

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

6.1.1 โครงการบ้านบีไอไอ

- การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางนั้นมีที่มาจากกรณีที่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยในตลาดที่อยู่อาศัยในขณะนั้นได้เนื่องจากราคาที่อยู่อาศัยมีราคาสูงอันเป็นผลมาจากต้นทุนค่าก่อสร้างมีราคาสูงและมีการเก็งกำไรที่ดินรัฐบาลจึงมีแนวความคิดให้ใช้มาตรการอุดหนุนทางภาษีกับผู้ประกอบการเอกชนที่ทำที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย เพื่อเป็นการลดภาระต้นทุนของผู้ประกอบการ เป็นการส่งเสริมให้ตลาดทำงานอย่างสมบูรณ์ด้วยตัวเอง(Enabling market to work)ซึ่งมีความเสี่ยงในด้านงบประมาณของรัฐน้อย และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานไม่มาก ซึ่งถือเป็นข้อดีอย่างหนึ่งของนโยบาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังนี้ คือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการยกเว้นภาษีให้กับเอกชนอยู่แล้วจึงสามารถใช้อำนาจนั้นดำเนินการได้ทันที แต่ทว่าทางหน่วยงานไม่ได้มีความรู้ความชำนาญด้านที่อยู่อาศัย ทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์และสิทธิประโยชน์ไม่ตรงกับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเท่าที่ควร การกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยนั้นใช้สิทธิประโยชน์แบบเดียวกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นทั่วไป ซึ่งไม่อาจส่งเสริมให้เกิดการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้ กล่าวคือการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมทั่วไปมีความต้องการให้ไปลงทุนตั้งโรงงานในที่ซึ่งห่างไกลออกไปจากความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นที่ห่างไกล การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในพื้นที่ห่างไกลจึงมากกว่าผู้ลงทุนในเมือง แต่ปัญหาที่อยู่อาศัยนั้นจะเกิดขึ้นในเมืองใหญ่ที่ยังมีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ความหนาแน่นของประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินก็จะเพิ่มมากแปรผันไปตามกัน ประกอบกับการที่ดินมีมูลค่าสูง ก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมาก แต่การส่งเสริมการลงทุนกลับให้สิทธิประโยชน์น้อย นอกจากนี้การกำหนดนโยบายบ้านบีไอไอยังมีจุดอ่อนอีกประการหนึ่งคือ ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานให้ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ ระยะเวลาการดำเนินงาน และ

ด้านกลุ่มเป้าหมาย ทำให้การประเมินผลโครงการเพื่อที่จะนำสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานทำได้ยาก และการที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตแดนของระดับรายได้ครัวเรือนของกลุ่มเป้าหมายทำให้ผู้ที่มีรายได้สูงสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้ซึ่งถือว่าเป็นการอุดหนุนที่ไม่ตรงเป้าหมาย

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีหน้าที่ดูแลกิจกรรมส่งเสริมการลงทุนในหลายด้าน เรื่องการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยจึงเป็นเพียงเรื่องย่อยเรื่องหนึ่งในกองบริหารงานสิทธิและประโยชน์ 5 ซึ่งดูแลเรื่องการส่งเสริมการลงทุนสาธาณูปโภคและอุตสาหกรรมบริการ ในปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ดูแลด้านนี้เพียงสองคนโดยสองคนนี้ยังต้องดูแลเรื่องการส่งเสริมการลงทุนของโรงพยาบาล และโรงแรมด้วย นอกเหนือจากดูแลเรื่องที่อยู่อาศัย โดยทำหน้าที่ตั้งแต่พิจารณาอนุมัติโครงการ ไปจนถึงการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้หรือไม่

