

พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ



นายณพลพัทธ์ เอี้ยวอ่องพิช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

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.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเอกพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย ภาควิชาเคหการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HOUSING DEVELOPMENT PLANNING PROCESS OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY

Mr. Napopat Eiwongphach



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	พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการ เคหะแห่งชาติ
โดย	นายณพลพัทธ์ เอี้ยวอ่องพัช
สาขาวิชา	การพัฒนาที่อยู่อาศัย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนะจฤดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ เสรีชัย โชติพานิช)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี)

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

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

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร.วิชัย วีรศักดิ์)

ณพลพัทธ์ เอี้ยวอ่องพัช : พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ (HOUSING DEVELOPMENT PLANNING PROCESS OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.กฤษณัทพิทย พานิชภักดิ์, 166 หน้า.

วิทยานิพนธ์เรื่อง พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ศึกษาวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 2) เพื่อศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 3) เพื่อวิเคราะห์สรุปบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ และ 4) เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า วิธีการจัดทำแผนและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งเป็น 4 ยุค ดังนี้ ยุคที่ 1 ยุคเริ่มก่อตั้ง การเคหะแห่งชาติ จัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย ยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติได้รับความรู้ตามหลักวิชาการจากธนาคารโลก (World Bank) นำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้ และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ แผนฯจึงครอบคลุมกลุ่มรายได้น้อยและรายได้ปานกลางหลายระดับ นอกจากนี้ยังมีการเริ่มจัดทำแผนวิสาหกิจระดับองค์กรควบคู่กันด้วย จึงเป็นยุคที่มีพัฒนาการการจัดทำแผนที่ก้าวหน้า ยุคที่ 3 แผนฯในยุคนี้ถูกกำหนดจำนวนเป้าหมายโดยนโยบายรัฐบาลรวมทั้งกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเดียวเท่านั้น ยุคที่ 4 ยุคที่อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร ซึ่งปัจจุบันการเคหะแห่งชาติมีการวางแผนเฉพาะแผนลงทุนรายปีและอยู่ระหว่างการวางแผนการลงทุนระยะยาว (5-10 ปี)

บทเรียนที่ได้ คือ 1) ในช่วงแผนที่เกิดจากการมีนโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ 2) การจัดทำแผนฯตามหลักวิชาการ โดยใช้อุปสงค์และอุปทานเป็นตัวนำ (Demand Driven) เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์ เมื่อประกอบมามีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติดีด้วย ทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงาน ได้ตามแผนที่วางไว้ในระดับดี 3) การมีการจัดทำแผนลงทุนที่ยังไม่สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจอย่างสมบูรณ์อาจส่งผลให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ คือ 1) การจัดทำแผนฯควรเป็นการวางแผนระยะยาว อาศัยหลักวิชาการและใช้หลักการของความต้องการที่อยู่อาศัยและอุปทานที่อยู่อาศัยเป็นหลัก (Demand Driven) และควรมีความสอดคล้องกับนโยบายที่อยู่อาศัยในระดับชาติ 2) การจัดทำแผนฯควรใช้หลักวิชาการในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์อุปทานและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และควรเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของทั้ง หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย 3) ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กรที่มีการประสานแผนลงทุนร่วมกับแผนวิสาหกิจเข้าด้วยกัน

ภาควิชา เคหการ

ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การพัฒนาที่อยู่อาศัย

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2558

5673575525 : MAJOR HOUSING DEVELOPMENT

KEYWORDS: HOUSING DEVELOPMENT / PLANNING / NATIONAL HOUSING AUTHORITY / HOUSING

NAPOPAT EIWONGPHACH: HOUSING DEVELOPMENT PLANNING PROCESS OF NATIONAL HOUSING AUTHORITY. ADVISOR: ASSOC. PROF. KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, Ph.D., 166 pp.

This research has objectives are: 1) study methods and components for formulating housing development plans (HDPs) of the National Housing Authority (NHA), commencing from the first Plan to the current one, 2) explore strength and limitations of those housing development plans, 3) analyze to obtain the lessons learned, and 4) provide suggestions as guidelines for formulation of the future HDPs.

The results indicated that the development of the NHA's HDPs were divided into 4 periods. The first period, when the NHA was established, the HDPs were formulated basing on the government policy, called as Policy-driven plan. The second period, HDPs were developed basing on the World Bank concept. They were the Demand-driven plans that were well-developed through scientific process starting from data collection, housing demand and supply data[WU1] forecasting, and determination of target groups by income level and affordability. In the third period, HDPs were[WU2] set in accordance with the government policy that has only one target group of the low-income. [WU3] In the fourth period, during the NHA financial restructuring, HDPs were developed separately[WU4] in consistent[WU5] with the corporate plan (annual investment plans).

The lesson learnt from this research includes 1) the NHA was unable to achieve its goal when operated in accordance with the policy-driven plans, 2) the NHA was able to achieve its goal of housing development more[WU1] in line with the demand-driven plans, especially when the plans were operated under the National Housing Committee's monitoring, and 3) separation of the corporate investment plan from the HDP are considered a factor to [WU2] obstruct NHA to fully achieve its goal of development.

