อสร้างโครงการที่ผูกพันมาจากหน่วยงานเดิม ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 1,000 ล้านบาท โดยให้การเคหะชาติออกพันธบัตรจำนวน 1,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 5.5% ระยะเวลา 10 ปี เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินงาน รัฐจะตั้งงบประมาณชดเชยให้การเคหะแห่งชาติเป็นรายปี รวม 10 ปี ๆ ละ 100 ล้านบาท พร้อมอุดหนุนค่าดอกเบี้ยให้การเคหะแห่งชาติ เป็นเวลา 2 ปี ๆ ละ 55 ล้านบาท รวมถึงการกู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศ อาทิ ธนาคารออมสิน ธนาคารไทยพาณิชย์ เป็นต้น สำหรับโครงการประเภท

เช่ารัฐอุดหนุน 100% ของเงินลงทุน เงินลงทุน 70,000 บาท/หน่วย โดยคิดอัตราดอกเบี้ยในการผ่อนชำระ 6% (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(7) รูปแบบโครงการ

จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่าและเช่าซื้อสำหรับทุกกลุ่มรายได้ ก่อสร้างเป็นแฟลต 5 ชั้น บ้านแถว บ้านแฝด บ้านเดี่ยว

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการห้วยขวาง ระยะ 3 จำนวน 1,600 หน่วย โครงการห้วยขวาง ระยะ 4 จำนวน 160 หน่วย โครงการบ่อนไก่ ระยะ 1 จำนวน 552 หน่วย โครงการบ่อนไก่ ระยะ 2 จำนวน 1,200 หน่วย แฟลตพิเศษและร้านค้าดินแดง จำนวน 826 หน่วย โครงการคลองเตย 1 ระยะ 1 จำนวน 1,126 หน่วย โครงการนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ระยะที่ 1 จำนวน 916 หน่วย และโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ระยะที่ 2 จำนวน 540 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2519)



ภาพที่ 1 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนงานโครงการ 5 ปี (ปี 2519-2523)

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้งทำให้การเคหะแห่งชาติต้องปรับแผนการดำเนินงานตามนโยบายที่เปลี่ยนไป จึงทำให้ไม่สามารถวางแผนกำลังคน และแผนการเงินที่แน่นอนได้ และเนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีการควบคุมการดำเนินงานหลายขั้นตอน การกำหนดเป้าหมายไว้สูงเกินกว่าขีดความสามารถในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ทำให้ก่อสร้างไม่ได้ตามเป้าหมาย

2) แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525

(1) บริบทแวดล้อม

เศรษฐกิจของประเทศยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องในปี 2519 โดย GDP ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.9% การที่ไทยมีอัตราการขยายตัวสูงส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ธุรกิจจัดสรรที่ดินเฟื่องฟูและขยายตัวมาก ในปี 2522 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยเกิดภาวะอัตราเงินเฟ้อสูงถึงเกือบร้อยละ 20 เกิดปัญหาเงินออมในประเทศ ขาดดุลการค้า ดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง ภาวะหนี้สินเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาด้วยการออก พรบ.

ประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และจากการพัฒนาประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้สร้างสมปัญหาด้านสภาวะแวดล้อมทางสังคมและความแออัดในเมือง การเติบโตของชุมชนเมืองขาดความสมดุล การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานทำให้แหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้านความต้องการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติได้คาดการณ์ว่าการขยายตัวของประชากรประกอบกับการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยเดิมจะทำให้มีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสูงถึง 240,907 หน่วย ถึงแม้เอกชนจะสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น 166,458 หน่วย แต่ก็ยังคงมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยไม่น้อยกว่า 70,000 หน่วย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(2) นโยบายรัฐบาล

ผลจากการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาส่งผลให้กรุงเทพมหานครขยายตัวอย่างรวดเร็ว กลายเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และมีแหล่งเสื่อมโทรมจำนวนมาก ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จึงมีนโยบายที่จะกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค 9 เมือง ได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา อุบลราชธานี เชียงใหม่ พิษณุโลก สงขลา (หาดใหญ่) ภูเก็ต และชลบุรี เพื่อลดทอนจำนวนประชากรที่อพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันก็ได้มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม ให้มีการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมือง ให้มีการป้องกันการเกิดแหล่งเสื่อมโทรม จัดแหล่งเสื่อมโทรมและสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นทดแทนในพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

นโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเร่งดำเนินการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองแล้วจัดสร้างแฟลตให้แก่ผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านั้น และผู้มีรายได้ประเภท ก (รายได้ไม่เกินครอบครัวละ 2,500 บาทต่อเดือน) ก่อนเป็นลำดับแรก ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นผู้มีปัญหาในสังคมควรได้รับความช่วยเหลือเป็นการด่วน เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ และเพื่อลดภาระรายจ่ายทางสังคมของประเทศด้วย โดยรัฐมุ่งที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นอันดับแรก (การเคหะแห่งชาติ, 2525a) ต่อมาปี 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้ง โดยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศนโยบายที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายการจัดบริการทางสังคม การจัดให้มีที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ทั้งในเมืองและชนบทให้มีลักษณะสมบูรณ์ในตัวเอง

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล การเคหะแห่งชาติได้ยึดหลักการและนโยบายที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ให้ความสำคัญในการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อจัดสร้างแฟลตขึ้นสำหรับเพื่อเช่าและให้ความสำคัญในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยแก่ครอบครัวผู้มีรายได้ต่ำกว่า 2,500 บาท

ต่อเดือน 2) พิจารณาความเป็นไปได้ทางการเงินเป็นข้อกำหนดจำนวนที่จะจัดสร้างให้อยู่ในวงเงินงบประมาณ 1,500 ล้านบาท และ 3) จัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายแบบผสม คือ ให้มีทั้งอาคารแฟลต การก่อสร้างแบบสร้างบางส่วนต่อเติมได้ (Sites & Service) และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม นอกจากนี้ยังได้เริ่มแนวคิด Cross Subsidy เพื่อให้มีการอุดหนุนกันระหว่างภายในโครงการเพื่อนำรายได้มาอุดหนุนการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ การดำเนินงานด้านอาคารเช่าที่กำหนดกลุ่มเป้าหมาย แบ่งตามระดับรายได้ สำหรับระดับรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 2,500 บาทต่อเดือน สามารถดำเนินการโครงการอาคารเช่าประเภทแฟลต และสามารถกำหนดอัตราค่าเช่าตามความสามารถในการจ่ายให้พอกับค่าใช้จ่ายในการดูแลชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

ตารางที่ 17 ระดับรายได้ครัวเรือนของกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)
ประเภท ก	ไม่เกิน 2,500
ประเภท ข	2,500 – 4,000
ประเภท ค	4,000 – 6,000
ประเภท ง	6,000 ขึ้นไป

(4) นโยบายการจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติได้จัดซื้อที่ดินในภูมิภาค 8 จังหวัดๆ ละ 50 ไร่ และซื้อที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มประมาณ 750 ไร่ ตามแผนงานนี้การเคหะแห่งชาติได้กำหนดหลักการจัดหาที่ดินไว้โดยพยายามที่จะใช้ที่ดินของราชการที่ว่างเปล่า การขอเช่าที่ดินจากส่วนราชการ กรณีโครงการอาคารเช่าต่างจังหวัด ได้รับความร่วมมือจากจังหวัดต่างๆ ในการจัดหาที่ดินให้

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

เป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งหมดระหว่างปี 2522-2525 จำนวน 41,761 หน่วย โดยเป็นการสร้างแฟลตประเภทเช่า จำนวน 5,596 หน่วย แบ่งเป็นอาคารแฟลตเช่าในกรุงเทพมหานคร จำนวน 4,796 หน่วย และอาคารเช่าในภูมิภาค จำนวน 800 หน่วย การสร้างอาคารแบบ Sites & Service จำนวน 32,642 หน่วย แบ่งเป็นในกรุงเทพมหานคร จำนวน 24,242 หน่วย และในเขตภูมิภาค 8,400 หน่วย และโครงการหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 3,523 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2525a)

(6) แหล่งเงินทุน

การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติจำนวน 4,746 ล้านบาท ประกอบด้วย 1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 1,707.16 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินต้น จำนวน 1,500 ล้านบาท และ

ดอกเบี้ย จำนวน 207.16 ล้านบาท โดยการเคหะแห่งชาติจะต้องกู้เงินมาจากแหล่งอื่นก่อนและรัฐบาลจะตั้งงบประมาณชดเชยเป็นเวลา 4 ปี 2)เงินกู้ต่างประเทศ จำนวน 2,336.4 ล้านบาท และ3) เงินกู้สถาบันการเงินในประเทศ สำหรับการก่อสร้างอาคารแฝดประเภทเช่า รัฐบาลอุดหนุน 100% หรือหน่วยละ 100,000 บาท จำนวน 5,596 หน่วย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 599.6 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเงินที่รัฐอุดหนุน 37% ของเงินอุดหนุนทั้งหมด

(7) รูปแบบโครงการ

มี 3 รูปแบบ จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนในลักษณะ Core house เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เนื่องจากสามารถผ่อนชำระได้ และสามารถต่อเติมในภายหลังเมื่อมีความจำเป็นหรือมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น โครงการทุ่งสองห้อง โครงการลาดกระบัง แนวคิดจัดทำเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีแหล่งงาน ส่วนบริการชุมชนและองค์ประกอบเมืองที่ครบถ้วน รวมถึงมีที่อยู่อาศัยสำหรับทุกระดับรายได้ เช่น โครงการบางพลี และอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ เป็นลักษณะแฝด 5 ชั้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการดินแดง 4 (กองขยะ) ระยะที่ 1 จำนวน 972 หน่วย
โครงการดินแดง 4 ระยะที่ 2 จำนวน 674 หน่วย โครงการทุ่งสองห้อง (เสริม) จำนวน 1,078 หน่วย
โครงการนคร จำนวน 560 หน่วย โครงการคลองเตย ระยะ 3 (บริเวณ 1) จำนวน 1,512 หน่วย
โครงการอาคารเช่าในต่างจังหวัด อาทิ พิษณุโลก 73 หน่วย ลำปาง 52 หน่วย นครนายก 70 หน่วย
แม่ฮ่องสอน 62 หน่วย ยะลา 60 หน่วย ร้อยเอ็ด 60 หน่วย (ในช่วงของแผนการเคหะแห่งชาติ ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการพัฒนาโครงการอาคารเช่าเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น)



ภาพที่ 2 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2522-2525

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลต่อการจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำให้เสียเวลาในการขออนุมัติโครงการใหม่ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.2.4.2 ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรมและผู้มีรายได้น้อย
ทั่วไป พ.ศ.2525-2534

1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2527-2529

(1) นโยบายรัฐบาล

เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัวเป็นผลมาจากการลดค่าเงินบาท ทำให้ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดน้อยลง นอกจากนี้รัฐบาลได้ใช้นโยบายการเงินและการคลังที่เข้มงวด ธุรกิจที่อยู่อาศัยเริ่มฟื้นตัวเนื่องจากสถาบันการเงินเริ่มมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยเริ่มลดลง แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูง ด้านสถานการณ์ที่อยู่อาศัยหลังจากเกิดปัญหาเศรษฐกิจ ประกอบกับนโยบายควบคุมการปล่อยสินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการขาดเงินทุนหมุนเวียน ต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชะลอตัวอย่างมาก ตลาดที่อยู่อาศัยซบเซา และจากนโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ที่มุ่งเน้นการกระจายความเจริญจากกรุงเทพมหานครไปยังเมืองหลักในภูมิภาค ส่งผลให้ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.5 ต่อปี ขณะที่ประชากรในเขตเมืองภูมิภาค มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.9 ต่อปี โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยว่าจะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสูงถึง 743,998 หน่วย เป็นความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 148,687 หน่วย ในเขตเมืองในภูมิภาค จำนวน 84,728 หน่วย และความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในชนบท จำนวน 510,586 หน่วย ในจำนวนนี้เป็นความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า Percentile ที่ 50 ประมาณ 117,000 หน่วย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(2) นโยบายรัฐบาล

แนวคิดหลักด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 คือการก้าวสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม โดยการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน และสืบสานการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค และการปรับปรุงฟื้นฟูกรุงเทพมหานคร เร่งรัดการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยขึ้นภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมี นายวาทัญญู ณ ถลาง เป็นประธาน การเคหะแห่งชาติ เป็นเลขานุการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ พิจารณาความต้องการและเป้าหมายในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประเมินขีดความสามารถทั้งภาครัฐและเอกชน เสนอแนะแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ศึกษาริธีแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเฉพาะหน้า เนื่องจากในช่วงนี้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ นโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐจึงมุ่งเน้นที่จะจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้

ปานกลาง โดยรัฐจะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค ทั้งภายในและภายนอกโครงการเท่านั้น รัฐมีแนวคิดที่ว่าที่อยู่อาศัยเป็นการบริการทางสังคม จึงมีนโยบายจะพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งในเมืองและชนบท ในลักษณะชุมชนที่สมบูรณ์ในตัวเอง และมีนโยบายที่จะกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคเพื่อชะลอการอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติพบข้อจำกัดในด้านนโยบายที่ต้องการเงินอุดหนุนจำนวนมากจากภาครัฐเพื่อยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เมื่อประเทศประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณที่การเคหะแห่งชาติได้รับจากรัฐไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ไม่สามารถผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ขณะเดียวกันการที่รัฐให้การอุดหนุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนกลุ่มรายได้ โดยผู้มีรายได้น้อยขายสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐให้ผู้อื่น ดังนั้นแนวโน้มนโยบายในการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในปี 2525-2529 จึงมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง ลดการอุดหนุนของภาครัฐ โดยรัฐจะอุดหนุนค่าก่อสร้างเฉพาะระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น โดยนโยบายในการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ (การเคหะแห่งชาติ, 2525c) ประกอบด้วย

- การเคหะแห่งชาติจะพัฒนาที่อยู่อาศัยในนครหลวง ซึ่งยังมีอัตราการขยายตัวและความต้องการที่อยู่อาศัยสูง โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้มีรายได้น้อยและการปรับปรุงชุมชนแออัด

- การขยายการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปในเมืองต่างๆ ในภูมิภาค (โครงการเคหะภูมิภาค) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง ตลอดจนเมืองอื่นๆ ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยสูง

- การเคหะแห่งชาติจะจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมในเคหะชุมชนที่จะจัดสร้างขึ้นทุกแห่ง โดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น การนิคมอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

- การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยประเภทเช่า เฉพาะที่รัฐมีนโยบายมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการเป็นกรณีพิเศษในลักษณะของรัฐสวัสดิการเท่านั้น

- การปรับปรุงอัตราค่าเช่าในอาคารประเภทเช่าให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ

การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย จะพิจารณาจากระดับรายได้รวมของครัวเรือนเป็นหลัก ซึ่งกำหนดโดยระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์จะอยู่คงที่ แต่ระดับรายได้ของแต่ละกลุ่มเป้าหมายจะเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ตามลักษณะการกระจายรายได้ของครัวเรือน

ตารางที่ 18 ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)	
	กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	ภูมิภาค
ประเภท ก	3,000 - 4,000	2,500 - 3,000
ประเภท ข	4,001 - 5,000	3,100 - 3,500
ประเภท ค	5,001 - 7,000	3,501 - 4,500
ประเภท ง	7,001 - 9,000	4,501 - 6,000
ประเภท จ	9,000 ขึ้นไป	6,500 ขึ้นไป

(4) การจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนโยบายที่จะดำเนินการสะสมที่ดินให้เพียงพอกับการดำเนินงานโดยการจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตผังเมืองหรือมีแนวโน้มการขยายตัวของเมืองบริเวณที่สามารถรับบริการสาธารณูปโภค ใกล้แหล่งงาน โดยจะจัดซื้อที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวม 306.6 ไร่ และจัดซื้อที่ดินในเขตภูมิภาค 516.03 ไร่ รวมทั้งขอใช้ที่ดินราชพัสดุเพื่อจัดทำโครงการ รวม 27 ไร่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

การเคหะแห่งชาติกำหนดที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในลักษณะการพัฒนาเคหะชุมชนในระดับรายได้ต่างๆ ทั้งในเขตนครหลวงและภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 50,000 หน่วย โครงการเคหะภูมิภาค จำนวน 7,500 หน่วย โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด จำนวน 30,000 หน่วย โครงการเคหะข้าราชการ จำนวน 16,500 หน่วย และโครงการพิเศษ จำนวน 1,240 หน่วย

(6) แหล่งเงินทุน

วงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผน ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 938 ล้านบาท เงินกู้ ADB 2 จำนวน 945.05 ล้านบาท เงินกู้สถาบันการเงินภายในประเทศ และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสวีเดนจำนวน 13.25 ล้านบาท รวมเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น 5,100 ล้านบาท สำหรับโครงการอาคารเช่ารัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 34 ในเขตภูมิภาค ร้อยละ 36 ในขณะที่การเคหะแห่งชาติอุดหนุนค่าก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 8 และในเขตภูมิภาค ร้อยละ 9 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(7) รูปแบบอาคาร

มีทั้งบ้านเดี่ยว บ้านแฝด เรือนแถวและแฟลต แบบบ้านเป็นอาคารที่สร้างเสร็จพร้อมอยู่

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการคลองเตย โครงการทุ่งสองห้อง (เสริม) โครงการอาคารเช่า
ในที่ดินราชพัสดุทั่วประเทศ โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการกองทัพบก กองทัพเรือ และ
กองทัพอากาศ



ภาพที่ 3 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2527-2529

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การขออนุมัติแผนใช้ระยะเวลานาน ตั้งแต่ 1-3 ปี เนื่องจากต้องผ่าน
กระบวนการพิจารณาหลายขั้นตอน กรณีการเคหะแห่งชาติจัดทำแผนฯ 2525-2529 ตั้งแต่ปี 2524
แต่ได้รับอนุมัติในปี 2527 ทำให้ต้องเปลี่ยนเป็นแผนฯ 2527-2529

2) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2531-2534

(1) บริบทแวดล้อม

การที่รัฐบาลใช้นโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวด และการเปลี่ยน
แหล่งระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเริ่มฟื้นตัว
โดยในช่วงนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ต่อปี
อุตสาหกรรมการผลิตของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก รัฐบาลมีนโยบายกระตุ้นให้ภาคเอกชน
เข้าไปลงทุนระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ทำให้เกิดการกู้ยืมและพึ่งพาเงินตราจากต่างประเทศเป็นหลัก
ในด้านสถานการณ์ที่อยู่อาศัยจากการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาการ
จัดสร้างที่อยู่อาศัยมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากจากจำนวน 441,194 หน่วย เป็น 823,254 หน่วย เป็นการ
เพิ่มขึ้นในภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งจากการดำเนินการของธุรกิจจัดสรรหรือการสร้างขึ้นเอง ที่อยู่
อาศัยของรัฐแม้จะเพิ่มขึ้นมากแต่ก็ยังเป็นอัตราส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับผลผลิตทั้งหมด และจากการคาด
ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เฉพาะใน
เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีความต้องการที่อยู่อาศัยสูงถึง 250,000 หน่วย ในจำนวนนี้
คาดว่าประมาณ 80,000 ครอบครัว ซึ่งเป็นประชากรผู้มีรายได้ต่ำไม่สามารถพึ่งพาการผลิตที่อยู่

อาศัยในตลาดเอกชนได้ แม้รัฐบาลจะสนับสนุนภาคเอกชนให้ผลิตที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นโดยการลดมาตรฐานและส่งเสริมระบบการเงินในตลาด (การเคหะแห่งชาติ, 2530)

(2) นโยบายรัฐบาล

ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน กำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มเติมจากการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านที่อยู่อาศัยโดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเมือง ให้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย 22,000 หน่วย และปรับปรุงชุมชนแออัด 20,000 หน่วย ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่วนในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (ESB) กำหนดให้มีการพัฒนาเคหะชุมชน โดยรัฐให้การส่งเสริมเอกชนในการพัฒนา ส่วนรัฐจะดำเนินการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคหลัก รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งการวางผังเมืองและกำกับดูแลให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การพัฒนาเมืองและชุมชนสอดคล้องกับผังเมือง นโยบายช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้านที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนแออัด รวมทั้งจัดเคหะสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อยทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน โดยส่งเสริมให้การเคหะแห่งชาติร่วมทุนกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการให้บริการชุมชน ขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้เอกชนสร้างบ้านสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเพิ่มขึ้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

เพื่อให้นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติสอดคล้องกับแนวนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และนโยบายรัฐบาล การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย (ไม่เกิน 4,000 บาทต่อครอบครัว) เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติเต็มจำนวนในการสร้างอาคารเช่าราคาถูก การโยกย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติจะให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานท้องถิ่นในการปรับปรุงสภาพชุมชนทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปด้วย ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย 4,000-6,500 บาทต่อเดือน การเคหะแห่งชาติจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเหล่านี้โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนบางส่วนในรูปของสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของเงินลงทุนทั้งหมด การสนับสนุนโครงการพัฒนาของรัฐ การเคหะแห่งชาติจะให้การสนับสนุนในด้านการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โครงการนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้โครงการพัฒนาของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้โครงการของการเคหะแห่งชาติจะต้องอยู่บนหลักการเรียกทุนคืนที่คุ้มกับรายจ่าย (การเคหะแห่งชาติ, 2529)

การเคหะแห่งชาติ ได้จำแนกกลุ่มประชากรเป้าหมายออกเป็น 5 ประเภทโดย 3 ประเภทแรก คือ ก ข ค เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ยของประชากร

ทั้งหมด และประเภท ง และ จ เป็นกลุ่มรายได้ปานกลาง โดยการเคหะแห่งชาติคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของประชากรเป็นหลัก

ตารางที่ 19 ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)	
	กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	ภูมิภาค
ประเภท ก	4,000 -6,500	3,500 -4,500
ประเภท ข	6,501 -8,500	4,501 -6,000
ประเภท ค	8,501 -12,000	6,001 -7,500
ประเภท ง	12,001 -19,500	7,501 -11,000
ประเภท จ	19,500 ขึ้นไป	11,000 ขึ้นไป

(4) การจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติวางแผนจะพัฒนาโครงการจากที่ดินเดิมของการเคหะแห่งชาติ จำนวน 550 ไร่ และจัดหาที่ดินเพิ่มเติม จำนวน 2,200 ไร่ โดยเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 1,750 ไร่ ในเมืองภูมิภาค จำนวน 450 ไร่

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

จำนวน 59,591 หน่วย โดยแบ่งเป็นโครงการเคหะชุมชนในกรุงเทพมหานคร จำนวน 22,000 หน่วย โครงการเคหะชุมชนภูมิภาค จำนวน 5,000 หน่วย โครงการร่วมทุนกับภาคเอกชน จำนวน 3,500 หน่วย โครงการพิเศษและบริการชุมชน จำนวน 2,750 หน่วย โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จำนวน 8,341 หน่วย ที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ในเมือง จำนวน 16,000 หน่วย และที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ในเมืองอาคารเช่า จำนวน 2,000 หน่วย

(6) แหล่งเงินทุน

รัฐมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติยกเลิกการกู้เงินจากต่างประเทศ ให้ใช้แหล่งเงินภายในประเทศ วงเงินที่การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติ คือ 6,901 ล้านบาท มีแหล่งเงินทุนประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน 1,871 ล้านบาท เงินยืมรัฐ 120 ล้านบาท และเงินกู้ภายในประเทศ จำนวน 2,843 ล้านบาท (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(7) รูปแบบโครงการ

การเคหะแห่งชาติจะก่อสร้างบ้านเสร็จสมบูรณ์ และยกเลิกการคิดราคาแบบ Cross Subsidy และใช้วิธีการคิดราคาขายแบ่งระดับราคาตามที่ตั้งของที่ดิน และมีการวางมาตรฐานของโครงการ และองค์ประกอบชุมชน แบ่งตามขนาดของชุมชน และมีการจัดทำมาตรฐานของที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการอยู่อาศัยและประโยชน์ใช้สอย โดยรูปแบบอาคารที่ก่อสร้างมีทั้งอาคารแฝด 5 ชั้น บ้านเรือนแถว บ้านแฝด บ้านเดี่ยว

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการคลองเตย โครงการดินแดง 4 โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่
แหลมฉบัง โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด



ภาพที่ 4 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2531-2534

(9) ปัญหาและอุปสรรค

ขาดการบูรณาการแผนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ การนิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของแผนการก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติไม่สัมพันธ์กับแผนการก่อสร้างการนิคมอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดหน่วยว่างจำนวนมากในระยะแรกที่โครงการของการเคหะแห่งชาติก่อสร้างแล้วเสร็จ รวมถึงการวิเคราะห์ทำเลที่ตั้งโครงการที่เหมาะสม บางครั้งต้องพิจารณาระหว่างใกล้แหล่งงานหรือสุขภาวะของผู้อยู่อาศัย เช่นกรณีโครงการเคหะชุมชนมาบตาพุดที่ตั้งโครงการอยู่ใกล้แหล่งงาน ซึ่งทำให้ประสบปัญหามลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรม เป็นต้น (ภาวิณี ธีรสวัสดิ์, 2559a)

4.2.4.3 ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544

1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539

(1) บริบทแวดล้อม

เศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี แต่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคมหานครและปริมณฑล บริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการพื้นฐานทางสังคมเพิ่มมากขึ้น การขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ส่งผลต่อราคาที่ดินที่สูงขึ้น แต่ภาคเอกชนก็ยังมีความต้องการที่ดินอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเองก็มีนโยบายกระตุ้นตลาดที่อยู่อาศัย การคาดการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงนี้ จากการสำรวจของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ปี 2535 พบว่าประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร 8.5 ล้านคน มีที่อยู่อาศัย 1.5 ล้านหน่วย เป็นที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ร้อยละ 79 และเป็นที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ ร้อยละ 5 มีชุมชนแออัด จำนวน 192,000 หลังคาเรือน คิดเป็น 267,000 ครอบครัว ในจำนวนนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย จำนวน 65,000 ครัวเรือน การเคหะแห่งชาติได้นำแบบจำลองการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยของ Norconsult International มาทำการคาดการณ์ประชากร โดยพิจารณาจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน แยก

ตามประเภทรายได้ และความสามารถในการผ่อนชำระ โดยจากการคาดการณ์พบว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 376,520 หน่วย มีความต้องการที่อยู่อาศัยในเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ 750,000 หน่วย และมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ 43,776 หน่วย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(2) นโยบายรัฐบาล

มุ่งเน้นการกระจายรายได้ เร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยคือการเชื่อมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกับกรุงเทพมหานครเพื่อกระจายความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญในภูมิภาค ยกกระดับชีวิตในชนบท โดยมีเป้าหมายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 112,000 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 65,000 หน่วย ในเขตภูมิภาค จำนวน 47,000 หน่วย และกำหนดที่จะปรับปรุงชุมชนแออัด จำนวน 80,000 หน่วย แบ่งเป็นเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 73,000 หน่วย เขตภูมิภาค จำนวน 7,000 หน่วย โดยใช้ผังเมืองนำการพัฒนาที่อยู่อาศัย กระจายอำนาจจัดสรรให้ท้องถิ่น ด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยของรัฐ มีนโยบายที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองด้านที่อยู่อาศัย พัฒนาบริการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ตลอดจนบริการสาธารณสุขมูลฐาน และสาธารณสุขการที่เกี่ยวข้องให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสม การสนับสนุนการกระจายการลงทุนของภาคเอกชนในภูมิภาค เร่งรัดแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกริเริ่มให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง การควบคุมอาคาร การจัดการด้านผังเมืองอย่างเป็นระบบเพื่อจัดระเบียบการขยายตัวของชุมชนและป้องกันการเกิดชุมชนแออัด เร่งยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

แนวทางการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติได้เสนอร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีแนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ประกอบด้วย

- การพัฒนาบริการพื้นฐานในชุมชน ด้วยการฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยเพื่อยกระดับมาตรฐานการอยู่อาศัย
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันการเงินเพิ่มสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย
- สนับสนุนให้จัดทำบ้านสวัสดิการคนงาน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยของคนงาน โรงงานอุตสาหกรรม

▪ สร้างโอกาสให้คนจนในเมืองเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยมีแนวคิดที่จะประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่

▪ จัดทำโครงการเมืองใหม่แบบเมืองบริวาร หรือเมืองที่สมบูรณ์แบบในบริเวณที่เหมาะสม เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร จัดทำเมืองชั้นนำการพัฒนาในเขตภูมิภาคที่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ

นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังมีนโยบายที่จะจัดทำโครงการอาคารเช่าทั่วประเทศ และเป็นครั้งแรกที่การเคหะแห่งชาติมีนโยบายที่จะให้การอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารเช่าจากเงินรายได้ของการเคหะแห่งชาติเองนอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

การเคหะแห่งชาติได้จัดกลุ่มเป้าหมายตามระดับรายได้ครัวเรือน ดังนี้ ตารางที่ 20 ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)	
	กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	ภูมิภาค
ประเภท ก	ต่ำกว่า 5,500	ต่ำกว่า 5,000
ประเภท ก เช่า	5,501 -7,500	5,001 -6,500
ประเภท ก เช่าซื้อ	7,501 -9,500	5,001 -6,500
ประเภท ข	9,501 -12,000	6,501 -8,000
ประเภท ค	12,001 -17,500	8,001 -10,000
ประเภท ง	17,501 -29,000	10,001 -16,500
ประเภท จ	29,001 -40,000 ขึ้นไป	16,501 -24,000 ขึ้นไป

(4) การจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติมีแผนที่จะจัดหาที่ดินรวม 7,015 ไร่ เพื่อจัดทำเป็นเมืองใหม่และเป็น Land Bank โดยการเคหะแห่งชาติสามารถจัดซื้อที่ดินได้ จำนวน 3,424 ไร่ เป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 1,192 ไร่ ที่ดินในเขตภูมิภาค จำนวน 1,954 ไร่ และเจรจาขอใช้ที่ดินราชพัสดุสำหรับจัดทำโครงการได้ จำนวน 279 ไร่

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

พัฒนาที่อยู่อาศัย 143,600 หน่วย ประกอบด้วย โครงการเคหะชุมชน จำนวน 50,350 หน่วย โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก จำนวน 4,000 หน่วย โครงการพิเศษและบริการชุมชน จำนวน 5,850 หน่วย โครงการเคหะข้าราชการ จำนวน 20,000 หน่วย โครงการสนับสนุนและร่วมลงทุนกับภาคเอกชน จำนวน 10,900 หน่วย โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

จำนวน 31,000 หน่วย โครงการอาคารเช่า จำนวน 12,500 หน่วย โครงการฟื้นฟูเมือง จำนวน 5,500 หน่วย และโครงการเมืองใหม่และเมืองขึ้นนำการพัฒนา จำนวน 3,500 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2533)

(6) แหล่งเงินทุน

การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติเงินลงทุน จำนวน 65,832 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินกู้ภายในหรือภายนอกประเทศ จำนวน 32,551 ล้านบาท เงินรายได้การเคหะแห่งชาติ จำนวน 14,022 ล้านบาท เงินรายได้การเคหะแห่งชาติสำหรับอุดหนุนโครงการอาคารเช่า และแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จำนวน 426 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน 2,866 ล้านบาท เงินยืมไม่มีดอกเบี้ยจากรัฐบาล จำนวน 1,417 ล้านบาท และเงินจากแหล่งอื่นอีกจำนวน 14,550 ล้านบาท ด้านนโยบายอุดหนุนโครงการอาคารเช่า ประกอบด้วย ในเขตกรุงเทพมหานคร รัฐอุดหนุนร้อยละ 34 ของค่าก่อสร้าง (94,000 บาทต่อหน่วย) การเคหะแห่งชาติอุดหนุนร้อยละ 8 (24,000 บาทต่อหน่วย) รวมเป็นเงินอุดหนุน 118,000 บาท ในเขตภูมิภาค รัฐอุดหนุน ร้อยละ 36 ของค่าก่อสร้าง (102,000 บาทต่อหน่วย) การเคหะแห่งชาติ อุดหนุนร้อยละ 9 (26,000 บาทต่อหน่วย) รวมเป็นเงินอุดหนุน 128,000 บาท (การเคหะแห่งชาติ, 2533)

(7) รูปแบบโครงการ

กำหนดที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมุ่งเน้นคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย โดยโครงการเช่า-เช่าซื้อ จัดทำเป็นอาคารสูง แพลต 5 ชั้น บ้านเรือนแถว บ้านแฝด บ้านเดี่ยว โครงการที่อยู่อาศัยมาตรฐานรองและบ้านพักฉุกเฉิน จัดทำเป็นแพลต 5 ชั้น ขนาดพื้นที่ 24 ตรม. โครงการบ้านพักคนงาน จัดทำเป็นอาคารพักอาศัยรวม สำหรับครอบครัวเดี่ยว ขนาด 24 ตรม. สำหรับคนโสดที่พักอาศัยรวมกัน 8 คน จัดทำเป็นห้องพักขนาด 72 ตรม.

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง (อาคารเช่า) จำนวน 1,250 หน่วย โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด (อาคารเช่า) จำนวน 1,250 หน่วย โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2 (อาคารเช่า) จำนวน 1,366 หน่วย ลาดกระบัง ระยะ 4 (ร่มเกล้า) จำนวน 2,467 หน่วย ซอยพรพระร่วงประสิทธิ์ จำนวน 1,731 หน่วย เชียงราย 2 ระยะ 1 จำนวน 154 หน่วย ราชบุรี 2 จำนวน 80 หน่วย สงขลา ระยะ 2 จำนวน 320 หน่วย หาดใหญ่ ระยะ 4 จำนวน 180 หน่วย สุขาภิบาล 1 จำนวน 1,756 หน่วย นครราชสีมา ระยะ 4 จำนวน 172 หน่วย อยุธยา 2 ระยะ 1 จำนวน 700 หน่วย นครราชสีมา ระยะ 5 จำนวน 688 หน่วย นครสวรรค์ 2 จำนวน 130 หน่วย ตราด จำนวน 194 หน่วย สตูล จำนวน 166 หน่วย นราธิวาส (สุโหงโกลก) จำนวน 90 หน่วย



ภาพที่ 5 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2535-2539

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การเคหะแห่งชาติดำเนินการในพื้นที่ราชพัสดุซึ่งรับโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ ณ ช่วงเวลาการจัดทำแผนเป็นช่วงเวลาที่กรมธนารักษ์ทำการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องทำสัญญาเช่าที่ดินใหม่กับกรมธนารักษ์ จึงต้องมีการเจรจาหรือและขอความร่วมมือในการผ่อนปรนในเรื่องอัตราค่าเช่าที่ดิน และค่าธรรมเนียมต่างๆ (วิทยา แก้วมงคล, 2559) ในขณะเดียวกันการเคหะแห่งชาติมีการดำเนินงานอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเตรียมพร้อมจัดทำแผนที่อยู่อาศัยแต่มีปัญหา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและการจัดทำแผนงานรองรับ (ภาวิณี ชีรสวัสดิ์, 2559b)

2) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544

(1) บริบทแวดล้อม

ในช่วงนี้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง สถาบันการเงินหลายแห่งและธุรกิจต่างๆ ต้องปิดกิจการไปเป็นจำนวนมาก รัฐบาลได้ออกมาตรการในหลายๆ ด้านเพื่อแก้ไขปัญหาส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศค่อยๆ ฟื้นตัว ด้านสถานการณ์ที่อยู่อาศัยและความต้องการที่อยู่อาศัย พบว่าตลาดที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อยู่ในภาวะชะลอตัวนับตั้งแต่ปี 2538 จากการที่ปริมาณที่เปิดขายโดยรวมมีมากกว่าความต้องการซื้อในหลายพื้นที่ รวมทั้งผลจากอัตราดอกเบี้ยที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นและภาวะน้ำท่วมเป็นผลให้ราคาขายในตลาดค่อนข้างทรงตัวแม้ว่าต้นทุนการก่อสร้างจะเพิ่มขึ้น การพัฒนาเมืองในภูมิภาคส่งผลให้ชุมชนเมืองใหญ่ในภูมิภาคเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในเมืองศูนย์กลางความเจริญ ทำให้สภาวะแวดล้อมของเมืองใหญ่ในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมลง ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนลดลง เกิดการขยายตัวอย่างไม่เป็นระเบียบ ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร และมลพิษ นอกจากนี้ ชุมชนเมืองชายแดนก็มีแนวโน้มจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาซึ่งก่อให้เกิดการเติบโตของชุมชนเมือง และความต้องการที่อยู่อาศัยที่จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากการคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และที่ต้องการสร้างทดแทนที่อยู่อาศัยเก่า จะมีความต้องการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวนประมาณ 650,000 - 700,000 หน่วย และในเมืองหลัก เมืองชายแดน และชายฝั่งทะเลตะวันออก อีกจำนวน

ประมาณ 215,000 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงานในเขตปริมณฑล 5 จังหวัด พบว่า ผู้ใช้แรงงาน จำนวน 70,000 คน มีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณใกล้แหล่งงาน (ฐิตานนท์ พิบูลนครินทร์, 2539)

(2) นโยบายรัฐบาล

แนวคิดหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา ด้วยการพัฒนาเสริมความเข้มแข็งให้แก่คน ครอบครัว และชุมชน เน้นการพัฒนาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ในด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยมุ่งเน้นยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ภูมิภาค และชนบท พัฒนากลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มคนยากจนในเมือง และชนบท ปรับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดให้เหมาะสม เน้นการแก้ปัญหาชุมชนแออัด จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม นโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการเสริมสภาพคล่องทางการเงินสำหรับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ด้วยการจัดตั้งบริษัทจัดการอสังหาริมทรัพย์ จัดตั้งกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ จัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ จัดตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย มาตรการกระตุ้นความต้องการด้านอสังหาริมทรัพย์ เช่น การปรับลดค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีธุรกิจเฉพาะ การเพิ่มวงเงินสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ ด้านของชุมชนแออัดรัฐบาลมีนโยบายเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหชุมชนแออัดให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม และครบวงจรทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อม การพัฒนาความมั่นคงในอาชีพและรายได้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ดีขึ้น สร้างชุมชนเมืองน่าอยู่ โดยคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชน มุ่งเน้นกระจายความเจริญไปภูมิภาค โดยจะพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่อนุภาคชุมชนชายแดน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ รวมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมืองและคุณภาพชีวิตคนจนในเมือง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน และในปี 2542 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การเคหะแห่งชาติถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

การเคหะแห่งชาติได้จัดกลุ่มเป้าหมายโดยเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและคนจนในเมือง ดังนี้

ตารางที่ 21 ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย	ระดับรายได้ (บาท/เดือน/ครัวเรือน)	
	กรุงเทพฯ/ ปริมณฑล	ภูมิภาค
ประเภท ก	8,000 -16,800	6,500 -13,000
ประเภท ข	16,801 -23,600	13,001 -15,000
ประเภท ค	23,601 -36,800	15,001 -20,300
ประเภท ง	36,801 -58,300	20,301 -31,900
ประเภท จ	58,301 -78,800	31,901 -45,000

(4) การจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติจะจัดซื้อที่ดินรอบกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำเมืองใหม่ จำนวน 5.096 ไร่ และ Land Bank จำนวน 18,455 ไร่ แต่สามารถจัดซื้อได้เพียง 390 ไร่ อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 220 ไร่ และภูมิภาค จำนวน 170 ไร่ ด้านโครงการอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติทำการสำรวจที่ดินในที่ราชพัสดุ (ที่ดินรับโอน) ทั่วประเทศ (ประมาณ 52 จังหวัด) เพื่อพิจารณาศักยภาพที่ดินในการจัดทำโครงการ และการเช่าที่ดินกับกรมศาสนา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พรธณี ณ สงขลา, 2559)

(5) เป้าหมายการจัดทำโครงการ

การเคหะชาติมีเป้าหมายการดำเนินงานรวม 115,000 หน่วย และปรับลดเป้าหมายลงตามนโยบายรัฐเหลือ 83,700 หน่วย โดยแบ่งเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ใช้แรงงาน จำนวน 14,000 หน่วย โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและหน่วยงาน จำนวน 24,000 หน่วย โครงการที่อยู่อาศัยทั่วไป ทั้งโครงการอาคารเช่าและเช่าซื้อในเคหะชุมชน จำนวน 45,700 หน่วย

(6) แหล่งเงินลงทุน

การเคหะแห่งชาติ ได้รับอนุมัติเงินลงทุน รวม 94,690 หน่วย ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน 13,831.8 ล้านบาท เงินยืมจากรัฐ จำนวน 10,770.67 ล้านบาท และเงินกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ จำนวน 56,750 ล้านบาท

(7) รูปแบบโครงการ

อาคารเช่ามาตรฐานรอง ขนาดพื้นที่ 24 ตรม. สำหรับชุมชนแออัดและบ้านพักคนงาน และขนาด 72 ตรม.สำหรับคนงานพักอาศัยรวมกัน 8 คน อาคารเช่าผู้มีรายได้น้อย ขนาดพื้นที่ 24 ตรม. และ 31 ตรม. อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ขนาดพื้นที่ 39-49 ตรม. กรณีชุมชนในเมือง จะเป็นอาคารชุดขนาดพื้นที่ 24 และ 33 ตรม.