ผลการดำเนินงานของโครงการบ้านบีไอไอมีจำนวนมากถึง 31,421 หน่วยในปีแรกที่เริ่มดำเนินงาน (พ.ศ.2537) เนื่องจากเป็นนโยบายใหม่มีผู้ประกอบการเอกชนให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก แต่มีปริมาณลดลงเรื่อยๆจนถึงจุดต่ำสุดในปีพ.ศ.2542 ที่ไม่มีเอกชนมาขอรับการส่งเสริมการลงทุนเลยสืบเนื่องมาจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจซบเซาเกิดภาวะเงินฝืด และหลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้นก็กลับมามีผลการดำเนินงานอีกครั้งแต่ไม่มากเหมือนในช่วงแรกเนื่องจากเอกชนหันไปจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ไม่ตรงตามกฎเกณฑ์ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ เอกชนที่ร่วมโครงการก็มีแต่เอกชนรายใหญ่ที่สามารถควบคุมต้นทุนได้ นอกจากนั้นก็เป็นโครงการที่ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑล และตามต่างจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ความต้องการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมีไม่มากเนื่องจากที่ดินมีราคาถูกและผู้ประกอบการได้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมมากกว่าในกรุงเทพฯ แม้ว่าผู้ประกอบการเอกชนหลายรายขอให้ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ด้านราคาและขนาดพื้นที่ใช้สอยให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ไม่ได้มีความคิดที่จะปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์แต่อย่างใดยังคงใช้กฎเกณฑ์และสิทธิประโยชน์แบบเดียวกับที่ใช้ในการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมทั่วไป เนื่องจากทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เพื่อให้มีผลการดำเนินงานเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นนโยบายปลีกย่อยของทางหน่วยงานและไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายในด้านปริมาณไว้ว่าจะต้องทำให้ได้เท่าไร และจากการที่เป็นนโยบายที่ทางหน่วยงานและรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญ จึงไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้เอกชนรับทราบข้อมูลของโครงการจึงไม่มีเอกชนรายใหม่ๆเข้ามาร่วมโครงการ จนกระทั่งรัฐอนุญาตให้ผู้ประกอบการโครงการบ้านเอื้ออาทรขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ.

2548 จนถึงปัจจุบันได้ทำให้มีเอกชนที่ทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเข้ามาขอรับการส่งเสริมการลงทุนเป็นจำนวนมากถึง 47 โครงการ รวม 83,635 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 85 ของโครงการบ้านบีไอไอทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ และทำให้ผลการดำเนินงานในพื้นที่กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นเท่าตัว

- การติดตามและประเมินผล

การที่นโยบายบ้านบีไอไอเป็นนโยบายที่ทางรัฐบาลและคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ จึงมีเจ้าหน้าที่ที่ดูแลโครงการน้อย ประกอบกับหน่วยงานไม่ได้มีความชำนาญด้านที่อยู่อาศัย ส่งผลให้การตรวจสอบควบคุมโครงการทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่ครอบคลุมทุกด้าน ทำให้ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยมีเพียงด้านราคาแต่ความพึงพอใจในด้านคุณภาพของที่อยู่อาศัยอยู่ในระดับต่ำ และเนื่องจากการกำหนดนโยบายไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานให้ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ระยะเวลาการดำเนินงาน และด้านกลุ่มเป้าหมาย ทำให้การประเมินผลโครงการเพื่อที่จะนำสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานทำได้ยาก

- สรุป

โครงการบ้านบีไอไอมีข้อดีตรงที่เป็นการส่งเสริมให้ตลาดดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง การดำเนินงานใช้กำลังคนน้อย รัฐมีความเสี่ยงในด้านงบประมาณน้อย แต่มีข้อเสียตรงที่เป็นนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่ได้กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ใช้กฎเกณฑ์และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นๆ ทั่วไป และไม่มี การเปลี่ยนแปลงเลยตลอดระยะเวลาการดำเนินงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้มีความชำนาญด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ขาดการประชาสัมพันธ์ มีเจ้าหน้าที่ดูแลโครงการน้อยและไม่ได้มีความชำนาญด้านที่อยู่อาศัย ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการติดตามประเมินผลโครงการ ปัจจัยทั้งหมดนี้ส่งผลให้ผลการดำเนินงานของโครงการมีปริมาณที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของผู้ประกอบการเอกชนเป็นหลัก การอุดหนุนไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือทำเลที่ตั้งของโครงการอยู่ในพื้นที่ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไม่มาก และผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้

แนวทางในการปรับปรุงพัฒนานโยบายบ้านบีไอไอคือ รัฐควรให้ความสำคัญกับโครงการนี้ให้มากขึ้นเนื่องจากเป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้ตลาดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยดำเนินงานได้ด้วยตนเองโดยที่รัฐเองมีความเสี่ยงในด้านงบประมาณน้อย ควรมีการกำหนดเป้าหมายของโครงการให้ชัดเจน สามารถนำมาใช้กำหนดเกณฑ์ในการติดตามและประเมินผลโครงการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป ควรมีการปรับปรุงในเรื่องกฎเกณฑ์และสิทธิประโยชน์ที่

ใช้ให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเมือง โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองในการกำหนดพื้นที่ที่จะพัฒนาโครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีทิศทาง ซึ่งรัฐจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และยังสามารถช่วยลดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