The recommendations are 1) the Housing Development Plan should be developed basing on the scientific process of the demand-driven and should be integrated as a part of the national housing policy, 2) development of the national housing plan should allow participation of the housing development related government agencies at both central and local levels, and 3) the corporate investment plan and the HDPs should be integrated into the strategic plan of the NHA.

Department: Housing

Student's Signature

Field of Study: Housing Development

Advisor's Signature

Academic Year: 2015

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ของการเคหะแห่งชาติ” นี้ สำเร็จลุล่วงลงได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ทิพย์ พานิชภัคดี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นแนวทางในการทำงานและปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ ด้วยดีเสมอมา

กราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี บุณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ คุณรัศมี ไชยพันธ์ อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และนางภาวิณี ธีรสวัสดิ์ อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อการสัมภาษณ์และช่วยให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ทุกท่านที่กรุณาให้ความรู้ ให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไข และวิจารณ์ผลงาน ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตรวจสอบ รวมทั้งให้คำแนะนำแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยให้มีคุณภาพ

ขอขอบพระคุณ การเคหะแห่งชาติ ที่สนับสนุนทุนการศึกษาและเพิ่มโอกาสในการศึกษา รวมทั้งคณาจารย์ในภาควิชาเคหการ สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ อบรมสั่งสอน และให้คำแนะนำกับผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมถึงเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่เป็นธุระดำเนินการอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในด้านเอกสารและ อุปกรณ์ในตลอดระยะเวลาการศึกษา

และสุดท้ายขอกราบขอบคุณพี่ ๆ น้องๆ ทุกคนที่ให้กำลังใจ และสนับสนุนผู้วิจัยเสมอมา คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูตเวทิตาแด่ บุปการี บุรพาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษา และประสบความสำเร็จมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญภาพ	3
บทที่ 1 บทนำ	4
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	4
1.2 คำถามวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์	6
1.4 ขอบเขตงานวิจัย	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.6 นิยามคำศัพท์เฉพาะ	7
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน	9
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัย	21
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	27
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	38
3.1 วิธีการวิจัย	38
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	42
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	43
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	44

3.5 การนำเสนอผลการวิจัย	44
3.6 ขั้นตอนการวิจัย	47
3.7 ระยะเวลาในการวิจัย	48
3.8 ข้อจำกัดของการวิจัย	48
บทที่ 4 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	49
4.1 การแบ่งยุควิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	49
4.2 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1	53
4.3 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2	67
4.4 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3	94
4.5 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4	103
4.6 สรุปพัฒนาการของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	109
บทที่ 5 วิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	125
5.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย	125
5.2 วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	126
5.3 องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	132
5.4 ข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	138
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	142
6.1 บทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	142
6.2 การอภิปรายผล	145
6.3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	148
6.4 ข้อเสนอแนะ	149
รายการอ้างอิง	164
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	166

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ขั้นตอนในการประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยและการวางแผนเชิงกลยุทธ์.....	20
ตารางที่ 2	แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ	25
ตารางที่ 3	สรุปแนวความคิด/ ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	33
ตารางที่ 4	การวิเคราะห์วิธีการจัดทำแผนจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	35
ตารางที่ 5	การวิเคราะห์องค์ประกอบของแผนจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
ตารางที่ 6	กรอบแนวคิดและตัวแปร.....	39
ตารางที่ 7	ระเบียบวิธีวิจัย.....	45
ตารางที่ 8	การแบ่งยุควิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จำนวน 4 ยุค	51
ตารางที่ 9	การรวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในแต่ละยุค	52
ตารางที่ 10	สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1.....	56
ตารางที่ 11	สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1.....	59
ตารางที่ 12	สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย ยุคที่ 1.....	63
ตารางที่ 13	สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2	73
ตารางที่ 14	สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2.....	78
ตารางที่ 15	สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย ยุคที่ 2.....	87
ตารางที่ 16	สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 3	96
ตารางที่ 17	สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย ยุคที่ 3.....	100
ตารางที่ 18	สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4	105
ตารางที่ 19	สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4.....	107

ตารางที่ 20	สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย ยุคที่ 4.....	108
ตารางที่ 21	จำนวนแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4	110
ตารางที่ 22	วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4 ...	110
ตารางที่ 23	บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 1-4.....	112
ตารางที่ 24	นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 1-4.....	114
ตารางที่ 25	นโยบายการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4.....	118
ตารางที่ 26	สรุปผลการศึกษาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติใน 4 ยุค ..	130
ตารางที่ 27	สรุปผลการศึกษาองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติใน 4 ยุค .	133



สารบัญญภาพ

ภาพที่ 1 ผลการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ.....	5
ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน	15
ภาพที่ 3 กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย	30
ภาพที่ 4 กระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัย	31
ภาพที่ 5 กระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น โดย The Scottish Government	32
ภาพที่ 6 ขั้นตอนการวิจัย	47
ภาพที่ 7 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3... 64	
ภาพที่ 8 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4... 65	
ภาพที่ 9 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (เมืองใหม่บางพลี).....	65
ภาพที่ 10 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (Slum Upgrading)	66
ภาพที่ 11 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6.....	89
ภาพที่ 12 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7.....	90
ภาพที่ 13 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ลงทุนกับภาคเอกชน)	91
ภาพที่ 14 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8.....	93
ภาพที่ 15 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 3 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9.....	101