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

สุราษฎร์ธานี 3 จำนวน 232 หน่วย เคหะชุมชนร้อยเอ็ด จำนวน 134 หน่วย
 ประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 145 หน่วย เคหะชุมชน จ.ปราจีนบุรี 2 จำนวน 78 หน่วย เคหะชุมชน
 จ.นครศรีธรรมราช 3 จำนวน 70 หน่วย เคหะชุมชน จ.อุบลราชธานี 2 จำนวน 539 หน่วย ปัตตานี 2
 จำนวน 70 หน่วย เคหะชุมชนอุดรธานี จำนวน 40 หน่วย เคหะชุมชนขอนแก่น จำนวน 64 หน่วย
 ภูเก็ต 1 ระยะ 3 จำนวน 391 หน่วย สมุทรสาคร 2 จำนวน 152 หน่วย



ภาพที่ 6 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ปี 2540-2544

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การเคหะแห่งชาติดำเนินการในพื้นที่ราชพัสดุซึ่งรับโอนจากกรม
 ประชาสงเคราะห์ ณ ช่วงเวลาการจัดทำแผนเป็นช่วงเวลาที่กรมธนารักษ์ทำการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ใน
 ความดูแลของกรมธนารักษ์ ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องทำสัญญาเช่าที่ดินใหม่กับกรมธนารักษ์ จึง
 ต้องมีการเจรจาหรือและขอความร่วมมือในผ่อนปรนในเรื่องอัตราค่าเช่าที่ดิน และค่าธรรมเนียมต่างๆ
 (วิทยา แก้วมงคล, 2559)

4.2.4.4 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน

1) แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2546-2549

(1) บริบทแวดล้อม

ผลจากการใช้มาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหา และจากการที่รัฐใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลงบประมาณต่อเนื่องมาตลอดทำให้เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัว ระบบการเงินมีสภาพคล่องสูง ประกอบกับนโยบายที่กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ และมาตรการทางด้านการเงินและภาษีในรูปแบบต่างๆ มีส่วนช่วยเสริมรายได้ของผู้มีรายได้น้อย เป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคเอกชน ทำให้ธุรกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ในด้านที่อยู่อาศัย นับตั้งแต่ปี 2544 ตลาดที่อยู่อาศัยฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ยอดขายของบริษัทอสังหาริมทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มียอดขายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 49 ด้านความต้องการที่อยู่อาศัยจากจำนวนประชากรในประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงมาโดยตลอด โดยในช่วงปี 2549 มีจำนวนประชากรในประเทศไทยทั้งสิ้น 62.8 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2544 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น การเคหะแห่งชาติ ได้ทำการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากความจำเป็น

พื้นฐาน เพื่อรองรับครัวเรือนที่จะเกิดขึ้นใหม่ และทดแทนที่อยู่อาศัยที่ถูกรื้อถอน โดยคาดการณ์ว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 1,628,726 หน่วย เฉลี่ยปีละ 325,745 หน่วย โดยแบ่งเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับครอบครัวใหม่ จำนวน 1,493,322 หน่วย และเพื่อทดแทนที่อยู่อาศัยเก่าที่ถูกรื้อถอน จำนวน 135,404 หน่วย ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีความต้องการที่อยู่อาศัย 615,371 หน่วย คิดเป็นประมาณ 123,074 หน่วย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(2) นโยบายรัฐบาล

มุ่งเน้นแก้ปัญหาผู้มีรายได้น้อยและสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่คนจนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุก กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้อยู่อาศัยในบ้านเช่า บ้านพักตามโรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งขาดบริการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยรัฐได้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนการพัฒนาเอง ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและพื้นที่ ปรับบทบาทหน่วยงานภาครัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา กระจายบทบาทด้านการจัดทำผังเมืองให้ท้องถิ่น การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยของรัฐต้องจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการ ผู้ใช้แรงงาน และผู้สูงอายุ เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ปรับปรุงชุมชนให้น่าอยู่มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการและคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง เร่งรัดและสนับสนุนการสร้างรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดจะจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย จำนวน 1 ล้านหน่วย โดยให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดทำโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 300,000 หน่วย เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในเมือง โดยคาดหวังว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

จากนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่มุ่งเน้นให้การเคหะแห่งชาติเป็นกลไกระดับชาติที่เอื้ออำนวยและประสานการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของประเทศ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน สร้างสรรค์สังคมเข้มแข็ง มีคุณภาพ น่าอยู่อย่างยั่งยืน การเคหะแห่งชาติจึงได้วางแผนการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้หน่วยงานท้องถิ่น ในด้านการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยได้จัดทำแผนงานหลัก 2 แผน ประกอบด้วย แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร และแผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย แผนงานพัฒนาวิชาการที่อยู่อาศัย แผนงานจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนงานยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชนให้เป็นชุมชนน่าอยู่ แผนงาน

สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนงานให้บริการหน่วยงานของรัฐ และแผนพัฒนาเมืองและฟื้นฟูชุมชนเมือง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

ตารางที่ 22 ระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมายแยกตามพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย	รายได้ครัวเรือน (บาท/เดือน/ครัวเรือน)	
	กรุงเทพฯ/ ปริมณฑล	ภูมิภาค
ประเภทต่ำกว่า ก	ต่ำกว่า 9,200	ต่ำกว่า 6,000
ประเภท ก เช่า	9,201 -14,000	6,001 -10,000
ประเภท ก เช่าซื้อ	14,001 -20,500	10,001 -16,000
ประเภท ข เช่าซื้อ	20,501 -27,500	16,001 -20,000
ประเภท ค เช่าซื้อ	27,501 -36,000	20,001 -26,000
ประเภท ง เช่าซื้อ	36,001 ขึ้นไป	26,001 ขึ้นไป

(4) การจัดหาที่ดิน

การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโครงการบ้านเอื้ออาทรโดยใช้ที่ดินของการเคหะแห่งชาติเพื่อจัดทำโครงการนำร่อง ด้านการจัดทำโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) การเคหะแห่งชาติ ขอใช้ ขอเช่าในที่ดินของกรมธนารักษ์ รวมทั้งขอใช้เพิ่มเติมโดยการเช่าระยะยาว ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณศูนย์ราชการเดิมหรือใกล้เคียง รวมทั้งขอความร่วมมือจากเทศบาล ซึ่งเทศบาลได้ให้การสนับสนุนเรื่องที่ดินในด้านที่อยู่อาศัยเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มสวัสดิการแก่ข้าราชการให้ท้องถิ่น โดยเทศบาลจะเป็นผู้จัดหาที่ดินให้กับการเคหะแห่งชาติ

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

ประกอบด้วยการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในที่ดินของรัฐ จำนวน 10,000 หน่วย การให้บริการหน่วยงานของรัฐและโครงการบ้านพักข้าราชการ ประเภทสวัสดิการ จำนวน 10,000 หน่วย โครงการบ้านพักข้าราชการประเภทเช่า จำนวน 4,000 หน่วย

(6) แหล่งเงินลงทุน

การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติวงเงินลงทุน รวม 214,122 ล้านบาท ประกอบด้วย แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้รับเงินอุดหนุนจากรับ 38,720 ล้านบาท เงินกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ 32,176 หน่วย แผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน 2,684.9 ล้านบาท และเงินยืมรัฐบาล 532.7 ล้านบาท ใช้คืนภายใน 12 ปีไม่มีดอกเบี้ย สำหรับโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) วงเงินลงทุนรวม 1,659.543 ล้านบาท เป็นเงินอุดหนุน จำนวน 1,126.824 ล้านบาท โดยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รัฐบาลอุดหนุนประมาณ

ร้อยละ 58 ของต้นทุนโครงการ (220,000 บาทต่อหน่วย) ในภูมิภาค รัฐอุดรทุนประมาณร้อยละ 68 ของต้นทุนโครงการ (260,000 บาทต่อหน่วย) และเงินยืม จำนวน 532.719 ล้านบาท

(7) รูปแบบอาคาร

กรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น ขนาด 51 ตรม. บ้านแฝด 2 ชั้น ขนาด 53 ตรม. โครงการอาคารเช่า เป็นรูปแบบเรือนแถว หรือแฟลต 5 ชั้น ขนาด 31 และ 33 ตรม. ขึ้นอยู่กับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

สมุทรปราการ จำนวน 200 หน่วย ศรีสะเกษ จำนวน 78 หน่วย ปัตตานี 2 จำนวน 140 หน่วย ขอนแก่น 2 จำนวน 48 หน่วย อุดรธานี 2 จำนวน 72 หน่วย สุราษฎร์ธานี 3 จำนวน 232 หน่วย แม่ฮ่องสอน จำนวน 120 หน่วย เพชรบุรี จำนวน 120 หน่วย นครปฐม จำนวน 150 หน่วย ตาก จำนวน 150 หน่วย สระบุรี จำนวน 150 หน่วย สกลนคร จำนวน 200 หน่วย กาฬสินธุ์ จำนวน 100 หน่วย อยุธยา จำนวน 250 หน่วย ตาก (อ.แม่สอด) จำนวน 70 หน่วย พิษณุโลก จำนวน 120 หน่วย ระยอง จำนวน 70 หน่วย



ภาพที่ 7 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนการดำเนินงานตามภารกิจหลัก พ.ศ.2546-2549

(9) ปัญหาและอุปสรรค

ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายท้องถิ่น เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหาร หัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ที่มีการปรับตามวาระการทำงาน ทำให้นโยบายไม่มีความต่อเนื่อง หรือนโยบายที่ไม่สอดคล้องกันในแต่ละวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร/หัวหน้าส่วนราชการทำให้แผนต้องหยุดชะงักลงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ (วิทยา แก้วมงคล, 2559)

2) การดำเนินงาน พ.ศ.2550-ปัจจุบัน

(1) บริบทแวดล้อม

เศรษฐกิจของประเทศมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ในช่วงปี 2545-2548 และจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง โดยยังคงมีบทบาททางการค้าระหว่างประเทศ และรักษาส่วนแบ่งทางการตลาดไว้ได้ในขณะที่การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น ตลอดทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ของประเทศไทยปรับตัวดีขึ้น ขณะที่โครงสร้างการผลิตมีจุดแข็งที่มีฐานการ

ผลิตที่หลากหลาย ช่วยลดความเสี่ยงจากภาวะผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจและสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากขึ้น ณ สิ้นปี 2548 อัตราการว่างงานอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 2 และทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศอยู่ในระดับ 52.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นระดับที่มีความเพียงพอในการเป็นภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากภายนอก สำหรับการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความ เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน มีส่วนช่วยให้ความยากจนลดลงตามลำดับ และการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างช้าๆ ในปี 2547 มีจำนวนประชาชนที่ยังอยู่ภายใต้เส้นความยากจนซึ่งเป็นระดับรายได้ 1,252 บาทต่อเดือน อยู่จำนวน 7.34 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.3 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างช้าๆ โดยค่าดัชนีจีนิ (Gini coefficient) ของประเทศไทยเท่ากับ 0.499 ลดลงต่อเนื่องจาก 0.525 ในปี 2543 และ 0.501 ในปี 2545 แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ต้องได้รับลำดับความสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

(2) นโยบายรัฐบาล

รัฐขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมแก่กลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในลักษณะการสงเคราะห์เพิ่มขึ้น การกระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปสู่ภูมิภาคอย่างสมดุลและเป็นธรรม ให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง เพียงพอ และสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับแหล่งงาน และพื้นที่ฐานการผลิต รวมทั้งให้ความสำคัญในการสร้างชุมชนที่น่าอยู่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำของการได้รับบริการพื้นฐานของประชาชนในเขตเมืองและชนบท ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 มีนโยบายการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน สร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ มุ่งพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง พัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ สนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและการเข้าถึงระบบสาธารณสุขภาค โดยการกำหนดเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติและเมืองน่าอยู่ พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย แก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมืองโดยดำเนินการร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งส่งเสริมบทบาทภาคธุรกิจเอกชนให้การช่วยเหลือสังคมด้านที่อยู่อาศัย เช่น การช่วยเหลือแรงงานให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย จัดเขตที่พักอาศัยแรงงานข้ามชาติที่ชัดเจนไม่ขัดต่อการจัดระเบียบสังคม และมีบทบาทร่วมกับรัฐบาลในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่มีการกระจายตัวอย่างทั่วถึงมากขึ้นและลดความแออัดของเมือง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายการยกระดับรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การลด

ความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ โดยมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้การขับเคลื่อนโครงการและมาตรการที่สำคัญ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและที่อยู่อาศัยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้กำหนดให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายเร่งด่วน และสั่งการให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559-2568) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีรายได้น้อยในภาพรวมทั้งประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(3) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นภารกิจหลักและบทบาทของการเคหะแห่งชาติในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองที่ได้มาตรฐาน และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดทำแผนการลงทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2558-2560 ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ.2559-2568)

(4) การจัดหาที่ดิน

ขอใช้ ขอเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ และที่ดินเทศบาล โดยพื้นที่ควรมีความพร้อมทั้งระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

(5) เป้าหมายการดำเนินงาน

จัดทำโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) โครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2546-2549 จำนวน 1,623 หน่วย สำหรับเป้าหมายของแผนการลงทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุดที่ 1 ปี 2558-2559 จำนวน 24,901 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 9,117 หน่วย ในภูมิภาค จำนวน 15,784 หน่วย โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ปี 2558-2560 จำนวน 10,107 หน่วย ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 3,409 หน่วย และในภูมิภาค จำนวน 6,698 หน่วย โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการช่ายคมนาคมโครงสร้างพื้นฐาน (TOD) (การเคหะแห่งชาติ, 2558b)

(6) แหล่งเงินลงทุน

สำนักงานประมาณได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 264.157 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 183.245 ล้านบาท และเงินกู้ภายในประเทศ จำนวน 80.912 ล้านบาท

(7) รูปแบบ

บ้านแถว 2 ชั้น อาคารชุดสูง 5 ชั้น ขนาด 31-33 ตรม.

(8) ตัวอย่างโครงการอาคารเช่า

โครงการบ้านพักข้าราชการ จังหวัดยโสธร จำนวน 90 หน่วย
โครงการบ้านพักข้าราชการ กรมการขนส่งทางอากาศ จำนวน 133 หน่วย โครงการบ้านพักข้าราชการ
เทศบาลเมืองกระบุรี จำนวน 135 หน่วย โครงการบ้านพักข้าราชการกองทัพเรือชอยแบริง จังหวัด
สมุทรปราการ จำนวน 313 หน่วย



ภาพที่ 8 รูปแบบโครงการอาคารเช่าในช่วงแผนการดำเนินงาน พ.ศ.2550-ปัจจุบัน

(9) ปัญหาและอุปสรรค

การนำเสนอขออนุมัติโครงการอาคารเช่าสำหรับข้าราชการแต่ละ
หน่วยงานที่ประสงค์จะดำเนินการให้แก่ข้าราชการเช่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติได้พิจารณาเห็นควรให้หน่วยงานเป็นผู้ขออนุมัติดำเนินการเองส่วนการเคหะแห่งชาติ
ควรเป็นผู้รับดำเนินการในส่วนของการก่อสร้างซึ่งจะเป็นประโยชน์และตรงกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน
(วิทยา แก้วมงคล, 2559)

4.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำกรอบแผนงานฯ

4.2.5.1 ปัญหาและอุปสรรค

1) ข้อมูลที่ใช้จัดทำกรอบแผนฯ เป็นข้อมูลเบื้องต้น (ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูล
สถิติ ข้อมูลงานวิจัย) อาจทำให้กรอบแผนฯ ขาดความถูกต้อง/แม่นยำ และบางข้อมูลไม่ทันสมัย (ภา
ววิณี ธีรสวัสดิ์, 2559c)

2) การคาดคะเนความต้องการที่อยู่อาศัยใช้มูลเก่าไม่ได้มีการรวบรวม
ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงตัวเลขที่คาดคะเนไว้ก่อนให้เหมาะสมกับช่วงเวลา ดังนั้นการตั้งเป้าหมาย
จึงไม่ได้อาศัยส่วนประกอบอื่นๆ มาสนับสนุน เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัยในขณะนั้น ความสามารถในการ
ผลิตที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ความสามารถในการจัดหาที่ดินตามเป้าหมาย เงินทุนที่รัฐจัดหา
ให้ (การเคหะแห่งชาติ, 2525b)

3) การตั้งเป้าหมายในแต่ละปีไว้เป็นจำนวนหน่วยไม่สอดคล้องกับสภาพ
การจัดทำโครงการโดยทั่วไป ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ คือการจัดทำโครงการ การขออนุมัติ การออกแบบ

รายละเอียดโครงการ และการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ซึ่งแต่ละโครงการกินเวลาแตกต่างกันไป และในช่วงปีแรกๆ เป็นการจัดทำโครงการและการขออนุมัติเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่สามารถเริ่มการก่อสร้างได้ในปีแรกๆ ดังนั้นการตั้งเป้าหมายให้ได้จำนวนหน่วยก่อสร้างให้แล้วเสร็จในแต่ละปี จึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ (การเคหะแห่งชาติ, 2525b)

- 4) การตั้งเป้าหมายไว้สูงไม่ได้เมื่อปัจจัยเสี่ยง ไม่มีแผนสำรอง
- 5) ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดทำแผน (ต่อพงศ์ จำจด, 2558)
- 6) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล
- 7) การดำเนินงานหลายขั้นตอน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
- 8) ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลในการชี้แจงหน่วยงานที่พิจารณาทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา (รวิรัตน์ สฟโซค, 2559)
- 9) ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านผังเมือง ด้านสาธารณสุขปโภค ด้านการคมนาคม และแหล่งงานที่จะให้บริการชุมชน เป็นต้น

4.2.5.2 ผลกระทบจากปัญหา

- 1) เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำรอบแผนฯ เป็นข้อมูลเบื้องต้น และไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาจส่งผลถึงการกำหนดเป้าหมายมีความคลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และหากจะเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือลดจำนวนหน่วยลงเพื่อความเหมาะสมของโครงการ จะต้องดำเนินการหลายขั้นตอน ทำให้ต้องขออนุมัติโครงการใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่แล้วเสร็จ ไม่ได้ตามเป้าหมายทั้งจำนวนหน่วย เวลา และการเงิน
- 2) เนื่องจากบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในการจัดทำแผนมีน้อย ทำให้การจัดทำรอบแผนฯ ไม่เสร็จตามกำหนดเวลาของรัฐบาล
- 3) นโยบายที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้การเคหะแห่งชาติต้องปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล จึงทำให้ไม่สามารถวางแผนกำลังคน และแผนการเงินที่แน่นอนได้ ส่งผลให้การดำเนินงานผิดแผนเดิมที่กำหนดไว้
- 4) เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีการควบคุมการดำเนินงานหลายขั้นตอนในการขออนุมัติ ทำให้การอนุมัติล่าช้า ซึ่งกระทบกับแผนที่วางไว้ (การใช้งบล่าช้า โครงการไม่แล้วเสร็จ ส่งงานไม่ได้) กระทบต่อสถานการณ์ที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา รวมถึงต้นทุนการดำเนินงาน
- 5) การขออนุมัติโครงการต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากการสัมภาษณ์พบว่าส่วนใหญ่สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องขอรายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติมในการพิจารณาโครงการ และแต่ละครั้งก็เป็นข้อมูลในเรื่องเดิมๆ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติทำการอนุมัติล่าช้า (รวีรัตน์ สฟโชค, 2559)

4.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

4.3.1 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการเพื่อนำไปสู่การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

4.3.2 วิธีการจัดทำรายละเอียดโครงการ

1) การจัดกลุ่มโครงการที่ได้รับอนุมัติและการจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติ โดยได้หารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อมูล ประกอบด้วย ลักษณะทางกายภาพ ที่ตั้งโครงการ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ราคาที่ดิน ลักษณะของโครงการ จำนวนหน่วยที่จะก่อสร้าง รูปแบบอาคาร ผังแสดงที่ตั้งอาคาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการภายในโครงการ แผนการดำเนินโครงการ งบลงทุนโครงการ และแหล่งที่มาของเงินทุน ต้นทุนของโครงการ ต้นทุนต่อหน่วยของอาคาร อัตราค่าเช่า การปรับขึ้นค่าเช่า การวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุนของโครงการ แผนการตลาด การประชาสัมพันธ์ ภายใต้วงกลุ่มโครงการประกอบด้วยประเภทโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไป ข้าราชการ ทั้งประเภทโครงการอาคารเช่า โครงการเคหะชุมชน (เช่าซื้อ) หรือการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น

2) การวางแผนการดำเนินงานรายปี

(1) การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย ในพื้นที่ที่จะจัดทำโครงการ ระดับรายได้ครัวเรือน ความสามารถในการจ่าย โดยการทำแบบสอบถาม ความต้องการที่อยู่อาศัยเช่าจะแตกต่างจากที่อยู่อาศัยทั่วไป เพราะความความต้องการเช่าไม่ใช่ความต้องการของคนในพื้นที่ เป็นความต้องการในอนาคตซึ่งมากจากการคาดการณ์เป็นส่วนใหญ่ หรือกรณีอาคารเช่าสำหรับข้าราชการซึ่งแจ้งความประสงค์ในการขอเช่า จะมีจำนวนความต้องการที่แน่นอน เนื่องจากทางหน่วยราชการจะเป็นผู้จัดหาผู้เช่า การวิเคราะห์กายภาพที่ตั้งของโครงการ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบคมนาคมขนส่งพื้นฐาน แนวโน้มการขยายตัวของเมือง แหล่งงาน ศูนย์ราชการในพื้นที่ การสำรวจโครงการอาคารเช่าภาคเอกชนในรัศมี 3-10 กม.รอบที่ดินโครงการของการเคหะแห่งชาติ ประเภทอาคาร ขนาดห้อง ประเภทห้องเช่า อัตราค่าเช่า

(2) การจัดหาที่ดิน ก่อนที่การเคหะแห่งชาติจะจัดทำโครงการจำเป็นต้องจัดหาที่ดินเสียก่อน การจัดหาที่ดินวิธีแรก คือ ขอใช้ที่ดินของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่น ราชพัสดุ กรุงเทพมหานคร การท่าเรือแห่งประเทศไทย ฯลฯ การขอใช้ที่ดินมีทั้งรูปของการให้เปล่าและต้องเสียค่าเช่า การจัดซื้อที่ดินโดยหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินจะพิจารณาจากที่ดินที่อยู่ในเขตผัง

เมือง หรือมีแนวโน้มการขยายตัวของเมือง มีระบบสาธารณูปโภครองรับ ใกล้แหล่งงาน มีระบบคมนาคมสะดวก ราคาเหมาะสม หากเป็นที่ดินในภูมิภาคต้องอยู่ไม่ไกลเกิน 3 กม.จากแนวเขตเทศบาล และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนที่ดินเพื่อทำทางเข้าออกโครงการ (พัชรสิธา ภูวรัตน์เลิศโกศา, 2557a)

(3) จากข้อมูลทางด้านการตลาด และการจัดหาพื้นที่จัดทำโครงการข้างต้น หน่วยปฏิบัติ (ฝ่ายก่อสร้าง) จะดำเนินการจัดทำโครงการรายปี และออกแบบร่างขั้นต้น (Preliminary Design) ประกอบด้วย ลักษณะโครงการการ เช่น รูปแบบอาคาร จำนวนหน่วยที่จะก่อสร้าง องค์ประกอบชุมชน การเงินโครงการ ประกอบด้วย งบลงทุนโครงการโดยประมาณ และแหล่งที่มาต้นทุนต่อหน่วย อัตราค่าเช่า และการปรับราคาเช่า การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงิน ประกอบด้วย อัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) และกำไรจากการดำเนินงานอาคารเช่า โดยคำนึงถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) การอุดหนุนของรัฐบาล โดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นเสมือนตัวกลางในการดำเนินการเพื่อให้เงินสนับสนุนของรัฐบาล สามารถเข้าสู่ระบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง โดยการนำเงินอุดหนุนของรัฐบาลมาสร้างที่อยู่อาศัยประกอบกับแหล่งเงินอุดหนุนอื่นๆ เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถจะเช่าได้ในราคาถูกกว่าราคาตลาดโดยทั่วไป สำหรับโครงการอาคารเช่าจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลแตกต่างกันตามพื้นที่ ช่วงระยะเวลาในการจัดทำโครงการ และจะคำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าเช่าของผู้เช่าเป็นสำคัญ

4.3.3 การพิจารณาโครงการโดยคณะผู้บริหาร

1) หลังจากจัดทำข้อมูลโครงการแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโครงการ โดยคณะกรรมการประกอบด้วยผู้อำนวยการฝ่าย และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งจะพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบ และเงื่อนไขต่างๆ ในการจัดทำโครงการ ให้ความเห็นชอบโครงการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการและงบประมาณต่อไป

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะทำการวิเคราะห์โครงการที่การเคหะแห่งชาตินำเสนอ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาประกอบด้วย ภาพรวมการดำเนินงาน ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของประเทศ ความจำเป็นของโครงการ ความเหมาะสมด้านกายภาพ ความเหมาะสมด้านเทคนิค ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและการเงิน ฐานะทางการเงินของหน่วยงาน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ การบริหารจัดการความเสี่ยง โดยในส่วนของโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ สศช.จะพิจารณาว่าเป็นโครงการประเภทไหน จำนวนเท่าไร (กี่หน่วย) วัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการเพื่ออะไร มีความสอดคล้องกับแผนหรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นแผนเร่งด่วนหรือไม่ วงเงินที่ขอเป็นเงิน

รายได้ หรือว่าเงินอุดหนุน การเงินขององค์กร ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ มีความพร้อมของพื้นที่ที่จะจัดทำโครงการหรือไม่ การประสานงานหรือเจรจากับเจ้าของพื้นที่ ผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมาของการเคหะแห่งชาติเป็นเช่นไร ระยะเวลาที่ สศช.ใช้ในการพิจารณาโครงการประมาณ 2-3 เดือน (รวิรัตน์ สพอชค, 2559)

3) สำนักงานประมาณจะพิจารณาให้ความเห็นถึงความเหมาะสมในการจัดทำโครงการ ประมาณราคาค่าก่อสร้าง งบการเงินองค์กร เงินลงทุนโครงการ โดยพิจารณาว่าการเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการเพื่อใคร โครงการเกิดแล้วใครได้รับประโยชน์ ความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของเงินอุดหนุน ซึ่งผ่านการพิจารณาจาก สศช.ในเบื้องต้นขั้นหนึ่งแล้ว ระยะเวลาที่สำนักงานประมาณใช้ในการพิจารณาโครงการประมาณ 2-3 เดือน (เพ็ญแข จันทร์สว่าง และอัจฉรา เอกพัฒน์, 2559)

4.3.4 การจัดทำรายละเอียดโครงการในแต่ละยุค

4.3.4.1 ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524 : กรณีศึกษาโครงการคลองเตย

ชุมชนแออัดคลองเตย เป็นชุมชนแออัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีผู้อยู่อาศัยมากที่สุดในประเทศไทย มีเนื้อที่ประมาณ 432 ไร่ ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยได้เข้ามาบุกรุกที่ดิน และสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ว่างที่พอจะใช้ประโยชน์ได้ จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย และได้รับบริการทางสาธารณสุขปีละสาธารณสุขจากการจากรัฐในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าประชาชนอื่นๆ นอกชุมชนแออัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย มีนโยบายที่จะใช้ที่ดินบริเวณชุมชนแออัดคลองเตยสร้างและขยายท่าจอดเรือโกดังสินค้าสำหรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงมีโครงการอพยพรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยออกไป แต่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไมยินยอมรื้อย้ายออกเนื่องจากชาวชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยประกอบอาชีพบริเวณการทำเรือและศึกษาอยู่ในบริเวณนั้น ทำให้ชาวชุมชนคลองเตยมุ่งหวังที่จะอยู่อาศัยอย่างถาวรต่อไป (การเคหะแห่งชาติ, 2521)

การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงได้ตกลงทำความร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ในการรื้อย้ายชุมชนแออัดคลองเตย การเคหะแห่งชาติได้จัดให้ชาวชุมชนแออัดคลองเตยขึ้นอยู่แพลตฟอร์มของการเคหะแห่งชาติที่สร้างบนที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นแพลตฟอร์มการเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างอาคารพร้อมที่ดินบริเวณชานเมืองไว้ให้แทน แต่ก็ไม่มีผู้ประสงค์จะรื้อย้ายไปในบริเวณดังกล่าว โดยการเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการลงสำรวจพื้นที่บริเวณชุมชนแออัดคลองเตย เพื่อสำรวจจำนวนที่อยู่อาศัย และจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยอยู่ใน

บริเวณดังกล่าว รวมถึงสอบถามความประสงค์ในการรื้อย้าย โดยจากการสำรวจพบจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย จำนวนทั้งสิ้น 5,582 หลัง มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 6,275 ครัวเรือน รายได้ของครัวเรือนของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตยสามารถแบ่งออกเป็นระดับต่างๆ ได้ดังนี้

- รายได้ต่ำกว่าเดือนละ 1,500 บาทต่อเดือน ร้อยละ 47.45 (รายได้ ก)
- รายได้ 1,500 -2,999 บาทต่อเดือน ร้อยละ 42.16 (รายได้ ข)
- รายได้ 3,000 -4,999 บาทต่อเดือน ร้อยละ 8.86 (รายได้ ค)
- รายได้ 5,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป ร้อยละ 1.53 (รายได้ ง)

เพื่อให้การใช้ที่ดินในบริเวณท่าเรือคลองเตยเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมเป็นไปอย่างได้ผล จึงมีการแบ่งเขตการใช้ที่ดินที่แน่นอน และให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมกันพัฒนาที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่ดินและใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ จึงได้มีการวางนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณท่าเรือคลองเตย โดยการเคหะแห่งชาติจะขอเช่าที่ดินจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย เนื้อที่ 36.58 ไร่ อัตราค่าเช่า 1 บาทต่อตารางวาต่อเดือน และจัดสรรที่อยู่อาศัยโดยพยายามคำนึงถึงความต้องการของผู้อยู่อาศัยด้วย

เนื่องด้วยโครงการนี้เป็นโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่จะรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมในบริเวณคลองเตยให้หมดไป และให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่พักอาศัยขึ้นมาใหม่โดยใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดสร้างทั้งหมด การจัดทำงบประมาณโครงการนี้จึงแตกต่างกับโครงการอื่นๆ ของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งใช้เงินกู้มาดำเนินการก่อนแล้วรัฐบาลอุดหนุนคืนในภายหลัง แต่สำหรับโครงการนี้รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้จัดสร้าง รวม 163,935,000 บาท ประกอบด้วย

- ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและค่าชดเชยในการรื้อถอนอาคารเดิม จำนวน 900,000 บาท
- ค่าปรับปรุงที่ดินและสาธารณูปโภค จำนวน 25,700,000 บาท
- ค่าก่อสร้างอาคารและภูมิสถาปัตยกรรม หน่วยละ รวม 121,178,000 บาท (ต้นทุนต่อหน่วย 98,292 บาท)
- ค่าอำนวยการสร้าง 1,469,000 บาท
- ค่าสำรองราคาและ Contingency 14,688,000 บาท

ปัญหาและอุปสรรค ในการสำรวจชุมชนใช้ระยะเวลานานเนื่องจากชุมชนมีขนาดใหญ่ มีผู้อยู่อาศัยในชุมชนจำนวนมาก และผู้อยู่อาศัยบางส่วนต่อต้าน เนื่องจากไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการของการเคหะแห่งชาติ (โกศล ทองนวคุณ, 2559)

4.3.4.2 ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อย
ทั่วไป พ.ศ.2525-2534 : กรณีศึกษา โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2

การจัดทำโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2 โดยเฉพาะในส่วนของอาคารเช่า จะช่วยแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงานระดับล่างที่ไม่มี
ความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยด้วยการเช่าระยะยาว ใน
อัตราค่าเช่าที่สามารถรับภาระได้ โดยได้รับบริการขั้นพื้นฐานและมีสภาพแวดล้อมชุมชนที่ดี นอกจากนี้
การจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการขยายตัวของแรงงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จะเป็น
แรงจูงใจให้นักลงทุนเกิดความมั่นใจในการให้ความสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการขยายตัวใน
การลงทุนภาคอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก (ฝ่าย
นโยบายและแผน, 2536)

การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติได้ประสานงานกับ
สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อสำรวจและศึกษาสถานภาพการประกอบกิจการโรงงานในนิคม
อุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยจากการสำรวจ พบว่า มีจำนวนโรงงานและบริษัทต่างๆ ในพื้นที่เขตนิคมฯ
จำนวนทั้งสิ้น 46 บริษัท โดยเป็นบริษัทที่เปิดทำการแล้ว จำนวน 22 บริษัท อยู่ระหว่างการก่อสร้าง
โรงงาน จำนวน 15 บริษัท และอยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้างโรงงาน จำนวน 14 บริษัท จำนวนแรงงาน
ตรวจสอบเฉพาะในส่วนของบริษัทที่เปิดดำเนินการแล้ว มีจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 21,073 คน ซึ่งจากการ
สำรวจและศึกษาการจ้างงานของบริษัท และแนวโน้มในอนาคตพบว่า บริษัทฯ จะไม่จ้างแรงงานเข้าทำงาน
เต็มอัตราที่บริษัทประมาณการไว้ แต่จะทยอยรับเพิ่มขึ้นตามความพร้อมของโรงงาน และภาวะเศรษฐกิจ
และจากการสำรวจ สามารถแบ่งกลุ่มพนักงาน/ลูกจ้างออกเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับล่าง เงินเดือนประมาณ 3,500 - 5,500 บาท มีประมาณ 70%
- ระดับกลาง เงินเดือนประมาณ 5,501-12,000 บาท มีประมาณ 20%
- ระดับสูง เงินเดือนประมาณ 12,001 ขึ้นไป มีประมาณ 10%

ในขณะที่ภาวะตลาดที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปในพื้นที่ พบว่าภาวะตลาด
อสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยในภาคเอกชนส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวใน
ภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโครงการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังเป็นเป้าหมายหลัก โดยจากการสำรวจ
ไม่พบอาคารชุดราคาถูกในบริเวณดังกล่าว ยกเว้นโครงการของการเคหะแห่งชาติ ตลาดที่อยู่อาศัยที่ได้รับ
ความนิยมและมีความต้องการตลาดอยู่มาก คือ อาคารแบบทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว และทาวน์เฮ้าส์ 2 ชั้น มี
ระดับราคาขายอยู่ที่ 350,000 -660,000 บาทต่อหน่วย ด้านตลาดบ้านเช่า จากการสำรวจพฤติกรรมการ
อยู่อาศัยของแรงงาน พบว่า แรงงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะระดับล่าง จะอยู่อาศัยในบ้านเช่าใกล้แหล่งงาน
เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย และเพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน เฉลี่ย 3-4 คนต่อห้อง อัตราค่าเช่าอยู่

ระหว่าง 600-2,000 บาทต่อเดือน อัตราค่าเช่าแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพอาคาร ระยะทางใกล้ ไกลจาก โรงงาน สิ่งอำนวยความสะดวก

ดังนั้นจากผลการสำรวจและศึกษา คาดว่าจะมีแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 14,961 คน เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยประมาณ 3,402 หน่วย โดยคาดว่า การเคหะแห่งชาติจะมีส่วนแบ่งทางการตลาดประมาณ 1,544 หน่วย แบ่งเป็นแรงงานระดับล่าง จำนวน 926 หน่วย แรงงานระดับกลาง จำนวนประมาณ 512 หน่วย และแรงงานระดับสูง จำนวนประมาณ 106 หน่วย

การจัดสร้างที่อยู่อาศัยโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2 สำหรับกลุ่มประชากรผู้มีรายได้ครัวเรือน 6,201 -8,800 บาทต่อเดือน ในปี 2534

กรรมสิทธิ์ที่ดิน การเคหะแห่งชาติได้จัดซื้อที่ดินรวม 208-2-52 ไร่ เมื่อเดือน ธันวาคม 2532 และได้ใช้ที่ดินจัดทำโครงการระยะที่ 1 ไปแล้ว 80 ไร่ และจะใช้จัดทำโครงการอาคารเช่า จำนวน 22.43 ไร่ โครงการอาคารเช่าซื้อ จำนวน 26.07 ไร่

แหล่งเงินทุน การจัดทำโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2 ใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 765.94 ล้านบาท แยกเป็นมูลค่าที่ดินและค่าปรับปรุงเดิม เป็นจำนวนเงิน 32.40 ล้านบาท และเป็นงบประมาณเพื่อการลงทุน จำนวน 733.54 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินรายได้ของโครงการ จำนวน 208.92 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากการเคหะแห่งชาติ 43.03 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 211.59 ล้านบาท เงินรายได้จากการเคหะแห่งชาติ 130.00 ล้านบาท และเงินกู้ภายในประเทศ 140.00 ล้านบาท

กรณีดำเนินโครงการอาคารเช่า ประกอบด้วยด้วยเงินอุดหนุนจากการเคหะแห่งชาติ 43.03 ล้านบาท (การเคหะแห่งชาติ อุดหนุน 9% ต่อหน่วย คิดเป็น 11,000 บาท) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 211.59 ล้านบาท (รัฐอุดหนุน 45% ของต้นทุนต่อหน่วย คิดเป็น 55,300 บาท)

ปัญหาและอุปสรรค ความล่าช้าในการขออนุมัติโครงการ ขั้นตอนมากยากแก่การควบคุม

4.3.4.3 ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544 : กรณีศึกษาโครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ โดยการดำเนินการจัดทำโครงการอาคารเช่าในที่ดินของหน่วยงานราชการและในที่ดินองค์กรของรัฐ โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยจะต้องพิจารณาความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการเป็นหลัก และเป็นการปรับปรุงมาตรฐานอาคารเช่า ซึ่งจะก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพการอยู่อาศัยที่ดีสำหรับผู้บริโภคโครงการในเขตเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดทำแผน

โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะดำเนินงานจัดสร้างใน 21 จังหวัด (ฝ่ายโครงการ 2, 2542)

โครงการเคหะชุมชนอุดรธานี (อาคารเช่า) เป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินงานตามโครงการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ ประเภทอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดอุดรธานี เป็นอาคารเช่าสำหรับประชาชนทั่วไปและข้าราชการพนักงานของรัฐ โดยจากการลงสำรวจพื้นที่ของการเคหะแห่งชาติ พบว่า จังหวัดอุดรธานีมีศักยภาพในการลงทุนพร้อมทุกด้าน

ที่ดินที่ใช้จัดทำโครงการเป็นที่ดินเดิมที่การเคหะแห่งชาติเช่าจากราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี มีขนาดเนื้อที่ประมาณ 1.08 ไร่ อัตราค่าเช่าที่ดิน 18,000 บาทต่อปี แบ่งออกเป็น 3 แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนวน 8 หลัง ซึ่งมีสภาพเก่าทรุดโทรมตามระยะเวลา ผู้เช่าอยู่เต็ม บริเวณใกล้เคียงที่ดินโครงการประกอบด้วย หน่วยงานราชการ ร้านค้าต่างๆ อีกทั้งมีการคมนาคมที่สะดวก เนื่องจากเป็นทำเลในเมือง มีรถประจำทางผ่านเกือบทุกสาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าที่ตั้งโครงการของการเคหะแห่งชาติ มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ด้านสถานการณ์ตลาดที่อยู่ประเภทเช่าในเขตเทศบาลอุดรธานี พบว่ามีบ้านเช่าประมาณ 2,800 หน่วย มีรูปแบบอาคารหลากหลายเนื่องในเขตเทศบาลเป็นแหล่งศูนย์กลางความเจริญด้านต่างๆ อัตราค่าเช่าอยู่ระหว่าง 2,000-3,000 บาทต่อเดือน

กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย จะเป็นข้าราชการที่ย้ายมาจากถิ่นอื่น ผู้ที่ทำงานภายในเขตเทศบาล และประชาชนผู้มีรายได้น้อย รายได้ ก เช่า 7,901-11,600 บาทต่อเดือน จากการสอบถามเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์อุดรธานี พบว่ามีข้าราชการที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ดินของการเคหะแห่งชาติ