6.1.2 โครงการบ้านเอื้ออาทร

- การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายบ้านเอื้ออาทรมีที่มาจากแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในโครงการบ้าน 1 ล้านหน่วยของประเทศรัสเซีย แต่การนำนโยบายจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศนั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความแตกต่างกันของแต่ละประเทศอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะไม่ใช่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จในประเทศหนึ่งจะนำไปใช้ในประเทศอื่นแล้วจะประสบความสำเร็จ ปัจจัยที่ส่งผลกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ มีปัจจัยหลายด้านที่ต้องพิจารณาทั้งด้านอุปสงค์ ด้านอุปทาน สภาพเศรษฐกิจ สังคม ในท้องถิ่น ประกอบกับต้องมีความเข้าใจถึงสภาพของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยเสียก่อน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษา แต่เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดให้นโยบายบ้านเอื้ออาทรเป็นนโยบายเร่งด่วนทำให้มีเวลาในการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจนโยบายน้อย ทำให้มีปัญหาในการกำหนดนโยบายคือมีเป้าหมายในการดำเนินงานในเชิงปริมาณที่สูงมากถึง 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งความเป็นจริงการเคหะแห่งชาติไม่ได้มีกำลังการผลิตเพียงพอที่จะทำงานมากขนาดนั้น ในเรื่องกำหนดราคาขายที่เท่ากันทั่วประเทศทั้งที่ต้นทุนการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ไม่กำหนดรายได้ครัวเรือนขั้นต่ำส่งผลให้ปริมาณกลุ่มเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้มีจำนวนมากกว่าผู้ซึ่งสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้จริง ทำให้มีอุปทานส่วนเกินในบางพื้นที่ แต่ยังมีข้อดีตรงที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ ระยะเวลา ทำให้ง่ายต่อการติดตามและประเมินผลและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากนโยบายบ้านเอื้ออาทรเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลจึงได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งจากรัฐบาล, สถาบันการเงินของรัฐ, หน่วยงานที่จัดบริการไฟฟ้า ประปา และการคมนาคม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สื่อสารมวลชน เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วน การก่อตัวของนโยบายมีระยะเวลาสั้น และขาดความเข้าใจในสภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้เกิดภาระทั้งด้านงบประมาณและการดำเนินงานต่อการเคหะแห่งชาติ

อย่างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการซึ่งทางการเคหะแห่งชาติต้องมีการปรับรูปแบบองค์กรเพื่อให้รองรับการปฏิบัติงานจัดหาที่อยู่อาศัยจำนวนมากในระยะเวลาจำกัดอย่างที่มีการเคหะแห่งชาติไม่เคยทำมาก่อน ซึ่งส่งผลกับปริมาณผลการดำเนินงานในปีแรกมีเพียง 112 หน่วยจากเป้าหมายที่ตั้งไว้ 31,727 หน่วย ซึ่งถือว่าต่ำกว่าเป้าหมายมาก ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนการทำงานโดยให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาาร่วมดำเนินงานจัดหาที่อยู่อาศัยภายใต้เงื่อนไขที่การเคหะแห่งชาติกำหนดแล้วขยายโครงการให้การเคหะแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้าง แต่มาทำงานเหมือนบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงในการขาย ซึ่งก็มีปัญหาคือ ผู้ประกอบการมีทั้งที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพทำให้การก่อสร้างล่าช้า มีการปรับแต่งยอดจองโครงการเพื่อให้เข้าเกณฑ์ที่ทางการเคหะแห่งชาติกำหนดทำให้มีอุปทานส่วยเกินในบางพื้นที่ และพบว่ามีผู้ประกอบการไปขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากบีโอไอด้วย ถึงร้อยละ 29 ของโครงการบ้านเอื้ออาทรทั้งหมดที่เริ่มสร้างในปี พ.ศ.2548-2549 ซึ่งส่งผลดีกับการดำเนินงานแต่ข้อเสียคือรัฐต้องเสี่ยงงบประมาณเป็นการอุดหนุนสองทาง ส่วนในด้านพื้นที่ที่มีการกระจายตัวไปในต่างจังหวัดน้อยกว่าที่ตั้งเป้าไว้ นอกจากนี้การที่ไม่กำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำของกลุ่มเป้าหมายทำให้มีผู้ได้สิทธิจำนวนมากไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการได้เนื่องจากสถาบันการเงินไม่อนุมัติสินเชื่อ ทั้งที่มีการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อและจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ามีการผิดนัดชำระน้อย