ด้านงบประมาณโครงการ รวมทั้งสิ้น 15,372,000 บาท โดยแหล่งที่มาของเงินทุนประกอบด้วย

- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 9,964,000 บาท
- เงินรายได้ของการเคหะแห่งชาติ 3,843,000 บาท
- เงินกู้ 1,565,000 บาท

หากคิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จะเท่ากับ 384,300 บาทต่อหน่วย รัฐบาลอุดหนุน 264,100 บาทต่อหน่วย (69%) คงเหลือเป็นต้นทุนเช่า เท่ากับ 120,200 บาทต่อหน่วย

ปัญหาและอุปสรรค การขอใช้ ขอเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์มีความล่าช้า เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับผังรวมของจังหวัด รวมถึงนโยบายการใช้ที่ดินของจังหวัด

4.3.4.4 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 -ปัจจุบัน : กรณีศึกษา

1) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ตามที่นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่สอด มีความประสงค์จะจัดทำโครงการบ้านพักสวัสดิการ พนักงานเทศบาลตำบลแม่สอด จำนวนประมาณ 200 หน่วย ในที่ดินของเทศบาล โดยขอความร่วมมือจากการเคหะแห่งชาติในการจัดทำโครงการ โดยที่การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ออกแบบ ควบคุมงานโครงการโดยละเอียด การออกแบบภายใต้การประสานงานกับเทศบาล การเคหะแห่งชาติเป็นผู้จัดหาเงินลงทุนในเบื้องต้น เพื่อดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ และเทศบาลจะตั้งงบประมาณขอใช้เงินลงทุนโครงการต่อการเคหะแห่งชาติเป็นรายปี พร้อมดอกเบี้ยระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี (การเคหะแห่งชาติ, 2548)

การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย เทศบาลตำบลแม่สอดเป็นผู้สำรวจความต้องการให้กับการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วยพนักงานเทศบาลตำบลแม่สอด ระดับ 1-8 จำนวน 60 คน ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว 30 คน รวม 90 คน

กลุ่มประชากรเป้าหมาย เป็นพนักงานลูกจ้างเทศบาลตำบลแม่สอด มีระดับรายได้ 7,001 -11,700 บาทต่อเดือน

กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเทศบาลตำบลแม่สอด ขนาดที่ดิน 1.71 ไร่ ค่าเช่าที่ดินปีละ 684 บาท อัตราค่าเช่าคงที่ 30 ปี

แหล่งเงินทุนโครงการ รวม 29,958,000 บาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนรัฐบาล 23,107,500 บาท และเงินกู้ 6,850,500 บาท ต้นทุนต่อหน่วย เท่ากับ 388,860 บาทต่อหน่วย เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 292,500 บาทต่อหน่วย (75%)

ปัญหาและอุปสรรค ไม่พบเนื่องจากหน่วยงานเป็นผู้แจ้งความประสงค์ในการจัดทำโครงการอาคารเช่าเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่พนักงาน จึงมีความพร้อมในเรื่องของที่ดินจัดทำโครงการ กลุ่มประชากรเป้าหมาย และจำนวนผู้อยู่อาศัยที่ชัดเจน

4.3.4.5 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 -ปัจจุบัน : กรณีศึกษา

2) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศบริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง

โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศ ดำเนินการตามที่กองทัพอากาศมีนโยบายจะจัดสวัสดิการที่พักอาศัยสำหรับข้าราชการ ลูกจ้างประจำ กองทัพอากาศได้เช่าอยู่อาศัย เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เนื่องจากขาดงบประมาณ กองทัพอากาศจึงได้ประสานกับการเคหะแห่งชาติและกรมธนารักษ์เพื่อร่วมจัดทำโครงการสวัสดิการที่พักอาศัยประเภทเช่าสำหรับกลุ่มข้าราชการกองทัพอากาศผู้มีรายได้น้อย

เพื่อเป็นการสนับสนุนโครงการที่פקอาศัยให้สัมฤทธิ์ผล กองทัพอากาศ กรมธนารักษ์และการเคหะแห่งชาติ จึงได้จัดทำบันทึกความร่วมมือว่าด้วยโครงการสวัสดิการที่פקอาศัยประเภทเช่าสำหรับข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการกองทัพอากาศ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย การกำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นจองสิทธิ์โครงการต้องเป็นข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการกองทัพอากาศที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กองทัพอากาศกำหนด โดยผู้ที่ได้รับสิทธิ์การเช่าโครงการจะต้องชำระค่าเช่าและค่าสาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลางตามผังโครงการที่กองทัพอากาศและการเคหะแห่งชาติกำหนด (ฝ่ายบริหารโครงการ 2, 2551)

กลุ่มเป้าหมายสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย ผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานถูกสุขลักษณะมีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ซึ่งมีรายได้ครัวเรือนอยู่ระหว่าง 12,601-18,600 บาท กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นที่ดินราชพัสดุ ซึ่งได้ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติทำการก่อสร้างโครงการ โดยคิดค่าเช่าตารางวาละ 8 บาทต่อเดือน ขนาดที่ดินประมาณ 5 ไร่ 16 ตารางวา เงินลงทุนรวม 43,195,000 บาท แหล่งที่มาของเงินลงทุน ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 23,166,000 บาท และเงินกู้ จำนวน 20,029,000 บาท ต้นทุนต่อหน่วยเท่ากับ 504,690 บาท โดยที่รัฐบาลอุดหนุน 257,400 บาทต่อหน่วย (51%)

ปัญหาและอุปสรรค ไม่พบเนื่องจากหน่วยงานเป็นผู้แจ้งความประสงค์ในการจัดทำโครงการอาคารเช่าเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่พนักงาน จึงมีความพร้อมในเรื่องของที่ดินจัดทำโครงการ กลุ่มประชากรเป้าหมาย และจำนวนผู้อยู่อาศัยที่ชัดเจน

4.3.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำรายละเอียดโครงการ

4.3.5.1 ปัญหาและอุปสรรค

- 1) ขาดมาตรการควบคุมความเสี่ยงที่ครอบคลุมในแต่ละกระบวนการ (บางส่วน)
- 2) การตั้งงบประมาณโครงการไม่เพียงพอเนื่องจากระยะเวลาที่ล่าช้ากว่าแผนงาน
- 3) การสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนผันแปรตามนโยบายรัฐบาลและภาวะเศรษฐกิจ
- 4) กระบวนการพิจารณาของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับข้อกำหนดและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายการใช้ที่ดิน
- 5) การขาดแคลนที่ดินที่มีความเหมาะสม

4.3.5.2 ผลกระทบจากปัญหา

- 1) ไม่มีมาตรการควบคุมความเสี่ยง เช่น การไม่คิดเผื่อในเรื่องค่าซ่อมแซมอาคาร ส่งผลต่อการบริหารจัดการโครงการไม่มีเงินค่าซ่อมแซมอาคาร อาคารมีสภาพทรุดโทรม

2) การตั้งงบประมาณโครงการไม่เพียงพอส่งผลให้ต้องไปลดรายละเอียดโครงการ เช่น ลดการตกแต่งอาคาร อาจมีผลในด้านการตลาด ลดคุณภาพวัสดุอุปกรณ์

3) เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย การกำหนดอัตราค่าเช่าจึงคำนึงถึงความสามารถในการรับภาระของผู้เช่า ซึ่งต่ำกว่าราคาตลาดมาก แต่ขณะเดียวกันการก่อสร้างมีต้นทุนสูง ส่งผลต่อการขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องชี้แจงเหตุผลต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามการเก็บเงินค่าเช่าโดยหน่วยงานทำให้ลดภาระการจัดเก็บ สามารถคืนทุนได้ตามเป้าหมาย

4) ที่ดินที่อยู่ในทำเลที่ดี มักจะมีราคาแพง ส่งผลต่อต้นทุนโครงการ ส่งผลต่อการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ นอกจากนี้การเจรจาขอใช้/ขอเช่าที่ดินจะต้องได้รับการยืนยันให้ใช้ที่ดินจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน หากไม่ได้รับการยืนยันจำเป็นต้องหาพื้นที่ทำโครงการใหม่ เหล่านี้ส่งผลต่อโครงการได้รับอนุมัติล่าช้า ทำให้ตอบสนองไม่ทันกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

4.4 การออกแบบรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

4.4.1 วัตถุประสงค์

เพื่อจัดทำรายละเอียดงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมโครงการอาคารเช่าที่มีมาตรฐาน อยู่ในงบประมาณ และเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

4.4.2 วิธีการดำเนินงาน

1) ฝ่ายก่อสร้างเริ่มดำเนินการวางแผน-ออกแบบ/เขียนแบบรายการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมศาสตร์ การออกแบบ/เขียนแบบรายการโครงสร้างโยธา งานวิศวกรรมสาธารณูปโภค การออกแบบ/เขียนแบบรายการวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม

2) การวางแผนการก่อสร้าง

3) การจัดทำบัญชี BOQ แสดงปริมาณวัสดุ ปริมาณแรงงาน ประกอบกับราคาที่ใช้ในการก่อสร้าง

4) การสำรวจและรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และนำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณา หลักเกณฑ์การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ประกอบด้วย

- การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินขนาดจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงหรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่

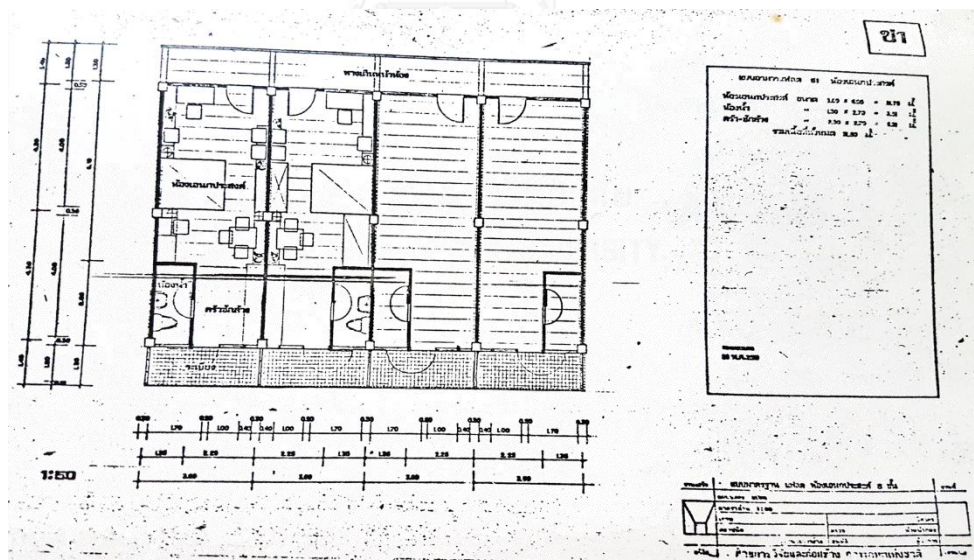
- อาคารที่อยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้อง หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตรม.ขึ้นไป (การเคหะแห่งชาติ, 2558a)

- 5) การคิดราคากลาง โดยการถอดปริมาณงานตามแบบจำนวนวัสดุที่ใช้ นำมาใส่ราคาและค่าแรงจากกรมบัญชีกลาง
- 6) ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติพิจารณาแบบรายการเพื่อลงนาม
- 7) เข้ากระบวนการจัดหาผู้รับจ้าง เพื่อเตรียมการก่อสร้าง

4.4.3 การออกแบบสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมในแต่ละยุค

4.4.3.1 ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524 : กรณีศึกษาโครงการคลองเตย

เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่บริเวณชุมชนแออัดคลองเตย เป็นพื้นที่น้ำลึกตั้งแต่ 1 เมตร ถึง 7 เมตร (เฉลี่ยประมาณ 3 เมตร) จะต้องถมทรายในบริเวณที่ก่อสร้างอาคาร โดยเว้นบางส่วนไว้เป็นสระน้ำสำหรับชุมชน ด้านหลักเกณฑ์การวางผังพยายามหลบเลี่ยงจุดที่ลึกที่สุดของบึง ส่วนดินชั้นอื่นๆ สามารถวางผังอาคารได้ เพื่อประหยัดค่าปรับปรุงบริเวณ จึงใช้แปลตแบบ ช 1 สูง 5 ชั้น มีจำนวนหน่วยรวมกัน 1,512 หน่วย สามารถรับคนอยู่อาศัยได้ 7,560 คน ตัวอาคารทั้งหมดวางรับทิศทางลม หลบแดด ลักษณะของอาคารออกแบบเป็นอาคารพักอาศัยเป็นชุดสูง 5 ชั้น 2 หลังคู่ ได้ถุนเต็มและได้ถุนโล่งใช้มาตรฐาน ช 1 ความยาวของอาคารใช้ 22 หน่วย จำนวน 4 คู่ และ 20 หน่วย จำนวน 4 คู่ จัดวางบันไดและปล่องขยะเฉพาะปลายหัวท้ายของอาคาร

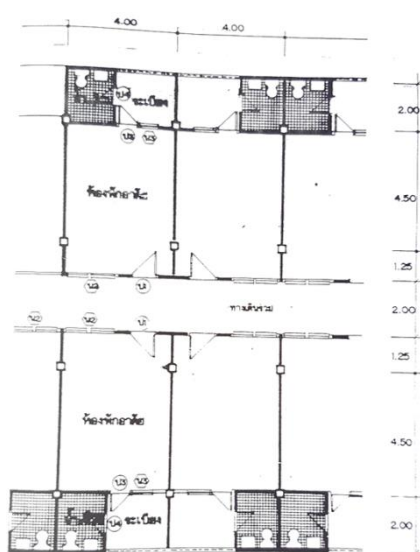


ภาพที่ 9 แบบอาคารโครงการคลองเตย

หมายเหตุ : ปัจจุบันได้คืนพื้นที่ให้กับการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว คงเหลือโครงการในความดูแลของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย โครงการคลองเตยส่วน 1 จำนวน 480 หน่วย และโครงการคลองเตยส่วน 2 จำนวน 430 หน่วย

4.4.3.2 ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อย
ทั่วไป พ.ศ.2525-2534 : กรณีศึกษาโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2

ลักษณะอาคารเป็นประเภทแฟลตเอนกประสงค์ (F 1) สูง 5 ชั้น ด้านระบบ
สาธารณูปโภค ใช้ระบบเดียวกับโครงการระยะที่ 1 ทั้งระบบถนน ประปา และระบบระบายน้ำ ซึ่งโครงการ
ระยะที่ 1 ได้จัดเตรียมระบบต่างๆ ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ระบบสาธารณูปการ ได้แก่ สวนสาธารณะ สนาม
เด็กเล่น อาคารพาณิชย์ สามารถใช้บริการได้จากโครงการระยะที่ 1 นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังได้
จัดเตรียมองค์ประกอบชุมชนที่สมบูรณ์ มีระบบบำบัดน้ำเสียโดยใช้ระบบบ่อเกรอะ บ่อกรอง

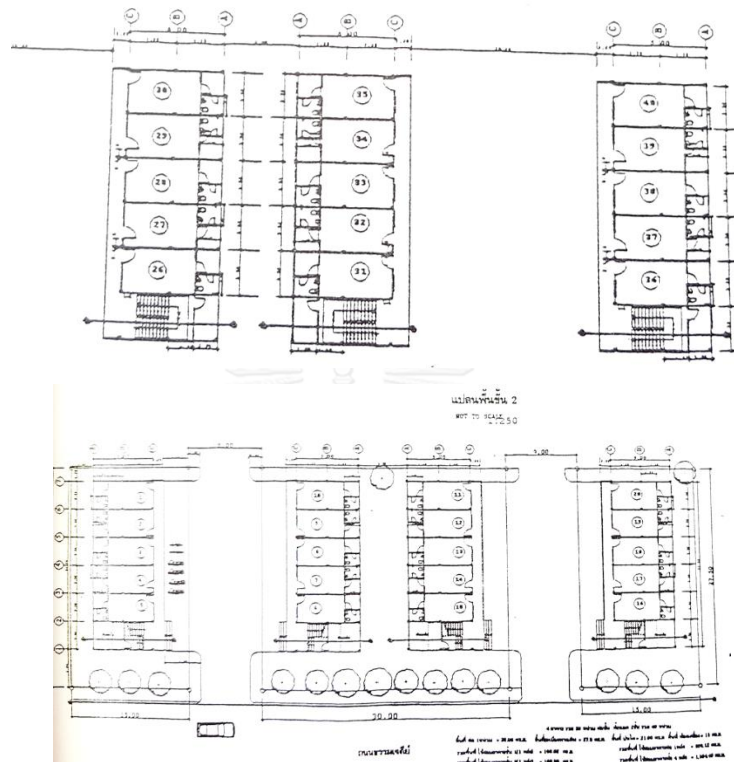


ภาพที่ 10 แบบอาคารโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2

4.4.3.3 ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544 : กรณีศึกษา
โครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

แนวคิดในการออกแบบโครงการ เนื่องจากที่ดินโครงการที่ตั้งอยู่ในเขตที่พัก
อาศัยหนาแน่นปานกลาง สภาพแวดล้อมโดยรอบเป็นบ้านพักข้าราชการ และประชาชนมีลักษณะเป็น
ชุมชนพักอาศัยในเมืองในเขตเทศบาลเมืองอุดรธานี แต่ไม่ห่างไกลจากย่านธุรกิจในเมืองมากนัก การ
ออกแบบจึงพิจารณาให้สอดคล้องกับย่านที่ตั้งของโครงการ โดยพิจารณาสภาพแวดล้อมโดยรอบซึ่ง
เป็นย่านชานเมืองและเป็นบ้านพักอาศัย 2 ชั้น คำนึงถึงรูปแบบของเมือง การวางผังโครงการจะ
พิจารณาถึงการคมนาคมที่สะดวกมีที่จอดรถรองรับผู้ใช้โครงการที่มีรถยนต์ส่วนตัวได้อย่างพอเพียง
และได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับผังที่ดินเดิมและการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างสูงสุด จึงได้ทำการ
วางผังอาคารตามแนวยาวของที่ดิน โดยด้านหน้าอาคารให้หันออกสู่ถนนภายในที่ดินราชพัสดุ ซึ่งทำ
ให้ให้มีพื้นที่พอสำหรับที่จอดรถยนต์ และยังสามารถใช้งานพื้นที่ดินโครงการได้เต็มที่

รูปแบบของอาคารเป็นอาคารแนวราบสำหรับเช่า โครงสร้างเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก ผนังก่ออิฐฉาบปูนเรียบทาสี โครงหลังคาเหล็ก มุงกระเบื้องลอนคู่ บุฝ้าเพดานทั้งภายในและภายนอก พื้นที่ภายในห้องเป็นกระเบื้องภายในห้องพักประกอบด้วยส่วนเอนกประสงค์ ภายนอกจัดมันเรียบ ห้องน้ำ ระเบียงด้านหลังสำหรับทำครัวและซักล้าง



ภาพที่ 11 แบบอาคารโครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

4.4.3.4 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา

1) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

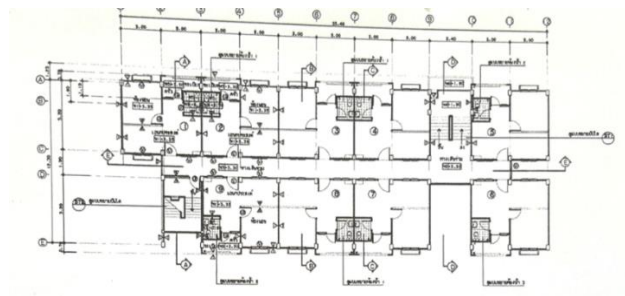
แนวความคิดออกแบบประกอบด้วยอาคารพักอาศัยสูง 4 ชั้น จำนวนหน่วยพักอาศัย 79 หน่วย โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก ผนังก่ออิฐ ฉาบปูนเรียบทาสี พร้อมระบบสาธารณูปโภค ได้ดูแลเต็ม ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ประกอบด้วย พื้นที่จอดรถ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ประปา ที่ทิ้งขยะ พื้นที่สนามเด็กเล่น สนามหญ้า



ภาพที่ 12 ผังโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

4.4.3.5 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา
2) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศบริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง

แนวความคิดออกแบบเป็นอาคารชุดพักอาศัยสูง 5 ชั้น 2 หลัง หลังละ 45 หน่วย รวมจำนวน 90 หน่วย โครงสร้างอาคารเป็นโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก ผนังก่ออิฐ ฉาบปูน เรียบทาสี พร้อมระบบสาธารณูปโภค ได้ถูกเติม แต่ละหน่วยจัดให้มี 1 ห้องนอน ส่วนเอนกประสงค์ ห้องน้ำ ส้วม ระเบียง พื้นที่รวม 33 ตรม. ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการภายในโครงการ ประกอบด้วย ระบบบำบัดน้ำเสีย โดยระบบถังกรองถังกรองไร้อากาศ แล้วระบายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ ระบบระบายน้ำ การจัดให้มีที่พิักขยะเพื่อรอการเก็บจากหน่วยงานท้องถิ่น ระบบประปา ภายในโครงการต่อเชื่อมกับท่อประปานครหลวง ระบบไฟฟ้าภายในโครงการใช้บริการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค



ภาพที่ 13 แบบอาคารโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารฯ

4.4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการออกแบบรายละเอียดโครงการ

4.4.4.1 ปัญหาและอุปสรรค

- 1) ในบางสถานการณ์รัฐได้มอบหมายงานให้การเคหะแห่งชาติจำนวนมาก ทำให้ขาดบุคลากรในการดำเนินงานอาคารเช่า
- 2) ขาดการประสานงานวางแผนที่ดีของทีมทำงาน เนื่องจากการออกแบบรายละเอียดโครงการต้องดำเนินการร่วมกันหลายฝ่าย
- 3) การเคหะแห่งชาติมีแบบมาตรฐานแต่ไม่มีการพัฒนาแบบให้ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยที่มีขนาดครัวเรือนที่แตกต่างกัน

4.4.4.2 ผลกระทบจากปัญหา

- 1) ในบางสถานการณ์รัฐได้มอบหมายงานให้การเคหะแห่งชาติจำนวนมาก ทำให้ขาดบุคลากรในการดำเนินงานอาคารเช่า ประกอบกับการออกแบบรายละเอียดโครงการต้องดำเนินการร่วมกันหลายฝ่าย ทั้งงานด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์ งานเขียนแบบรายการโครงสร้างโยธา และงานระบบ ทำให้การจัดทำแบบไม่ได้ตามเป้าหมายเวลา การเบิกงบอุดหนุนไม่ได้ตามเป้า และงานไม่เสร็จตามเป้าหมาย
- 2) การเคหะแห่งชาติมีแบบมาตรฐานแต่ไม่มีการพัฒนาแบบ ไม่ปรับเปลี่ยนตามบริบทพื้นที่ และความต้องการที่แท้จริงของผู้เช่า ทำให้ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้เช่าที่ควร

4.5 การบริหารจัดการการก่อสร้าง

4.5.1 วัตถุประสงค์

เพื่อดำเนินการจัดสร้างอาคารเช่าให้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย เวลา กรอบงบประมาณ และมีมาตรฐานตามที่ออกแบบ

4.5.2 วิธีการดำเนินงาน

- 1) การจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการประกาศหาผู้รับจ้าง โดยผู้รับจ้างที่จะมายื่นประมูลงานกับการเคหะแห่งชาติต้องผ่านการจดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติตามประเภทชั้นของผู้รับจ้าง ซึ่งจะแตกต่างกันตามประเภทงานก่อสร้าง และวงเงินค่าจ้าง (การเคหะแห่งชาติ, 2553a)

ประเภทงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

- งานอาคารทั่วไป สูงไม่เกิน 5 ชั้น
- งานอาคารสูง สูงตั้งแต่ 6 ชั้น ถึง 12 ชั้น
- งานอาคารพิเศษ สูงตั้งแต่ 13 ชั้นขึ้นไป

- งานโยธา

- 2) เรียกผู้รับจ้างมาทำสัญญา
- 3) ลงนามในสัญญา
- 4) ดำเนินการก่อสร้าง ใช้ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 14-18 เดือน
- 5) บริหารสัญญา (ควบคุมการก่อสร้าง) ในการบริหารงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาตินั้น ในทางปฏิบัติสำหรับแต่ละโครงการจะมีผู้รับผิดชอบคือ

- ผู้จัดการโครงการ (Project Manager)
- ผู้จัดการสนาม (Site Manager)
- ผู้ควบคุมงานก่อสร้างในสนาม (Supervisor)

โดยมีสถาปนิกและวิศวกรโครงการ ช่วยชี้แจงตรวจสอบและควบคุมการก่อสร้างตามแบบและรายการ ตลอดจนแก้ไขปัญหาในระหว่างการก่อสร้าง และมีคณะกรรมการการจ้างเป็นผู้ตรวจรับงานตามแบบก่อสร้างและสัญญา

- 6) การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำหนดวิธีการประเมินเป็น 2 วิธี

วิธีที่ 1 ประเมินผลการปฏิบัติงานผู้รับจ้าง ตลอดช่วงระยะเวลาตามสัญญา โดยจะประเมินผลงาน 3 หมวด ดังนี้

- หมวดที่ 1 ประเมินผลการปฏิบัติงานช่วงการเตรียมงานก่อนการก่อสร้าง ประเมิน 1 ครั้ง
- หมวดที่ 2 ประเมินผลการปฏิบัติงานช่วงดำเนินการก่อสร้าง ประเมินเฉลี่ยระหว่าง 3-3.5 เดือนต่อครั้ง
- หมวดที่ 3 ประเมินผลการปฏิบัติงานหลังวันส่งงวดงานครั้งสุดท้าย ประเมิน 1 ครั้ง

วิธีที่ 2 ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ช่วงดำเนินการก่อสร้างเฉพาะงานในหมวดที่ 2 กำหนดให้ทำการประเมินเฉลี่ยระหว่าง 3-3.5 เดือนต่อครั้ง (การเคหะแห่งชาติ, 2553b)

4.5.3 การดำเนินงานก่อสร้างโครงการอาคารเช่าในแต่ละยุค

4.5.3.1 ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524 : กรณีศึกษาโครงการคลองเตย

ใช้ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 27 เดือน ในช่วงของการก่อสร้างเนื่องจากการเคหะแห่งชาติต้องการลดต้นทุนในการก่อสร้างจึงประสานกับกรุงเทพมหานครนำเอาขยะมาถมที่ ทำให้ประสบปัญหาข้อร้องเรียนเนื่องจากมีกลิ่นเหม็นผู้รับเหมาจึงต้องหยุดก่อสร้างชั่วคราว (โกศล ทองนวคุณ, 2559)

4.5.3.2 ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อย
ทั่วไป พ.ศ.2525-2534 : กรณีศึกษาโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2

ใช้ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 24 เดือน ประสบปัญหาล่าช้ากว่าแผนเล็กน้อย
เนื่องจากปัญหาการบริหารแรงงาน (แรงงานกลับต่างจังหวัดเมื่อถึงฤดูทำนา)

4.5.3.3 ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544 : กรณีศึกษา
โครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

ใช้ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 19 เดือน การก่อสร้างล่าช้าเนื่องจากการ
พิสูจน์สิทธิในที่ดินใช้เวลานาน (หมุดหลักเขต) ประกอบกับประสบปัญหาอุทกภัย (น้ำท่วม) ทำให้การ
ก่อสร้างต้องหยุดไป ส่งมอบงานไม่ทันตามเวลาที่กำหนด (มงคล จันทิ, 2559)

4.5.3.4 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา
1) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 14 เดือน ประสบปัญหาผู้รับจ้างขาดสภาพ
คล่องเนื่องจากต้นทุนค่าก่อสร้างต่ำกว่าตลาด และภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยในการเคลื่อนย้ายวัสดุ
อุปกรณ์ เครื่องมือการก่อสร้าง

4.5.3.5 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา
2) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศบริเวณโรงเรียนดอนเมือง
ทหารอากาศบำรุง

ใช้ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 14 เดือน ผู้รับจ้างเป็นบริษัทขนาดใหญ่มี
เครื่องมือ และอุปกรณ์พร้อมในการดำเนินงาน

4.5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการการก่อสร้าง

4.5.4.1 ปัญหาและอุปสรรค

- 1) ในบางช่วงเวลามีผู้ประกอบการมายื่นประกวดราคาน้อยราย
- 2) การคัดเลือกผู้ประกอบการที่เสนอราคาต่ำสุด แต่อาจไม่ใช่คุณภาพดี
ที่สุด ทำให้มีปัญหาด้านคุณภาพงาน (มงคล จันทิ, 2559)
- 3) ขั้นตอนการขออนุมัติการใช้วัสดุ การขออนุมัติเบิกเงินมีความล่าช้า มี
ขั้นตอนมาก
- 4) บุคลากรผู้บริหาร (บางส่วน) ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

4.5.4.2 ผลกระทบจากปัญหา

1) ผู้รับจ้างมาขึ้นประมูล/ประกวดราคาน้อยราย และขาดการประเมินเชิงคุณภาพผู้รับจ้าง ทำให้ได้ผู้รับจ้างที่ไม่มีประสิทธิภาพที่จะทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลา ขาดความพร้อมด้านบุคลากร/ แรงงาน หรือเครื่องมือ เครื่องจักรในการดำเนินงาน มีผลต่อคุณภาพของงาน และไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลา

2) ขั้นตอนการขออนุมัติการใช้วัสดุมีขั้นตอนมากทำให้การก่อสร้างล่าช้า

3) บุคลากรบางส่วนที่บริหารโครงการยังขาดประสิทธิภาพหรือคุณภาพที่ดีพอ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน งานไม่ราบรื่น เกิดปัญหาความล่าช้า งานไม่เสร็จตามกำหนด

4.6 การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

4.6.1 วัตถุประสงค์

เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีที่อยู่อาศัยที่มาตรฐาน ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

4.6.2 วิธีการดำเนินงาน

1) การประชาสัมพันธ์โครงการล่วงหน้าก่อนโครงการแล้วเสร็จ

2) การกำหนดคุณสมบัติผู้เช่า จะต้องสัญชาติไทย ต้องไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ต้องมีรายได้ครัวเรือนไม่เกินที่กำหนด ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ต้องมีหนังสือรับรองรายได้ การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เช่าจะพิจารณาจากหนังสือรับรองรายได้ และการสุ่มตรวจผู้เช่า

3) การเปิดให้ประชาชนยื่นความจำนง

4) การคัดเลือกผู้เช่า และกระบวนการบรรจุผู้เช่า

5) วิธีการบริหารโครงการหลังการเช่าอยู่

- การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเองโดยสำนักงานเคหะชุมชนจะทำสัญญาเช่ากับผู้เช่า ซึ่งจะมีรายละเอียดข้อตกลงและกฎระเบียบการเช่าต่างๆ อาทิ การชำระค่าเช่า การเช่าช่วง เป็นต้น การจัดเก็บค่าเช่า ทุกวันที่ 10 ของเดือน โดยสามารถชำระค่าเช่าได้ที่สำนักงานเคหะชุมชน ชำระผ่านระบบการหักบัญชีเงินฝาก ชำระผ่านระบบเคาน์เตอร์เซอร์วิส และชำระผ่านไปรษณีย์ การบริหารหนี้ค้ำชำระ การเคหะแห่งชาติแบ่งกลุ่มหนี้ค้ำชำระ เป็น 3 กลุ่ม คือ 1)กลุ่มหนี้ค้ำชำระ 1-2 งวด 2)กลุ่มหนี้ค้ำชำระ 3 งวด 3)กลุ่มหนี้ค้ำชำระ 4 งวดขึ้นไป การเร่งรัดติดตามหนี้กรณีค้ำชำระ 1-3 งวด สำนักงานเคหะชุมชนจะเป็นผู้ติดตามหนี้ กรณีค้ำชำระ 4 งวดขึ้นไป ฝ่ายสินเชื่อและหนี้จะร่วมกับสำนักงานเคหะชุมชนในการเร่งรัดติดตามหนี้ (ฝ่ายบริหารงานชุมชน 1-4, 2558)

- จ้างบริษัทเอกชน/หน่วยงานรัฐจัดเก็บค่าเช่าและติดตามหนี้ ปัจจุบันนอกจากสำนักงานเคหะชุมชนแล้ว การเคหะแห่งชาติได้จ้างบริษัทเอกชน/หน่วยงานรัฐในการจัดเก็บค่าเช่าและติดตามหนี้ เนื่องจากมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าเช่า โดยการเคหะแห่งชาติจะมีเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าเช่าและติดตามหนี้ เช่น ถ้าเก็บเงินได้ 1-5,000 บาท จะได้ค่าตอบแทน xxx.- บาท เป็นต้น เหตุผลที่ตั้งเกณฑ์แบบนี้ เนื่องจากจำนวนหน่วยแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน การเคหะแห่งชาติจึงใช้จำนวนเงินเป็นตัวกำหนด (รุจิรา นาจาด, 2559)

- เอกชนเช่าเหมา การเคหะแห่งชาติเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลโครงการอาคารเช่าจัดทำสัญญาเช่าเหมาอาคารและบริหารชุมชน โดยการเคหะแห่งชาติจะระบุข้อตกลงในการทำสัญญาเช่า ประกอบด้วย กำหนดระยะเวลาการเช่า การกำหนดอัตราค่าเช่าที่บริษัทต้องชำระให้กับ การเคหะแห่งชาติและค่าเช่าที่บริษัทจะเรียกเก็บจากผู้เช่า การปรับขึ้นค่าเช่า การวางเงินหรือหนังสือค้ำประกันเพื่อเป็นหลักค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา บริษัทเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริหารชุมชน เช่น ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าดูแลระบบบำบัดน้ำเสียของโครงการ ค่าดูแลสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอื่นๆ หากบริษัททำผิดสัญญา การเคหะแห่งชาติมีสิทธิ์บอกเลิกสัญญาได้ทันที

- ประเมินผลปัญหา/วิธีการแก้ไข

6) การจดทะเบียนผู้รับบริหารโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติกำหนดให้ผู้รับบริหารโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติต้องจดทะเบียนผู้รับบริหารโครงการอาคารเช่า โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

- ประเภท ก แบบไม่จำกัดจำนวนหน่วยต่อโครงการ
- ประเภท ข แบบจำกัดจำนวนหน่วยต่อโครงการไม่เกิน 1,200 หน่วย
- ประเภท ค แบบจำกัดจำนวนหน่วยต่อโครงการไม่เกิน 700 หน่วย
- ประเภท ง แบบจำกัดจำนวนหน่วยต่อโครงการไม่เกิน 300 หน่วย
- ประเภท จ แบบจำกัดจำนวนหน่วยต่อโครงการไม่เกิน 100 หน่วย

(การเคหะแห่งชาติ, 2559)

4.6.3 การดำเนินงานบริหารจัดการและดูแลหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ

4.6.3.1 ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524 : กรณีศึกษาโครงการคลองเตย

เนื่องจากโครงการคลองเตยเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นตามนโยบายรัฐบาล เป็นการดำเนินการเฉพาะกลุ่มเป้าหมายในชุมชนแออัดคลองเตย เพราะฉะนั้นระหว่างที่การเคหะแห่งชาติทำการสำรวจข้อมูลชุมชนและผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะทำการประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงให้ผู้อยู่อาศัยรับทราบว่า

จะมีการรื้อย้าย ในการคัดเลือกผู้เช่าการเคหะแห่งชาติจะพิจารณาผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในชุมชนแออัด คลองเตย กรณีการเลือกห้องพักจะให้สิทธิผู้พิการ ผู้สูงอายุได้อยู่ในชั้นล่างก่อน ส่วนผู้เช่าทั่วไปจะใช้วิธีจับสลากเลือกห้อง การบรรจุผู้เช่าการทำเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดผู้เช่าเข้าอยู่อาศัย พร้อมช่วยขนย้าย

ด้านการบริหารจัดการสำหรับโครงการคลองเตย การทำเรือแห่งประเทศไทย มีหนังสือขอความร่วมมือให้การเคหะแห่งชาติรับเป็นผู้บริหารและดูแลอาคารแฟลต การกำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นไปตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด ต่อมาชาวชุมชนเกาะลาวัณย์คัดค้านและเรียกร้องกับการทำเรือแห่งประเทศไทยขอดูแลและบริหารชุมชนเองโดยมอบหมายให้สหกรณ์สมาพันธ์ชุมชนแออัดคลองเตยรับดำเนินการ ปัจจุบันสำนักงานเคหะชุมชนบ่อนไก่ เป็นผู้บริหารจัดการ อัตราการเข้าพักเฉลี่ย 100% อัตราค่าเช่าอยู่ที่ 300-1,700 บาทต่อเดือน เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์จะปรับขึ้นค่าเช่าเป็น 450 บาทต่อเดือน

ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารจัดการในช่วงแรก ชาวชุมชนบางส่วน (30%) เซ็งสิทธิแล้วไปบุกรุกยังที่เดิม ชาวชุมชนไม่สามารถรับภาระค่าบำรุงรักษาได้ จึงรวมตัวเรียกร้องให้เปลี่ยนผู้เก็บค่าบำรุงรักษาจากการเคหะแห่งชาติเป็นสหกรณ์สมาพันธ์ชุมชนแออัดคลองเตย โดยทางสหกรณ์ฯ เก็บค่าเช่าแฟลตห้องละ 300 บาทต่อเดือน (เป็นค่าเช่าแฟลตและที่ดินให้การทำเรือแห่งประเทศไทยเดือนละ 14 บาทต่อห้อง) ปัญหาหนักขำระ ผู้เช่าบางส่วนไม่ยอมมาต่อสัญญาเช่า (ทิพวรรณ รัตนะ, 2559)



ภาพที่ 14 โครงการคลองเตย

4.6.3.2 ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2525-2534 : กรณีศึกษาโครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2

โครงการเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2 เป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างการการเคหะแห่งชาติลงสำรวจจำนวนแรงงานในพื้นที่ที่จะทำการประชาสัมพันธ์โครงการไปพร้อมกัน การคัดเลือกผู้เช่าส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงานในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป

ด้านการบริหารจัดการและการดูแล เมื่อเริ่มโครงการสำนักงานเคหะชุมชนแหลมฉบังเป็นผู้บริหารจัดการ แต่เนื่องจากอัตรากำลังไม่เพียงพอ ทำให้การบริการผู้เช่าล่าช้า โดยเฉพาะ

การจัดเก็บค่าเช่าก่อให้เกิดหนี้ค้างจึงต้องให้บริษัทเอกชนเช่าเหมาเข้ามาบริหารจัดการ ปัจจุบันบริษัทห้างหุ้นส่วนจำกัดอาร์ ที แมเนจเม้นท์ เป็นผู้จัดการจัดการ อัตราการเข้าพักปัจจุบันอยู่ที่ 90%

อัตราค่าเช่าแตกต่างกันตามระดับชั้น โดยที่ชั้นที่ 1-2 อัตราค่าเช่าอยู่ที่ 2,090 บาทต่อเดือน ชั้นที่ 3-4 อัตราค่าเช่า 1,810 บาทต่อเดือน ชั้นที่ 5 อัตราค่าเช่า 1,670 บาทต่อเดือน การปรับเพิ่มค่าเช่าจะปรับเพิ่มค่าเช่าทุกๆ 3 ปี พร้อมการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการส่วนใหญ่เป็นปัญหาทั่วไป เช่น ปริมาณที่จอดรถไม่เพียงพอกับมาตรฐานที่การเคหะแห่งชาติกำหนดไว้ ปัญหาเสียงดังรบกวน (ภูมิภัทร ไพโรจน์ภักดี, 2559)



ภาพที่ 15 โครงการเคหะชุมชนแหลมฉบัง ระยะที่ 2

4.6.3.3 ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544 : กรณีศึกษาโครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

การประชาสัมพันธ์โครงการการเคหะแห่งชาติประสานกับประชาสงเคราะห์จังหวัด เพื่อเผยแพร่ข้อมูลการทำโครงการ การคัดเลือกและบรรจุผู้เช่าส่วนใหญ่ผู้เช่าเป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่บริเวณส่วนราชการ และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป การบรรจุจะให้สิทธิผู้เช่าเดิมก่อน ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป

การบริหารจัดการสำนักงานเคหะชุมชนอุดรธานีเป็นผู้บริหารจัดการและดูแล โดยที่จ้างเหมาบริษัทขอนแก่นโฮสพิน เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าเช่า อัตราการเข้าพักเฉลี่ย 100%

อัตราค่าเช่าแตกต่างกันตามระดับชั้น โดยชั้นที่ 1-2 อัตราค่าเช่า 2,300 บาทต่อเดือน ชั้นที่ 3 อัตราค่าเช่า 2,200 บาทต่อเดือน การปรับอัตราค่าเช่าจะปรับขึ้นค่าเช่าทุกๆ 3 ปี พร้อมกับการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร

การบริหารจัดการไม่ค่อยประสบปัญหา ด้านความต้องการของผู้เช่าพบว่า จำนวนหน่วยเช่าไม่เพียงพอกับความต้องการ เนื่องจากโครงการตั้งอยู่ใกล้บริเวณศูนย์ราชการ (ประณิตา ถิระปราโมทย์, 2559)



ภาพที่ 16 โครงการเคหะชุมชน จังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า)

4.6.3.4 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา

1) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

เป็นโครงการที่ดำเนินการเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือ ข้าราชการเทศบาลอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การคัดเลือกผู้เช่าและการบรรจุผู้เช่าดำเนินการโดยเทศบาลเป็นผู้จัดหาผู้เช่า และให้สิทธิพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว

ด้านการบริหารจัดการและการดูแลเทศบาลตำบลแม่สอดเป็นผู้บริหารจัดการ โดยเทศบาลฯ จะเป็นผู้จัดเก็บค่าเช่าจัดส่งให้การเคหะแห่งชาติตามอัตราที่กำหนด อัตราการเข้าพักเฉลี่ย 90%

อัตราค่าเช่า 700 บาทต่อเดือน (อัตราค่าเช่าคงที่ 20 ปี ไม่รวมค่าเช่าที่ดิน และค่าดูแลชุมชน) (ธนภัท โพธิ์แก้ว, 2559)

ปัญหาอุปสรรค พบว่าอาคารมีสภาพทรุดโทรม เนื่องจากขาดการดูแลรักษา



ภาพที่ 17 โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

4.6.3.5 ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน : กรณีศึกษา

2) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศบริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง

โครงการบ้านพักข้าราชการกรมสวัสดิการทหารอากาศ เป็นโครงการที่จัดทำเฉพาะกลุ่มเป้าหมายข้าราชการทหารอากาศ การคัดเลือกและบรรจุผู้เช่าดำเนินการโดยกรมสวัสดิการทหารอากาศ โดยการคัดเลือกข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการกองทัพอากาศที่เป็นกลุ่มผู้มี

รายได้น้อยตามที่กองทัพอากาศกำหนด การบรรจุจะจัดให้ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการ กรมสวัสดิการทหารอากาศได้รับสิทธิการเช่าเต็มจำนวนที่ก่อสร้าง

ด้านการบริหารจัดการและการดูแล กรมสวัสดิการทหารอากาศเป็นผู้บริหารจัดการตลอดจนกำกับดูแลในการซ่อมบำรุงขั้นพื้นฐานตามระยะเวลาการเช่า อัตราการเช่าพักเฉลี่ย 100%

อัตราค่าเช่า 1,710 บาทต่อเดือน กรมสวัสดิการทหารอากาศจะทำการหักบัญชีเงินเดือนของข้าราชการ ลูกจ้างฯ จัดส่งให้การเคหะแห่งชาติตามอัตราที่กำหนด

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการส่วนใหญ่เป็นปัญหาทั่วไป เช่น น้ำรั่วซึม ที่จอดรถไม่เพียงพอกับมาตรฐานที่การเคหะแห่งชาติกำหนดไว้ (จีน เอ็มเอ็ม, 2559)



ภาพที่ 18 โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศฯ

4.6.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

4.6.4.1 ปัญหาและอุปสรรค

- 1) โครงการเช่ารับโอนส่วนใหญ่ไม่สามารถขึ้นค่าเช่าได้ รวมทั้งมีภาระค่าดูแลสูงกว่ารายรับ
- 2) เก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้าหมาย การควบคุมผู้เช่าให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ
- 3) ปัญหาสภาพอาคารทรุดโทรม เนื่องจากขาดงบประมาณในการดูแลอาคาร/ไม่มีหน่วยซ่อมบำรุงประจำอาคาร
- 4) ปัญหาการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เช่าเหมาะทำให้บางครั้งผู้เช่าเหมาะนำโครงการไปใช้ผิดวัตถุประสงค์
- 5) ขาดบุคลากรด้านกฎหมายที่จะดูแลเรื่องการบริหารอาคาร และหนี้ความไม่รอบคอบในการจัดหาบริษัทเอกชน สัญญาเช่าไม่รัดกุม

4.6.4.2 ผลกระทบจากปัญหา

- 1) บุคลากรในการดูแลชุมชนของการเคหะแห่งชาติมีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ 1 คนทำหลายหน้าที่ ประกอบกับความไม่ชำนาญในงานเฉพาะด้าน นอกจากนี้อาคารเช่าบางโครงการ

ไม่ได้อยู่ในพื้นที่สำนักงานเคหะชุมชน และขาดระบบการตรวจสอบผู้เช่า ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้าที่กำหนด การดูแลผู้เช่าไม่ทั่วถึง ปัญหาการดูแลสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาการเช่าช่วง (รุจิรา นาจาด, 2559)

2) ปัญหาสภาพอาคารทรุดโทรม เนื่องจากอาคารเช่าส่วนใหญ่ของการเคหะแห่งชาติมีสภาพการใช้งานมาเป็นเวลานาน และไม่มีช่างซ่อมบำรุงประจำโครงการ ในขณะที่ศูนย์ซ่อมบำรุงประจำอยู่ที่สำนักงานใหญ่ ทำให้เมื่ออาคารมีปัญหาช่างไปซ่อมไม่ทันการณ์ ทำให้อาคารไม่น่าอยู่ ส่งผลไปถึงการปรับขึ้นค่าเช่าไม่ได้ นอกจากนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจัดเก็บค่าเช่าไม่ปฏิบัติตามเป้า ทำให้ไม่มีเงินในการซ่อมแซมปรับปรุงอาคาร

3) การเคหะแห่งชาติมีทะเบียนรายชื่อของบริษัทเอกชนผู้รับเหมาที่เคยทำงานกับการเคหะแห่งชาติแต่ไม่เคยทำประวัติและการขึ้น Blacklist การบริหารโครงการอาคารเช่าของผู้รับเหมาแต่ละราย ไม่มีการประเมินการทำงานของผู้รับเหมา ทำให้ไม่มีการตรวจสอบผู้รับเหมา ทำให้บางโครงการได้ผู้รับเหมาที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารอาคารเช่า มีหนี้ค้าง ไม่ตามหนี้ให้การเคหะแห่งชาติ จนเกิดหนี้สูงเกินกว่าการเคหะแห่งชาติจะรับได้ นอกจากนี้สัญญาเช่าที่ไม่รัดกุม ทำให้ผู้รับเหมาอาศัยช่องโหว่ของสัญญาหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่กำหนด (รุจิรา นาจาด, 2559)

4.7 สรุปการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ 23 สรุปการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524	ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้แหล่งอุตสาหกรรมและผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2525-2534	ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2535-2544	ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ.2545-ปัจจุบัน
1.การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน				
ทิศทางประชานิยมรัฐบาล	บรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม/การพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองในภูมิภาค	การกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค/เน้นการจัดสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง	การจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการ ผู้ใช้แรงงาน
นโยบาย กคช.	แก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยใน กทม.เป็นลำดับแรก ลดภาระการอุดหนุนของรัฐ	ก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามระดับรายได้และสนับสนุนโครงการพัฒนาของรัฐ	จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และประชาชน ทั่วไป	มุ่งตอบสนองความต้องการของหน่วยงานของรัฐในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท/เดือน/ครัวเรือน	ผู้ใช้แรงงาน และประชาชนผู้มีรายได้น้อยทั่วไป มีรายได้ 6,201-8,800 บาท/เดือน/ครัวเรือน	ข้าราชการ ผู้มีรายได้น้อย กลุ่ม ก เช่า 7,901-11,600 บาท/เดือน/ครัวเรือน	ข้าราชการชั้นผู้น้อย พนักงานเทศบาล ลูกจ้างหน่วยงานรัฐ มีระดับรายได้ 7,001-11,700 บาท/เดือน/ครัวเรือน

การจัดทำกรอบ แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัย	ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยรองรับการ รื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524	ยุคที่ 2 อาคารเช่า สำหรับแรงงานใกล้ แหล่งอุตสาหกรรมและ ผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2525-2534	ยุคที่ 3 อาคารเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั่วไป พ.ศ.2535-2544	ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ.2545-ปัจจุบัน	
เป้าหมาย	<ul style="list-style-type: none"> อาคารเช่า 4,062 หน่วย แฟลตเช่า 5,600 หน่วย 	<ul style="list-style-type: none"> อาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ 3,491 หน่วย โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก 8,341 หน่วย 	<ul style="list-style-type: none"> อาคารเช่า 12,500 หน่วย อาคารเช่า 28,000 หน่วย 	<ul style="list-style-type: none"> บ้านพักข้าราชการประเภทอาคารเช่า 4,000 หน่วย 	
การจัดหาที่ดิน	ขอใช้/ขอเช่าที่ดิน หน่วยงานรัฐ	ขอใช้/ขอเช่าที่ดิน หน่วยงานรัฐ/จัดซื้อ ที่ดินเพื่อจัดทำ โครงการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก	ที่ดินราชพัสดุใน ครอบครองของ กคช. ทั่วประเทศ (ที่ดินรับ โอนพร้อมอาคาร)	ขอเช่า/ขอเช่าที่ดินราชพัสดุ และที่ดิน เทศบาล	
แหล่งเงินทุน (รัฐอุดหนุน)	100%	กทม.และปริมณฑล 34% ภูมิภาค 36%	แผนฯ 7 กทม.และ ปริมณฑล 34% ภูมิภาค 36% แผนฯ 8 กทม.และ ปริมณฑล 57% ภูมิภาค 65%	แผนฯ 9 กทม.และปริมณฑล 58% ภูมิภาค 68% แผนฯ 10 กทม.และปริมณฑล 57% ภูมิภาค 65%	
ตัวอย่างโครง การอาคารเช่า	คลองเตย ระยะ 1 ห้วยขวาง ระยะ 3 บ่อนไก่ ระยะ 1	เคหะชุมชนเมืองใหม่ แหลมฉบัง เคหะชุมชนเมืองใหม่ มาบตาพุด	เคหะชุมชน นครศรีธรรมราช เคหะชุมชนอุดรธานี	กองทัพอากาศ (ดอนเมือง) บ้านพักข้าราชการ อ.แม่สอด จ.ตาก	
ปัญหา/อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> ข้อมูลที่ใช้จัดทำกรอบแผนฯ เป็นข้อมูลเบื้องต้นอาจทำให้กรอบแผนฯ ขาดความถูกต้อง/แม่นยำ และบางข้อมูลไม่ทันสมัย การคาดคะเนความต้องการที่อยู่อาศัยใช้มูลเก่าไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงตัวเลขที่คาดคะเนไว้ก่อนให้เหมาะสมกับช่วงเวลา การตั้งเป้าหมายในแต่ละปีไว้เป็นจำนวนหน่วยไม่สอดคล้องกับสภาพการจัดทำโครงการโดยทั่วไป การตั้งเป้าหมายไว้สูงไม่ได้ตั้งเผื่อปัจจัยเสี่ยง ไม่มีแผนสำรอง ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดทำแผนฯ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลในการชี้แจงหน่วยงานที่พิจารณาทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก 				
2.การจัดทำรายละเอียดโครงการ					
กรณีตัวอย่าง	โครงการคลองเตย	โครงการเคหะชุมชน แหลมฉบัง ระยะที่ 2	โครงการเคหะชุมชน จ.อุดรธานี (อาคาร เช่า)	โครงการบ้านพัก ข้าราชการ (ประเภทเช่า) อ.แม่ สอด จ.ตาก	โครงการบ้านพัก ข้าราชการ(ประเภท เช่า) กรมสวัสดิการ ทหารอากาศฯ
วัตถุประสงค์	เพื่อสนองนโยบาย รัฐบาลในการช่วยเหลือ ผู้อยู่อาศัยในชุมชน แออัดคลองเตย	เพื่อแก้ปัญหาความ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ของผู้ใช้แรงงานให้มี ความมั่นคงในการอยู่ อาศัยด้วยการเช่า ระยะยาว	เพื่อจัดสร้างอาคารเช่า สำหรับประชาชน ทั่วไปตลอดจน ข้าราชการและ พนักงานรัฐ	เพื่อจัดสร้างที่อยู่ อาศัยสำหรับ ข้าราชการพนักงาน ลูกจ้างเทศบาล	เพื่อจัดสร้างที่อยู่ อาศัยสำหรับ ข้าราชการและ ลูกจ้างประจำของ กองทัพอากาศ

การจัดทำกรอบ แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัย	ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับ ผู้มีรายได้น้อยรองรับการ รื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524	ยุคที่ 2 อาคารเช่า สำหรับแรงงานใกล้ แหล่งอุตสาหกรรมและ ผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2525-2534	ยุคที่ 3 อาคารเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั่วไป พ.ศ.2535-2544	ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ.2545-ปัจจุบัน	
การสำรวจความ ต้องการที่อยู่ อาศัย	กคช.ลงสำรวจจำนวน ประชากรในพื้นที่ชุมชน แออัดคลองเตย 6,275 ครัวเรือน	คาดการณ์ความ ต้องการจากผู้ใช้ แรงงาน 5,133 หน่วย	กคช.ลงสำรวจพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็น ข้าราชการประมาณ 80-100 คน	พนักงานเทศบาล ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ 90 คน	ข้าราชการชั้นผู้น้อย 90 ราย
กรรมสิทธิ์ที่ดิน	เช่าที่การทำเรือแห่ง ประเทศไทย 1 บาท/ ตรว./เดือน	ที่ดิน กคช.	เช่าที่ราชพัสดุ ค่าเช่า 18,000 บาท/ปี	เช่าที่เทศบาล ค่า เช่าปีละ 684 บาท	เช่าที่ราชพัสดุ ตรว. ละ 8 บาท/เดือน
กลุ่มประชากร เป้าหมาย	ผู้มีรายได้น้อยกว่า 1,500 บาท/เดือน/ครัวเรือน (ปี 2523)	ผู้มีรายได้น้อย 6,201- 8,800 บาท/เดือน/ ครัวเรือน (ปี 2534)	ผู้มีรายได้น้อย 7,901- 11,600 บาท/เดือน/ ครัวเรือน (ปี 2544)	พนักงานลูกจ้าง เทศบาล 7,001- 11,700 บาท/ เดือน/ครัวเรือน (ปี 2549)	ข้าราชการชั้นผู้น้อย 12,601-18,600 บาท/เดือน/ครัวเรือน (ปี 2551)
รูปแบบ/จำนวน หน่วย	แฟลต 5 ชั้น 31 ตรม. ส่วนที่ 1 480 หน่วย ส่วนที่ 2 430 หน่วย	แฟลต 5 ชั้น 31 ตรม. 1,372 หน่วย	อาคารเอนกประสงค์ 3 ชั้น 28 ตรม. 72 หน่วย	อาคารพักอาศัย 4 ชั้น 35 ตรม. 79 หน่วย	อาคารพักอาศัย 5 ชั้น 33 ตรม.90 หน่วย
แหล่งเงินทุน	รัฐอุดหนุน 96.6 ลบ. (100%) เงินยืม 498.15 ลบ.	รัฐอุดหนุน 45% กคช.อุดหนุน 9%	รัฐอุดหนุน 69% เงินรายได้ กคช. 3.8 ลบ. เงินกู้ 1.6 ลบ.	รัฐอุดหนุน 75% เงินกู้ 6.85 ลบ.	รัฐอุดหนุน 51% เงินกู้ 20.03 ลบ.
ปัญหา/อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> ขาดมาตรการควบคุมความเสี่ยงที่ครอบคลุมในแต่ละกระบวนการ (บางส่วน) การตั้งงบประมาณโครงการไม่เพียงพอเนื่องจากระยะเวลาที่ล่าช้ากว่าแผนงาน การสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนผันแปรตามนโยบายรัฐบาลและภาวะเศรษฐกิจ กระบวนการพิจารณาของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับข้อกำหนดและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนที่ดินที่มีความเหมาะสม 				
3.การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง					
ระยะเวลา	12 เดือน	7 เดือน	12.5 เดือน	2 เดือน	3.5 เดือน
ปัญหา/อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> บางสถานการณ์รัฐมอบหมายงานให้ กคช.จำนวนมากทำให้ขาดบุคลากรในการดำเนินงาน ขาดการประสานงานวางแผนที่ดีของทีมทำงาน มีแบบมาตรฐานแต่ไม่มีการพัฒนาแบบให้หลากหลายเหมาะสมกับขนาดครัวเรือนและความต้องการอยู่อาศัย 				
4.การก่อสร้าง					
ระยะเวลา	ประมาณ 27 เดือน	ประมาณ 24 เดือน	ประมาณ 19 เดือน	14 เดือน	14 เดือน
ปัญหา/อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> ในบางช่วงเวลามีผู้ประกอบการมายื่นประกวดราคาน้อย การคัดเลือกผู้รับจ้างที่เสนอราคาต่ำสุด อาจไม่ใช่คุณภาพที่ดีที่สุด ขั้นตอนการขออนุมัติการใช้วัสดุ การขออนุมัติเบิกเงินมีความล่าช้า มีขั้นตอนมาก บุคลากรผู้บริหารโครงการ (บางส่วน) ขาดประสบการณ์ในการทำงาน 				
5.การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ					
การ ประชาสัมพันธ์	ประชาสัมพันธ์ระหว่าง ทำการสำรวจข้อมูลใน ชุมชน	ประชาสัมพันธ์ ระหว่างสำรวจจำนวน แรงงาน	กคช.ประสานพมจ.ใน การเผยแพร่ข้อมูล	เป็นโครงการเฉพาะ กลุ่มเป้าหมาย	เป็นโครงการเฉพาะ กลุ่มเป้าหมาย
การคัดเลือกผู้ เช่า	ผู้มีรายได้น้อยในชุมชน แออัดคลองเตย	ผู้ใช้แรงงานในพื้นที่ นิคมอุตสาหกรรม	ข้าราชการที่ทำงานอยู่ บริเวณส่วนราชการ	เทศบาลเป็นผู้จัดหา และคัดเลือกผู้เช่า	กองทัพอากาศเป็น ผู้จัดหาและคัดเลือก ผู้เช่า

การจัดทำกรอบ แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัย	ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับ ผู้มีรายได้น้อยรองรับการ รื้อย้ายจากชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2516-2524	ยุคที่ 2 อาคารเช่า สำหรับแรงงานใกล้ แหล่งอุตสาหกรรมและ ผู้มีรายได้น้อยทั่วไป พ.ศ.2525-2534	ยุคที่ 3 อาคารเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั่วไป พ.ศ.2535-2544	ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ พ.ศ.2545-ปัจจุบัน	
การบริหาร จัดการ	สข.บ่อนไก่บริหาร จัดการ	บริษัทเอกชนเช่าเหมา	สข.อุดรธานีบริหาร จัดการ โดยจ้างเหมา บริษัทเอกชนจัดเก็บ ค่าเช่า	เทศบาลบริหาร จัดการ	กองทัพอากาศ บริหารจัดการ
อัตราค่าเช่า	300-1,700 บาท/เดือน	อัตราค่าเช่าเฉลี่ย 1,245 บาท/เดือน	ชั้น 1-2 2,300 บาท/ เดือน ชั้น 3 2,200 บาท/เดือน	700 บาท/เดือน	1,710 บาท/เดือน
ปัญหา/อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> โครงการเช่ารับโอนส่วนใหญ่ไม่สามารถขึ้นค่าเช่าได้ รวมทั้งมีภาระค่าดูแลสูงกว่ารายรับ เก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้าหมาย การควบคุมผู้เช่าให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ปัญหาสภาพอาคารทรุดโทรม ขาดงบประมาณในการดูแลอาคาร ปัญหาการคัดเลือกคุณสมบัติผู้เช่าเหมาทำให้บางครั้งผู้เช่าเหมานำโครงการไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ขาดบุคลากรด้านกฎหมายที่จะดูแลเรื่องการบริหารอาคาร และหนี้ ความไม่รอบคอบในการจัดหาบริษัทเอกชน สัญญาเช่าไม่รัดกุม 				

บทที่ 5

แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งความเจริญของระบบเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หลายหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นลำดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ และไม่สามารถเช่าที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้ ดังนั้นรัฐบาลในหลายๆ ประเทศจึงให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยสวัสดิการของรัฐ (Social Housing) ขึ้นมาสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยในสังคม การพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทเช่า จึงเป็นนโยบายที่สำคัญของหน่วยงานทั้งในประเทศและรัฐบาลประเทศต่างๆ

ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารเบื้องต้นและการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ ได้ให้ข้อเสนอแนะถึงหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศที่ดำเนินโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่มีประสิทธิภาพ น่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติได้ ประกอบด้วย 1)สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 2)ประเทศสิงคโปร์ 3)ประเทศญี่ปุ่น และ 4)ประเทศฮ่องกง

5.1 แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

5.1.1 ความเป็นมา บทบาทหน้าที่ขององค์กร

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เดิมมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการระดับกอง ในสังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาได้ยกสถานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดประโยชน์อันเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานชุมชน ฝ่ายบริหารงานอสังหาริมทรัพย์ ฝ่ายโครงการพิเศษ ฝ่ายบริหารงานอนุรักษ์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ความสำคัญกับการบริหารงานชุมชนเป็นอย่างมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยในระยะแรก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการบริหารจัดการชุมชน ทำให้เกิดการสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ และมีระบบการบริหารจัดการชุมชนหลังการเช่าอยู่ ปัจจุบันการพัฒนาชุมชนของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนไปใช้แนวทางการพัฒนารูปแบบบ้านมั่นคงและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ศิเรมอร สูดชูเกียรติ 2557)

5.1.2 การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

1) นโยบายองค์กร

มุ่งเน้นความสมดุลครอบคลุมในทุกมิติและให้ความสำคัญกับคุณค่า มากกว่ามูลค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมด้วยแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เช่า

2) นโยบายการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทเช่า

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แบ่งประเภทผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของออกเป็น 4 ประเภท คือ 1.ชุมชนเมือง ผู้เช่ารายย่อยเพื่ออยู่อาศัยและยังชีพเล็กน้อย 2.มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรสาธารณกุศล 3.หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ และ 4.ผู้เช่าใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ ผู้เช่าที่เป็นชุมชน และผู้เช่ารายย่อยเพื่ออยู่อาศัย เป็นกลุ่มผู้เช่าที่มีจำนวนมากที่สุด ส่วนมากมีฐานะปานกลางจนถึงผู้มีรายได้น้อย (สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, 2559)

3) วิธีการดำเนินงาน

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีแนวทางการดำเนินงานในส่วนของการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ ชุมชน และที่อยู่อาศัยทั่วไป หลังจากที่มีนโยบายและแนวคิดในการพัฒนาโครงการแล้ว (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558) ประกอบด้วย

- ขั้นตอนการขอคืนพื้นที่ และให้ความช่วยเหลือผู้เช่าเดิม
- การมีส่วนร่วมของผู้เช่าในการพัฒนา เป็นการดำเนินงานควบคู่ไปกับการดำเนินงานตั้งแต่การขอคืนพื้นที่และให้ความช่วยเหลือผู้เช่าเดิม การออกแบบก่อสร้างและการบริหารจัดการหลังการเข้าใช้อาคาร
- การพัฒนารูปแบบโครงการและอาคาร
- การบริหารงานหลังการเข้าใช้อาคาร

4) การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กำหนดนโยบายและแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ร่วมพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้มิติการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

5.1.3 การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการ : กรณีศึกษา โครงการคลองไผ่สิงโต

1) ความเป็นมาของโครงการ

ชุมชนร่วมใจตรอกไผ่สิงโต อยู่ทางทิศใต้ติดกับถนนพระราม 4 เป็นตึกแถวของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คนในชุมชนประกอบอาชีพค้าขายหาบเร่แผงลอย รับจ้างทั่วไป ชุมชนเกิดการขยายตัว เนื่องจากกระบวนการกลายเป็นเมืองส่งผลให้มีผู้บุกรุกเข้าไปอาศัยอยู่

เป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีทั้งผู้เช่าช่วง ผู้เช่าเดิม ผู้บุกรุกก่อให้เกิดความแออัดไม่เป็นระเบียบ (ศิริเมอร สุตชูเกียรติ 2557)

2) แนวคิดในการปรับปรุงชุมชน

ต่อมาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีนโยบายที่จะพัฒนาชุมชนแออัดโดยใช้หลักการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) เพื่อนำพื้นที่ส่วนหนึ่งมาสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีคุณภาพให้แก่ผู้อยู่อาศัยเดิม ส่วนหนึ่งนำมาจัดประโยชน์เพื่อพาณิชย์กรรม เนื่องจากที่ดินบริเวณนั้นมีมูลค่าและศักยภาพสูง

3) การดำเนินงาน

(1) การเจรจาขอคืนพื้นที่

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดำเนินการเจรจาขอพื้นที่คืน โดยการเจรจาเรื่องการรื้อย้าย เสนอ 2 ทางเลือก คือ ย้ายออกจากชุมชนโดยจะได้อยู่ในที่ดินแห่งใหม่ที่อยู่ไกลออกไปนอกเมืองจะได้พื้นที่กว้างกว่าเดิม และอาศัยอยู่บริเวณเดิม จะได้พื้นที่แคบลงและต้องขึ้นอาคารสูง ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใช้วิธีการสัมมนากับชาวชุมชน คุยกับชาวบ้านหลายครั้ง หากชาวชุมชนที่เลือกอยู่ที่เดิม จะเริ่มกระบวนการทำงาน การเลือกสิทธิ์ มีการเก็บข้อมูลร่วมกัน สํารวจบ้านทุกหลัง โดยให้ชาวบ้านร่วมสำรวจ โดยจะสำรวจขนาดบ้าน จำนวนผู้อยู่อาศัย สถานภาพการอยู่อาศัย วางเกณฑ์การจัดสิทธิ์ มีการติดประกาศผู้รับสิทธิ์หน่วยพักอาศัย เพื่อให้มีการคัดค้านหรือเพิ่มเติมสิทธิ์ มีการพูดคุยของชาวชุมชนตลอดกระบวนการพิจารณาสีทธิ์

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือกรณีผู้ที่ต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะให้ความช่วยเหลือโดยชดเชยสิ่งปลูกสร้างรวมค่าขนย้าย ในอัตราตารางเมตรละ 1,000 บาท ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม กรณีผู้ที่ต้องรื้อย้ายก่อนอาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะช่วยเหลือที่อยู่อาศัยชั่วคราวผู้ได้รับสิทธิ์ขณะที่พักอาศัยในโครงการสร้างแล้วเสร็จ กรณีจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวเอง จะได้รับความช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้าน 24 เดือน ผู้ที่ประสงค์รื้อย้ายโดยไม่ขอรับสิทธิ์ซึ่งต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยสร้างเสร็จแล้ว จะได้รับค่าชดเชยสิทธิ์และค่ารื้อถอน (ศิริเมอร สุตชูเกียรติ 2557)

(2) การกำหนดอัตราค่าเช่า

ในด้านค่าเช่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีนโยบายในการดูแลผู้เช่าแต่ละประเภท ดังนี้

- ผู้เช่าที่เป็นหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ กำหนดค่าเช่ากรณีหน่วยราชการเช่าไว้ที่ร้อยละ 2 ของราคาประเมินที่ดินทางราชการ โดยให้ทยอยปรับค่าเช่าแบบขั้นบันได

เริ่มต้นที่ร้อยละ 0.2, 0.5, 1.0, 1.5 ไปจนถึงร้อยละ 2.0 แต่ เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐ คณะกรรมการทรัพย์สินฯ จึงให้คงอัตราค่าเช่าที่ร้อยละ 1.5 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จนถึงปัจจุบัน

- ผู้เช่าที่เป็นสมาคมหรือมูลนิธิ คิดค่าเช่าค่อนข้างต่ำเพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะตามวัตถุประสงค์
- ผู้เช่าหาประโยชน์เชิงพาณิชย์และธุรกิจ ขนาดใหญ่ จะคิดค่าเช่าในอัตราใกล้เคียงราคาตลาด
- ผู้เช่าที่เป็นชุมชน ผู้เช่ารายย่อย เป็นกลุ่มผู้เช่าที่กำหนดค่าเช่าต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเช่าในท้องตลาด การปรับ เพิ่มค่าเช่าจะทำอย่างระมัดระวังคำนึงถึงความสามารถของผู้เช่าและมุ่งไปที่ ความพยายามลดความเหลื่อมล้ำในด้านค่าเช่าของแต่ละบริเวณ โดยกรณีของโครงการคลองไผ่สิงโต กำหนดอัตราค่าเช่าต่อตารางเมตร ผู้เช่าเดิมคิดอัตราค่าเช่าตารางเมตรละ 10 บาท ปรับขึ้นร้อยละ 5% ผู้โอนสิทธิ์คิดอัตราค่าเช่าตารางเมตรละ 50 บาท ปรับขึ้นร้อยละ 15% (ศิเรมอร สูดชูเกียรติ 2557)

(3) การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง

จ้างที่บริษัทที่ปรึกษาออกแบบอาคาร โดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แจ้งรายละเอียดว่าต้องการพื้นที่ใช้สอย จำนวนยูนิต ขนาดพื้นที่ที่อยู่อาศัย ระหว่างออกแบบ บริษัทได้สำรวจจำนวนผู้อาศัยในชุมชนควบคู่กัน ผู้อยู่อาศัยไม่มีส่วนร่วมในการออกแบบ วางผัง แต่เมื่ออาคารสร้างเสร็จจึงให้ผู้อยู่อาศัยเยี่ยมชมอาคาร แสดงความคิดเห็น และขอปรับปรุงอาคาร (ศิเรมอร สูดชูเกียรติ 2557)

รูปแบบอาคาร 26 ชั้น และ 7 ชั้น ขนาดพื้นที่ใช้สอย ตั้งแต่ 62.30-114.80 ตรม.

(4) การก่อสร้าง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างควบคุมงานก่อสร้าง และเป็นที่ปรึกษาบริหารโครงการ ปัญหาด้านก่อสร้าง เนื่องจากการตรวจงานและยื่นข้อเสนอปรับปรุงอาคารทำให้การดำเนินงานก่อสร้างล่าช้า (ศิเรมอร สูดชูเกียรติ 2557)

(5) การบริหารจัดการอาคารและการดูแลหลังชุมชนหลังก่อสร้างแล้วเสร็จ

- การบรรจุผู้เช่า กำหนดเงื่อนไขการให้สิทธิ์อยู่ในโครงการคลองไผ่สิงโต ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยจริงในพื้นที่ก่อนวันที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดำเนินการสำรวจข้อมูลอย่างเป็นทางการ ให้สิทธิ์หน่วยพักอาศัย 1 หน่วยต่อ 1 ครอบครัว หลักเกณฑ์การพิจารณาสิทธิ์ประกอบด้วย

- ขนาดห้อง 24 ตรม. มีสมาชิกในครอบครัวไม่เกิน 4 คน มีรายได้คงเหลือหรือความสามารถในการช่วยเหลือค่าก่อสร้างในระดับ 800-1,500 บาท/เดือน

- ขนาด 32 ตรม. มีสมาชิกในครอบครัวเกิน 4 คน มีรายได้หรือความสามารถในการช่วยเหลือค่าก่อสร้าง 1,001-1,500 บาท/เดือน

- ขนาด 48 ตรม. มีสมาชิกในครอบครัวเกิน 4 คน มีรายได้ หรือความสามารถในการช่วยเหลือค่าก่อสร้าง 1,501 บาท/เดือนขึ้นไป

- การบริหารจัดการ ดูแลชุมชน

- ระยะแรก เพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงจัดตั้งบริษัททรัพย์สินรวมใจ มาทำสัญญาเช่ากับสำนักงานฯ และให้บริษัทนำห้องพักไปให้ชาวชุมชนเช่าช่วงอีกต่อหนึ่ง การบริหารจัดการชุมชนบริษัททรัพย์สินรวมใจดำเนินการตามข้อกำหนดการจ้างที่กำหนด อาทิ กำหนดให้ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่าล่วงหน้าให้แก่บริษัทรวมใจในวันต้นเดือนของทุกๆ เดือน ผู้เช่าต้องยอมให้เจ้าหน้าที่บริษัทรวมใจหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าไปตรวจสอบสถานที่เช่าได้ในเวลาที่สมควร และยอมให้ซ่อมสิ่งที่ชำรุดด้วยเงินของผู้เช่าเอง และหากผู้เช่าขาดส่งค่าเช่าหรือทำผิดสัญญาเช่า บริษัททรัพย์สินรวมใจมีสิทธิ์บอกเลิกสัญญาเช่า และยึดสถานที่เช่าได้โดยฉับพลัน การกำหนดอัตราค่าเช่า ผู้เช่าเดิมคิดอัตราค่าเช่า และค่าบริหารส่วนกลาง 10 บาท/ตรม. ผู้เช่าใหม่คิดอัตราค่าเช่าและค่าบริหารส่วนกลาง 50 บาท/ตรม. ค่าโอนกรรมสิทธิ์หากเปลี่ยนมือ 500 บาท/ตรม. การบริหารงานในระยะแรกมีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินการไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่เข้าใจถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง การดำเนินงานที่ล่าช้า และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

- ระยะที่สอง การบริหารจัดการโดยบริษัทจัดการทรัพย์สินและชุมชน (CEMCO) โดยยึดแนวทางการจัดการชุมชนพลิกฟื้นชุมชนให้เป็นชุมชนกลางเมืองหลวงที่น่าอยู่น่าอาศัย มีวัตถุประสงค์หลักได้แก่ 1)สร้างชุมชนให้น่าอยู่ 2)สมาชิกในชุมชนมีวินัย 3)ชุมชนมีความปลอดภัย 4)แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง 5)สร้างการมีส่วนร่วม 6)สมาชิกชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น 7)พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา โดยในระยะแรกก่อนการทำสัญญาจ้างบริษัท CEMCO ได้เข้ามาสำรวจพื้นที่เบื้องต้น เก็บปัญหาต่างๆ ดำเนินงานในลักษณะปรับทุกข์ผูกมิตรกับผู้เช่า หลักการทำงานของบริษัท CEMCO เป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช้การบริหารแบบนิติบุคคลอาคารชุด โดยแบ่งออกเป็น 3 เรื่องหลัก คือ พัฒนาด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม พัฒนาสาธารณูปโภค และพัฒนาคนในชุมชน ซึ่งผลจากการบริหารจัดการโดยบริษัท CEMCO พบว่า ชาวชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ชาวชุมชนให้ความไว้วางใจในการบริหารจัดการของบริษัท CEMCO และมีส่วนร่วมในการ

พัฒนาโดยไร้ข้อขัดแย้ง ให้ความร่วมมือด้วยความเต็มใจ ปัญหาด้านการบริหารจัดการลดลง ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาด้านการซ่อมแซมบำรุงรักษาพื้นที่ส่วนกลาง ข้อร้องเรียนของผู้เช่าก็ลดลง (ศิโรมร สุขชู เกียรติ 2557)

5.1.4 ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการอาคารเช่าของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จากการศึกษาข้อมูลการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พบว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นหน่วยงานในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยโดยตรง ลักษณะเด่นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คือ การบริหารจัดการและการดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

หลักการทำงานของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้แบ่งประเภทผู้เช่าออกเป็น 4 ประเภท คือ ผู้เช่ารายย่อยเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพพอยังชีพ มูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศล หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ และผู้เช่าใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ซึ่งประเภทผู้เช่ารายย่อยเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพพอยังชีพ เป็นประเภทที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ จึงได้เลือกโครงการคลองไผ่สิงโตเป็นกรณีศึกษา ตัวอย่าง

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการคลองไผ่สิงโต พบว่า ตั้งแต่ขั้นตอนการเจรจาขอคืนพื้นที่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการสำรวจ เก็บข้อมูล มีการพูดคุยกับผู้อยู่อาศัยตลอดกระบวนการพิจารณาสิทธิ์ ด้านการออกแบบโครงการถึงแม้ผู้อยู่อาศัยจะไม่มีส่วนร่วมในการออกแบบ แต่เมื่ออาคารแล้วเสร็จผู้อยู่อาศัยสามารถแสดงความคิดเห็น และขอปรับปรุงอาคารได้ ซึ่งจะทำให้การออกแบบอาคารมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนและเหมาะสมกับพฤติกรรมการใช้งานของผู้อยู่อาศัย

ด้านการบริหารจัดการและการดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ พบว่า โครงการคลองไผ่สิงโตมีการบริหารจัดการแบ่งเป็น 2 ระยะ โดยในระยะแรกสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดตั้งบริษัททรัพย์สินรวมใจขึ้นมาบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการของบริษัททรัพย์สินรวมใจนั้น ดำเนินการตามข้อกำหนดการจ้างที่กำหนดขึ้น เป็นการบริหารจัดการในลักษณะผู้ให้เช่ากับผู้เช่า บริษัททรัพย์สินรวมใจไม่เข้าใจถึงความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชนอย่างแท้จริง การดำเนินงานบริษัท/การบริการของเจ้าหน้าที่บริหารจัดการชุมชนมีความล่าช้า และผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทำให้เกิดปัญหาผู้เช่าไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานกับบริษัท เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา อาทิ ความไม่เป็นระเบียบของอาคาร อาคารมีสภาพทรุดโทรม ทรัพย์สินส่วนกลางชำรุดใช้งานไม่ได้ การจัดเก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้า

ระยะที่ 2 การบริหารจัดการโดยบริษัทจัดการทรัพย์สินและชุมชน (CEMCO) ซึ่งบริษัท CEMCO มีแนวทางการบริหารจัดการชุมชนโดยการดำเนินงานตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา โดยการทำงานในช่วงปีแรกบริษัท CEMCO ได้เข้าไปพบปะเยี่ยมเยียนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครบทุกห้อง เพื่อรับความต้องการและปัญหาของผู้อยู่อาศัยเพื่อจะสามารถแก้ปัญหาได้ถูกจุด เมื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้วช่วงเวลาต่อมาบริษัท CEMCO จะทำการจัดประชุมทุก 2 เดือน เพื่อขอความร่วมมือกับผู้เช่าเดิมในการชำระค่าเช่า ค่าส่วนกลาง หรือการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ หลังจากนั้นบริษัท CEMCO ได้มีการพัฒนาดูแลพื้นที่ให้มีความสะอาดและปรับภูมิทัศน์ให้น่าอยู่มากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการบริหารแบบค่อยเป็นค่อยไปของบริษัท CEMCO ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบริษัทและผู้เช่า ผู้เช่าเกิดความไว้วางใจและให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเป็นอย่างดี ปัญหาต่างๆที่มีในระยะแรกจากการบริหารจัดการของบริษัททรัพย์สินรวมใจลดลง

ดังนั้น จะเห็นว่าการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยบริษัท CEMCO เกิดจากการบริหารจัดการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากกระบวนการเข้าใจ เข้าถึง แล้วจึงร่วมพัฒนา ซึ่งจะทำให้ผู้เช่าเกิดความรู้สึกไว้วางใจ เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานและผู้เช่า ทำให้ผู้เช่ามีความรู้สึกอยากมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

5.1.5 บทเรียนที่น่าจะสามารถนำมาใช้กับการเคหะแห่งชาติ

1) การสร้างความไว้วางใจกับผู้เช่า

จากการศึกษาพบว่าผู้เช่าในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนร่วมกับบริษัท CEMCO เนื่องจากแนวทางการบริหารจัดการของบริษัทที่เน้นกระบวนการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา โดยที่เจ้าหน้าที่ของบริษัท CEMCO มีความเข้าใจและเอาใจใส่ผู้อยู่อาศัย สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการอย่างเป็นรูปธรรม การดูแลใกล้ชิดผู้อยู่อาศัยตลอดเวลา รวมถึงเน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม เหล่านี้เป็นสิ่งที่ดึงดูดให้ผู้อยู่อาศัยเกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความรู้สึกไว้วางใจ

5.2 การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ Housing and Development Board (HDB) ประเทศสิงคโปร์

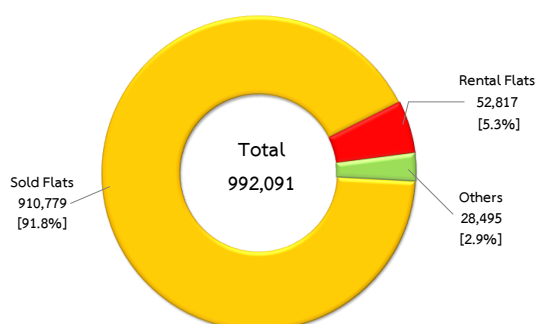
5.2.1 ความเป็นมาของ HDB

ประเทศสิงคโปร์ มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นนครรัฐสมัยใหม่และประเทศเกาะที่มีขนาดเล็กที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สภาพพื้นที่เป็นเกาะถูกล้อมรอบด้วยทะเล มีพื้นที่รวม 699.4 ตารางกิโลเมตร ใกล้เคียงกับเกาะภูเก็ตของประเทศไทย ประกอบด้วยเกาะสิงคโปร์

และเกาะน้อยใหญ่รายล้อมอีก 63 เกาะ ประเทศสิงคโปร์เป็นสาธารณรัฐระบบรัฐสภา รัฐเดี่ยว และใช้ระบบหลายพรรคการเมือง สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดในภูมิภาค และเป็นประเทศเล็กที่สุดในภูมิภาค เป็นประเทศที่มีประชากรหนาแน่นเป็นอันดับ 2 ของโลก มีจำนวนประชากรประมาณ 5.5 ล้านคน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2556) ประกอบด้วยชาวจีน 76.5% ชาวมาเลย์ 13.8% ชาวอินเดีย 8.1% และอื่นๆ 1.6%

สิงคโปร์ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติมากเหมือนประเทศอื่น แต่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี เพราะสิงคโปร์พัฒนาเศรษฐกิจด้านการค้า โดยเป็นประเทศพ่อค้าคนกลางในการขายสินค้าเป็นท่าเรือขนส่งสินค้าปลอดภาษี สิงคโปร์มีประชากรน้อยจึงต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติในทุกระดับ สิงคโปร์เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และมีฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินที่มั่งคั่งที่สุดประเทศหนึ่งในโลก (wikipedia, 2559)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิงคโปร์ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความแออัดหนาแน่นในเขตใจกลางเมืองรุนแรงมาก รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชาวสิงคโปร์ คือ Housing and Development Board (HDB) ในปี ค.ศ.1960 มีรูปแบบเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development) มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม คือการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม การจัดเตรียมที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพที่ดีให้กับประชาชนในราคาที่ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของได้ สิงคโปร์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นเกาะ มีข้อจำกัดเรื่องที่ดิน แพลตจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย โดยประชาชนร้อยละ 85 อาศัยอยู่ในแพลตที่รัฐบาลจัดให้ โดยการพัฒนาและวางแผนที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานให้กับประชาชน การดำเนินงานเรื่องที่อยู่อาศัยในระยะแรก คือ การรื้อย้ายแหล่งชุมชนแออัด การสร้างเมืองใหม่ ปัจจุบันดำเนินการกำหนดแนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัยและคิดสร้างสรรค์รูปแบบที่อยู่อาศัยใหม่ ดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยทั้งในรูปแบบให้กรรมสิทธิ์ (92%) อาคารเช่า (5%) และอื่นๆ (3%) ปัจจุบันได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยประมาณ 992,091 หน่วย (Housing & Development Board, 2015b)



แผนภูมิที่ 5 ประเภทที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดย HDB

5.2.2 การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ HDB

1) นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นอันดับหนึ่ง ที่อยู่อาศัยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการสร้างชาติให้ประชาชนรู้สึกภูมิใจในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดกรอบการวางแผนพัฒนาเมืองออกเป็น 4 ระดับ คือ 1.การวางผังแนวคิด (Concept Plan) เป็นแผนระยะยาวที่กำหนดกรอบการพัฒนาทางกายภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต 40-50 ปี โดยจะมีการปรับปรุงทุกๆ 10 ปี (เป็นการหารือและวางแผนร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน) 2.การจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) เป็นแนวทางการพัฒนาและการวางผังเมืองในภาพรวม ซึ่งจะทบทวนทุกๆ 5 ปี 3.การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และ 4.การกำกับดูแลการพัฒนา (สมาคมสโมสรนักลงทุน, 2557)

2) นโยบายองค์กร

นโยบายการจัดทำที่อยู่อาศัยของ HDB ถือเป็นนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน และกำหนดกฎระเบียบ เงื่อนไขสำหรับการเช่า เช่าซื้อ โดย HDB ปฏิบัติตามแผนแม่บท (Master Plan) ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีมาตรฐานเพื่อรองรับการอยู่อาศัยที่มีคุณภาพของประชาชนเป็นอันดับแรก โดยการนำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองมาเป็นกลไกการปฏิบัติอย่างเข้มงวด และร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ Urban Redevelopment Authority (URA) ในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ นอกจากนี้ HDB จะมีประกาศนโยบาย และแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบจากรายงานประจำปี นิตยสาร จุลสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ (สัญญา หวะสุวรรณ, 2548)

5.2.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของ HDB

1) การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย

HDB ต้องมีการสำรวจความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและจำนวนของประชากรที่มีปริมาณมากขึ้น รวมทั้งถามถึงความสมัครใจในการสร้างอาคารด้วยเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง กรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่ยอมให้มีการสร้างอาคารด้วยเหตุผลประการต่างๆ HDB จะทำการสำรวจเพื่อหาทางออกต่อไป แต่จะฟังเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ กรณีมีการยอมรับจากการสำรวจ 70-80% จึงจะสร้าง ซึ่งวิธีการในการสำรวจ คือการลงโฆษณาประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์ หรือสื่อต่างๆ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550)

2) ระบบบัญชีรอ (Waiting List)

- ผู้สมัครสามารถเลือกเช่าโครงการเช่าของ HDB ในโซนที่กำหนด ประกอบด้วย Ang Mo Kio, Bedok/ Tampines, Bukit Merah/ Jurong และ Woodlands
- ผู้สมัครสามารถยื่นสมัครได้หลายช่องทาง ประกอบด้วย เคาน์เตอร์สำนักงาน, HDB Hub และ E-Service
- หลักฐานที่ใช้ประกอบการสมัคร
 - เอกสารประจำตัว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน ใบรับรองการเกิด หนังสือแสดงสถานภาพการสมรส การหย่าร้าง
 - เอกสารการจ้างเพื่อตรวจสอบรายได้ต่อเดือนหรือสถานการณว่างงาน เช่น ผู้ที่มีงานทำ ต้องมีสลิปเงินเดือนย้อนหลัง 3 เดือน (ต้นฉบับ) จดหมายของนายจ้างระบุรายได้ 3 เดือนรวมทั้งตราประทับของบริษัท และลายเซ็นรับรองของนายจ้าง ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ ต้องได้รับการรับรองประจำปีจากบริษัทตรวจสอบ พนักงานชั่วคราว (Part-time) ที่มีเงินเดือนรายเดือนต้องมีจดหมายรับรองจากนายจ้างระบุสถานะพนักงาน ผู้ว่างงานต้องส่งรายงานตามกฎหมายของการว่างงาน สามารถทำที่เคาน์เตอร์เช่าที่อยู่อาศัยหรือที่สาขาต่างๆ ของ HDB (Housing & Development Board, 2015c)
- ระยะเวลาการรอขึ้นอยู่กับการจัดสรรแฟลตว่างที่มีอยู่ โดย HDB จะช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ถัดมาจะใช้วิธีโครมีชื่อจองก่อนได้สิทธิ์ก่อน ยกเว้นผู้ที่ถูกขึ้นทะเบียนรื้อถอน ชำร่าชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้รับโอกาสพิจารณาก่อนสำหรับระยะเวลาการรอประมาณ 2 ปี ปัจจุบันสามารถโทรสอบถามจากทางสำนักงาน (Housing & Development Board, 2015c)

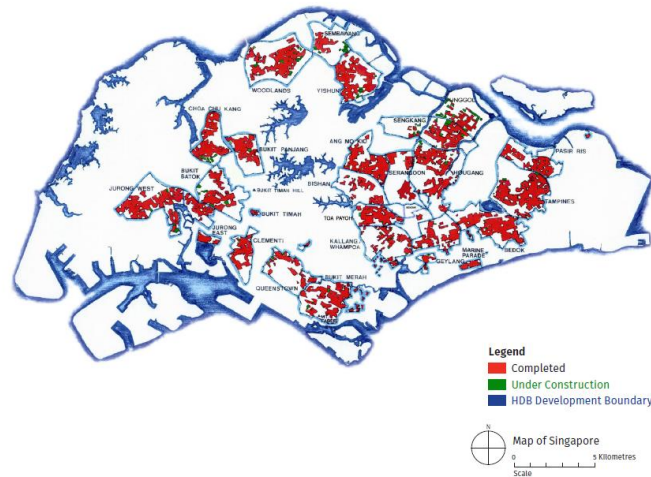
3) การจัดหาที่ดิน

รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปพัฒนา หากรัฐบาลต้องการเวนคืนที่ดินก็สามารถทำได้ โดยจะมีการลงคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่า 70% ก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้อยู่อาศัยเดิม โดยประชาชนรับรู้เรื่องสิทธิ์ของตนเองและรับทราบในเรื่องของสิทธิ์ในกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าเป็นของรัฐบาล และยินดีให้เวนคืน โดยรัฐบาลให้การชดเชยที่เหมาะสมตามราคาตลาด โดยก่อนการพัฒนาโครงการจะมีการประกาศและเตรียมการอย่างน้อย 5 ปี (รัฐภูมิ ไวยอนันต์ และคณะ, 2557)

HDB ได้รับการสนับสนุนโดยมาตรการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดหาที่ดิน ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการจัดหาที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย นโยบายดังกล่าวทำให้ HDB สามารถปรับปรุงและขอคืนพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาเป็นย่านที่อยู่อาศัยได้ และกฎหมายการเคหะและการพัฒนา (Housing and Development Act) ให้อำนาจ HDB ในการ

ปรับปรุงพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ สำหรับปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ HDB มีหน่วยงานระดับฝ่ายที่พร้อมปฏิบัติการ เช่น ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายประเมินค่าชดเชย ฝ่ายบริหารการโยกย้าย เป็นต้น โดยที่ดินที่ HDB ต้องการใช้ดำเนินโครงการจะต้องเป็นไปตาม Concept Plan (รัฐภูมิ ไวยอนันต์ และคณะ, 2557)

LOCATION OF HDB DEVELOPMENTS



ภาพที่ 19 Location of HDB Developments 2014/2015

4) แหล่งเงินทุน

ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายปี (เงินอุดหนุนให้เปล่า) และการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ HDB ไม่ประสบปัญหาด้านการเงินในการจัดทำโครงการเนื่องจากสามารถจัดหาได้จากรัฐบาลตามจำนวนที่ต้องการ ทำให้ HDB ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่อง และเนื่องจากการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของ HDB ไม่ได้แสวงหากำไรเป็นการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกให้ประชาชน ทำให้ประสบปัญหาภาวะขาดทุน งบประมาณในส่วนที่ขาดทุนจะได้รับการทดแทนจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลทุกปีตามจำนวนเงินที่ขาดทุนจริง

5) การกำหนดอัตราค่าเช่า

อัตราค่าเช่าจะขึ้นกับทำเล (Location) แบบบ้าน (Type) และรายได้ครัวเรือนประมาณ 10-20% ของรายได้ประจำ (Legislative Council Secretariat, 2013)

ตารางที่ 24 อัตราค่าเช่าตามรายได้ครัวเรือนและประเภทผู้สมัคร

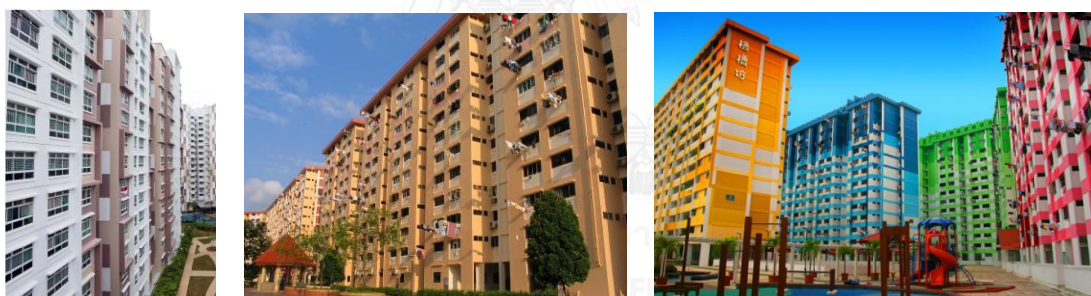
รายได้ครัวเรือน/เดือน	ประเภท	1 ห้อง	2 ห้อง
ไม่เกิน \$800	สมัครครั้งแรก	\$26-\$33	\$44-\$75
	สมัครครั้งที่ 2	\$90-\$123	\$123-\$165
\$801-\$1,500	สมัครครั้งแรก	\$90-\$123	\$123-\$165
	สมัครครั้งที่ 2	\$150-\$205	\$205-\$275

ผู้สมัครครั้งที่ 2 ที่เคยได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐมาแล้ว จะจ่ายค่าเช่าแพงกว่าผู้สมัครครั้งแรก ผู้เช่าต้องจ่ายค่าเช่าล่วงหน้า 1 เดือนเมื่อเซ็นสัญญาเช่า สัญญาเช่า 2 ปี ผู้สูงอายุที่มีบุตรที่มีรายได้เพียงพอที่จะหาที่อยู่อาศัยรูปแบบอื่นได้ ไม่มีสิทธิ์ขอรับการเช่าจาก HDB

5.2.4 การออกแบบโครงการและอาคาร

1) การออกแบบ

การออกแบบแฟลตของ HDB พัฒนาระดับคุณภาพสูงขึ้นตามลำดับจากแฟลตสูง 5-10 ชั้น 1-2 ห้องนอน เป็นแฟลตสูง 30-40 ชั้น โดยคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ทั้งคนโสด คนครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวขยาย ผู้สูงวัย และครอบครัวต่างยุคสมัย นอกจากนี้แนวคิดการสร้างแฟลตอาคารสูง หรือชุมชนแนวสูงเพื่อการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลักษณะภายนอกของอาคาร (Facades) จะเปลี่ยนไปตามยุคสมัย เช่น ในยุคแรกๆ เป็นรูปแบบหยาบกร้านในสไตล์ Brutalist ที่เน้นการก่อสร้างที่รวดเร็ว ปัจจุบันใช้รูปแบบ Contemporary Designs ดังนั้นการสาธารณูปโภคเฉพาะในตัวอาคารจึงไม่เปลี่ยนแปลงจะเหมือนกันหมดทุกอาคาร จะแตกต่างกันที่ส่วนประกอบภายนอกอาคาร ซึ่ง HDB ได้ปรับปรุงแบบอาคารให้ทันสมัยมากขึ้น เช่น การทาสีที่สว่างสดใสหลายสี (พัลพ กฤตยานวัช, 2558) เป็นต้น



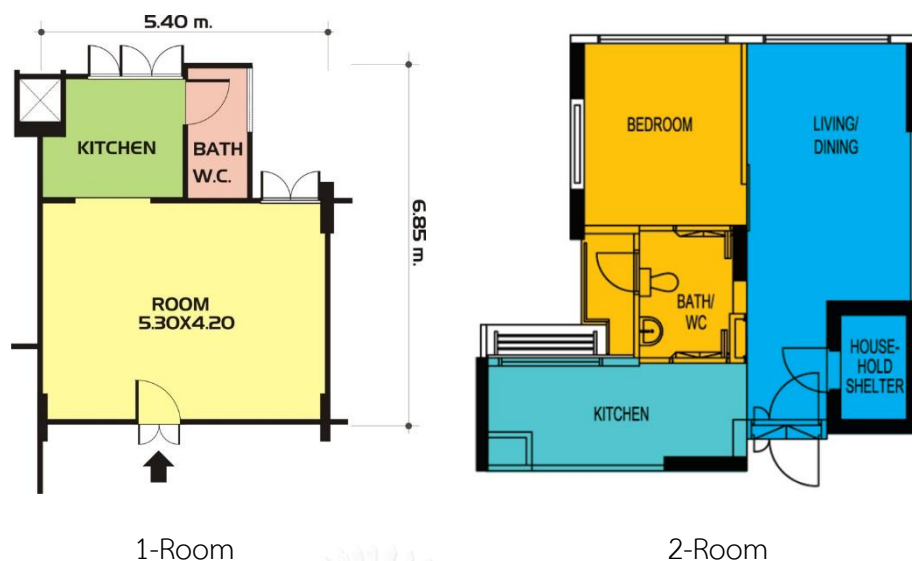
ภาพที่ 20 ตัวอย่างแฟลตเช่าของ HDB

2) รูปแบบ

ตารางที่ 25 รูปแบบแฟลต

รายการ	ขนาดครัวเรือนและรายได้	ประเภทแฟลต	
		1 ห้อง (23-33 ตร.ม.)	2 ห้อง (45 ตร.ม.)
ครอบครัว	- ไม่มีรายได้ครัวเรือน (ไม่คำนึงถึงจำนวนคนในครัวเรือน)	✓	N/A
	- 2 คนในครัวเรือนที่มีรายได้*	✓	N/A
	- ครอบครัวที่มีรายได้จากการทำงาน*และประกอบด้วย 3 คนหรือมากกว่า	✓	✓
คนโสดอยู่ร่วมกัน	- N/A	✓	N/A

* น้อยกว่าหรือเท่ากับ \$1,500 (Housing & Development Board, 2015a)



ภาพที่ 21 HDB Floor Plan

5.2.5 การก่อสร้าง

1) การก่อสร้าง

การคัดเลือกผู้รับเหมา ใช้วิธีเปิดประมูลทั่วไปเพื่อจะได้มีผู้รับเหมารายใหม่ๆ เข้ามาแสดงความสามารถ ผู้ประมูลต่ำสุดไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ได้รับงานเสมอไป

ระยะเวลาการก่อสร้างจะเริ่มกำหนดวันแล้วเสร็จเป็นจุดเริ่มต้น แล้วจึงทำการ Break Down ย้อนหลังขึ้นมาจนถึงวันเริ่มพิจารณาโครงการ ซึ่งผู้รับเหมาถือเกณฑ์การประมูลตามที่ HDB กำหนดเวลาตายตัวไว้สำหรับแต่ละ project ผู้รับเหมาที่ได้รับมอบให้ดำเนินการก่อสร้างจะไม่มีสิทธิ์ยื่นของประมูลอีก จนกว่าจะก่อสร้างงานที่รับผิดชอบอยู่ให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 80% และสถาปนิก HDB มีหน้าที่ประสานงานและช่วยผู้รับเหมาให้ดำเนินการแล้วเสร็จทันตามเวลา

5.2.6 การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

1) การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิ์เช่า (การเคหะแห่งชาติ, 2552a)

- มีสัญชาติสิงคโปร์ หรืออยู่อาศัยถาวรในสิงคโปร์
- อายุ 21 ปีขึ้นไป
- รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 1,500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน
- เป็นครอบครัวเดี่ยว
- ผู้สมัครที่ไม่มีครอบครัวให้สมัครในโครงการคนโสดอยู่ร่วมกัน (Joint Singles Scheme)
- คนโสด 2 คน ที่มีอายุ 35 ปีขึ้นไป เช่าอยู่ร่วมกัน
- คนโสดที่เป็นหม้าย หย่า กำพร้า ที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไป

2) การบริหารจัดการ

- การบริหารจัดการจะดำเนินการโดยสำนักงานสาขาของ HDB ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่งและมี 2 ศูนย์ให้บริการ ซึ่งตั้งอยู่ในแต่ละเมืองเพื่อดูแลแฟลตเช่า และรับเรื่องราวการเช่าซึ่งเป็นระบบที่กระจายอำนาจลงไปในพื้นที่ทำให้ผู้เช่ามั่นใจว่าจะได้รับการดูแลและตอบสนองความต้องการของผู้เช่าได้อย่างรวดเร็ว

- ขั้นตอนการจัดคนเข้าอยู่อาศัย ประกอบด้วย รับใบสมัคร ตรวจสอบหลักฐาน และลงทะเบียนตามบัญชีรอ (Waiting List) จัดคนเข้าอยู่อาศัยตามหลักใครมาก่อนได้ก่อน การจับสลากเลือกห้อง เช่นสัญญาเช่า จ่ายเงินมัดจำ และรับกุญแจ

- การจัดเก็บค่าเช่าจะทำโดยสำนักงานการเงินสาขาของ HDB ที่มีกระจายอยู่โดยทั่วไป ซึ่งสามารถชำระเงินได้หลายช่องทาง อาทิ ATM เงินสด eNETS บริการทางอินเทอร์เน็ต ฯลฯ การชำระค่าเช่ากำหนดชำระวันที่ 1 ของทุกเดือน หากชำระล่าช้าจะถูกเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย 7% และเมื่อเกิดปัญหาผู้อยู่อาศัยไม่สามารถผ่อนชำระหรือจ่ายค่าเช่าได้ HDB จะมียุติสัญญาแบ่งออกเป็น 2 ช่วง (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) คือ

- ช่วง 6 เดือนแรก จะลดจำนวนการจ่ายผู้เช่าลงไปให้ครึ่งหนึ่ง เพื่อให้ผู้เช่าไม่ได้รับผลกระทบมากนักในระหว่างปรับสภาพของตนเอง เช่น หางานใหม่ เป็นต้น เมื่อครบ 6 เดือนแล้วค่าเช่าของผู้เช่าจะกลับมาใช้อัตราตามปกติเช่นเดียวกับก่อนหน้ามีการลดหน้กลง

- หลังจากครบ 6 เดือนแล้วยังไม่สามารถจ่ายค่าเช่าได้อีก HDB จะแนะนำให้ผู้เช่าย้ายไปอยู่ในทำเลที่ค่าเช่าถูกกว่าที่เป็นอยู่

- มีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นแฟลตเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่แท้จริง เนื่องจากแฟลตเช่ารัฐบาลให้การอุดหนุนอย่างหนัก และเหมาะสำหรับผู้ที่ไม่สามารถซื้อแฟลตได้และไม่ได้มีตัวเลือกอื่นๆ สำหรับที่อยู่อาศัย และด้วยจำนวนแฟลตเช่ามีอยู่อย่างจำกัด ทาง HDB จึงทำการตรวจสอบเกณฑ์และสิทธิการเช่าอย่างเข้มงวด เช่น ผู้ที่มีห้องเป็นของตนเองขายห้องไปจะไม่สามารถยื่นสมัครเช่าแฟลตได้ภายใน 30 เดือน เพื่อป้องกันการแข่งขันกับผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการเช่าแฟลตจริงๆ (Housing & Development Board, 2014) การตรวจสอบผู้เช่าหากพบว่ามีภาระหนี้สิน หรือนำคนอื่นที่ไม่เจ้าของมาอยู่ HDB จะยึดห้องคืนทันที หากผู้เช่าต้องการต่ออายุการเช่าแฟลตต้องดำเนินการก่อน 3 เดือนที่จะหมดสัญญาเช่า โดยทาง HDB จะทำการประเมินการต่ออายุการเช่าแฟลต และค่าเช่าที่ค้างจ่าย

5.2.7 ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ HDB

ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยเช่าตั้งแต่การเริ่มต้นกำหนดนโยบายจนถึงการบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ โดยหน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชาวสิงคโปร์ คือ Housing and Development Board (HDB)

โดยตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย (Master Plan) พบว่ามีการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายภาคส่วน

ด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการ HDB สำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยโดยใช้ระบบบัญชีรอ (Waiting List) เป็นเครื่องมือ เมื่อผู้สมัครลงทะเบียนแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยระยะเวลาการรอจะขึ้นอยู่กับการจัดสรรแพลตฟอร์มที่มีอยู่ โดย HDB จะพิจารณาช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ การจัดหาที่ดินในการจัดทำโครงการรัฐบาลมีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน แหล่งเงินทุนในการจัดทำโครงการ HDB ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายปี การกำหนดอัตราค่าเช่าจะพิจารณาทำเล แบบบ้าน และรายได้ครัวเรือนเป็นหลัก

ด้านการออกแบบโครงการจะคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ทั้งคนโสด ครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวขยาย ผู้สูงวัย และครอบครัวต่างยุคสมัย ถึงแม้จะเป็นโครงการเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่ HDB ก็มีกรอบลักษณะภายนอกของอาคารเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

การก่อสร้าง HDB ใช้วิธีประมูลในการคัดเลือกผู้รับเหมา โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับเหมารายใหม่ๆ เข้ามาแสดงความสามารถ

การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ HDB มีสำนักงานสาขากระจายอยู่ในแต่ละเมืองเพื่อดูแลแพลตฟอร์มเช่าและรับเรื่องรบกวนการเช่า ทำให้ผู้เช่ามั่นใจได้ว่าจะได้รับการดูแลและตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว การจัดเก็บค่าเช่าสามารถชำระได้หลายช่องทาง นอกจากนี้ HDB ยังมีนโยบายช่วยเหลือผู้เช่าที่ไม่สามารถผ่อนชำระหรือจ่ายค่าเช่าได้ และมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นแพลตฟอร์มเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยจริงๆ

ดังนั้น จากการศึกษาจะเห็นว่าการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของประเทศสิงคโปร์ ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วย HDB เพียงหน่วยงานเดียว รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นอันดับหนึ่ง จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อให้ HDB ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัย หรือการให้เงินอุดหนุนในการดำเนินโครงการและการให้เงินอุดหนุน HDB กรณีประสบปัญหาภาวะขาดทุนจากการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชน นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน รวมถึงหน่วยงานของรัฐหลายภาคส่วนก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ผู้เช่าสามารถเข้าถึงช่องทางแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยได้

5.2.8 บทเรียนที่น่าจะนำมาปรับใช้กับการเคหะแห่งชาติ

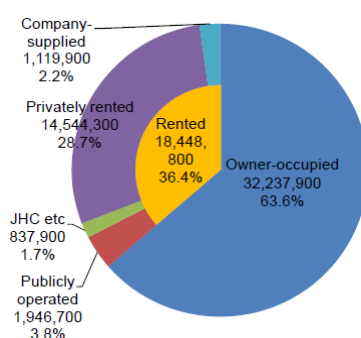
การดำเนินการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ HDB ที่ประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลที่มีนโยบายที่จริงจังในการสนับสนุนการจัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งการให้เงินอุดหนุนอย่างเต็มที่ การจัดหาที่ดินในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้ HDB ยังมีระบบบัญชีรอ (Waiting List) ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ HDB สามารถทราบปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเช่า และจัดสรรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

5.3 การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น

5.3.1 ความเป็นมา

ประเทศญี่ปุ่น มีเนื้อที่กว่า 377,930 ตร.กม. นับเป็นอันดับที่ 61 ของโลก หมู่เกาะญี่ปุ่นประกอบไปด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 3,000 เกาะ ประชากรของญี่ปุ่นมีมากเป็นอันดับที่ 10 ของโลก ประมาณ 128 ล้านคน ญี่ปุ่นมีรูปแบบรัฐเป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ มีรูปแบบการปกครองเป็นราชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจ มี GDP สูงเป็นอันดับที่ 3 ของโลกในปี 2553 (wikipedia, 2016)

นโยบายที่อยู่อาศัยประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นที่มาของการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยรัฐบาลได้ก่อตั้ง The Urban Renaissance Agency (UR) ขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการก่อสร้างหรือฟื้นฟูพื้นที่เมืองเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย จัดสร้างและบริหารจัดการที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ปัจจุบัน UR มีบทบาทด้านการฟื้นฟูเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทเช่าสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่เมือง สำหรับที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้นรัฐบาลกลาง (Central Government) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ร่วมกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่าราคาไม่แพง เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้เริ่มต้นการมีที่อยู่อาศัย โดยปัจจุบันมีที่อยู่อาศัยประเภทเช่าที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 2 ล้านหน่วย (Takashi SUGITO, 2013)



แผนภูมิที่ 6 ประเภทที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น

5.3.2 การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน

1) นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาที่อยู่อาศัยของประเทศ มุ่งเน้นการปรับปรุงมาตรฐานที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัยของประชาชน รวมถึงบัญญัติกฎหมายเบื้องต้นเพื่อการมีที่อยู่อาศัยและดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

2) นโยบายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางร่วมกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยเช่าในราคาที่รับภาระได้และในราคาที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดเคหะของรัฐให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเช่าอยู่อาศัยในอัตราค่าเช่าต่ำ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและสวัสดิการในการดำรงชีวิตของประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกลงลักษณะ โดยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้าง ซ่อม หรือเช่าที่พักอาศัยแล้วนำมาให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเองเช่าหรือเช่าช่วงในอัตราค่าเช่าต่ำ (ปกรณ นิลประพันธ์)

5.3.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการ

1) การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยเช่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ หรือทางป้ายโฆษณา การจัดเคหะของรัฐเป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบและมาแสดงความจำนงเพื่อขอเช่า(ปกรณ นิลประพันธ์)

2) ระบบบัญชีรอ (Waiting List)

- ผู้ยื่นความต้องการต้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด(การเคหะแห่งชาติ, 2552a) ดังนี้

- ผู้สมัครต้องอยู่อาศัยในแบบครอบครัว หรืออาศัยร่วมกับญาติพี่น้อง (รวมถึงผู้ที่แต่งงานใหม่ และคู่หมั้นตามกฎหมาย)
- เป็นบุคคลที่กำลังต้องการความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย
- เป็นบุคคลที่พักอาศัยหรือทำงานอยู่ในพื้นที่
- เป็นบุคคลที่มีรายได้เพียงพอในระดับการเช่า หรือเป็นผู้ร่วมอยู่อาศัยภายใต้อัตราตามที่ระบุโดยกฎหมายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลกลาง และตามระเบียบที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้ทำสัญญาต้องเป็นบุคคลที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน

- กลุ่มผู้อยู่อาศัยลักษณะพิเศษ หรือคนโสดต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้
 - เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปี
 - เป็นผู้พิการที่มีใบรับรองความพิการ
 - เป็นบุคคลได้รับบาดเจ็บจากสงคราม
 - เป็นผู้บาดเจ็บหรือเป็นเหยื่อจากระเบิดปรมาณูโดยมีใบรับรองจาก

กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ

- เป็นบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองการยังชีพ
- เป็นบุคคลที่เป็นเหยื่อความรุนแรงในครอบครัว

- ขั้นตอนการสมัคร

- ผู้สมัครสามารถยื่นใบสมัครได้ที่แผนกที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ใบสมัครจะผ่านการตรวจสอบโดยคณะกรรมการคัดเลือกของจังหวัด

- การคัดเลือกผู้เช่าจะพิจารณารายได้และสินทรัพย์ของผู้สมัครด้วย โดยจะให้สิทธิ์ผู้ที่มีความต้องการเร่งด่วน เช่น ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทางสังคม หรืออาชญากรรมอื่นๆ หรือครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ในกรณีที่มีผู้มายื่นคำขอเช่ามากกว่าจำนวนที่อยู่อาศัยที่จะให้เช่าได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นด้านที่อยู่อาศัยของแต่ละบุคคลและคัดเลือกผู้เช่าด้วยความยุติธรรม

3) การจัดหาที่ดิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดหาที่ดิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเวนคืนที่ดิน

4) แหล่งเงินทุน

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐบาลกลางอุดหนุน 1/2 ของค่าก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุน 1/2 ของค่าก่อสร้าง) และการกู้เงินจากสถาบันการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และเงินรายได้ของท้องถิ่นเป็นงบประมาณประจำ

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยค่าเช่าในส่วนที่ต่ำกว่าค่าเช่าที่อยู่อาศัยในมาตรฐานเดียวกันที่อยู่ข้างเคียงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี โดยคำนวณจากผลต่างของอัตราค่าเช่ามาตรฐานกับค่าเช่าที่อยู่อาศัยในมาตรฐานเดียวกันที่อยู่ข้างเคียง (ปกรณ์ นิลประพันธ์)

5) การกำหนดอัตราค่าเช่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าเช่าสำหรับที่อยู่อาศัยแต่ละครัวเรือน โดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน รายได้ของผู้อยู่อาศัย ทำเลที่ตั้ง ขนาดของที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่นๆ (ต่อพงศ์ จำจด, 2550)

ตัวอย่างการคิดอัตราค่าเช่ารายเดือน

$$\text{Monthly Rent} = \text{Basic Value} \times (a) \times (b) \times (c) \times (d)$$

ตารางที่ 26 ตัวอย่างการคิดอัตราค่าเช่ารายเดือน

Income bracket	Annual income (in case of a household of four)	Basic Value
-10%	¥3.9 million or less	¥37,100
10% - 15%	¥3.9 - ¥4.4 million	¥45,000
15% - 20%	¥4.4 - ¥4.8 million	¥53,200
20% - 25%	¥4.8 - ¥5.1 million	¥61,400
25% - 32.5%	¥5.1 - ¥5.7 million	¥70,900
32.5% - 40%	¥5.7 - ¥6.1 million	¥81,400

(a) Responding to the location of the local government : 0.7-1.6

(b) Responding to the unit area : $X = \text{unit area} / 70 \text{ m}^2$

(c) Responding to the age of the housing : Reduction from 1.0

(d) Responding to the convenience of the site : 0.5-1.3

รัฐบาลกลางอุดหนุนค่าเช่าโดยพิจารณาจากอัตราค่าเช่าในบริเวณที่ใกล้เคียงกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนครึ่งหนึ่ง ส่วนต่างที่เหลือผู้เช่าเป็นผู้จ่ายตามระดับรายได้ ขนาดห้อง และปัจจัยอื่นๆ (อัตราค่าเช่าต่อเดือนประมาณ 10% ของอัตราค่าเช่าปกติ) นอกเหนือจากค่าเช่าแล้ว จำเป็นต้องจ่ายค่าพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน เช่น ค่าที่จอดรถ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาทบทวนอัตราค่าเช่าทุกรอบปีงบประมาณ โดยพิจารณาจากรายได้ของผู้เช่าและสภาพอาคารเช่า เช่น ขนาด ทำเลที่ตั้ง การเสื่อมสภาพของอาคาร การเดินทาง เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณากำหนดค่าเช่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรวจสอบอัตราค่าเช่าที่อยู่อาศัยในสภาพเดียวกันที่อยู่ข้างเคียงทุกปีงบประมาณ (ปรกรณ์ นิลประพันธ์)

5.3.4 การออกแบบโครงการและอาคาร

1) การออกแบบ

ที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น/เทศบาลเป็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองต่างๆ

รูปแบบของที่อาศัยมีหลากหลายขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละเมือง ท้องถิ่น ชุมชน หรือหมู่บ้าน เช่น ที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนรุ่นใหม่ หนุ่มสาววัยทำงาน (การเคหะแห่งชาติ, 2552a)

2) รูปแบบ

อาคารชุด 3-5 ชั้น อาคารแนวราบ (คอนกรีต/บ้านไม้)

5.3.5 การก่อสร้าง

1) การก่อสร้าง

ก่อสร้างโดยตรงโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อหรือเช่าจากภาคเอกชน

5.3.6 การบริหารจัดการอาคารและการดูแลชุมชนหลังโครงการแล้วเสร็จ

1) การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิ์เช่า

- ผู้สมัครต้องอยู่อาศัยในแบบครอบครัว หรืออาศัยร่วมกับญาติพี่น้อง
- มีระดับรายได้ตามที่รัฐบาลกลางกำหนด และตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่กำหนด ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้มีระดับรายได้ที่ 25% หรือต่ำกว่า สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการทางกายภาพ อาจปรับระดับรายได้สูงขึ้นถึง 40%

2) การบริหารจัดการดูแลชุมชน

- การคัดเลือกผู้เช่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศทั่วไป โดยคำนึงถึงสภาพความเดือดร้อน สถานะและโดยความเป็นธรรมก็อาจจะใช้วิธีจับสลาก
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นผู้ดูแล จัดการเรื่องที่อยู่อาศัย โดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลอาคารสถานที่ ทำหน้าที่บริหารงานและให้คำแนะนำต่างๆ แก่ผู้เช่าเพื่อให้มีการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขและมีสภาพแวดล้อมที่ดี
- จัดให้มีการประชุมชี้แจงขั้นตอนการเข้าพักอาศัยและอื่นๆ ผู้เช่าพักอาศัยจะต้องย้ายเข้ามาอยู่ใน 15 วัน นับตั้งแต่ได้รับการส่งมอบกุญแจ
- เงื่อนไขการอยู่อาศัย ในกรณีที่เป็นบุคคลที่ต้องการพำนักอยู่ในประเทศญี่ปุ่น ต้องมีผู้ค้ำประกันร่วม 2 คน โดยผ่านการรับรองจากรัฐบาล (บางกรณีอาจมีผู้ค้ำประกันเพียงคนเดียว โดยผู้ค้ำประกันต้องเป็นญาติของบุคคลที่ต้องการที่อยู่อาศัย) จ่ายเงินมัดจำล่วงหน้า 3 เดือนของค่าเช่า ห้ามนำญาติเข้าพักอาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้พักอาศัยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด
- มีระบบตรวจสอบ ติดตามรายได้ของผู้เช่า กรณีที่ผู้เช่าอาศัยอยู่อย่างต่อเนื่องเกินกว่า 3 ปี และมีรายได้สูงกว่ารายได้ที่กำหนด ผู้เช่าจะต้องย้ายออก หากยังไม่ย้ายออกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปรับอัตราค่าเช่าของผู้เช่ารายนั้นใหม่ทุกปี ในกรณีที่ผู้เช่าอาศัยอยู่ต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี และมีรายได้สูงกว่าที่กำหนดเป็นเวลา 2 ปี ติดต่อกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสั่งให้ผู้

เช่ารายนั้นย้ายออกภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 6 เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ออก หากผู้เช่าไม่ย้ายออก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บเงินค่าเช่าเพิ่มไม่น้อยกว่า 2 เท่าของ อัตราค่าเช่าที่อยู่อาศัยในมาตรฐานเดียวกันที่อยู่ข้างเคียงทุกเดือน (ปกรณ์ นิลประพันธ์)

- การยกเว้นค่าเช่า กรณีผู้เช่าเจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอันสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยกเว้นค่าเช่าให้แก่ผู้เช่าในระหว่างที่เจ็บป่วย หรือระหว่างที่มีเหตุการณ์อันทำให้ผู้เช่าไม่สามารถชำระค่าเช่าได้ (ปกรณ์ นิลประพันธ์)

5.3.7 ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคด้านการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น

การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่ต้นจนถึงกระบวนการบริหารจัดการ หลังโครงการแล้วเสร็จ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยโดยจะประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ หรือทางป้ายโฆษณา เพื่อให้ประชาชนมาแสดงความจำนง รวมถึงการแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยผ่านระบบบัญชีรอ (Waiting List) การจัดหาที่ดินในการจัดทำโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดหาที่ดิน รวมถึงมีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน แหล่งเงินทุนในการจัดทำโครงการ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างให้การอุดหนุน 1/2 ของค่าก่อสร้าง ในส่วนของอัตราค่าเช่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าเช่าสำหรับผู้อยู่อาศัย โดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน รายได้ของผู้อยู่อาศัย ขนาดของที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำการพิจารณาทบทวนอัตราค่าเช่าทุกรอบปีงบประมาณ

ด้านการออกแบบโครงการ มีรูปแบบที่หลากหลายขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละเมือง เช่น ที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มคนรุ่นใหม่ หนุ่มสาววัยทำงาน รูปแบบมีทั้งอาคารชุด 3-5 ชั้น อาคารแนวราบ และบ้านไม้

ด้านการบริหารจัดการและการดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ โดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลอาคารสถานที่ และทำหน้าที่บริหารงานให้คำแนะนำต่างๆ แก่ผู้เช่า การมีระบบตรวจสอบติดตามรายได้ของผู้เช่า กรณีที่ผู้เช่าอยู่ต่อเนื่องเกิน 3 ปี และมีรายได้สูงกว่ารายได้ที่กำหนดผู้เช่าจะต้องย้ายออก

จะเห็นว่าการจัดทำโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย แม้จะมีพระราชบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการ แต่รัฐบาลกลางก็มีส่วนร่วมในการจัดให้มีอยู่อาศัยให้เช่าในราคาที่ผู้เช่าสามารถรับภาระได้ ในขณะที่ระบบบัญชีรอมีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครที่เข้มงวด ทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ที่สมัครเป็นผู้มีรายได้น้อยจริงๆ รวมถึงการมีระบบ

ติดตาม ตรวจสอบรายได้ของผู้เช่าหากผู้เช่ามีรายได้เพิ่มขึ้นต้องย้ายออก เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยรายอื่นๆ ได้มีโอกาสเข้าถึงที่อยู่อาศัย

5.3.8 บทเรียนที่น่าจะสามารถนำมาใช้กับการเคหะแห่งชาติ

1) ประเทศไทยและญี่ปุ่นมีระบบการปกครองที่ใกล้เคียงกัน คือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าให้แก่ผู้มีรายได้น้อยได้เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจไปยังพื้นที่ ซึ่งกำหนดชัดเจนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสอดส่องดูแลการมีที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ซึ่งยังมีข้อจำกัดในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความพร้อมในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังเป็นสิ่งที่น่าสนใจเป็นนโยบายต่อไปเป็นการร่วมมือระหว่างการเคหะแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การเคหะแห่งชาติยังขาดระบบการติดตามตรวจสอบรายได้ของผู้เช่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้เช่นประเทศญี่ปุ่นในการบังคับใช้ให้ผู้เช่าปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับจะทำให้มั่นใจได้ว่าอาคารเช่าเป็นสวัสดิการของรัฐที่จัดทำให้ผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยเข้าสู่ระบบการภาษี การเคหะแห่งชาติควรประสานขอความร่วมมือกับกรมสรรพากร เพื่อใช้ข้อมูลในการตรวจสอบและติดตามรายได้ของผู้เช่า