นโยบายบ้านเอื้ออาทรนั้นนอกจากการจัดสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว การเคหะแห่งชาติยังมีหน้าที่ดูแล บริหารชุมชนหลังจากที่ส่งมอบที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเข้าอยู่ ซึ่งเมื่อผลการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ดูแลด้านการบริหารชุมชนของการเคหะยังมีเท่าเดิม ทำให้การเคหะต้องทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเข้ามาทำหน้าที่บริหารชุมชน ซึ่งเอกชนเหล่านี้มีความชำนาญเพียงด้านการบริการไม่ได้มีความชำนาญในการบริหารชุมชนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ซึ่งถ้ามีการร่วมกันทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่มีความชำนาญเรื่องการพัฒนาชุมชน และหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ก็จะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

- การติดตามและประเมินผล

โครงการบ้านเอื้ออาทรถือว่ามึระบบการติดตามประเมินผลที่ดี เนื่องจากมีการกำหนดเป้าหมายด้านปริมาณและระยะเวลาการดำเนินงาน ไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกทำให้สามารถทำการติดตามและประเมินผลโครงการเชิงปริมาณ และสามารถวางแผนปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานได้ทันท่วงทีเมื่อผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังมีการติดตาม ประเมินผลในเชิงคุณภาพโดยให้สถาบันการศึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเป็นผู้ทำการประเมินความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย

- สรุป

โครงการบ้านเอื้ออาทรมีข้อดีตรงที่เป็นนโยบายหลักของรัฐ มีการกำหนดเป้าหมายของผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เริ่มขึ้นในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ ดำเนินงานโดยการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความชำนาญด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย มีระบบการติดตามและประเมินผลที่ดี ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่ไม่ได้มีการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นอย่างถี่ถ้วนและไม่ได้มีความเข้าใจถึงสภาพของหน่วยงาน โดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องทำหน้าที่เหมือนเป็นผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แข่งขันกับเอกชนในตลาด จัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมากภายในระยะเวลาสั้น ส่งผลให้เกิดการแทรกแซงตลาด ซึ่งกำลังการผลิตของการเคหะแห่งชาติเองซึ่งไม่สามารถผลิตที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงาน ซึ่งเอกชนที่เข้ามาร่วมดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้าง แต่ต้องมาทำหน้าที่เหมือนบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จัดทำโครงการขายให้การเคหะแห่งชาติโดยไม่ต้องรับความเสี่ยงในเรื่องการขายโครงการ ซึ่งส่งผลผลการดำเนินงานโครงการอย่างมาก

แนวทางในการปรับปรุงพัฒนานโยบายบ้านเอื้ออาทรคือ ควรมีการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นด้านอุปสงค์ ด้านอุปทาน ด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นอย่างดี แล้วปรับเปลี่ยนเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง การดำเนินงานร่วมกับเอกชนเป็นแนวทางแก้ปัญหาที่ดีแต่ต้องมีการติดตามตรวจสอบอย่างดี และมีการปรับปรุงกลไกเกี่ยวกับเรื่องการเงินที่อยู่อาศัยเพื่อเตรียมพร้อมกับการปรับตัวสูงขึ้นของอัตราดอกเบี้ย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องนโยบายสาธารณะพบว่านโยบายจะต้องประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆดังนี้

- 1) การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) ประกอบด้วย
 - เริ่มต้นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดนโยบาย(Public Issue/Problem)
 - สำรวจ ตระหนัก และระบุปัญหาสาธารณะ (Problem Identification)
 - กลั่นกรองปัญหาสาธารณะ (Problem Selection)
 - จัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda)
 - การกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย(Policy Objective)
- 2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ประกอบด้วย
 - การพัฒนาทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternative)

- การประเมินทางเลือกของนโยบาย (Alternative Assessment)
- การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย(Policy Decision)
- การประกาศใช้นโยบาย

3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) มีกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกนโยบายดังนี้

- การต่อรอง (Bargaining) ปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องให้ยอมรับร่วมกัน
- การโน้มน้าว (Persuasion) ความพยายามทำให้ยอมรับและสนับสนุนด้วยความเต็มใจ
- การสั่งการ (Command) การใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจ
- เสียงข้างมาก (Majority) การอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
- ฉันทามติ (Consensus) การยอมรับร่วมกันโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ/ล้มเหลวดังนี้