5.4 การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ Hong Kong Housing Authority (HA) ประเทศฮ่องกง

5.4.1 ความเป็นมาของ HA

ประเทศฮ่องกง มีพื้นที่รวม 1,096.63 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรกว่า 6.99 ล้านคน ประชากรฮ่องกง 93.6% มีเชื้อชาติจีน และ 6.4% มาจากกลุ่มอื่น รูปแบบการปกครองของประเทศฮ่องกงเป็นเขตบริหารพิเศษที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ฮ่องกงมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การค้า ธุรกิจด้านการเงิน การลงทุน

หลังจากเกิดไฟไหม้รุนแรงในชุมชนแออัดเมื่อปี 1954 รัฐเข้ามาช่วยจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าในราคาถูกอย่างต่อเนื่อง และในปี ค.ศ.1973 ได้ก่อตั้ง Hong Kong Housing Authority (HA) ซึ่งมีการกิจการหลักในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เช่าสำหรับประชาชนผู้ที่ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ และเนื่องจากฮ่องกงมีพื้นที่ขนาดเล็กมาก การพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงเป็นรูปแบบแฟลต หรือห้องชุดเกือบทั้งหมด โดยประมาณ 30% ของประชากรทั้งหมด อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยเช่าที่พัฒนาโดย HA (ณ ปี 2014 ประมาณ 743,700 หน่วย)(Hong Kong Housing Authority, 2016)

5.4.2 การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ HA

1) นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนในด้านที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเป็นอันดับแรก ลดการแทรกแซงธุรกิจการจัดการที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ให้ความเสมอภาคในสิทธิต่างๆ ต่อธุรกิจการจัดสรรที่อยู่อาศัยภาคเอกชนเท่าเทียมกับการจัดการที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐเอง

2) นโยบายองค์กร

มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น

5.4.3 การจัดทำรายละเอียดโครงการอาคารเช่าของ HA

1) การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย

เนื่องจากจำนวนที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอกับความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ดังนั้น HA จึงจัดให้มีระบบบัญชีรอ (Waiting List) สำหรับผู้ที่ประสงค์จะขอรับสิทธิในอาคารสงเคราะห์สำหรับเช่า

2) ระบบบัญชีรอ (Waiting List)

- กลุ่มเป้าหมายในการจัดสรรหน่วยพักอาศัยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1.ครอบครัวทั่วไป 2.บุคคลทั่วไป/คนโสด/อยู่คนเดียวแต่ไม่ใช่คนชรา 3.คนชราหรือผู้สูงอายุ (การเคหะแห่งชาติ, 2552b)

- ผู้ยื่นขอเช่าจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด อาทิ

▪ ประเภทที่ 1 ครอบครัวทั่วไป ต้องมีอายุเกิน 18 ปี อยู่ในฮ่องกงมาแล้วไม่ต่ำกว่า 7 ปี มีรายได้ต่อเดือนและมูลค่าสินทรัพย์หมุนเวียนไม่เกินกว่าที่กำหนด แต่กลุ่มต่อไปนี้จะได้รับสิทธิการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ คือ เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นผู้ประสบปัญหาทางการเงินต้องได้รับการสนับสนุนจากโครงการ เกิดการเปลี่ยนแปลงกับสถานภาพทางครอบครัว เช่น มีการหย่าร้าง ผู้หาเลี้ยงครอบครัวเสียชีวิต รายได้ครัวเรือตกต่ำอย่างมากจนทำให้ครอบครัวประสบปัญหาทางการเงิน HA จะเสนอที่อยู่ 3 แห่งให้เลือก ข้อเสนอและการจัดสรรใช้คอมพิวเตอร์ที่จัดไว้ให้ผู้สมัครสามารถดูด้วยตนเองเมื่อใดก็ได้

▪ ประเภทที่ 2 บุคคลทั่วไป/คนโสด/อยู่คนเดียวแต่ไม่ใช่คนชรา มีรายได้ต่อเดือนและสินทรัพย์ในครอบครองไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด การจัดลำดับความสำคัญกับผู้ยื่นคำขอกลุ่มนี้จะกำหนดโดยใช้ระบบให้คะแนน และการให้คะแนนจะมีขึ้นเมื่อมีการขึ้นทะเบียนคำขอระบบการให้คะแนนขึ้นอยู่กับอายุผู้ยื่นคำขอ (อายุ 18 ปี ได้ 0 คะแนน / อายุ 19 ปี ได้ 3 คะแนน /

อายุ 20 ปี ได้ 6 คะแนน/ อายุ 59 ปี ได้ 123 คะแนน) ผู้สมัครจะได้ 3 คะแนน ทุกช่วงอายุที่ห่างกัน 1 ปี ทั้งนี้ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารที่เป็นของ HA อยู่แล้วจะถูกลบคะแนนไป 30 คะแนน เมื่อคำขอปรากฏอยู่บนระบบ Waiting List ครบทุก 1 เดือน ระบบการให้คะแนนจะช่วยจัดลำดับคำขอเพื่อจัดสรรหน่วยพักอาศัยและพิจารณากรณีมีการเปลี่ยนแปลงประเภทคำขอ การพิจารณาจะพิจารณาจากลำดับคำขอที่อยู่บน Waiting List และการเลือกตำแหน่งที่ตั้งโครงการที่ผู้ยื่นคำขอแจ้งไว้ หรือขึ้นอยู่กับโควตาที่กำหนด และคะแนนที่ให้กับผู้ขอ เนื่องจากหน่วยพักอาศัยสำหรับผู้ที่อยู่คนเดียวมีจำนวนจำกัดจึงต้องพิจารณาจัดสรรให้กับผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่กำหนด

▪ ประเภทที่ 3 คนชราหรือผู้สูงอายุ HA จะมีแพลตฟอร์ม 2 ประเภทให้เลือกได้แก่ ประเภทสำหรับคนชราที่อยู่คนเดียว และประเภทสำหรับครอบครัวที่มีคนชราอยู่ด้วย โดยมีเงื่อนไขในการพิจารณา คือ มีอายุ 58 ปีขึ้นไป อยู่ในฮ่องกงอย่างน้อย 7 ปี มีรายได้และสินทรัพย์ไม่เกินที่กำหนด สำหรับเกณฑ์การพิจารณาจะพิจารณาจากลำดับคำขอที่อยู่ใน Waiting List ที่ตั้งโครงการที่ระบุขอไว้ ระยะเวลาการคอยจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ผู้ขอระบุและตรงกับหน่วยพักอาศัยที่ HA มี (หน่วยพักอาศัยในย่านเมืองจะต้องรอนาน)

- กระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดสรรหน่วยพักอาศัยให้กับผู้ยื่นคำขอเข้า HA จะปรับปรุงกฎระเบียบการกำหนดคุณสมบัติเป็นประจำและจะประกาศอย่างเป็นทางการในระดับท้องถิ่น กรณียอมรับผลการจัดสรร ผู้ยื่นคำขอต้องทำสัญญาตกลงการเข้าอยู่อาศัยกับ HA โดยไม่สามารถเปลี่ยนหรือโอนสิทธิ์ให้ผู้อื่น ผู้ยื่นคำขอต้องรับผิดชอบในการจัดเตรียมหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอ สมาชิกในครอบครัว และจัดเตรียมเอกสารที่แสดงยืนยันความถูกต้อง

- HA จะดำเนินการพิจารณาจัดสรรที่อยู่อาศัยอย่างเข้มงวด โดยพิจารณาจาก 1.ลำดับของการยื่นคำขอใน Waiting List 2.พื้นที่ที่ผู้ยื่นคำขอเลือก 3.โควตาที่จัดสรรให้ หรือ 4. คะแนนที่ได้รับจากระบบการให้คะแนน

- กระบวนการยื่นคำขอ ผู้สมัครสามารถยื่นได้แค่ 1 ครั้งเท่านั้น (หากยื่นซ้ำซ้อนจะถูกยกเลิก) ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขและมีเอกสารครบตามกำหนด จะได้รับหมายเลขคำขอที่ขึ้นทะเบียนแล้วภายในระยะเวลา 1 เดือน การจัดสรรหน่วยที่พักอาศัยจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับสุขภาพของผู้ยื่นคำขอหรือความไม่พึงพอใจในที่อยู่อาศัยเดิม เว้นแต่ผู้ยื่นคำขอสามารถแสดงเอกสารที่ยืนยันว่าตนเองกำลังถูกไล่ออกและมีคุณสมบัติเป็นไปตามเงื่อนไขในการขอรับเป็นผู้ที่อยู่ใน Waiting List ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้จะได้รับการจัดสรรที่พักอาศัยให้ภายในระยะเวลา 1 ปี

- กำหนดระยะเวลาที่ผู้มีรายได้ไม่น้อยมีสิทธิ์ยื่นขอเข้าอยู่อาศัยจะต้องรอเฉลี่ย 2 ปีเท่านั้น ผู้สูงอายุจะได้รับการพิจารณาก่อนและจะรอไม่เกิน 1 ปี คนโสดจะพิจารณาหลังสุด

3) การจัดหาที่ดิน

รัฐบาลถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน 100% โดยรัฐบาลจะช่วยจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับจัดทำโครงการเช่า รวมถึงจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมกรณีเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ

4) แหล่งเงินทุน

รัฐบาลอุดหนุน (ค่าที่ดินและเงินทุนในการก่อสร้าง) แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งไม่มีดอกเบี้ย อีกส่วนหนึ่งคิดดอกเบี้ย 5% และการกู้เงิน

5) การกำหนดอัตราค่าเช่า

- การกำหนดราคาเช่าคิดเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของราคาตลาด และไม่เกิน 10% ของรายได้ผู้เช่า แต่จะมีการกำหนดเพดานรายได้ขั้นสูงและมูลค่าทรัพย์สินสูงสุดสำหรับผู้มีสิทธิ์เช่าแฟลตของ HA ซึ่งข้อกำหนดเพดานรายได้และทรัพย์สินสำหรับพิจารณาผู้ยื่นความประสงค์ประเภทคนโสดหรืออยู่คนเดียวหรือครอบครัวทั่วไปที่ใช้ในปัจจุบัน (Hong Kong Housing Authority, 2015a) มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 27 เพดานรายต่อเดือนและทรัพย์สินสุทธิสำหรับผู้มีสิทธิ์เช่าแฟลตของ HA

ขนาดครอบครัว	รายได้ต่อเดือนไม่เกิน	ทรัพย์สินสุทธิไม่เกิน
1 คน	\$10,100	\$236,000
2 คน	\$16,140	\$320,000
3 คน	\$21,050	\$417,000
4 คน	\$25,250	\$487,000
5 คน	\$29,050	\$541,000
6 คน	\$32,540	\$585,000
7 คน	\$36,130	\$626,000
8 คน	\$38,580	\$656,000
9 คน	\$43,330	\$724,000
10 คนหรือมากกว่า	\$45,450	\$780,000

- HA มีโครงการความช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน (Hong Kong Housing Authority, 2015a) สำหรับผู้ที่ประสบภาวะปัญหาทางการเงินชั่วคราว สำหรับครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือครอบคลุมในด้านอื่นๆ ดังนี้

ตารางที่ 28 อัตราผลตอบแทนรายได้

	อัตราผลตอบแทนรายได้	จำนวนค่าเช่าที่ลดหย่อน
ครัวเรือน ผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> • อัตราค่าเช่ากับรายได้มากกว่า 18.5% หรือ • รายได้ของครัวเรือนลดลงต่ำกว่า 70% ของกำหนด เพดานรายได้ขั้นต่ำของผู้รื้อสิทธิ์	50%
ครัวเรือน ทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> • อัตราค่าเช่ากับรายได้มากกว่า 25% หรือ • รายได้ของครัวเรือนลดลงต่ำกว่า 50% ถึง 70% ของกำหนดเพดานรายได้ขั้นต่ำของผู้รื้อสิทธิ์ ในขณะที่เดียวกันก็มีอัตราค่าเช่ากับรายได้เกินกว่า 15%	50%
ไม่มีผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> • อัตราค่าเช่ากับรายได้มากกว่า 18.5% แต่น้อยกว่า 25% หรือ • รายได้ของครัวเรือนลดลงต่ำกว่า 70% แต่ไม่ต่ำกว่า 50% ของกำหนดเพดานรายได้ขั้นต่ำของผู้รื้อสิทธิ์ 	25%

- HA จะดำเนินการปรับค่าเช่าทุกๆ 2 ปี โดยจะปรับขึ้นหรือลงตามการเปลี่ยนแปลงของดัชนีรายได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในรายได้ครัวเรือนของผู้เช่าและคำนวณจากแผนกสำรวจสำมะโนประชากร และสถิติ สำหรับการปรับลดค่าเช่า จะต้องลดตามอัตราการลดลงของดัชนีรายได้ ในกรณีปรับขึ้นค่าเช่าจะต้องเพิ่มขึ้นจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีรายได้ หรือ 10%

- ในทุกๆ 10 ปี HA จะพิจารณาเกณฑ์รายได้ผู้เช่าใหม่ หากพบว่าผู้เช่ามีรายได้เพิ่มขึ้นจนเกินเกณฑ์ผู้เช่าขั้นต่ำ ผู้เช่ารายนั้นจะต้องย้ายออกไปหาเช่าที่อยู่อาศัยใหม่ ในโครงการที่เหมาะสมกับรายได้ของตน แต่หากไม่ต้องการย้ายก็ต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราที่สูงเกินกว่า 50% ของค่าเช่าเดิม

5.4.4 การออกแบบโครงการและอาคาร

1) การออกแบบ

รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เช่าเพื่อนำมาวางแผนและออกแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัย

2) รูปแบบ

ปัจจุบันโครงการอาคารเช่าของ HA จะสูงประมาณ 30-40 ชั้น มี 12-28 ห้องต่อชั้น ทั้งนี้เพื่อการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าที่สุดและลดต้นทุนการก่อสร้าง



ภาพที่ 22 รูปแบบอาคารเช่าของ HA

ตารางที่ 29 ขนาดพื้นที่หน่วยพักอาศัยของ HA

ขนาดพื้นที่ (ตร.ม.)	ปริมาณ (ณ ปี 2012)
น้อยกว่า 20.0	12.8%
20.0 – 29.9	22.4%
30.0 – 39.9	46.2%
40.0 ขึ้นไป	18.6%

5.4.5 การก่อสร้าง

1) การก่อสร้าง

คัดเลือกผู้รับเหมาด้วยการประมูล เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้แรงงานที่มีความสามารถ มีระบบการให้คะแนนการปฏิบัติตามสัญญาจ้างและให้รางวัลพิเศษกรณีที่ผู้รับเหมาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง

5.4.6 การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

1) การกำหนดคุณสมบัติผู้เช่า

- ผู้สมัครต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป
- ผู้สมัครและสมาชิกครอบครัวจะต้องอาศัยอยู่ในฮ่องกง และมีสิทธิ์ในการพำนักอยู่ในฮ่องกงได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ (ยกเว้นเงื่อนไขระยะเวลาจำกัดในการพำนักอาศัย)
- ผู้ที่สมรสแล้วและมีชื่ออยู่ในแบบฟอร์มใบสมัครจะต้องยื่นสมัครพร้อมกับคู่สมรสของตนเอง (ยกเว้นผู้ที่หย่าร้าง ผู้ที่อยู่ในกระบวนการหย่าร้าง ผู้ที่คู่สมรสยังไม่มีสิทธิ์ในการพำนักอาศัยในฮ่องกง หรือผู้ที่เป็นม่าย)
- รายได้ต่อเดือนโดยรวมและมูลค่าสินทรัพย์สุทธิทั้งหมดของครอบครัวของผู้สมัครต้องไม่เกินขอบเขตที่กำหนดไว้
- ผู้สมัครและสมาชิกในครอบครัวต้องไม่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ในฮ่องกง

- เมื่อถึงเวลาต้องมีการจัดสรรบ้าน อย่างน้อยครั้งหนึ่งของสมาชิกในครอบครัวที่มีชื่ออยู่ในใบสมัครต้องอาศัยอยู่ในฮ่องกงเป็นระยะเวลา 7 ปี และสมาชิกทุกคนในครอบครัวต้องยังคงพำนักอาศัยอยู่ในฮ่องกง

2) การบริหารจัดการ

- ผู้เช่าแฟลตของ HA ต้องทำหนังสือรับรองรายได้และทรัพย์สินสุทธิทุก 2 ปี ผู้ที่ไม่มีรายงานหรือมีรายได้หรือทรัพย์สินเกินกำหนดต้องออกไปจากแฟลตเช่า HA ให้เวลาผู้หมดสิทธิ์เช่าหาที่อยู่อาศัยใหม่ภายใน 12 เดือน แต่ต้องจ่ายค่าเช่าตลอดในระหว่างนั้นเพดานรายได้และทรัพย์สินขั้นสูงนี้จะปรับเป็นครั้งคราวแล้วแต่ภาวะเศรษฐกิจ

- การบริหารแฟลตเช่าแต่ละชุมชนจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการที่อยู่อาศัย (Housing Department : HD) เป็นประธาน และกรรมการจากชุมชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีการกิจเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในการบริหารจัดการ สร้างทัศนคติความรับผิดชอบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยของตน แต่หน่วยงานรัฐอย่าง HD ก็ไม่สามารถใช้ระบบราชการดูแลบริการประชาชนได้ทันตามการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การใช้ระบบบริหารงานแบบเอกชนอาจจะช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ และเนื่องจากการจัดการที่อยู่อาศัยในแบบเช่าเป็นภารกิจที่ต้องประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนผู้เช่า การบริการได้ดีเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับทักษะ แรงจูงใจ และวินัยของผู้อยู่อาศัย

- นำเอากระบวนการให้คะแนนมาบังคับใช้ในการจัดการโครงการ เพื่อบังคับใช้ในการจัดระเบียบโครงการบ้านเช่าเคหะชุมชน เพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยของชุมชนให้ถูกสุขอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยจะกำหนดกลุ่มของพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้อยู่อาศัย ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม A หัก 3 แต้ม กลุ่ม B หัก 5 แต้ม กลุ่ม C หัก 7 แต้ม และกลุ่ม D หัก 15 แต้ม ซึ่งผู้กระทำผิดจะถูกหักแต้มลงไปเรื่อยจนครบ 16 แต้ม ในระยะเวลา 2 ปี หลังจากนั้นผู้อยู่อาศัยที่ถูกหักแต้มจนหมด จะถูกระงับสิทธิ์การเช่า และต้องย้ายออก นอกจากนี้ยังถูกบันทึกประวัติการเช่าซึ่งมีผลต่อการพิจารณาให้เช่าในครั้งต่อไป (Hong Kong Housing Authority, 2015b)

ตัวอย่าง หมวดคะแนนการกระทำผิด ตามแนวคิดการให้คะแนน

หมวด A (คะแนนความผิด 3 คะแนน)

การตากผ้าในบริเวณพื้นที่สาธารณะ
แขวนไม้ถูพื้นด้านนอกหน้าต่างหรือระเบียง
วางวัสดุสิ่งของที่มีน้ำหยดบริเวณหน้าต่าง ระเบียง หรือเปลือยนอกอาคาร
น้ำมันหยดจากพัดลมดูดควันอากาศ

หมวด B (คะแนนความผิด 5 คะแนน)

การทิ้งเศษขยะ

การวางสิ่งของกีดขวางบริเวณทางเดิน หรือบันไดอันทำให้ยากต่อการทำความสะอาด

การทำเสียงดังรบกวนผู้อื่น

เลี้ยงสัตว์เลี้ยงโดยไม่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ

การปล่อยให้เกิต้น้ำขังอันเป็นสาเหตุให้เกิดการเพาะพันธุ์ยุงลาย

การสูบบุหรี่ หรือถือบุหรี่ที่จุดติดไฟในบริเวณพื้นที่ใช้สอยส่วนกลาง

เล่นการพนันในบริเวณที่สาธารณะ

หมวด C (คะแนนความผิด 7 คะแนน)

โยนสิ่งของจากที่สูง อันก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม

บ้วนถ่มน้ำลายลงบนพื้นที่สาธารณะ

การทำลายสิ่งของหรือขโมยทรัพย์สิน

ปัสสาวะ หรือถ่ายอุจจาระในที่สาธารณะ

ปฏิบัติเสกการช่อมแซมท่อที่รั่ว

ใช้ห้องเช่าเป็นโรงอาหาร หรือโกดัง

การขายอาหารจำพวกหาบเร่ แผงลอย

หมวด D (คะแนนความผิด 15 คะแนน)

การขว้างปาสิ่งของจากที่สูงเป็นสาเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บ

- ในส่วนของการดูแลความสะอาด ความปลอดภัย และการซ่อมแซมจะให้บริษัทเอกชนประมูล บริษัทที่มาประมูลจะต้องเป็นคนฮ่องกงเท่านั้น เมื่อเลือกแล้วจะมีการประเมินผล 3 ครั้ง คือ 3 ปีแรก 2 ปี และ 1 ปี ถ้าบริษัทไหนให้การประชาชนไม่ดีบริษัทนั้นจะไม่ได้รับการคัดเลือกอีก บริษัทที่ประมูลการบริการได้ไปแล้วจะต้องทำรายงานส่งทุก 3 เดือน

5.4.7 ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของ HA

ประเทศฮ่องกงให้ความสำคัญในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าโดยการจัดตั้งหน่วยงาน Hong Kong Housing Authority (HA) ซึ่งมีภารกิจในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยให้ความสำคัญตั้งแต่การแบ่งประเภทผู้แจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย ไปจนถึงการบริหารจัดการหลังโครงการแล้วเสร็จที่เข้มงวด

การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย โดยแจ้งผ่านระบบ Waiting List โดย HA แบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 3 ประเภท คือ ครอบครัวทั่วไป บุคคลทั่วไป/คนโสด/อยู่คนเดียวแต่ไม่ชรา และคนชราหรือผู้สูงอายุ แต่ละประเภทจะมีการกำหนดคุณสมบัติที่เข้มงวด เนื่องจากจำนวนที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน HA จะพิจารณาจัดสรรที่อยู่อาศัยให้กับผู้เช่า โดย

พิจารณาตามลำดับของการยื่นคำขอใน Waiting List พื้นที่ที่ผู้ยื่นคำขอลือเลือก โควตาที่จัดสรรให้ และคะแนนที่ได้รับจากระบบการให้คะแนน การจัดหาที่ดินในการทำโครงการรัฐบาลถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน 100% โดยรัฐบาลจะช่วยจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับจัดทำโครงการเช่าสำหรับแหล่งเงินทุน รัฐบาลอุดหนุนค่าที่ดินและค่าก่อสร้าง การกำหนดอัตราค่าเช่าคิดเพียงครึ่งหนึ่งของราคาตลาด และไม่เกิน 10% ของรายได้ผู้เช่า และจะมีการกำหนดเพดานรายได้ขั้นสูงและมูลค่าทรัพย์สินสูงสุดสำหรับผู้มีสิทธิ์เช่าแฟลต

HA จะทำการปรับค่าเช่าทุก 2 ปี โดยจะปรับขึ้น-ลงตามการเปลี่ยนแปลงของดัชนีรายได้ และในทุกๆ 10 ปี จะพิจารณาเกณฑ์รายได้ผู้เช่าใหม่ หากพบผู้เช่าที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจนเกินเกณฑ์ผู้เช่าขั้นต่ำ ผู้เช่ารายนั้นจะต้องย้ายออก

การออกแบบ HA จะทำการรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เช่าเดิมเพื่อนำมาวางแผนและออกแบบ โดยรูปแบบส่วนใหญ่เป็นอาคารสูงประมาณ 30-40 ชั้น

การก่อสร้าง HA คัดเลือกผู้รับเหมาโดยการประมูลหาผู้รับจ้างและมีระบบการให้คะแนนการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง

ด้านการบริหารจัดการและการดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ แต่ละชุมชนจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษา กรรมการชุมชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมกันบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังได้นำระบบการให้คะแนนมาบังคับใช้ในการจัดการโครงการ เพื่อความเป็นระเบียบของโครงการ

จะเห็นว่า HA พัฒนาระบบบัญชีรอให้ตอบสนองกับความต้องการของผู้สมัครอย่างแท้จริงด้วยการแบ่งประเภทผู้สมัครอย่างชัดเจน รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงการอาคารเช่าด้วยการจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับให้ HA จัดทำโครงการ การปรับอัตราค่าเช่า HA ดำเนินการปรับค่าเช่าทุก 2 ปี โดย HA แสดงให้เห็นว่าการปรับอัตราค่าเช่าไม่จำเป็นต้องปรับเพิ่มขึ้นเสมอไป นอกจากนี้ก่อนการออกแบบโครงการ HA จะทำการสำรวจข้อคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เช่าเพื่อให้การออกแบบตอบสนองกับความต้องการของผู้เช่า HA บริหารจัดการโครงการอย่างเข้มงวด ด้วยการให้ผู้เช่าทำหนังสือรับรองรายได้และทรัพย์สินสุทธิทุก 2 ปี แล้วถึงการนำระบบการให้คะแนนมาบังคับใช้ เพื่อความเป็นระเบียบของชุมชน

5.4.8 บทเรียนที่น่าจะนำมาปรับใช้กับการเคหะแห่งชาติ

HA มีระบบการบริหารจัดการที่มีเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้เช่าต้องทำหนังสือรับรองรายได้และทรัพย์สินสุทธิของตนเองทุก 2 ปี เพื่อเป็นการตรวจสอบรายได้ของผู้เช่าว่าเกินกว่าที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากผู้เช่ารายใดไม่ทำหนังสือรับรองรายได้หรือมีทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนดต้องย้ายออกไป

การนำระบบให้คะแนนมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการโครงการ เพื่อบังคับใช้ในการจัดระเบียบโครงการเช่าของ HA ทำให้ผู้เช่ามีระเบียบวินัยในการอยู่อาศัยร่วมกัน การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ ส่งผลต่อชุมชนในการมีสภาพแวดล้อมที่ดี น่ายุ่่น่าอาศัย

หากการเคหะแห่งชาติสามารถทำให้ผู้เช่าปฏิบัติตามกฎ ระเบียบข้อบังคับได้อย่าง HA ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบรายได้ของผู้เช่า การให้ผู้เช่าปฏิบัติตามกฎ ระเบียบการอยู่ร่วมกัน การเคหะแห่งชาติก็จะไม่ประสบปัญหาดังเช่นปัจจุบัน หรือมีปัญหาบ่อยลง

5.5 สรุปแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ตารางที่ 30 สรุปแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

หัวข้อ	ไทย	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง
นโยบายระดับประเทศ	-	รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นอันดับหนึ่ง	มุ่งเน้นการปรับปรุงมาตรฐานที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัยของประชาชน	รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในด้านที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเป็นอันดับแรก
หน่วยงาน	สนง.ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (CPB)	Housing and Development Board (HDB)	หน่วยงานท้องถิ่น (Local Government)	Hong Kong Housing Authority (HA)
นโยบายระดับองค์กร	ให้ความสำคัญกับคุณค่ามากกว่ามูลค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมด้วยแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เช่า	พัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีมาตรฐานเพื่อรองรับการอยู่อาศัยที่มีคุณภาพของประชาชนเป็นอันดับแรก	ตอบสนองความต้องการของประชาชนในราคาที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย	เพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น
แนวทางการดำเนินงาน	กำหนดนโยบายและแนวคิดการดำเนินงาน	✓ Master Plan (5 ปี)	✓ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 5 ปี	✓ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 5-10 ปี
การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	กำหนดนโยบายและแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม	ร่วมกับหน่วยงานของรัฐหลายภาคส่วน อาทิ สำนักผังเมือง กรมที่ดิน	ร่วมกับรัฐบาลกลาง กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่อยู่อาศัย	จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 5-10 ปี
การจัดทำรายละเอียดโครงการ - การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย	กรณีศึกษาโครงการคลองไฟสิงโตใช้การเก็บข้อมูลร่วมกัน โดยให้ชาวบ้านร่วมสำรวจ	-สำรวจ Demand ระดับ Master Plan -ลงทะเบียนในระบบบัญชีรอ	-ประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบ -ลงทะเบียนในระบบบัญชีรอ	ลงทะเบียนในระบบบัญชีรอ
- ระบบบัญชีรอ (Waiting List)	-	-ช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน - ระยะเวลาการรอประมาณ 2 ปี	ช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน	-แบ่งประเภทผู้สมัครเป็น 3 ประเภท คือ 1)ครอบครัวทั่วไป

หัวข้อ	ไทย	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง
				2)บุคคลทั่วไป/คนโสด/อยู่คนเดียวแต่ไม่ใช่คนชรา 3)คนชราหรือผู้สูงอายุ-ระยะเวลารอเฉลี่ยประมาณ 2 ปี
- การจัดหาที่ดิน	สนง. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคาร	รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนที่ดิน	จัดหาที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รัฐบาลจะจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน
- แหล่งเงินทุน	งบประมาณจาก สนง. และผู้อยู่อาศัยช่วยเหลือค่าก่อสร้าง แตกต่างกันตามขนาดห้อง	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน - รัฐบาลท้องถิ่นอุดหนุน	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน
- การกำหนดอัตราค่าเช่า พิจารณาจาก	ตามประเภทผู้เช่า	- ทำเล - แบบบ้าน - รายได้ครัวเรือนประมาณ 10-20% ของรายได้ประจำ	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน - รายได้ของผู้อยู่อาศัย - ทำเลที่ตั้ง - ขนาดของที่อยู่อาศัย	- ครึ่งหนึ่งของราคาตลาดและไม่เกิน 10% ของรายได้ผู้เช่า - เพดานรายได้ขั้นสูง - มูลค่าทรัพย์สินสูงสุดสำหรับผู้เช่า
การออกแบบ	จ้างบริษัทที่ปรึกษาออกแบบอาคาร	ตามประเภทของผู้อยู่อาศัย	ตามประเภทของผู้อยู่อาศัย	สำรวจความต้องการของผู้อยู่อาศัย
รูปแบบ	- อาคารสูง 26 และ 7 ชั้น - 62.30-114.80 ตรม.	- แฟลตสูง 30-40 ชั้น - 23-33 ตรม. (ขนาด 1 ห้องนอน) - 45 ตรม. (2 ห้องนอน)	- อาคารชุด 3-5 ชั้น - อาคารแนวราบ (คอนกรีต/บ้านไม้)	- อาคารสูง 30-40 ชั้น - 20-40 ตรม.ขึ้นไป
การก่อสร้าง	ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้าง	ประกวดราคา	ก่อสร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือซื้อ/เช่าจากภาคเอกชน	ประกวดราคา
การบริหารจัดการ ดูแลโครงการ - การคัดเลือกผู้เช่า	ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ (ผู้เช่าเดิม)	- ผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน - ผู้ที่มีชื่ออยู่ในระบบบัญชีรอ	- ผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน - พิจารณาจากรายได้และสินทรัพย์ของผู้สมัครด้วย	- ผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน - พิจารณาจากรายได้และสินทรัพย์ของผู้สมัครด้วย
- การบรรจุผู้เช่า	ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยจริงในพื้นที่	ใช้วิธีจับสลากเลือกห้อง	ประชุมชี้แจงขั้นตอนการเข้าพักอาศัย	ลำดับตาม Waiting List
- การบริหารโครงการ	สรรหาบริษัทที่มีความชำนาญในการบริหารจัดการโครงการ	มีสำนักงานสาขาเพื่อดูแลแฟลตเช่า	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล	- สำนักงานเคหะชุมชน - ระบบการบริหารงานแบบเอกชน

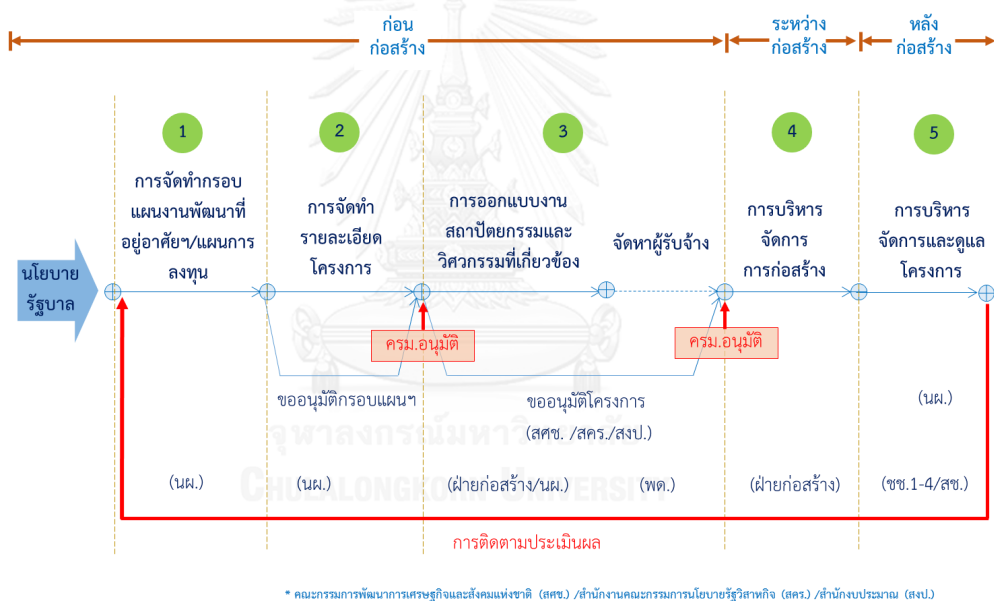
หัวข้อ	ไทย	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง
- การจัดเก็บค่าเช่า	ระบบออนไลน์	สามารถชำระได้หลายช่องทาง อาทิ เงินสด จ่ายผ่าน ATM eNETS ฯลฯ	สำนักงานในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น	สำนักงานเคหะชุมชน
- การติดตาม ตรวจสอบสถานะผู้อยู่อาศัย	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการโดยให้ผู้เช่ามีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน - การเปลี่ยนจากผู้ให้เช่าเป็นผู้ให้บริการ และผู้เช่าเป็นลูกค้าคนสำคัญ 	<ul style="list-style-type: none"> - หากพบว่ามีการขายสิทธิ์หรือนำคนอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของมาอยู่ จะยึดห้องคืนทันที - หากผู้เช่าต้องการต่ออายุการเช่าแฟลต ต้องดำเนินการก่อน 3 เดือนที่จะหมดสัญญาเช่า 	<ul style="list-style-type: none"> - มีระบบตรวจสอบ/ติดตามรายได้ของผู้เช่า - ผู้เช่ามีระดับรายได้เพิ่มขึ้นต้องย้ายไปเช่าห้องที่มีระดับราคาสูงขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้เช่าต้องทำหนังสือรับรองรายได้และทรัพย์สินสุทธิทุก 2 ปี - ทุก 10 ปี พิจารณาเกณฑ์รายได้ของผู้เช่าใหม่ - ผู้เช่ามีรายได้เพิ่มขึ้นจะต้องย้ายออก - นำระบบการให้คะแนนมาบังคับใช้

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ การเคหะแห่งชาติ

จากการศึกษากระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่ยุคที่ 1-4 มีการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการตามนโยบายรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนหลัก ประกอบด้วย การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน การจัดทำรายละเอียดโครงการ การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการ การก่อสร้าง และการบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จตามแผนภูมิที่ 7 และรายละเอียดสรุปได้ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 7 กระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของ กคช.

(ที่มา : ดัดแปลงจากแผนการดำเนินโครงการ ศาสตร์ราภิธานปริทัศน์ บูรณศิริ)

1) นโยบายรัฐบาล

การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่ยุคที่ 1-4 เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล โดยในยุคที่ 1 รัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดจากปริมาณแรงงานที่อพยพเข้ามาทำงานในเขตเมือง ยุคที่ 2 รัฐบาลมีนโยบายกระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนในระบบสาธารณูปโภคต่างๆ การกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ยุคที่ 3 รัฐบาลจึงมีนโยบายกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เน้นการจัดสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

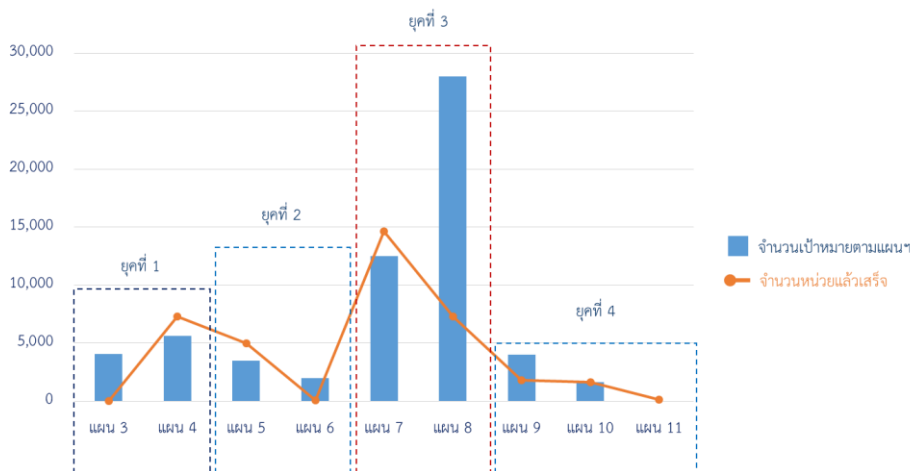
ในเมือง และยุคที่ 4 รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ปัญหาผู้มีรายได้น้อยและสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่คนจนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

2) การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน

ในยุคที่ 1 การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยดำเนินการจัดสร้างโครงการอาคารเช่า จำนวน 4,062 หน่วย ในช่วงแผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติปี 2519-2523 และสร้างแฟลตเช่า จำนวน 5,600 หน่วย ในช่วงแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติปี 2522-2525 ในยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเมืองหลักเมืองรอง โดยมีเป้าหมายในการจัดสร้างโครงการอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ จำนวน 3,491 หน่วยในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติปี 2527-2529 และการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จำนวน 8,341 หน่วย ในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2531-2534 ยุคที่ 3 มีเป้าหมายในการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคเน้นจัดสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาโครงการอาคารเช่า จำนวน 12,000 หน่วย ในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2535-2539 และการดำเนินโครงการอาคารเช่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 19,000 หน่วย และภูมิภาค จำนวน 9,000 หน่วย ในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2540-2544 และยุคที่ 4 มีเป้าหมายในการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการ ผู้ใช้แรงงาน โดยมีเป้าหมายการจัดทำโครงการบ้านพักข้าราชการประเภทเช่า จำนวน 4,000 หน่วย ในช่วงแผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติปี 2546-2549 และโครงการต่อเนื่องในช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 31 กรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนของการเคหะแห่งชาติ

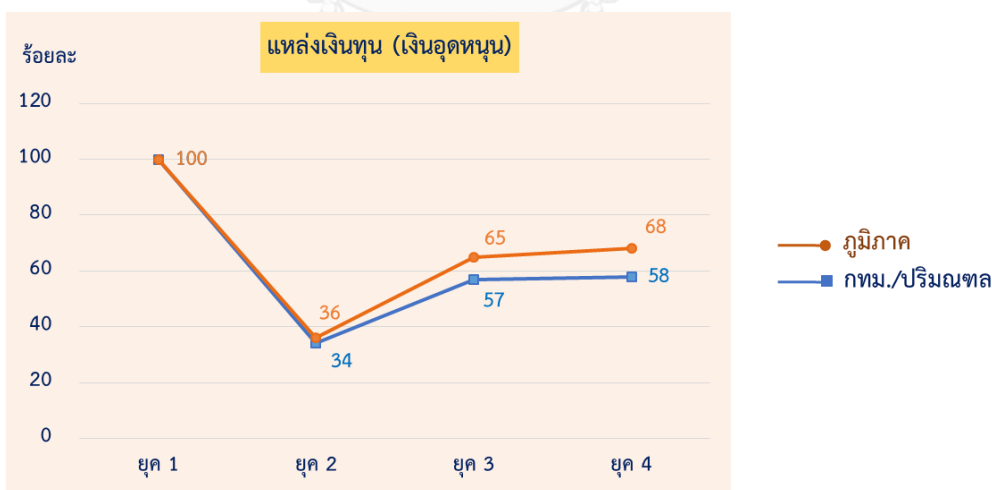
ยุค	กรอบแผนฯ/แผนการลงทุน	คณะรัฐมนตรีอนุมัติ
ยุคที่ 1 (พ.ศ.2516-2524)	แผนงานโครงการ 5 ปี ของ กคช. ปี 2519-2523	30 มีนาคม 2519
	แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของ กคช.ปี 2522-2525	3 ตุลาคม 2521
ยุคที่ 2 (พ.ศ.2525-2534)	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ กคช.ปี 2527-2529	13 กันยายน 2526
	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2531-2534	22 ธันวาคม 2530
ยุคที่ 3 (พ.ศ.2535-2544)	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2535-2539	9 ธันวาคม 2534
	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปี 2540-2544	2 กันยายน 2540
ยุคที่ 4 (พ.ศ.2545-ปัจจุบัน)	แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของ กคช. พ.ศ.2546-2549	22 กรกฎาคม 2546
	แผนลงทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2558-2560	19 เมษายน 2559



แผนภูมิที่ 8 เป้าหมายการดำเนินงานอาคารเช่า

3) การจัดทำรายละเอียดโครงการ

การเคหะแห่งชาติจัดทำรายละเอียดโครงการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการเพื่อนำไปสู่การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยการลงพื้นที่สำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยเหมือนกันตั้งแต่ยุคที่ 1-3 ส่วนในยุคที่ 4 หน่วยงานราชการ เทศบาล เป็นผู้สำรวจความต้องการแจ้งมายังการเคหะแห่งชาติ การจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำโครงการส่วนใหญ่เป็นการขอใช้ ขอเช่าจากหน่วยงานราชการ ที่ดินราชพัสดุ การขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลแตกต่างกันไปในแต่ละยุค



แผนภูมิที่ 9 เงินอุดหนุนโครงการอาคารเช่า

4) การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง

การออกแบบโครงการของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่ยุคที่ 1-4 การเคหะแห่งชาติดำเนินการออกแบบเอง โดยรูปแบบมีทั้งบ้านแถว และแฟลต การออกแบบของการเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายต้องการให้อยู่อาศัยเป็นครอบครัว โดยขนาดพื้นที่หน่วยพักอาศัยมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ คือ 6.8 ตารางเมตรต่อคน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

ตารางที่ 32 รูปแบบอาคารและขนาดห้องพักอาศัยของอาคารเช่าการเคหะแห่งชาติ

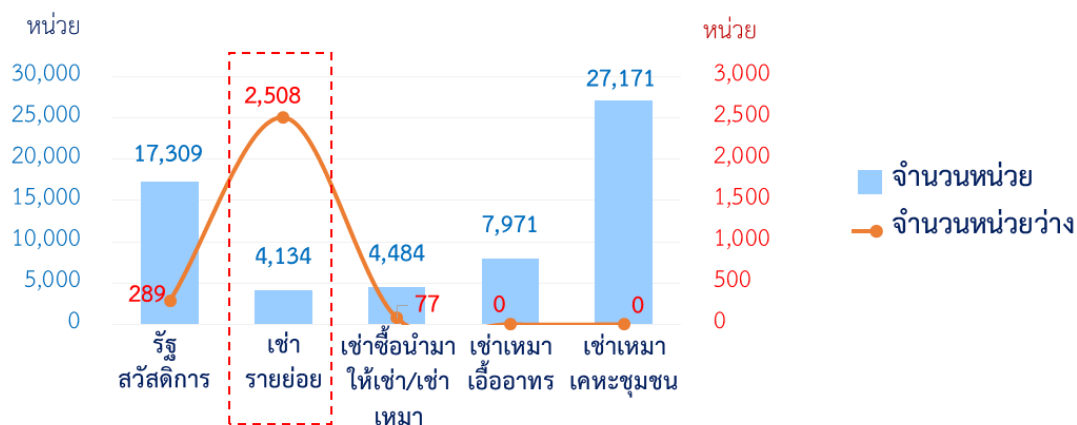
การดำเนินงานอาคารเช่า	รูปแบบอาคาร	ขนาดห้องพักอาศัย
ยุคที่ 1 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย รองรับการรื้อย้ายจากชุมชนแออัดและผู้ มีรายได้น้อยทั่วไป	- แฟลต 4-12 ชั้น	- แฟลต 31-67.14 ตรม.
ยุคที่ 2 อาคารเช่าสำหรับแรงงานใกล้ แหล่งอุตสาหกรรมและผู้มีรายได้น้อย ทั่วไป	- แฟลต 4-5 ชั้น - มาตรฐานรอง 5 ชั้น - บ้านพักคนงานแบบรวม	- แฟลต 31-40 ตรม. - มาตรฐานรอง 24 ตรม. - บ้านพักคนงาน 72 ตรม.
ยุคที่ 3 อาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั่วไป	- บ้านแถว 1-2 ชั้น - แฟลต 5 ชั้น	- บ้านแถว 14-28 ตรม. - แฟลต 31 ตรม.
ยุคที่ 4 อาคารเช่าสำหรับข้าราชการ	- แฟลต 4-5 ชั้น	- แฟลต 31 ตรม.