- ลักษณะของนโยบาย
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ความเป็นไปได้ทางการเมือง
- ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี
- ความพอเพียงของทรัพยากร
- ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ
- ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) มีประเภทของการประเมินดังนี้

- การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) : เพื่อการตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions)
- การประเมินปัจจัยเบื้องต้น/ตัวป้อน (Input Evaluation) : เพื่อการตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้าง(Structuring Decisions)
- การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) : เพื่อการตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ(Implementation Decisions)
- การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) : เพื่อการตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions)

โดยมีเกณฑ์ในการประเมินนโยบายดังนี้

- ประสิทธิภาพ : ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายของนโยบาย
- ประสิทธิภาพ : ความสามารถในการผลิตหรือให้บริการโดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด
- ความพอเพียง : ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไข

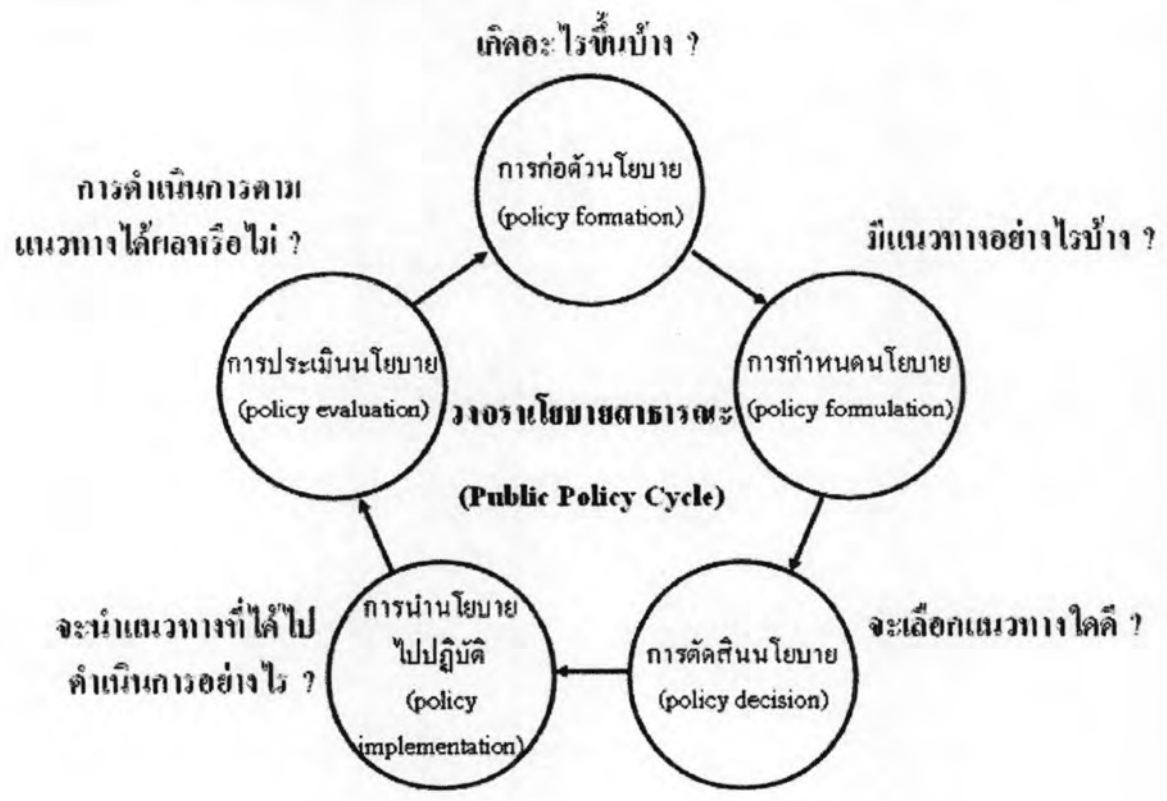
ทรัพยากรที่มีความพอเพียง (Adequacy)

- ความเป็นธรรม (Equity) : การกระจายตัวของผลการดำเนินงานที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมควรเท่าเทียมกัน

- ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness): ความสามารถของแต่ละทางเลือก ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ

โดยกระบวนการของกิจกรรมต่างๆที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ สามารถนำมาแสดงในแผนภูมิ ได้ดังในแผนภูมิ 6.1

แผนภูมิที่ 6.1 แผนภูมิแสดงวงจรนโยบาย



เมื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์โดยอิงกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จะได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมดังนี้

- การก่อตัว กำหนด และการตัดสินใจนโยบายที่อยู่อาศัย

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานตามนโยบายบ้านบีไอไอที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบายโดยไม่มีกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลนโยบายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงาน การไม่ได้กำหนดระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ผู้มีรายได้สูงสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านบีไอไอได้ซึ่งถือเป็นการใช้เงินอุดหนุนที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่การกำหนดนโยบายบ้านบีไอไอนั้นก็มีข้อดีตรงที่เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ตลาดที่อยู่อาศัยทำงานได้ด้วยตัวเอง ไม่ได้สร้างภาระให้กับส่วนรวม รัฐมีภาระความเสี่ยงในด้านการดำเนินงานและด้านงบประมาณน้อย

สำหรับนโยบายบ้านเอื้ออาทรนั้นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานคือการเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลซึ่งเป็นทั้งข้อดีคือได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการอย่างดี แต่มีข้อเสียตรงที่มีระยะเวลาในการก่อตัวของนโยบายน้อยทำให้ขาดการศึกษาข้อมูลด้านอุปสงค์และด้านอุปทานอย่างละเอียดถี่ถ้วน ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบต้องรับภาระอย่างหนักทั้งด้านการบริหารจัดการและด้านงบประมาณ

การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจึงควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ พื้นที่ และกลุ่มเป้าหมาย โดยมีที่มาจากการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานที่มีอยู่รวมทั้งเรื่องความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเมือง สภาพเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละท้องถิ่น รูปแบบการอุดหนุนด้านอุปทานแบบบ้านบีไอไอ มีความเสี่ยงในด้านงบประมาณน้อยกว่า การอุดหนุนทางด้านอุปสงค์แบบบ้านเอื้ออาทร แต่การอุดหนุนด้านด้านอุปทานผลประโยชน์จะตกอยู่ที่เอกชนมากกว่าประชาชน เพราะฉะนั้นการจะเลือกรูปแบบการอุดหนุน ควรคำนึงถึงสถานะทางการคลังและสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ

- การนำนโยบายที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

ปัจจัยหลักที่ส่งผลกับการนำนโยบายบ้านบีไอไอไปปฏิบัติคือการที่นโยบายนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้ต่ำส่งผลให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องกฎเกณฑ์และสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน

การประชาสัมพันธ์โครงการทั้งฝั่งประชาชนและฝั่งผู้ประกอบการเอกชน ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ดูแลด้านนี้ช่วยส่งผลกับการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและสร้างองค์ความรู้ใหม่ในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

นโยบายบ้านเอื้ออาทรมีข้อดีตรงที่มีการกำกับดูแลโดยการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยทำให้รูปแบบของโครงการมีมาตรฐานที่ดี แต่การที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากเกินขีดความสามารถของการเคหะแห่งชาติทำให้การดำเนินงานมีปัญหาในหลายด้าน

ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติคือ ควรดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองเป็นหน่วยงานหลัก การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับนโยบายจะเป็นประโยชน์ต่อโครงการแต่ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลที่ดี โดยรัฐบาลต้องมีกลไกเพื่อให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานและเกิดการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

- การติดตามและประเมินผลนโยบายที่อยู่อาศัย

นโยบายบ้านเอื้ออาทรมีเจ้าหน้าที่ดูแลโครงการน้อย ประกอบกับหน่วยงานไม่ได้มีความชำนาญด้านที่อยู่อาศัย ส่งผลให้การตรวจสอบควบคุมโครงการทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่ครอบคลุมทุกด้าน และเนื่องจากการกำหนดนโยบายไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานให้ชัดเจนทั้งด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ระยะเวลาการดำเนินงาน และด้านกลุ่มเป้าหมาย ทำให้การประเมินผลโครงการเพื่อที่จะนำสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานทำได้ยาก

โครงการบ้านเอื้ออาทรถือว่ามียุทธศาสตร์การติดตามประเมินผลที่ดี เนื่องจากมีการกำหนดเป้าหมายด้านปริมาณและระยะเวลาการดำเนินงาน ไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกทำให้สามารถทำการติดตามและประเมินผลโครงการเชิงปริมาณ และสามารถวางแผนปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานได้ทันท่วงทีเมื่อผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังมีการติดตาม ประเมินผลในเชิงคุณภาพโดยให้สถาบันการศึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเป็นผู้ทำการประเมินความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย

จากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมที่ได้กล่าวมาสามารถนำมาสรุปได้ดังแผนภูมิที่ 6.2

แผนภูมิที่ 6.2 แผนภูมิแสดงข้อเสนอแนะนโยบายที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