5) การบริหารจัดการการก่อสร้าง

การเคหะแห่งชาติหาผู้รับจ้างในการก่อสร้างด้วยวิธีการเปิดประมูลงาน และคุมงานเอง โดยผู้รับจ้างที่จะมายื่นประมูลงานกับการเคหะแห่งชาติต้องผ่านการจดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติตามประเภทชั้นของผู้รับจ้าง

6) การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการและดูแลโครงการเพื่อให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานในสภาพแวดล้อมที่ดี การบริหารจัดการและดูแลโครงการประกอบด้วย การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเอง จ้างเหมาบริษัทเอกชน/หน่วยงานรัฐจัดเก็บค่าเช่า ติดตามหนี้ และเอกชนเช่าเหมา โดยปัจจุบันในส่วนที่การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการ ดำเนินการโดยสำนักงานเคหะชุมชน ซึ่งมีบุคลากรเฉลี่ยอยู่ที่ 4-5 คน จำนวนหน่วยว่างพบว่าโครงการอาคารเช่ารายย่อยที่บริหารจัดการโครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีอัตราหน่วยว่างมากที่สุด (ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และอาคารเช่า, 2559)

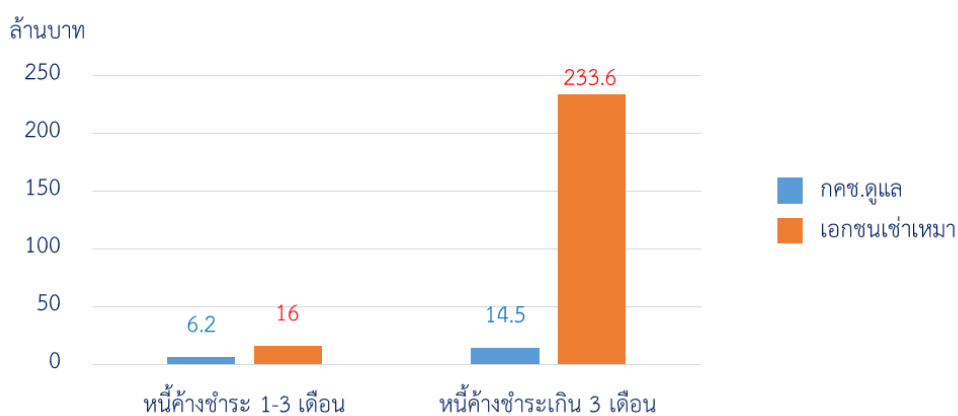


แผนภูมิที่ 10 สรุปจำนวนหน่วยว่างอาคารเช่า

ด้านการจัดเก็บรายได้และหนี้ค้างชำระโครงการอาคารเช่า พบว่า โครงการอาคารเช่า ในส่วนที่การเคหะแห่งชาติบริหารจัดการเอง ส่วนใหญ่ยังปรับขึ้นค่าเช่าไม่ได้ ด้านหนี้ค้างชำระ พบว่า ในส่วนที่เอกชนเช่าเหมามีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน สูงถึง 233.6 ล้านบาท

ตารางที่ 33 โครงการอาคารเช่าที่ไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ (มีนาคม 2559)

โครงการ	ประเภท	จำนวนหน่วย	อัตราค่าเช่า
ดินแดง 2 (รับโอน)	แฟลต 5 ชั้น	2,160	300-1,800
ดินแดง 4 ระยะ 2	แฟลต 5 ชั้น	674	300-1,950
ห้วยขวาง ระยะ 2	แฟลต 4 ชั้น	1,120	300-1,950
คลองเตย ส่วน 1	อาคารเอนกประสงค์	480	300-1,700
คลองเตย ส่วน 2	อาคารเอนกประสงค์	430	300-2,000
บ่อนไก่ ระยะ 1	อาคารเอนกประสงค์	552	300-2,100



แผนภูมิที่ 11 หนี้ค้างชำระโครงการอาคารเช่า (มีนาคม 2559)

6.2 สรุปข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรคการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า การเคหะแห่งชาติ

จากการศึกษาวิจัยเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการจัดประชุมกลุ่มย่อย สามารถสรุปข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ดังนี้

1) นโยบายรัฐบาล

- ข้อดี
 - ในการดำเนินโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาและนโยบายรัฐบาล
 - การจัดทำโครงการอาคารเช่าได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเนื่องจากเป็นนโยบายรัฐบาลในการดำเนินโครงการเพื่อผู้มีรายได้น้อย
- ข้อเสีย
 - การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นในลักษณะการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยเป็นระยะสั้น ทำให้การวางแผนไม่ต่อเนื่อง
- ปัญหา อุปสรรค
 - ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล นโยบายที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

2) การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน

- ข้อดี
 - การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุนเป็นการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานและแนวทางการดำเนินงานเบื้องต้น ทำให้การเคหะแห่งชาติรู้ทิศทางที่องค์กรจะเดินต่อไป
 - นโยบายในการกำหนดอัตราค่าเช่าต่ำกว่าราคาตลาดทำให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยประเภทเช่าได้

- ข้อเสีย
 - ข้อมูลที่ใช้จัดทำรอบแผนฯ เป็นข้อมูลเบื้องต้นอาจทำให้กรอบแผนฯ ขาดความถูกต้อง แม่นยำ และบางข้อมูลไม่ทันสมัย
 - การคาดคะเนความต้องการที่อยู่อาศัยบางครั้งใช้มูลเก่าไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงตัวเลขที่คาดคะเนไว้ก่อนให้เหมาะสมกับช่วงเวลา
 - การตั้งเป้าหมายในแต่ละปีไว้เป็นจำนวนหน่วยไม่สอดคล้องกับสภาพการจัดทำโครงการโดยทั่วไป การตั้งเป้าหมายไว้สูง ไม่ได้ตั้งเพื่อปัจจัยเสี่ยง ไม่มีแผนสำรอง
 - ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดทำแผนฯ
- ปัญหา อุปสรรค
 - ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลในการชี้แจงหน่วยงานที่พิจารณาทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาขออนุมัติ
 - ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

3) การจัดทำรายละเอียดโครงการ

- ข้อดี
 - การลงพื้นที่สำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยทำให้ทราบความชัดเจนในการจัดทำโครงการ
 - การคัดเลือกที่ตั้งโครงการส่วนใหญ่อยู่ในทำเลที่ดี
- ข้อเสีย
 - ขาดมาตรการควบคุมความเสี่ยงที่ครอบคลุมในแต่ละกระบวนการ (บางส่วน)
 - การตั้งงบประมาณโครงการไม่เพียงพอเนื่องจากระยะเวลาที่ล่าช้ากว่าแผนงาน
 - การเคหะแห่งชาติมีระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย (Waiting List) แต่ขาดกระบวนการตรวจสอบ คัดกรองคุณสมบัติผู้สมัคร
- ปัญหา อุปสรรค
 - การสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนผันแปรตามนโยบายและภาวะเศรษฐกิจ
 - กระบวนการพิจารณาของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับข้อกำหนดและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายการใช้ที่ดิน
 - การขาดแคลนที่ดินที่มีความเหมาะสม

4) การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง

- ข้อดี
 - การเคหะแห่งชาติมีสถาปนิกที่มีประสบการณ์ในการออกแบบโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ข้อเสีย
 - ในบางช่วงเวลารัฐได้มอบหมายงานให้การเคหะแห่งชาติจำนวนมากทำให้ขาดบุคลากรในการดำเนินงานอาคารเช่า
 - ขาดการประสานงานวางแผนที่ดีของทีมทำงาน เนื่องจากการออกแบบรายละเอียดโครงการต้องดำเนินการร่วมกันหลายฝ่าย
- ปัญหา อุปสรรค
 - การเคหะแห่งชาติมีแบบมาตรฐานแต่ไม่มีการพัฒนาแบบให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยที่มีขนาดครัวเรือนที่แตกต่างกัน

5) การบริหารจัดการการก่อสร้าง

- ข้อดี
 - การเคหะแห่งชาติมีประสบการณ์ด้านการก่อสร้างโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ข้อเสีย
 - ขั้นตอนการขออนุมัติการใช้วัสดุ การขออนุมัติเบิกเงินมีความล่าช้า
 - บุคลากรผู้บริหาร (บางส่วน) ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน
- ปัญหา อุปสรรค
 - ในบางช่วงเวลามีผู้ประกอบการมาขึ้นประกวดราคาน้อยราย
 - การคัดเลือกผู้ประกอบการที่เสนอราคาต่ำสุด แต่อาจไม่ใช่คุณภาพดีที่สุดในให้มีปัญหาด้านคุณภาพงาน

6) การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

- ข้อดี
 - การเคหะแห่งชาติไม่ได้มีภารกิจในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเท่านั้นแต่ยังส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนของตนเอง

- ข้อเสีย
 - โครงการเข้ารับโอนส่วนใหญ่ไม่สามารถขึ้นค่าเช่าได้ รวมทั้งมีภาระค่าดูแลสูงกว่ารายรับ
 - เก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้าหมาย การควบคุมผู้เช่าให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ
 - ปัญหาสภาพอาคารทรุดโทรม เนื่องจากขาดงบประมาณในการดูแลอาคาร/ไม่มีหน่วยซ่อมบำรุงประจำอาคาร
- ปัญหา อุปสรรค
 - ปัญหาการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เช่าเหมาะทำให้บางครั้งผู้เช่าเหมาะนำโครงการไปใช้ผิดวัตถุประสงค์
 - ขาดบุคลากรด้านกฎหมายที่จะดูแลเรื่องการบริหารอาคาร และนี่ ความไม่รอบคอบในการจัดหาบริษัทเอกชน สัญญาเช่าไม่รัดกุม

6.3 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

จากสรุปข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรคจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติซึ่งได้มาจากการศึกษาวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติรวมถึงการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ และการจัดประชุมกลุ่มย่อย ทำให้ทราบว่าปัญหา อุปสรรคที่ค้นพบ เกิดขึ้นในทุกกระบวนการตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการบริหารจัดการหลังโครงการแล้วเสร็จ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งระบบ และจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ การสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม การศึกษาดูงานโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในต่างประเทศ ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ และการจัดประชุมกลุ่มย่อย พบว่าการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน และมีแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติได้ โดยจากกระบวนการศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาดังนี้

ตารางที่ 34 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัย		สรุปข้อค้นพบจากการศึกษา	
การศึกษาเอกสาร	ในประเทศไทย	การเคหะแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นจากทุกกระบวนการเชื่อมโยงกันไปทั้งระบบ ตั้งแต่ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล ไปจนถึงการบริหารจัดการหลังโครงการแล้วเสร็จ - การแก้ไขของ กคช.ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการหลังโครงการแล้วเสร็จ
		สนง.ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	<ul style="list-style-type: none"> - ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการดูแลชุมชนโดยใช้หลักค่อยเป็นค่อยไป เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา - การเปลี่ยนแนวคิดจากผู้ให้เช่าเป็นผู้ให้บริการ และผู้เช่าเป็นลูกค้าคนสำคัญ
	ต่างประเทศ	สิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย - จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาวครอบคลุมทุกกระบวนการและการมีส่วนร่วมของหลายหน่วยงานในการจัดทำแผนฯ - รัฐบาลให้การสนับสนุนการจัดหาที่ดิน การอุดหนุนด้านการเงิน - การมีระบบ Waiting List ที่มีประสิทธิภาพ - การบริหารจัดการกฎระเบียบและสัญญาที่เข้มงวด
		ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลกลางมีการวางแผนงานระยะยาวและกระจายอำนาจให้ อปท.สามารถพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า - อปท.มีอำนาจเวนคืนที่ดิน - รัฐบาลให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนร่วมกับ อปท. - การมีระบบ Waiting List ที่มีประสิทธิภาพ - การบริหารจัดการที่มีระบบติดตามตรวจสอบผู้เช่าอย่างเข้มงวด
		ฮ่องกง	<ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว - รัฐบาลให้การสนับสนุนด้วยการอุดหนุนด้านการเงิน การจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในการดำเนินโครงการ - มีระบบ Waiting List ที่มีประสิทธิภาพ และแบ่งผู้เช่าออกเป็น 3 ประเภทอย่างชัดเจน เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างทั่วถึงทุกกลุ่ม - การบริหารจัดการที่เข้มงวดเพราะนอกจากจะมีระบบติดตามตรวจสอบผู้เช่าแล้วยังนำระบบการให้คะแนนมาบังคับใช้อีกด้วย
การสัมภาษณ์	ผู้บริหารทั้งอดีต ปัจจุบันและ ผู้ปฏิบัติงาน กคช.	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเรื่องอาคารเช่าของรัฐบาลรวมทั้งขาดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว - กคช.ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนไปจนถึงกระบวนการบริหารโครงการ - การดำเนินงานของ กคช.มีหลายขั้นตอน ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้า - กคช.ควรพัฒนาระบบ Waiting List ให้ดีขึ้น - กคช.มีปัญหาการจัดหาที่ดินที่เหมาะสม เช่น ในเมืองที่ดินมีราคาแพง การขาดแคลนที่ดินสำหรับดำเนินงานอาคารเช่า กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานเจ้าของที่ดิน - ในขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดโครงการขาดการเตรียมเรื่องงบประมาณในการซ่อมบำรุงอาคารมีผลให้สภาพอาคารทรุดโทรม 	
	หน่วยงานกำกับดูแล กคช.	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่ชัดเจนในบทบาทของ กคช.ในการดำเนินงานอาคารเช่า - ความไม่พร้อมของข้อมูลในการชี้แจงเพื่อขออนุมัติโครงการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - กคช.ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อชี้แจงได้ในการขอรับการพิจารณาขอสนับสนุนจากรัฐบาล - กคช.ควรมีการบังคับใช้สัญญากับผู้เช่าให้ปฏิบัติตามสัญญาเช่าอย่างเคร่งครัด 	

ระเบียบวิธีวิจัย		สรุปข้อค้นพบจากการศึกษา
	ผู้มีประสบการณ์ด้านการฝึกอบรมศึกษาดูงานเกี่ยวกับโครงการอาคารเช่าของต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - อาคารเช่าต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสิ่งคิโปรหรืออสังกมมีกระบวนการพิจารณาสิทธิ์ผู้เช่าที่เข้มงวด - ประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ อปท.มีบทบาทด้านพัฒนาและบริหารจัดการที่อยู่อาศัยประเภทเช่า มีระบบตรวจสอบรายได้เพื่อให้อาคารเช่าตรงกับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย และมีแนวคิดในการปรับปรุงอาคารเช่าให้ตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้สูงอายุ - ประเทศฮ่องกง มีระบบข้อมูล Waiting List ที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพทำให้การจัดการอาคารเช่าตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย
Focus Group	ครั้งที่ 1	<ul style="list-style-type: none"> - ควรมีการกำหนดเพดานรายได้ครัวเรือนของผู้เช่าที่สามารถหรือไม่สามารถอยู่อาศัยในอาคารเช่าให้ชัดเจน เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบผู้เช่า - ในอนาคตเมื่อทุกคนเข้าสู่ระบบภาษี กคช.ควรขอความร่วมมือกับกรมสรรพากร เพื่อให้ทราบรายได้ของครัวเรือนที่ชัดเจน และนำไปสู่การจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการคิดค่าเช่าตามฐานรายได้และการติดตามตรวจสอบรายได้ผู้เช่า - กคช. ควรขอความร่วมมือขอรับการสนับสนุนที่ดินจากกรมธนารักษ์และหน่วยงานที่ครอบครองที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้มีที่ดินในการจัดทำโครงการ อาคารเช่าให้มากขึ้น - ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลด้านการเงินการลงทุนให้เหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายและขนาดอาคารที่เหมาะสมกับขนาดครัวเรือน รวมทั้งการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ
	ครั้งที่ 2	<ul style="list-style-type: none"> - กคช.ควรพัฒนาให้มีแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับขนาดครัวเรือนและความต้องการที่อยู่อาศัย - ปัญหาบุคลากรด้านการออกแบบโครงการไม่เพียงพออาจจะต้องพิจารณาว่าบุคลากรปฏิบัติงานเต็มศักยภาพแล้วหรือไม่ - โครงการอาคารเช่ารับโอนส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ - การจัดเก็บค่าเช่าโครงการทั่วไปไม่ได้ตามเป้าหมาย - กคช.ควรพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการซึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมกับโครงการอาคารเช่าของ กคช.มากที่สุด - ควรมีการจัดตั้ง Business Unit เพื่อบริหาร ติดตามและกำกับดูแล การดำเนินงานโครงการอาคารเช่าอย่างใกล้ชิด - กคช.ควรทบทวนบทบาทของตนเองในฐานะหน่วยงานของรัฐเพื่อวางบทบาทในการดำเนินโครงการอาคารเช่าในอนาคต

ตารางที่ 35 สรุปบทเรียน/แนวทางไปสู่ข้อเสนอแนะ

หัวข้อ	การเคหะแห่งชาติ	สนง. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง	บทเรียน/แนวทางไปสู่ข้อเสนอแนะ
นโยบายระดับประเทศ	ระยะสั้น ไม่ต่อเนื่อง	-	การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีคุณภาพมาตรฐานเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก	ตอบสนองความต้องการของประชาชนในราคาที่เหมาะสมและกลุ่มรายได้	เพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น	รัฐบาลควรรักษาพันธนโยบายที่อยู่อาศัยเข้า - ระดับชาติ - ระยะยาว - พัฒนาอย่างต่อเนื่อง - มีความชัดเจน - มีมาตรการสนับสนุนสู่การปฏิบัติ
นโยบายระดับองค์กร	สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล	ให้ความสำคัญกับคุณค่ามากกว่ามูลค่า	พัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีมาตรฐานเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก	✓	✓	
แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	✓	✗	✓	✓	✓	
การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	วิเคราะห์ภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัยความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา กำหนดเป้าหมาย ฯลฯ	กำหนดนโยบายและแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม	ร่วมกับหน่วยงานรัฐหลายภาคส่วน	ร่วมกับรัฐบาลกลางในการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่อยู่อาศัย	จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 5-10 ปี	ควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ อปท. ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดทำแผนฯ
การจัดทำรายละเอียดโครงการ	- กศ. ลงพื้นที่สำรวจ - หน่วยงานสำรวจ	เก็บข้อมูลร่วมกับชาวบ้าน	ลงทะเบียนในระบอบบัญชีรอ			กศ. ควรพัฒนาระบบ Waiting List ให้มีประสิทธิภาพและประสานความร่วมมือกับกรมการปกครองด้านข้อมูลทะเบียนราษฎร เพื่อตรวจสอบและคัดกรองข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย
ต้องการที่อยู่อาศัย	อยู่ระหว่างปรับปรุงการใช้งานให้มีประสิทธิภาพ	-	ช่วยเหลือผู้มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน			
ระบบ Waiting List						

หัวข้อ	การทะเลาะแห่งชาติ	สนง.ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง	บทเรียน/แนวทางการไปซื้อเสนอแนะ
- การจัดหาที่ดิน	ขอใช้ ขอเช่าหน่วยงานรัฐ ที่ราชพัสดุ	สนง.เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคาร	รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนที่ดิน	จัดหาที่ดินโดย อปท.	รัฐบาลจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	กคช.ควรขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดหาที่ดินทำโครงการอาคารเช่า
- แหล่งเงินทุน	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน	งบประมาณจาก สนง. และผู้อยู่อาศัยช่วยเหลือ ค่าก่อสร้างแตกต่างกัน ตามขนาดห้อง	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน - รัฐบาลต้องถึงเงินอุดหนุน	- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ - รัฐบาลอุดหนุน	กคช.ยังคงต้องรับการอุดหนุนจากรัฐบาลต่อไป
- การกำหนดอัตราค่าเช่า พิจารณาจาก	ความสามารถในการจ่าย 10-15% ของรายได้ครัวเรือน	ตามประเภทผู้เช่า	- ทำเล แบบบ้าน - รายได้ครัวเรือน (10-20% ของรายได้ประจำ)	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน - รายได้ของผู้อยู่อาศัย - ทำเลที่ตั้ง - ขนาดของที่อยู่อาศัย	- ครึ่งหนึ่งของราคาตลาด และไม่เกิน 10% ของรายได้ผู้เช่า - เพดานรายได้ขั้นสูง - มูลค่าทรัพย์สินสูงสุด สำหรับผู้เช่า	กคช.ควรพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่าโดย - จำแนกประเภทผู้เช่า - ขนาดหน่วยพักอาศัย - ทำเลที่ตั้ง - เพดานรายได้ขั้นสูง
การออกแบบ	แบบมาตรฐานใช้ทั่วประเทศ	จ้างบริษัทที่ปรึกษา ออกแบบ	ตามประเภทของผู้อยู่อาศัย	สำรวจความต้องการของผู้อยู่อาศัย	สำรวจความต้องการของผู้อยู่อาศัย	กคช.ควรพัฒนาแบบอาคารใหม่ หลากหลาย เหมาะสมกับขนาดครัวเรือน และการอยู่อาศัย
การก่อสร้าง	ประกวดราคา	ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้าง	ประกวดราคา	ก่อสร้างโดย อปท.เอง หรือซื้อ/เช่าจากภาคเอกชน	ประกวดราคา	กคช.ควรมีการประเมินคุณภาพผู้รับจ้าง

หัวข้อ	การเคหะแห่งชาติ	สนง. ทรพยสินส่วน พระมหากษัตริย์	ลิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง	บทเรียน/แนวทงไปสู่อุสเสนอแนะ
การบริหารจัดการ ดูแล โครงการ - การคัดเลือกผู้เช่า	ผู้มีรายได้น้อย	ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ (ผู้เช่าเดิม)	- ผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน - ผู้ที่มีชื่ออยู่ในระบบ Waiting List	- ผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน - พิจารณาจากรายได้และสินทรัพย์ของผู้สมัครด้วย		กคช.ควรพิจารณาผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และกรกำหนดเพดานรายได้ครัวเรือนของผู้ที่จะสามารถอยู่อาศัยในโครงการอาคารเช่าให้ชัดเจน
- การบรรจุผู้เช่า	จับสลากเลือกห้อง	ต้องเป็นผู้อยู่อาศัยจริงในพื้นที่	จับสลากเลือกห้อง	จัดให้มีการประชุมชี้แจงขั้นตอนการเช่าพักอาศัย	ลำดับตาม Waiting List	
- การบริหารโครงการ	- บริหารเอง - เอกชนเช่าเหมา - จ้างจัดเก็บค่าเช่า	สรรหาบริษัทที่มีความชำนาญในการบริหารจัดการโครงการ	มีสำนักงานสาขาเพื่อดูแลแฟลตเช่า	อปท.ดูแล	- สำนักงานเคหะชุมชน - ระบบการบริหารงานแบบเอกชน	กคช.ควรสร้างทางเลือกใหม่ๆ ในการบริหารจัดการ
- การจัดเก็บค่าเช่า	ชำระได้หลายช่องทาง	ระบบออนไลน์	ชำระได้หลายช่องทาง	สำนักงานในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น	สำนักงานเคหะชุมชน	
- การติดตามตรวจสอบสถานะผู้อยู่อาศัย	ขาดระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ	- การบริหารจัดการโดยให้ผู้เช่ามีส่วนร่วม - การเปลี่ยนจากผู้ให้เช่าเป็นผู้ให้บริการและผู้เช่าเป็นลูกค้าคนสำคัญ	- หากพบมีการขายสิทธิ์หรือมีคนอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของมาอยู่จะยึดห้องคืนทันที - หากผู้เช่าต้องการต่ออายุการเช่าแฟลตต้องดำเนินการก่อน 3 เดือนที่จะหมดสัญญาเช่า	- มีระบบตรวจสอบติดตามรายได้ผู้เช่า - ผู้เช่ามีระดับรายได้เพิ่มขึ้นต้องย้ายไปเช่าห้องที่มีระดับราคาสูงขึ้น	- ผู้เช่าต้องทำหนังสือรับรองรายได้และทรัพย์สินสุทธิตก 2 ปี - ทุก 10 ปี พิจารณาเกณฑ์รายได้ของผู้เช่าใหม่ - ผู้เช่ามีรายได้เพิ่มขึ้นต้องย้ายออก - นำระบบการให้คะแนนมาบังคับใช้	- กคช.ควรสร้างความสัมพันธ์กับผู้เช่าและปรับแนวคิดจากผู้ให้เช่าเป็นผู้ให้บริการ - กคช.ควรมีการกำหนดแผนและวิธีการตรวจสอบสถานะของผู้เช่าอย่างเข้มข้นสม่ำเสมอ - การ upgrade ผู้เช่าตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น

จากข้อค้นพบเหล่านี้ทำให้สามารถนำมาสรุปเพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและการเคหะแห่งชาติในแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า และด้วยโครงการอาคารเช่าเป็นสวัสดิการทางสังคมเพื่อผู้มีรายได้น้อย เป็นเสมือนบันไดขั้นแรกในการเลื่อนขั้นทางสังคม การจัดทำมีโครงการอาคารเช่าที่มีมาตรฐาน ในระดับราคาที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถรับภาระได้ จึงเป็นภารกิจที่การเคหะแห่งชาติควรจะทำต่อไปภายใต้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและการเคหะแห่งชาติ ดังนี้

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

- จากการศึกษาข้อมูลเอกสารพบว่าในช่วงปี 2525-2540 รัฐบาลได้เคยจัดตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย โดยมีการเคหะแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ พิจารณาความต้องการและเป้าหมายในการพัฒนาที่อยู่อาศัย นโยบายที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอนับเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยที่สมบูรณ์ และได้ผลักดันให้มีแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยบรรจุในแผน

ดังนั้น รัฐบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลเพื่อศึกษาและเสนอแนะนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ ทิศทาง เป้าหมายการพัฒนา เป็นต้น โดยในคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ควรจะประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่

1) ระดับนโยบาย อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

2) ระดับปฏิบัติ อาทิ การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) หน่วยงานสนับสนุน อาทิ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) สนับสนุนด้านการเงิน สถาบันการศึกษา สนับสนุนด้านองค์ความรู้ รวมถึงภาคเอกชน สนับสนุนในเรื่องข้อมูลหรือแนวทางการพัฒนา

- นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่ได้เป็นนโยบายระยะยาว มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความวางแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติไม่ต่อเนื่อง

ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยประเภทเช่าเป็นนโยบายระดับชาติ และมีแผนแม่บทระยะยาว (Master Plan) เพื่อให้การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติต่อเนื่องและสามารถวางแผนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องเป้าหมายระยะเวลา การเงิน และแผนบุคลากร

■ การขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านต่างๆ

1) **ด้านการเงิน** การจัดทำโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ หรือญี่ปุ่น รัฐบาลต่างให้ความสำคัญเพราะอาคารเช่าถือเป็น First Housing Ladder และให้การอุดหนุนการดำเนินงานอาคารเช่าอย่างเต็มที่

ดังนั้น รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการลงทุนโดยอุดหนุนต้นทุนค่าก่อสร้างในส่วนที่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถรับภาระได้ และการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

2) **ด้านที่ดิน** เนื่องจากการจัดหาที่ดินที่ผ่านมาตรการเคหะแห่งชาติประสบปัญหาในเรื่องของปริมาณที่ดินรวมทั้งระยะเวลาการพิจารณาของหน่วยงานใช้เวลานาน ในขณะที่หน่วยงานต่างประเทศ รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนที่ดิน และจัดหาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้หน่วยงานในการจัดทำโครงการ

ดังนั้น รัฐบาลควรเห็นความสำคัญของการจัดให้มีที่ดินเพื่อการพัฒนาอาคารเช่าในทำเลที่ตั้งที่ใกล้แหล่งงานสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการสนับสนุน อาทิ มาตรการทางผังเมือง มาตรการทางภาษี รวมทั้งความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

3) **ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ในการดำเนินโครงการอาคารเช่าของประเทศ สิงคโปร์มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น URA ในเรื่องการใช้ที่ดิน หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ หรือประเทศญี่ปุ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า

ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการเคหะแห่งชาติในการดำเนินโครงการอาคารเช่าไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดหาที่ดิน การพิจารณาขออนุญาตก่อสร้างเรื่อง EIA โดยสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) หน่วยงานในการจัดหาเรื่องของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น

สรุปข้อเสนอแนะต่อการเคหะแห่งชาติ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาโครงการอาคารเช่า ประกอบด้วย

- การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน
- การจัดทำรายละเอียดโครงการ
- การออกแบบงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง
- การบริหารจัดการการก่อสร้าง

2) แนวทางการบริหารจัดการและดูแลโครงการ ประกอบด้วย

- การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

ข้อเสนอแนะต่อการเคหะแห่งชาติ

1) แนวทางการพัฒนาโครงการอาคารเช่า

■ นโยบายการเคหะแห่งชาติ

- การดำเนินงานอาคารเช่าที่ผ่านมามาตลอด 40 ปี การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาเรื่องการดูแลอาคาร สาธารณูปโภค และการจัดเก็บค่าเช่าไม่ได้ ฯลฯ ซึ่งการเคหะแห่งชาติไม่เคยทบทวนบทบาทและนโยบายเรื่องของการจัดทำโครงการอาคารเช่า ทั้งในด้านรูปแบบการบริหารโครงการกับกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากปัจจุบันผู้เช่าอยู่กันแบบตลอดชีวิต ไม่สามารถขึ้นค่าเช่าได้ หรือขึ้นค่าเช่าได้น้อย รวมทั้งเมื่อคนเหล่านี้มีรายได้เพิ่มขึ้นแล้วก็ไม่สามารถให้ย้ายออกได้

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรทบทวนบทบาทในการดำเนินงานและการบริหารโครงการอาคารเช่า และกำหนดวิธีบริหารจัดการหลังการเช่าอยู่ที่ชัดเจน

■ การจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนการลงทุน

- การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีการดำเนินงานหลายขั้นตอน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ตอบสนองไม่ทันกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย บางพื้นที่การจัดทำโครงการไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม หรือสภาพการอยู่อาศัย และความสอดคล้องของบริบทพื้นที่

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านผังเมือง ด้านสาธารณูปโภค ตั้งแต่กระบวนการเริ่มจัดทำกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน เช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทราบสถานการณ์และปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดีกว่าการเคหะแห่งชาติ และส่วนใหญ่มีที่ดินที่พร้อมในการดำเนินงาน ในขณะที่ภาคเอกชนมีขั้นตอนเทคโนโลยี และศักยภาพในการดำเนินงานที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองได้ทันกับความต้องการและปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้มากกว่าการเคหะแห่งชาติ

■ การจัดทำรายละเอียดโครงการ

- การสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยที่ผ่านมามาตั้งแต่ยุคที่ 1-4 การเคหะแห่งชาติใช้การคาดประมาณจากข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ รวมถึงการลงสำรวจเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น ซึ่งอาจจะได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน และขาดแคลนบุคลากรในการลงพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานต่างประเทศมีระบบ Waiting List เป็นเครื่องมือที่ทำให้ทราบถึงความต้องการที่อยู่อาศัยในปริมาณและพื้นที่ที่ชัดเจนการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย (Waiting List) ให้มีประสิทธิภาพ สามารถคัดกรองผู้สมัครได้ในขั้นต้น ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย ความต้องการที่อยู่อาศัยเช่า ความสามารถในการ

รับภาระค่าที่อยู่อาศัย เป็นต้น รวมทั้งประสานความร่วมมือกับกรมการปกครองในด้านข้อมูลทะเบียนราษฎร เพื่อเป็นการตรวจสอบ คัดกรองผู้มีรายได้น้อยอีกทางหนึ่ง

- การวิเคราะห์และการวางแผนด้านการเงิน

1) การกำหนดอัตราค่าเช่า จากการศึกษาโครงการอาคารเช่าต่างประเทศ พบว่าการกำหนดอัตราค่าเช่านอกจากจะพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายยังพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น ทำเล แบบบ้าน รายได้ครัวเรือน ขนาดครัวเรือน การกำหนดเพดานรายได้ชั้นสูง และมูลค่าทรัพย์สินสูงสุดสำหรับผู้มีสิทธิ์เช่า ในขณะที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กำหนดอัตราค่าเช่าตามประเภทของผู้เช่า

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรมีการพิจารณาแบ่งประเภทผู้เช่า เพื่อกำหนดอัตราค่าเช่าตามประเภทผู้เช่า ทำเล แบบบ้าน ขนาดของครัวเรือน ขนาดของหน่วยพักอาศัย การกำหนดเพดานรายได้ชั้นสูงของผู้เช่า รวมถึงค่าซ่อมแซมในอนาคต เนื่องจากปัจจุบันการเคหะแห่งชาติพิจารณาจากความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัย ประมาณร้อยละ 10-15 ของรายได้ครัวเรือน

2) การขอรับการอุดหนุนทางการเงิน ซึ่งการเคหะแห่งชาติยังคงต้องขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลต่อไป ทั้งในรูปแบบของเงินอุดหนุนต่อหน่วยและการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ในขณะที่เดียวกันการเคหะแห่งชาติควรพิจารณาสัดส่วนเงินอุดหนุนให้เหมาะสมเป็นสัดส่วนกับรายได้และเงินลงทุนของแบบอาคารต่างๆ

- การขออนุมัติโครงการ จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่พิจารณาโครงการของการเคหะแห่งชาติก่อนที่จะนำเสนอรัฐมนตรี ได้ให้ข้อสังเกตว่าข้อมูลที่การเคหะแห่งชาตินำเสนออย่างขาดรายละเอียดข้อมูลอยู่หลายส่วน จึงต้องมีการส่งเรื่องคืนให้การเคหะแห่งชาติเพิ่มเติมรายละเอียดหรือตอบข้อคำถามที่ทางหน่วยงานต้องการความชัดเจนเสมอๆ ซึ่งส่งผลให้ระยะเวลาพิจารณาโครงการของการเคหะแห่งชาติล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรจัดเตรียมข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของกับโครงการให้ครบถ้วน ครอบคลุมในทุกประเด็น

■ การออกแบบสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง

- รูปแบบอาคารเช่าต่างประเทศ ออกแบบโดยคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคนโสด ครอบครัวเดี่ยว ผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงลักษณะภายนอกอาคารไปตามยุคสมัยรวมทั้งปรับปรุงพื้นที่ภายในอาคารเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่การเคหะชาติมีแบบมาตรฐานจำนวนจำกัดใช้ทั่วประเทศ ซึ่งบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้นๆ ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัย

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรพัฒนาแบบอาคารให้มีแบบที่หลากหลายเหมาะสมกับขนาดครัวเรือนและการอยู่อาศัย และควรพิจารณาข้อมูลของการวิจัยตลาดเรื่องแบบอาคารที่เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมายของการเคหะแห่งชาติ และมาตรฐานการอยู่อาศัย

- การบริหารจัดการการก่อสร้าง

- การเคหะแห่งชาติควรมีการบังคับใช้กฎระเบียบการจัดจ้างอย่างเข้มงวด เนื่องจากปัจจุบันการก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติมีการจัดประเภทชั้นผู้รับจ้างและระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของผู้รับเหมาอยู่แล้ว

2) แนวทางการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า

- การบริหารจัดการและดูแลหลังโครงการแล้วเสร็จ

- อาคารเช่าในต่างประเทศมีการกำหนดเพดานรายได้ขั้นสูงของผู้เช่า ทำให้สามารถควบคุมผู้เช่าได้ว่าเมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งที่ผู้เช่ามีรายได้สูงเกินกว่าเพดานรายได้ที่กำหนดต้องย้ายออกจากอาคารเช่า หรือขยับไปเช่าในอาคารเช่าที่มีระดับราคาที่สูงขึ้น ในขณะที่การเคหะแห่งชาติไม่มีระบบวิธีการตรวจสอบรายได้ หรือมาตรการที่จะตรวจสอบรายได้ของผู้เช่าอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ผู้เช่าส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในอาคารเช่าในลักษณะระยะยาว ในอัตราค่าเช่าที่คงที่หรือเกือบคงที่ในราคาถูก และยากที่จะปรับขึ้นค่าเช่าได้

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรมีการกำหนดเพดานรายได้ครัวเรือนของผู้ที่จะสามารถอยู่อาศัยในโครงการอาคารเช่าให้ชัดเจน และมีสัญญาที่ระบุชัดเจนว่าเมื่อครัวเรือนมีรายได้เกินเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องส่งคืนอาคารเช่าให้กับการเคหะแห่งชาติ

- ระบบตรวจสอบผู้เช่า การเคหะแห่งชาติควรมีการกำหนดแผนและวิธีการตรวจสอบสถานะของผู้อยู่อาศัยอย่างเข้มข้น เช่น การตรวจสอบผู้เช่าโดยสุ่มเคาะประตูห้อง 3 ครั้ง เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้อยู่อาศัยเดิมหรือเป็นการเช่าช่วง การตรวจสอบการเสียภาษีกรณีที่อยู่อาศัยเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือภาคเอกชน ผู้ประกอบอาชีพที่ต้องเข้าสู่ระบบภาษี การสุ่มตรวจสอบสถานที่ทำงานที่ผู้เช่าได้ระบุไว้ในวันที่สมัคร กรณีที่อยู่อาศัยเป็นผู้เช่าที่ประกอบอาชีพทั่วไป แต่วิธีเหล่านี้ต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งการเคหะแห่งชาติอาจต้องพิจารณาว่าหาวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งในอนาคตเมื่อทุกคนเข้าสู่ระบบลงทะเบียนข้อมูลผ่านบัตรประชาชน (Smart Card) การตรวจสอบเหล่านี้ก็จะง่ายขึ้น และลดกำลังคนในการปฏิบัติงานลง และหากประเทศไทยเข้าสู่ระบบภาษีที่มีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ การเคหะแห่งชาติควรประสานขอความร่วมมือกับกรมสรรพากร เพื่อใช้ข้อมูลในการคัดเลือกและตรวจสอบคุณสมบัติด้านรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย

- จากการประชุมกลุ่มย่อยโดยอดีตผู้บริหาร ผู้บริหารปัจจุบันของการเคหะแห่งชาติ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าโครงการอาคารเช่าเป็นทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติ ควรจะบริหารจัดการเอง ในขณะที่ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติมีการบริหารจัดการ 3 รูปแบบ คือ 1)บริหารจัดการเอง 2)เอกชนเช่าเหมา 3)จ้างจัดเก็บค่าเช่าและติดตามหนี้ ในส่วนที่บริหารจัดการเองดำเนินการโดยสำนักงานเคหะชุมชนที่อยู่ตามพื้นที่จังหวัดต่างๆ แต่จากการสัมภาษณ์ และศึกษารายละเอียดข้อมูลเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าสำนักงานเคหะชุมชนมีบุคลากรไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ การดูแล การจัดเก็บค่าเช่า ติดตามหนี้ เมื่อเทียบกับปริมาณโครงการที่ต้องดูแล นอกจากนี้การตอบสนองความช่วยเหลือผู้เช่าในเรื่องของการซ่อมบำรุงก็ไม่ทันการณ์ เนื่องจากมีช่างประจำสำนักงานไม่เพียงพอ ในขณะที่การบริหารจัดการโดยบริษัทเอกชนเช่าเหมา ส่วนใหญ่ไม่ค่อยประสบปัญหาในการบริหารจัดการ เพราะมีบุคลากรที่เพียงพอและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่บางส่วนก็พบปัญหาการจ่ายค่าเช่าให้กับการเคหะแห่งชาติ

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอาคารเช่าประจำภูมิภาคหรือ Business Unit เพื่อกำกับและดูแลโครงการอาคารเช่าอย่างใกล้ชิดทันต่อความต้องการ ทั้งการบริหารจัดการ การรับข้อร้องเรียน การซ่อมแซม หรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ

- การสร้างความสัมพันธ์กับผู้เช่า จากการศึกษาพบว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีความเข้าใจและเอาใจใส่ผู้อยู่อาศัย มีการจัดกิจกรรมที่ให้ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ บริหารจัดการชุมชนด้วยความใกล้ชิดตลอดเวลา ทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความไว้วางใจ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ

ดังนั้น การเคหะแห่งชาติโดยสำนักงานเคหะชุมชนควรปรับแนวคิดจากผู้ให้เช่าเป็นผู้ให้บริการ และควรมีการจัดประชุมอย่างน้อยเดือนละครั้ง ร่วมกับตัวแทนที่อยู่ในพื้นที่โดยรอบชุมชนของการเคหะแห่งชาติ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน เช่น ตำรวจ พนักงานเทศบาล/ตัวแทนสำนักงานเขต ตัวแทนผู้เช่าในชุมชนแต่ละชั้น ฯลฯ เพื่อให้ทุกคนสะท้อนปัญหา หรือความต้องการที่เกิดขึ้นจากการอาศัยอยู่ร่วมกัน เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการจะเกิดจากการที่ทุกคนหารือและเสนอแนวทางการบริหารร่วมกัน ไม่ใช่เกิดจากการเคหะแห่งชาติเป็นผู้กำหนดให้ทำฝ่ายเดียว

รายการอ้างอิง

- Hong Kong Housing Authority. (2015a). Application for Public Rental Housing from Hong Kong Housing Authority www.housingauthority.gov.hk
- Hong Kong Housing Authority. (2015 b). Marking Scheme from Hong Kong Housing Authority www.housingauthority.gov.hk
- Hong Kong Housing Authority. (2016). Annual Report 2013/14.
- Housing & Development Board. (2014). Why can't HDB provide rental flats for all? . from Housing & Development Board www.hdb.gov.sg
- Housing & Development Board. (2015a). Flat Type from Housing & Development Board www.hdb.gov.sg
- Housing & Development Board. (2015 b). Public Housing in Singapore from Housing & Development Board www.hdb.gov.sg
- Housing & Development Board. (2015 c). Renting a Flat from Housing & Development Board www.hdb.gov.sg
- Legislative Council Secretariat. (2013). *Public housing in Singapore*. Singapore: Legislative Council Secretariat.
- Takashi SUGITO. (2013). *Overview of Japan's housing construction system in the period of rapid economic growth*. Japan: Deputy Director-General.
- UN HABITAT. (2008). *Housing the Poor in Asian Cities*. Asian: UN HABITAT.
- wikipedia. (2016). ข้อมูลทั่วไปประเทศญี่ปุ่น. <https://th.wikipedia.org>
- wikipedia. (2559). ข้อมูลทั่วไปประเทศสิงคโปร์. Retrieved from <https://th.wikipedia.org/wiki/เพ็ญแข> จันทร์สว่างและอัจฉรา เอกพัฒน์. (2559, 17 พฤษภาคม 2559) สำนักงบประมาณ/
Interviewer: ผู้วิจัย. สำนักงบประมาณ.
- โกศล ทองนวคุณ. (2559, 7 มีนาคม 2559) โครงการคลองเตย/*Interviewer: ผู้วิจัย.*
- การเคหะแห่งชาติ. (2519). รายงานประจำปี 2519. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2521). โครงการเคหะชุมชนคลองเตย 3. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2525a). เอกสารเพื่อการสัมมนาในการจัดเตรียมแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย 2525-2529. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.

- การเคหะแห่งชาติ. (2525b). เอกสารเพื่อการสัมมนาในการจัดเตรียมแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย 2525-2529 กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2525c). แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2525-2529 กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ ปี 2531-2534. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2530). แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2531-2534 กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2533). ภารกิจหลักและสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2548). โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) อ.แม่สอด จ.ตาก. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2552a). โครงการศึกษาความเป็นไปในการจัดทำระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2552b). โครงการศึกษาความเป็นไปในการจัดทำระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2553a). เอกสารแนะนำการจดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างงานก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2553b). การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2558a). แผนการลงทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติปี 2558-2560. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2558b). แผนการลงทุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติปี 2558-2560 กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. (2558c). โครงการอาคารเช่า. วารสารบ้านและเมืองเพื่อการพัฒนาบ้านและเมือง, 24(10).
- การเคหะแห่งชาติ. (2559). ระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนผู้รับบริหารโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2559. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). โครงการมาตรฐานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2552). ภาพรวม 3 ทศวรรษการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558). พัฒนาการในการดำเนินงาน โครงการอสังหาริมทรัพย์ ชุมชนและที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ซัน เอ็มเอ็ม. (2559) โครงการบ้านพักข้าราชการ กรมสวัสดิการทหารอากาศ/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ฐิตานนท์ พิบูลนครินทร์. (2539). กิจการของการเคหะแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ต่อพงศ์ จำจด. (2550). *Housing Policy*. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ต่อพงศ์ จำจด. (2558, 21 ตุลาคม 2558) การพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทเช่าประเทศญี่ปุ่น/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ทงศ์ศักดิ์ วิกุล. (2558, 21 ตุลาคม 2558) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ทิพวรรณ รัตน์นะ. (2559) โครงการคลองเตย/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ธนภัท โพธิ์แก้ว. (2559) โครงการบ้านพักข้าราชการ จ.ตาก/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- บรรยเวกษ์ แก้วขวัญ. (2558, 19 ตุลาคม 2558) การบริหารจัดการอาคารเช่า/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. การศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ประณิตา ธีระปราโมทย์. (2559) โครงการเคหะชุมชนจังหวัดอุดรธานี/*Interviewer*: ผู้วิจัย.
- ผศ.ดร.กฤษณชาติ พานิชภักดิ์. (2556). นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านเคหะพัฒนาการและอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฝ่ายโครงการ 2. (2542). โครงการเคหะชุมชนจังหวัดอุดรธานี (อาคารเช่า). กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ฝ่ายนโยบายและแผน. (2536). โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ระยะที่ 2. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ฝ่ายนโยบายและแผน. (2559). รายงานผลการดำเนินงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ฝ่ายบริหารโครงการ 2. (2551). โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) กรมสวัสดิการทหารอากาศ บริเวณโรงเรียนดอนเมืองทหารอากาศบำรุง. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ฝ่ายบริหารงานชุมชน 1-4. (2558). คู่มือการปฏิบัติงานบริหารชุมชน กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และอาคารเช่า. (2559). สรุปจำนวนหน่วยว่างอาคารเช่า กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.

- พรรณณี ณ สงขลา. (2559, 1 มีนาคม 2559) การจัดหาที่ดินทำโครงการอาคารเช่า ยุคที่ 3/Interviewer: ผู้วิจัย.
- พลโท ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค. (2527). บทบาทของการเคหะแห่งชาติในการพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- พัชรลิตา ภูวรัตน์เลิศโกคา. (2557a). พัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ.2516-2556. (เคหพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- พัชรลิตา ภูวรัตน์เลิศโกคา. (2557b). พัฒนาการการดำเนินงานอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ.2516-2556. (เคหพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- พัลลพ กฤตยานวิช. (2558). การพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์. ธนาอาคารสงเคราะห์, 21(83), 61.
- ภรพณา พูลนาค. (2545). ศึกษาการค้างหนี้ค่าเช่าของผู้เช่าในโครงการการเคหะแห่งชาติ. (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, กรุงเทพมหานคร.
- ภาวิณี ธีรสวัสดิ์. (2559a, 7 มกราคม 2559) การดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ ในช่วงยุคที่ 2/Interviewer: ผู้วิจัย.
- ภาวิณี ธีรสวัสดิ์. (2559b, 4 มิถุนายน 2559) การดำเนินงานอาคารเช่า/Interviewer: ผู้วิจัย.
- ภาวิณี ธีรสวัสดิ์. (2559c, 7 มกราคม 2559) การบริหารงานอาคารเช่า.
- ภูมิภัทร ไพโรจน์ภักดี. (2559, 4 มีนาคม 2559) โครงการเคหะชุมชนแหลมฉบัง/Interviewer: ผู้วิจัย.
- มงคล จันทร์ษี. (2559, 18 มกราคม 2559) งานก่อสร้าง. *มหาวิทยาลัย*
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). โครงการส่งเสริมสมรรถนะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวีรัตน์ สฟโซค. (2559, 12 พฤษภาคม 2559) การวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ/Interviewer: ผู้วิจัย. ทางโทรศัพท์.
- รัฐภูมิ ไวยอนันต์ และคณะ. (2557). นโยบายที่อยู่อาศัยของสิงคโปร์ กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุจิรา นานาจิต. (2559, 21 มกราคม 2559) การบริหารจัดการอาคารเช่า.
- วิทยา แก้วมงคล. (2559, 1 มีนาคม 2559) การดำเนินโครงการอาคารเช่าในยุคที่ 3 และ 4/Interviewer: ผู้วิจัย.

- วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ณ กรุงเทพมหานคร. (2553). การศึกษา
แนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติในอนาคต.
กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ.
- ศาสตราจารย์ชานปริดี บุรณศิริ. แผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ.
กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- ศาสตราจารย์ชานปริดี บุรณศิริ. (2558, 20 ธันวาคม 2558) แนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่าของ
การเคหะแห่งชาติ/Interviewer: นักวิจัย. กรุงเทพมหานคร.
- ศิริมอร สูดชูเกียรติ (2557). การบริหารจัดการชุมชนของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ :
กรณีศึกษา โครงการคลองไผ่สิงโต เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร. (เคหพัฒนศาสตร์
มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์. (2528). เปรียบเทียบการบริหารงานเคหะชุมชน
ในภาครัฐและเอกชน. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ.
- สมาคมสโมสรนักลงทุน. (2557). การศึกษาดูงานการวางผังเมืองประเทศสิงคโปร์
<http://www.ic.or.th>
- สัญญา หวะสุวรรณ. (2548). การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ตามนโยบายรัฐบาลในช่วงเวลา
มีนาคม 2518-มกราคม 2519. (เคหพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพมหานคร. (38)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2515). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. (2559). นโยบายการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์.
<http://www.crownproperty.or.th>
- สุชุมารณ์ จงภักดี. (2558, 22 ตุลาคม 2558).

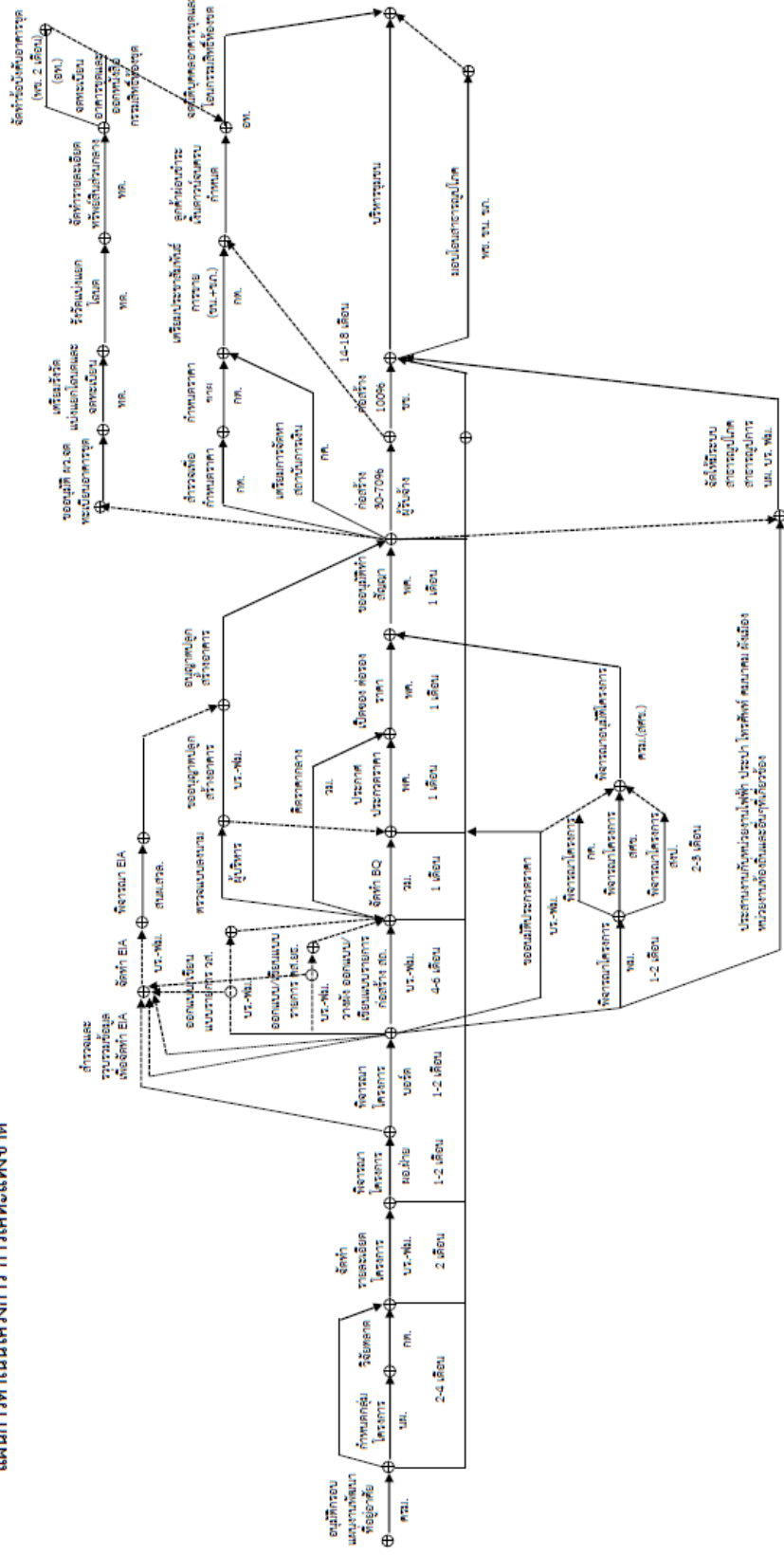


ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก ก แผนการดำเนินงานโครงการ การเคหะแห่งชาติ

แผนการดำเนินงานโครงการ การเคหะแห่งชาติ



ที่มา : ศาสตราจารย์ชานบรีดี บุณศิริ

ภาคผนวก ข เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์

	<p>แบบสัมภาษณ์วิทยานิพนธ์</p> <p>โดยนางสาวสลักจิต พรหมสุวรรณ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	
---	--	---

(สัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานการเคหะแห่งชาติ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่ประสบความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ วันสัมภาษณ์ เบอร์โทรศัพท์.....
ตำแหน่ง
หน้าที่/รับผิดชอบ

ส่วนที่ 2 แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่า

1. การพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

.....
.....
.....

2. ปัญหา อุปสรรค จากการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

.....
.....
.....

3. ตัวอย่างการดำเนินงานอาคารเช่าของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงที่นำจะสามารถนำมาปรับใช้กับการเคหะแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

4. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและบริหารจัดการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติในอนาคต

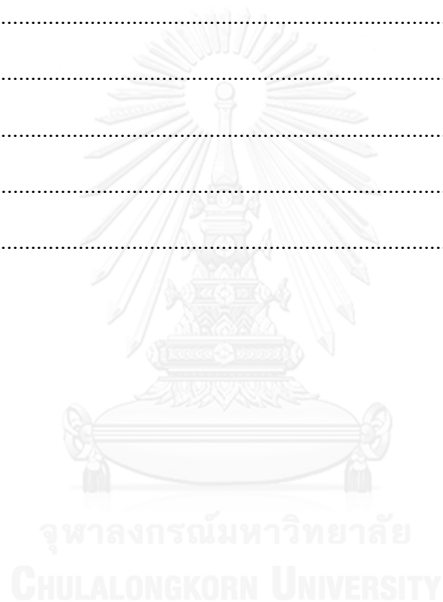
.....

.....

.....

.....

.....





แบบสัมภาษณ์วิทยานิพนธ์

โดยนางสาวสลักจิต พรหมสุวรรณ ภาควิชาเคหการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(สัมภาษณ์สำนักงานเคหะชุมชน ทางโทรศัพท์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่ประสบความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์วันสัมภาษณ์เบอร์โทรศัพท์.....

สำนักงานเคหะชุมชน.....

ตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 แนวทางการบริหารจัดการอาคารเช่า

1. ข้อมูลทั่วไปของโครงการ

1.1 โครงการ.....จำนวนหน่วย.....

1.2 บริหารจัดการโดย.....

1.3 ผู้เช่าปัจจุบัน.....

1.4 จำนวนหน่วยว่าง.....

1.5 อัตราค่าเช่า.....

1.6 กรรมสิทธิ์ที่ดิน.....อัตราค่าเช่าที่ดิน.....

1.7 สภาพอาคาร.....

2. ปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า

.....
.....
.....



แบบสัมภาษณ์วิทยานิพนธ์

โดยนางสาวสลักจิต พรหมสุวรรณ ภาควิชาเคหการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(สัมภาษณ์หน่วยงานที่กำกับดูแลการเคหะแห่งชาติ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : แนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ ข้อดี ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าที่ประสบความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ วันสัมภาษณ์ เบอร์โทรศัพท์.....
หน่วยงาน.....

ส่วนที่ 2 แนวทางการพิจารณาโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ

1. แนวทางการวิเคราะห์การลงทุนโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ

.....
.....
.....
.....
.....

2. แนวทางที่รัฐอุดหนุนโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ

.....
.....
.....
.....
.....

3. ในมุมมองของท่านเห็นว่าโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

4. รัฐบาลมีแนวทางการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณารายละเอียดโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

6. ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	สรุปประเด็น
ศาสตราจารย์ชานปรีดี บุณศิริ อดีตผู้อำนวยการ การเคหะแห่งชาติ 20 ธันวาคม 2558	<p>การดำเนินงานอาคารเช่าของประเทศสิงคโปร์เนื่องจากมีประชากรน้อย ขนาดพื้นที่เล็ก เพราะฉะนั้นความเอาใจของรัฐบาล และหน่วยงานจึงมีมากกว่าประเทศไทยหลายเท่า</p> <p>การดำเนินงานอาคารเช่าของประเทศไทย ควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในขณะที่ กคช.เป็นหน่วยงานกลางในการสร้างมาตรฐาน และกระจายมาตรฐานที่เหมาะสมไปยังท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นจะได้นำไปพัฒนา และปรับใช้ให้สอดคล้องกับอุปสงค์ อุปทานในพื้นที่</p>
คุณมงคล จันทรังษี วิศวกรโครงการ พนักงาน วิเคราะห์นโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ 18 มกราคม 2559	<p>Project Life Cycle ของ กคช.มีปัญหาตั้งแต่การเริ่มวิจัยตลาดจนถึงการก่อสร้างแล้วเสร็จ อย่างเช่น ผู้ประกอบการเอกชนเมื่อวิจัยตลาดแล้วเสร็จสามารถก่อสร้างได้ทันที ในขณะที่ กคช.ต้องผ่านขั้นตอนการขออนุมัติ ดังนั้นโครงการของ กคช.ใช้เวลาถึง 3 ปี ส่งผลให้ตลาดเปลี่ยน กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยน</p> <p>ด้านพฤติกรรมการใช้อาคารเช่าของผู้เช่า เนื่องจากผู้เช่าไม่เข้าใจการอยู่อาศัยถึงแม้จะมีการอบรมก่อนการอยู่อาศัยก็ตาม ทำให้อาคารและห้องมีสภาพทรุดโทรมเร็ว</p>
คุณรุจิรา นาคาต ผู้อำนวยการฝ่ายสินเชื่อและหนี้ การเคหะแห่งชาติ 21 มกราคม 2559	<p>การพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าต้องดูว่าโครงการห่างจากสำนักงานเคหะชุมชนเท่าไร และพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากบางโครงการไม่ได้อยู่ในพื้นที่ความดูแลของสำนักงานเคหะชุมชนทำให้เวลาผู้เช่าออกจากห้องไป เจ้าหน้าที่ไม่ทราบ นอกจากนี้โครงการอาคารเช่าในส่วนที่ กคช.ดูแลเอง ประสบปัญหาในเรื่องสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น เมื่อน้ำประปาไม่ไหล ท่อแตก กว่าสำนักเคหะชุมชนจะทราบและมาซ่อมแซมได้ทันทีก็ทำให้ทรัพย์สินเกิดความเสียหาย</p> <p>ปัจจุบัน กคช.บริหารจัดการอาคารเช่า 3 รูปแบบ คือ กคช.ดูแลเอง จ้างเอกชนเช่าเหมา และจ้างจัดเก็บค่าเช่า ติดตามหนี้ ในส่วนที่จ้างเอกชนเช่าเหมา ฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่าจะทำการกำหนดเพดานราคาค่าเช่า การจ้างจัดเก็บค่าเช่า ติดตามหนี้ จะมีเกณฑ์กำหนดว่าถ้าจัดเก็บหรือติดตามหนี้ได้ในอัตราที่กำหนด ได้รับค่าตอบแทนเท่าไร</p> <p>กคช.ควรปรับโครงสร้างการทำงานขององค์กร อาทิ ฝ่ายบริหารงานชุมชนควรพิจารณาว่างานไหนเหมาะสม เพราะงานหลักของของฝ่ายบริหารงานชุมชน คือการทำให้ชุมชนน่าอยู่ ชุมชนเข้มแข็ง การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ พอทำงานหลายๆ ด้านทำให้ดูแลชุมชนได้ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้จะปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้คล้ายกับเอกชน เช่น เอกชนมีเจ้าหน้าที่ดูแลผู้เช่าทั้งกลางวัน และกลางคืน</p>

ผู้ให้สัมภาษณ์	สรุปประเด็น
<p>คุณพรณีนี ฦ สงขลา อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบาย และแผน การเคหะแห่งชาติ 1 มีนาคม 2559</p>	<p>ในช่วงยุคที่ 3 กคช.ดำเนินโครงการอาคารเช่าในที่ดินรับโอนจากราชพัสดุ (ประมาณ 52 จังหวัด) โดยการลงสำรวจโครงการทั้งหมดที่ กคช.ดูแล้วพบว่าพื้นที่ไหนมีศักยภาพหรือทรุดโทรม การคัดเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพในการทำโครงการ ประกอบด้วย 1)ทำเลที่ตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่เมือง 2)ขนาดของพื้นที่ ประมาณ 1 ไร่ขึ้นไป 3)ความเก่าแก่ของอาคาร 4)ความต้องการของคนในพื้นที่ เมื่อเลือกพื้นที่ได้แล้วจึงทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ ซึ่ง กคช.ขอต่อราคาเช่าที่ดินในลักษณะผ่อนปรนหรือต่ำกว่าให้เอกชนเช่าทั่วไป เนื่องจากเป็นการดำเนินโครงการอาคารเช่าเพื่อผู้มีรายได้น้อย</p> <p>ต่อมา กคช.ขาดแคลนที่ดินในการดำเนินโครงการอาคารเช่า ประจวบกับ มี พรบ.กระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นมาดูแล จัดการเรื่องที่อยู่อาศัย กคช.จึงมีการประสานงานกับเทศบาลเพื่อสอบถามความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ จึงเกิดเป็นโครงการอาคารเช่าที่จัดทำบนที่ดินเทศบาล</p> <p>กคช.ควรมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ เทศบาล กรมธนารักษ์ เพื่อดูว่ามีกฎ ระเบียบอะไรออกมาใหม่ๆ ที่จะเป็นประโยชน์กับการดำเนินงานของ กคช.ที่จะสามารถร่วมกันทำให้งานของ กคช.สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี</p>
<p>คุณโกศล ทองนวคุณ อดีตนักบริหารงานชุมชน การเคหะแห่งชาติ 7 มีนาคม 2559</p>	<p>การดำเนินโครงการคลองเตย เนื่องจากการทำเรือแห่งประเทศไทย ต้องการใช้พื้นที่จึงขอความร่วมมือ กคช.โดยการทำพิธีสาร ในการสำรวจและเคลื่อนย้ายคนในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย โดยเริ่มแรก กคช.ทำการสำรวจคนในพื้นที่ด้วยวิธีนับจุด คือ ดูว่ามีบ้านทั้งหมดกี่หลัง จะทำการสำรวจตามเขต (ED) ซึ่งแบ่งเป็น 10 เขต จากนั้นจะทำการแจกนับ ดูว่ามีบ้านร้างเท่าไร มีบ้านประเภทไหนบ้าง และมีคนอาศัยอยู่จำนวนเท่าไร ในการสำรวจวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งก็เพื่อให้ชาวชุมชนทราบว่าจะมีการรื้อย้าย จากนั้นจะทำการเคาะประตูบ้านแต่ละหลังเพื่อทำการสอบถามความสมัครใจในการย้ายว่าจะย้ายขึ้นแฟลต จะเช่าที่ดินปลูกบ้านเอง ย้ายออกนอกชุมชน หรือจะเป็นการปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) ในระยะแรกจะทำการสร้างแฟลต 1-10 ก่อน พร้อมๆ กับที่ดินแปลงโล่ง 70 ไร่ ระหว่างนี้ก็ประสบปัญหาที่มีผู้บุกรุกเพิ่มเข้ามาอีก ในการดำเนินงาน กคช.จะจัดประชุมชี้แจงชาวชุมชนตลอดเพื่อชี้แจงว่าจะย้ายตรงไหนก่อน ใครจะย้ายไปไหน แต่ก็พบปัญหาที่ชาวชุมชนบางส่วนต่อต้าน เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองและผลประโยชน์</p> <p>สำหรับการบรรจุคนขึ้นแฟลต จะทำการจับสลาก โดยให้สิทธิ์คนป่วย ผู้พิการ ผู้สูงอายุได้อยู่ในชั้นล่าง ปัญหาด้านการบริหารจัดการพบว่าผู้เช่า</p>

ผู้ให้สัมภาษณ์	สรุปประเด็น
	<p>บางส่วนซึ่งสิทธิ์แล้วย้ายไปบุกรุกเช่นเดิม โดยอ้างว่าไม่ถนัดกับการอยู่แฟลต มีภาระค่าใช้จ่ายสูง รายได้ไม่มั่นคงไม่มีเงินจ่ายค่าเช่า</p>
<p>คุณชาวิช ฉายปัญญาเลิศ คุณวุฒิพงศ์ พรพรหมประทาน คุณอภิสิทธิ์ ภัทรดุขมิ ธนาครเกียรตินาคิน 9 มีนาคม 2559</p>	<p>การดำเนินโครงการอาคารเช่าของเอกชนจะแบ่งกลุ่มผู้เช่าหลักๆ ประกอบด้วย กลุ่มนักศึกษา และกลุ่มคนทำงาน โดยที่กลุ่มคนทำงานจะแบ่งตามรายได้ คือ กลุ่มคนงาน ซึ่งมีรายได้ต่ำสุด กลุ่มพนักงานออฟฟิศ และกลุ่มผู้บริหารต่างชาติ ซึ่งมีกำลังจ่ายสูง การคัดเลือกทำเลในการดำเนินโครงการส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ถ้าเป็นกลุ่มทุนมีอาชีพจะเจาะจงพื้นที่โดยดูกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเป็นหลัก เช่น หากเป็นกลุ่มนักศึกษา ก็จะเลือกทำเลที่ใกล้กับมหาวิทยาลัย สำหรับการวิจัยตลาดจะพิจารณาจากคู่แข่งโดยรอบ และทำเลที่ตั้งจุด เช่น ใกล้แหล่งงาน ใกล้สถานศึกษา เดินทางสะดวก และเมื่อผู้ประกอบการตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการ จะเริ่มหาข้อมูลเชิงลึกด้วยการลงสำรวจพื้นที่โครงการอาคารเช่าโดยรอบ ระบุยราคาเช่า และรูปแบบห้องเช่าว่าเป็นอย่างไร</p> <p>ด้านการบริหารจัดการเนื่องจากผู้ประกอบการที่ดำเนินโครงการอาคารเช่าส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก ส่วนใหญ่จึงบริหารจัดการและดูแลโครงการเอง แต่หากโครงการใหญ่ก็จะจ้าง Outsource</p> <p>ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการอาคารเช่าอัตราเข้าพักควรจะ 80-90% ในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน นอกจากนี้ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สนับสนุนในดำเนินโครงการอาคารเช่าสำหรับกลุ่มแรงงาน เนื่องจากมีการแกว่งตัวค่อนข้างสูง ทั้งการย้ายถิ่น รวมถึงสภาพเศรษฐกิจที่มีผลต่อการจ้างงาน ซึ่งมีความเสี่ยงสูงเมื่อมองในระยะยาว</p>
<p>คุณรวีรัตน์ สฟโชค สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุน ภาครัฐ 12 พฤษภาคม 2559</p>	<p>แนวทางการวิเคราะห์การลงทุนโครงการอาคารเช่าของ กคช.จะพิจารณาว่า กคช.เสนอโครงการจำนวนเท่าไร เป็นเงินประเภทไหน เงินรายได้หรือเงินอุดหนุน วัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการเพื่ออะไร วิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนฯ กับนโยบายของรัฐบาล ความเหมาะสมทางกายภาพ เช่น ที่ดินได้จัดเตรียมไว้หรือไม่ เป็นที่ดินของใคร กรณีที่ดินราชพัสดุ กคช.ได้ไปทำการเจรจาแล้วหรือยัง วิเคราะห์ทางด้านการเงินโครงการ และการเงินองค์กร</p> <p>ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่า กคช.เป็นหน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวง พม.มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ที่เป็นผู้มีรายได้น้อยจริงๆ ดังนั้นสำหรับโครงการอาคารเช่าเมื่อผู้เช่ามีระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้นหรือมีฐานะที่ดีขึ้นควรจะย้ายออก</p> <p>ในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล กคช.มีกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีมาตรฐานของเงินอุดหนุน โดยอาจจะไปศึกษาของต่างประเทศ</p>

ผู้ให้สัมภาษณ์	สรุปประเด็น
	<p>ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการอาคารเช่าของ กคช.หากเป็นกรณีเร่งด่วน อยู่ที่ประมาณ 3 สัปดาห์ หากเป็นกรณีปกติ จะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 2-3 เดือน ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ของ กคช. คือข้อมูลที่ส่งมาไม่ครบ หน่วยงานต้องขอข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องเดิมๆ ตลอด ซึ่งส่วนนี้อาจเพราะ กคช.เปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีการถ่ายทอดการทำงาน</p> <p>ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการอาคารเช่าของ กคช. ปัญหาหลักของ กคช.คือการบังคับใช้สัญญา และการจัดเก็บค่าเช่าไม่ได้ตามเป้าหมาย ผู้เช่าไม่ยอมจ่ายค่าเช่าตามอัตราที่ปรับขึ้น และปัญหาการเช่าช่วง กคช.ควรหาทางแก้ปัญหาเหล่านี้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเงินองค์กร</p>
<p>คุณเพ็ญแข จันทร์สว่าง สำนักงบประมาณ 17 พฤษภาคม 2559</p>	<p>แนวทางการพิจารณาการดำเนินงานโครงการอาคารเช่าของ กคช.จะพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสม พิจารณาการประมาณราคาค่าก่อสร้าง งบการเงินขององค์กร วัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการ ความคุ้มค่ากับงบประมาณที่จะได้รับ</p> <p>ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการอาคารเช่า กคช.ควรพิจารณาทบทวนบทบาทของตนเองในการดำเนินโครงการอาคารเช่า ว่ายังคงต้องดำเนินต่อไปหรือไม่ กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร มากน้อยแค่ไหน และควรวางระบบการบริหารจัดการอย่างไร เนื่องจากค่าเช่าของ กคช.อยู่ในอัตราคงที่หรือปรับขึ้นได้น้อย ในขณะที่ค่าใช้จ่ายกลับเพิ่มขึ้น</p>

สรุปการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1

วันที่ 2 พฤษภาคม 2559

ณ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อผู้เข้าประชุม

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ชานปรีดี บุรณศิริ | อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ |
| 2. คุณสุชามาภรณ์ จงภักดี | ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน |
| 3. ผศ.ดร.กฤษณัททิตย พานิชภักดิ์ | ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ |

ผู้วิจัยได้นำเสนอรายงานการวิจัยโดยสรุป โดยผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในเรื่องของข้อมูลโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติว่าควรจะมีการสืบค้นข้อมูลในเชิงลึกเพื่อจะได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและจะได้หาวิธีแก้ไขได้อย่างถูกต้อง ควรมีการแบ่งประเภทโครงการอาคารเช่าให้ชัดเจนเพื่อจะได้เห็นภาพว่าโครงการเช่าประเภทไหนประสบปัญหาด้านใดบ้าง เช่น โครงการอาคารเช่าประเภทรัฐสวัสดิการ ส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับขึ้นค่าเช่าได้ ซึ่งก็ต้องมาหาวิธีว่าในเมื่อปรับขึ้นค่าเช่าไม่ได้แล้วมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไรให้ดีขึ้น หรือการบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าจะมีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพอาจจะต้องพิจารณาถึงอัตรากำลังในแต่ละฝ่ายที่รับผิดชอบดูแลบริหารจัดการโครงการอาคารเช่า กคช.ควรมีการกำหนดเพดานรายได้ครัวเรือนของผู้เช่าให้ชัดเจน หรือการประสานขอความร่วมมือกับกรมสรรพากรในอนาคตทุกคนเข้าสู่ระบบภาษี เพื่อนำไปสู่การจัดทำระบบฐานข้อมูลการคิดค่าเช่าตามฐานรายได้และการติดตามตรวจสอบรายได้ผู้เช่า และควรเชื่อมโยงข้อมูล ก่อนที่จะนำมาสู่ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังให้คำแนะนำว่าถ้าศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการอาคารเช่า อาจจะไม่สามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้ และเพื่อให้การศึกษาครอบคลุมควรที่จะเพิ่มคำว่า “การพัฒนา” เข้าไปในหัวข้องานวิจัย เป็นแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติ

สรุปการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2

วันที่ 16 พฤษภาคม 2559

ณ ห้องประชุมชั้น 12 ฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ

รายชื่อผู้เข้าประชุม

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. คุณรัศมี ไชยนั้นทน | อดีตรองผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติ |
| 2. คุณสุชมาล เตียประเสริฐ | อดีตผู้ช่วยผู้อำนวยการการเคหะแห่งชาติ |
| 3. คุณจุฑาภากาญจน์ ศิริไสยาสน์ | อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริหารสินทรัพย์อาคารเช่า
การเคหะแห่งชาติ |
| 4. คุณเมณะกา เหมาคม | อดีตเศรษฐกร ฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ |

ผู้วิจัยได้นำเสนอรายงานการวิจัยโดยสรุป ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะในส่วนของการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการอาคารเช่าของการเคหะแห่งชาติในประเด็นต่างๆ ดังนี้

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย กคช.ควรดำเนินงานร่วมกับ อปท.เนื่องจาก อปท.จะทราบความต้องการขนาดรายได้ของคนในพื้นที่ นโยบายการขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาล ควรพิจารณาในส่วนของคุณค่าซ่อมแซมเข้าไปด้วย

การจัดทำรายละเอียดโครงการ กคช.ควรนำเสนอความจริงกับรัฐบาลในเรื่องของราคาที่ดินกรณีที่ทำโครงการอาคารเช่าบนที่ดินของ กคช.เอง ว่าที่ดินมีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ กคช.คิดราคาที่ดิน ณ วันที่ซื้อ

รูปแบบของอาคารเช่าไม่ควรมาจากผู้ออกแบบเพียงฝ่ายเดียว ควรมีการวิจัยเรื่องแบบแล้วนำมาให้คณะทำงานที่เป็นสถาปนิกและวิศวกรพิจารณาแบบเพื่อให้ได้แบบที่แบบมาตรฐาน และควรมีการพัฒนาแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับขนาดครัวเรือนและความต้องการที่อยู่อาศัย ปัญหาบุคลากรด้านการออกแบบโครงการไม่เพียงพอ อาจจะต้องพิจารณาว่าปฏิบัติงานเต็มศักยภาพแล้วหรือไม่

การบริหารจัดการและดูแลโครงการ รูปแบบหนึ่งที่ กคช.ใช้ในการบริหารโครงการ คือ เอกชนเช่าเหมา เนื่องจาก กคช.มีปัญหาในเรื่องการบริหาร แต่ กคช.ก็ประสบปัญหาในการควบคุมผู้เช่าเหมา ดังนั้น กคช.จึงควรหาทางเลือกใหม่ๆ เพื่อบริหารจัดการอาคารเช่า เช่น การจัดตั้ง Business Unit ขึ้นมาบริหาร ติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานโครงการอาคารเช่า นอกจากนี้ กคช.ควรพิจารณาวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้เช่า เพราะปัญหาหลักๆ ของ กคช.คือ ตอนบรรจุผู้เช่าไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติอย่างจริงจัง

สุดท้าย กคช.ต้องพิจารณาบทบาทบาทของตนเองในฐานะหน่วยงานของรัฐ เพื่อวางบทบาทในการดำเนินโครงการอาคารเช่าในอนาคต

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ นางสาวสลักจิต พรหมสุวรรณ

ประวัติการศึกษา

จบการระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย

จากโรงเรียนอทรดิตถ์วิทยา

จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะวิทยาศาสตร์ สาขาวิชาคณิตศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประวัติการทำงาน

ปัจจุบัน ทำงานที่การเคหะแห่งชาติ ตำแหน่งพนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน