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย เริ่มปรากฏชัดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและจัดตั้งหน่วยงาน กองเคหสถาน กรมประชาสงเคราะห์ ขึ้น ในปี พ.ศ. 2483 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว¹ หลังจากเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งมีแนวทางในการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการอพยพ เคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองจึงมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ

รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเพิ่มเติม ได้แก่ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ.2493 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในปี พ.ศ.2503 และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2503 แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ

จนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 จึงมีการกำหนดนโยบายให้จัดตั้ง หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านที่อยู่อาศัยขึ้น และได้จัดตั้ง “การเคหะแห่งชาติ” ขึ้นเมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 การเคหะแห่งชาติขึ้น เป็น รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย วัตถุประสงค์²

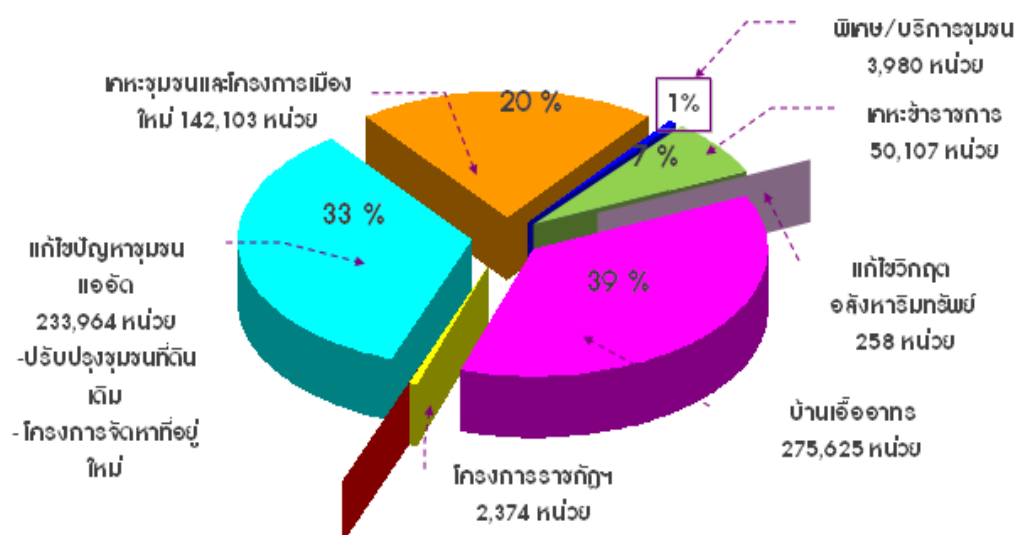
1. เพื่อการจัดให้มีที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน
4. ปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจด้านที่อยู่อาศัย ตอบสนองนโยบายรัฐบาลในด้าน การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติมีการจัดทำแผนพัฒนา ที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เป็นแผนงานหลักในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ เป็นแผน

¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย(กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2552).

² การเคหะแห่งชาติ., รายงานแผนงานหลักการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2518-2529(2517).

กำหนดเป้าหมายโครงการ และเป็นแผนการลงทุนของการเคหะแห่งชาติ จากปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย กว่า 4 ทศวรรษ การเคหะแห่งชาติมีแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 7 แผน ภายใต้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติที่ผ่านมา การเคหะแห่งชาติมีผลการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่ไปแล้วมากกว่า 709,256 หน่วย³



ภาพที่ 1 ผลการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2557.

เห็นได้ว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีความสำคัญต่อการตอบสนองนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีความสำคัญที่เป็นรูปธรรม ดังนี้ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย ลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต⁴ และแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นแผนหลักของการเคหะแห่งชาติมีความสำคัญ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์การ ลดความสูญเสียและซ้ำซ้อนในองค์กร กำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน เป็นหลักในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเคหะแห่งชาติจะขาดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ได้เลย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในแต่ละช่วงมีกระบวนการจัดทำแผนที่แตกต่างกันไป ตามนโยบายรัฐบาล บริบท และสถานการณ์ขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป

³ การเคหะแห่งชาติ, รายงานผลการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดตั้งแต่ปี 2519-2557(2557).

⁴ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์ โครงการเอกสารและตำรา "นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ" (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554).

จากการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารและการสัมภาษณ์พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติไม่มีการเก็บรวบรวมกระบวนการทำแผน และผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำแผนในอดีตได้เกษียณอายุราชการไป และได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน พบว่า การทำแผนในปัจจุบันไม่มีการถ่ายทอดมาจากอดีต ทำให้มีการขาดช่วงของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและไม่มีการจัดการองค์ความรู้จากอดีตที่ผ่านมา

ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญอย่างมาก ต้องมีการเก็บรวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ พร้อมศึกษาวิธีการจัดทำแผน ศึกษาที่มาของแผนและวิเคราะห์ข้อดีข้อจำกัดในแต่ละช่วงแผน เพื่อเสนอแนะวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไป

1.2 คำถามวิจัย

1. วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
2. ในอนาคตที่การเคหะชาติจะทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป จะสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ศึกษาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
3. เพื่อวิเคราะห์สรุปบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
4. เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต

1.4 ขอบเขตงานวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในฉบับแรก ซึ่งมีขึ้นในปี พ.ศ. 2518 จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2558

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีขั้นตอนในการศึกษา ดังนี้
 - 1.1) การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน
 - 1.2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน
 - 1.3) การกำหนดแผน
 - 1.4) การดำเนินการตามแผน
 - 1.5) การติดตามประเมินผล

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะขั้นตอนที่ 1-3 ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผน และการกำหนดแผน เท่านั้น

2) การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จะศึกษาเฉพาะแผนภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ (แผนลงทุน) เท่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ เพื่อนำผลการศึกษา รวบรวม การทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย มาเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5.2 ประโยชน์ในเชิงวิชาการ เพื่อเป็นแนวทางให้กับผู้สนใจ ได้เข้าใจกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ต่อไป

1.6 นิยามคำศัพท์เฉพาะ

แผนภารกิจหลัก : แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนชาติระยะ 5 ปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ปี 2518 ถึง 2558 อาจเรียกว่าเป็น แผนลงทุนระยะเวลา 5 ปี ของการเคหะแห่งชาติ (กรอบการทำงาน ที่จะบอกว่าภายใน 5 ปี จะสร้างจะพัฒนาอะไร ที่ไหน จังหวัดไหน ใช้เงินลงทุนประมาณเท่าไร จะของบประมาณจากรัฐเท่าไร) จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

แผนวิสาหกิจ : แผนงานเพื่อบริหารองค์กรในภาพรวม

แผนโครงการเอื้ออาทร : เป้าหมายหลักโครงการบ้านเอื้ออาทร สร้างที่อยู่อาศัย 600,000 หน่วย ภายใน 5 ปี

แผนพลิกฟื้นองค์กร : การดำเนินงานของโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเป็นนโยบาย ส่งผลกระทบทั้งฐานะการเงินและผลประกอบการขององค์กร ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติอยู่ในภาวะวิกฤติ เพื่อแก้ไข

ปัญหาดังกล่าว จึงจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กรการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันขององค์กร กำหนดกรอบระยะเวลาในช่วง 3 ปี (2554-2556)

แผนยุทธศาสตร์ : แนวทางในการบรรลุจุดหมายของหน่วยงาน หรือการวางแผนงานสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย “จุดหมาย” หรือ “เป้าหมาย” ก็คือสาระสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์องค์กรที่จะจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จึงต้องรู้ว่ามี เป้าหมาย จุดหมายจะทำอะไร การใช้/การกระจายทรัพยากรที่เหมาะสม เพื่อให้ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ที่จะได้ออกมานั้นตรงตามความต้องการ และสามารถดำเนินไป ในทิศทางที่ถูกต้องทั้งองค์กร คือไปในทิศทางเดียวกัน



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้มีการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นความรู้พื้นฐานและแนวทางในการศึกษา โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัย
- 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ โดยแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ให้ความหมายของนโยบายในแง่ของแนวทาง โครงการ หรือกิจกรรมของรัฐ ได้แก่ Sharkansky¹ ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่างๆ ที่กระทำโดยรัฐบาล ส่วน Lasswell and Kaplan² ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง แผนงานหรือโครงการของรัฐที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่าและแนวปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับ Anderson³ ที่ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงชุดของแนวปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้โดยเฉพาะ ส่วน Dye⁴ ได้กล่าวว่่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส

¹ I. (ed.) Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham(1970).

² H.D. and Kaplan Lasswell, A., *A Power and Society*(New Haven: Yale University Press, 1970).

³ J. E Anderson, *Public Policy-Making*(1975).

⁴ Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*(8th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: A Simon & Schuster Company, 1995).

กลุ่มที่ 2 ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล ได้แก่ Greenwood⁵ ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจขั้นต้นเพื่อกำหนดแนวทางกว้างๆ ให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับ Caldwell⁶ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมเข้าไปดำเนินการ ยินยอม หรือห้ามมิให้กระทำ ส่วนถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์⁷ กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน หรือป้องกันหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา สอดคล้องกับ มยุรี อนุมานราชธน⁸ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

สรุป ผู้วิจัยเห็นว่าแม้นักวิชาการจะให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน แต่ก็มีความเห็นร่วมกันหลายประการ ได้แก่ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอน โดยมีการวางแผนงาน โครงการ กิจกรรมรองรับเพื่อนำสู่การปฏิบัติ

2.1.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์⁹ ได้ทำการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

⁵ W. T. Greenwood, *Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach*(Ohio: South-Western Publishing Co., , 1965).

⁶ L.K Caldwell, *Environment: A Challenge in Modern Society*(New York: Doubleday, 1970).

⁷ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้(กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541).

⁸ มยุรี อนุมานราชธน นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์(เชียงใหม่: คະนิงนิจการพิมพ์, 2549).

⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์ "นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ," สำนักพิมพ์เสมอธรรม.

4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรอง หรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนจุมพล หนีมพานิช¹⁰ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตีนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาในปัจจุบัน หรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาในอนาคต ถ้าวัตถุประสงค์ใดตอบสนองเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ
2. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณา

¹⁰ จุมพล หนีมพานิช . การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2549).

อย่างสุขุมรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีแต่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดมากนัก หรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือเป็นแผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ

3. มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทาง หรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จได้ สิ่งนั้นมีใช้นโยบายสาธารณะ หรือหากรัฐบาลออกนโยบายมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่มีความจริงใจและจริงจังในการนำไปปฏิบัติก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี

4. เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกฎหมายหรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่คำกล่าวลอยๆ ด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ

5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ว่าทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมจริงหรือไม่

6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไป ได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปการศึกษาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ จะทำให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ตลอดจนเข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

นโยบายที่สำคัญที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล¹¹

¹¹ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ โครงการเอกสารและตำรา ”นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ”.

2.1.3 ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ¹²

การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า นโยบายสาธารณะนั้นๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใดและมีใครหรือหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้สภาวะหรือสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร จำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะนั้นๆ กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องการเมืองโดยตรง ตั้งแต่การกำหนดปัญหาในขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินผลนโยบาย ซึ่งบทบาทของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ควรตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบหรือผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับใครอย่างไร เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจทางเลือกของนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดผลดีต่อรัฐและประชาชนโดยรวมให้มากที่สุด กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1) การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา (Problem Identification / Analysis) เป็นขั้นตอนที่บ่งบอกถึงปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น หรือมีข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ดำเนินการแก้ปัญหานั้นโดยเร็ว ซึ่งจะมีขั้นตอนของการรับรู้ ติความปัญหา และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมต่อไป

2) ขั้นตอนการก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย จะระดมความคิด เพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายของนโยบาย โดยการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ค้นคว้า หาข้อมูลวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ขั้นตอนของการสร้างและก่อตัวของนโยบาย มักดำเนินโดยข้าราชการประจำ ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านวางแผนและกำหนดนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดเฉพาะกิจในกรณีมีปัญหาใดๆ อันเกิดจากการกำหนดนโยบายได้ ขั้นตอนนี้จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งอาจมีปัญหาทางด้านการปฏิบัติในเรื่องความซ้ำซ้อนหรือมีช่องว่างของการปฏิบัติงาน ตลอดจนอำนาจทางกฎหมายในการกำหนดนโยบายโดยตรง เช่น นโยบายเอื้ออาทร ที่มุ่งประโยชน์หรือความสำเร็จจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

3) ขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย (Policy Legitimizing/ Adoption) เป็นการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา โดยจะประกาศใช้นโยบายในรูปการ

¹² มานพ คันทรง "การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536).

ดำเนินโครงการและการออกกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือคำสั่งต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Application / Implementation) นับว่ามีความสำคัญและมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม รวมถึงส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ที่รองรับนโยบายนั้นๆ รวมทั้งมักจะมีคำถามตามมา เช่น ใครจะได้ผลประโยชน์หรือผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ รัฐจะมีวิธีประสานประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร ที่สำคัญคือ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจะดำเนินการหาทางออกอย่างไรและนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นมติทางการเมืองในเรื่องอำนาจ ผลประโยชน์และความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน อันนำไปสู่การทำให้นโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบิดเบี้ยวไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตอนต้นได้

ดังนั้น การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวตลอดทั้งกระบวนการ ดังเช่น เมอริลลี เอส. กรินดีล (Merilee S. Grindle, 1980) ได้ศึกษาว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กล่าวคือ

4.1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย ได้แก่ ลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันคือ

4.1.1) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์

4.1.2) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือวิถีชีวิตของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

4.1.3) นโยบายหรือโครงการที่กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการหลายหน่วย มักนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เนื่องจากความพร้อมและความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน

4.1.4) ลักษณะเฉพาะตัวของนโยบาย หรือโครงการก็มีส่วนกำหนดความยุ่งยาก และซับซ้อน หรือความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายการพัฒนาชนบทจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ หลายระดับ เกิดความยากลำบากและล่าช้าในการตัดสินใจ

4.1.5) นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

4.1.6) รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบายและความชัดเจนของโครงการ มีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามรูปแบบการนำเสนอและความชัดเจน

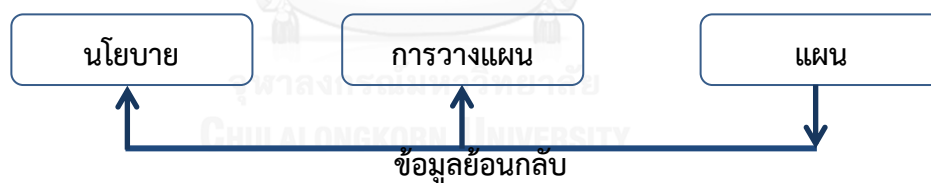
4.2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ที่สำคัญได้แก่

- 4.2.1) สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
- 4.2.2) การสนับสนุนจากสาธารณชน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 4.2.3) ความสามารถของหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4.2.4) การติดต่อสื่อสาร การประสานงานและการติดตามผลการปฏิบัติ
- 4.2.5) ทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน โครงการ ผลลัพธ์ที่ได้ ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่มีต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Causes and Effects) ตลอดจนการรับข้อมูลป้อนกลับและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.1.4 ความหมายของการวางแผน

แผน (PLAN) คือ รูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริง และแผนก็คือ ผลผลิตของการวางแผน (PLANNING) เมื่อผู้นำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้นที่ความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหาหรือ อุปสรรคใดๆ ในขณะนำไปปฏิบัติ และปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้สามารถแก้ไขได้หรือไม่ ส่งผลกระทบกับเป้าหมายเพียงใด การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹³



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน

ที่มา: สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554

¹³ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์ โครงการเอกสารและตำรา ”นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ”.

2.1.5 ทฤษฎีการวางแผน

ในเชิงทฤษฎีการวางแผน สามารถแบ่งกรอบแนวคิดได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) สารระในการวางแผน (Substantive theory) ซึ่งสนใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในเมืองที่จะนำมาซึ่งเนื้อหาในการวางแผน เช่นระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการตั้งถิ่นฐานของชุมชน เป็นต้น

2) กระบวนการของการวางแผน (Procedural theory) สนใจในกระบวนการวางแผนที่จะนำไปสู่วิธีการดำเนินการ วิธีการตัดสินใจ ตลอดจนบทบาทของนักวางแผน

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการวางแผน คือ การจัดเรียงบทบาทและหน้าที่ใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสารที่ต้องการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในกระบวนการวางแผน นักวางแผนจะมีการดำเนินการติดต่อกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสะท้อนต่อศักยภาพของการวางแผน การติดต่อกันเอง จะเป็นการออกแบบการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบขององค์กรที่จะมากำหนดสาระในการวางแผน วิธีการติดต่อกันได้สะท้อนต่อพื้นฐานแนวคิดของนักวางแผนว่า กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนและกระบวนการควรมีลักษณะเช่นไร เปรียบเสมือนนักวางแผนได้มีการสร้างสรรค์การดำเนินการวางแผน และมีการจัดการโครงสร้างการตัดสินใจในการวางแผนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง¹⁴

2.1.6 ปรัชญาของการวางแผน

การวางแผนมีแนวคิดหรือปรัชญาของการวางแผนแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติและมุมมองของนักวางแผนแต่ละคน ได้แก่

Stephen P. Robbins and Mary Coulter¹⁵ ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ (strategies) ทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม (comprehensive) เพื่อจะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับทั้งเป้าหมาย (ends) และวิธีการ (means)

การวางแผน ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ

ประการแรก เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของการวางแผน ต้องมีความชัดเจน มีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับความเป็นจริง จะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

¹⁴ Andreas Faludi *Planning Theory*. Pergamon International Library of Science, Technology, Engineering, and Social Studies (Urban and regional planning series. Pergamon Press, 1973).

¹⁵ Stephen P. Robbins and Mary Coulter *Management* (Prentice Hall, 1996).

ประการที่สอง ต้องประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ เนื่องจากการวางแผนประกอบด้วยเป้าประสงค์มากกว่าหนึ่งขึ้นไป อาจประกอบด้วยกลยุทธ์หลายกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมต่อการบรรลุเป้าประสงค์

ประการที่สาม ต้องก่อเกิดการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม เป็นหลักประกันว่า ทุกๆ ส่วนขององค์การจะเติบโตหรือขยายตัวอย่างได้สัดส่วน

ประการที่สี่ การบูรณาการและการประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน

ประการสุดท้าย การเชื่อมโยงระหว่างวิธีการและเป้าหมาย (means and ends) การวางแผนที่ดีจะต้องครอบคลุมการกำหนดวิธีการทั้งหมด เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วน Brian W.Scott¹⁶ ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ซึ่งครอบคลุมการประเมินสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีความมุ่งมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายใต้บริบทของอนาคตที่คาดหมายไว้ รวมทั้งการพัฒนาทางเลือก หรือ ชุดของการกระทำ (course of action) เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวการเลือกทางเลือกสำหรับการวางแผนที่จะนำไปปฏิบัตินั้น อาจจะมีทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งหรือหลายๆ ทางเลือกจากทางเลือกที่มีอยู่ทั้งหมดก็ได้ การวางแผนเป็นกระบวนการวิเคราะห์ซึ่งต้องใช้ข้อมูลสำหรับการพยากรณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ข้อมูลการพยากรณ์จึงมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการวิเคราะห์ มีลักษณะเป็น "ศาสตร์" ที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical information) ที่มีความเที่ยงตรง และเชื่อถือได้มากที่สุด

George A. Steiner¹⁷ ให้ทัศนะไว้ว่า ธรรมชาติของการวางแผน มีลักษณะเป็นขบวนการจุดเริ่มต้นของกระบวนการวางแผน เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และรายละเอียดของแผน เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ภายใต้กระบวนการนี้จะต้องทำการตั้งองค์การขึ้นมา สำหรับรับผิดชอบการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการทบทวนผลจากการปฏิบัติตามแผน และผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปรับปรุงวงจรของการวางแผนใหม่ การวางแผนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจล่วงหน้า การวางแผนจึงหมายถึงรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับ 1) จะทำอะไร 2) จะทำเมื่อไหร่ 3) จะทำอย่างไร 4) จะให้ใครทำ นอกจากนี้การวางแผน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เนื่องจากสิ่งแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การวางแผนจึงต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ แผนถูกกำหนดจากข้อสันนิษฐานในปัจจุบันว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต เพื่อบรรลุ

¹⁶ B. W. Scott, *Long-Range Planning in American Industry*(New York American Management Association, 1965).

¹⁷ George A. Steiner, *Strategic Planning*(1997).

วัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องกำหนดแนวทางที่จะปฏิบัติที่จะต้องกระทำในปัจจุบัน เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าว

2.1.7 องค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของแผน¹⁸

จากการศึกษาความหมายของการวางแผนจากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้ว เมื่อนำมา วิเคราะห์เพื่อจำแนกองค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของแผน ได้ดังนี้

1. ต้องมีเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
2. ต้องประกอบด้วยกลยุทธ์ หรือวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์
3. ต้องเป็นกระบวนการที่มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ
4. ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน
5. เป็นการตัดสินใจที่จะต้องกระทำล่วงหน้า ก่อนที่การกระทำตามแผนจะเกิดขึ้น
6. ต้องอาศัยชุดของการตัดสินใจที่พึ่งพากัน
7. ต้องมีความครอบคลุมทุกส่วนขององค์การ
8. ต้องประกอบด้วยการประสานกิจกรรม และการบูรณาการ และแนวทางปฏิบัติให้เป็น หนึ่งเดียวกัน
9. ต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และสิ่งที่พึงประสงค์จะให้บังเกิด ขึ้นในอนาคต
10. ต้องเชื่อมโยงระหว่างวิธีการและเป้าหมายที่พึงประสงค์
11. ต้องระบุให้ชัดเจนถึงเงื่อนไขการกระทำว่า จะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำอย่างไร และ จะให้ใครทำ
12. ต้องใช้ข้อมูลในการพยากรณ์อนาคตที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้
13. ต้องมีความมุ่งมั่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
14. ต้องมีองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล
15. เป็นการออกแบบสิ่งที่พึงประสงค์จะให้เกิดขึ้นในอนาคต
16. ต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

2.1.8 กระบวนการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการ (process) ที่จะต้องทำเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลทั้งเชิง คุณภาพ และข้อมูลเชิงปริมาณ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและสถานการณ์ในอนาคตที่คาดว่าจะ เป็น เพื่อให้ได้กระบวนการวางแผนที่มีความครอบคลุม ดังนี้¹⁹²⁰

¹⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, "นโยบายสาธารณะและการวางแผน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม (2540).

1. การศึกษาสภาพปัญหาและการพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
 - 1.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ต้องเข้าใจสภาพปัจจุบัน สภาพแวดล้อมในองค์การ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานและสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
 - 1.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
 - 1.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวข้องกับทรัพยากรขององค์การ ต้องทราบว่าปัจจุบันลักษณะทรัพยากรองค์การเป็นอย่างไร ทั้งในเรื่อง บุคลากร เงินทุน และทรัพยากรอื่นๆ
 - 1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง (strengths) และจุดอ่อน (weaknesses) ได้เปรียบคู่แข่งอย่างไร จะต้องนำโอกาสที่ได้เปรียบมาเป็นประโยชน์ในการวางแผน
2. การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน ต้องทำให้เห็นภาพเบื้องต้นว่า องค์การจะมีภาพลักษณ์อย่างไรในอนาคต การกำหนดโครงสร้างของการวางแผนจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้
 - 2.1 การพิจารณานโยบายของรัฐ (public policy)
 - 2.2 การพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจ (economic conditions)
 - 2.3 การพิจารณาปัจจัยภายนอก (external factors)
3. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในกระบวนการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดีต้องพิจารณาปัจจัยต่อไปนี้
 - 3.1 มีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง (sensible and specific)
 - 3.2 สามารถวัดระดับความสำเร็จได้ (measurable)
 - 3.3 สามารถทำได้ (attainable)
 - 3.4 มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง (reasonable and realistic)
 - 3.5 มีการกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จ (timeframe)
4. การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน การจัดทำแผนที่สมควรพิจารณาปัจจัยประกอบ ดังนี้
 - 4.1 การวิเคราะห์ทางเลือก ต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ

¹⁹ David I. Cleland and William R. King, *Management : A Systems Approach*(Hardcover, 1972).

²⁰ S.S. Duncan, *Research Directions in Social Geography; Housing Opportunities and Constraints*(Transactions, Institute of British Geographers, 1976).

- 4.2 การมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบทุกระดับ
- 4.3 การจัดทำแผนให้เหมาะสมกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ
5. การปฏิบัติตามแผน ในการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และต้องคำนึงถึงการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและปัจจัยอื่นๆ การปฏิบัติตามแผนจะบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ โดย ดำเนินการดังต่อไปนี้
 - 5.1 การจัดตั้งองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ
 - 5.2 การอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปปฏิบัติมีความรู้และความเข้าใจ
 - 5.3 การจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม
 - 5.4 ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่จะนำแผนไปปฏิบัติ
6. การประเมินผลและการปรับปรุงแผน
 - 6.1 การตรวจสอบระดับความสำเร็จ โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ปรากฏจริงจากการนำแผนไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน
 - 6.2 การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์
 - 6.3 ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
 - 6.4 ตรวจสอบสมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ
 - 6.5 การประเมินผลการนำไปปฏิบัติ ต้องประเมินผลทั้งกระบวนการ
 - 6.6 การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม

ขั้นตอนในการประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ สามารถดำเนินการได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ขั้นตอนในการประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยและการวางแผนเชิงกลยุทธ์

ขั้นตอน	วิธีการดำเนินงาน
1. เริ่มการจัดทำกระบวนการ	รวบรวมและจัดทำรายการผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในเรื่องที่อยู่อาศัย , ชุมชน โดยการผ่านสื่อและทำประชาวิจารณ์
2. วิเคราะห์ปัญหา	ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและเทคนิคที่จะอธิบายถึงปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนและมีการเลือกนโยบายที่เกี่ยวข้องและเตรียมร่างแผน
3. การพัฒนารายละเอียดที่อยู่อาศัยในชุมชน	รวบรวมข้อมูลประชากร รวมทั้งอุปสงค์ที่อยู่อาศัย ระบบการจัดทำที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น ทำรายการข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น
4. ประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น	คัดเลือกวิธีวิจัย เพื่อจะได้ข้อมูลเบื้องต้น เกี่ยวกับความต้องการที่อยู่อาศัยและเงื่อนไข ข้อจำกัดของประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ

ขั้นตอน	วิธีการดำเนินงาน
	ทั้งหมด เพื่อให้ได้มาถึงข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัย ข้อมูลเหล่านี้ อาจขัดกับกฎหมายท้องถิ่นที่ทำให้ไม่สามารถทำตามมาตรฐานได้
5. กำหนดเป้าหมาย นโยบายสาธารณะและ วัตถุประสงค์	วิเคราะห์ข้อมูลจริงเรื่องสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ ในปัจจุบัน ของชุมชน ที่การเลือกเป้าหมายที่ทำให้สำเร็จได้ ทำเครื่องมือประเมิน ความต้องการที่อยู่อาศัย เพื่อที่จะได้วัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับชุมชน ซึ่งสามารถวัดผลและปฏิบัติได้จริง
6. เตรียมความพร้อม จัดทำ แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ	กำหนดเป้าหมายที่จำให้สำเร็จ กำหนดบทบาทผู้มีส่วนร่วมว่าใครทำ อะไร จัดเตรียมแผนที่อยู่อาศัยและแผนปฏิบัติการ ปรับปรุงนโยบาย เดิมให้สอดคล้องกับบริบทนั้นๆ
7. ดำเนินการ ตรวจสอบ และประเมินผลความ คืบหน้า	เสนอแผน เพื่อจะนำความเห็นต่อสาธารณะ

ที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2554

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัย

2.2.1 นโยบายที่อยู่อาศัย

1) จุดเริ่มต้นของนโยบายที่อยู่อาศัย (Urban Solutions BV Rotterdam)²¹ การ แทรกแซงของรัฐในตลาดที่อยู่อาศัยเริ่มในทศวรรษที่ 50 (1950' s) ประเทศอังกฤษและสวีเดน นับได้ ว่าเป็น 2 ประเทศที่มีประวัติอันยาวนาน แต่สำหรับประเทศอื่นนับเป็นเรื่องใหม่ ประสบการณ์จาก หลายประเทศพบว่า ประเทศที่มีความจำเป็นและต้องการให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมใน ระยะสั้นเพียงใด รัฐก็จะต้องแทรกแซงมากขึ้นเท่านั้น ทศวรรษที่ 50 (1950' s) ซึ่งเป็นช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศประสบกับภาวะการณ์ที่ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยสูงมาก รัฐบาลเยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยียม และ เนเธอร์แลนด์ ได้สร้างกรอบในการเร่งรัดการสร้างที่อยู่อาศัย โดยหลักการ “โครงการอุดหนุนอิฐและปูน” (Brick and Mortar Subsidies) ส่วนในทวีปยุโรป ตะวันออก รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย “ที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน” (Housing for all Approach) ส่วนประเทศในยุโรปตอนใต้ (กรีซ โปรตุเกส อิตาลี สเปน) นโยบายที่อยู่อาศัยมี

²¹ J. UITERMARK, DUYVENDAK, J. & KLEINHANS, R., *Gentrification as a Governmental Strategy: Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet*(Rotterdam: Environment and Planning A, 2007).

ความสำคัญน้อยกว่าประเด็นทางการเมืองด้านอื่นๆ ทศวรรษที่ 80 (1980's) กลับคืนสู่ระบบตลาดเสรี ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไป เนื่องจากความต้องการบ้านเชิงปริมาณลดลง แต่ความต้องการด้านคุณภาพมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากด้านอุปทานเป็นด้านอุปสงค์ ในยุโรปตะวันออก ภายหลังการล่มสลายของประเทศหลังม่านเหล็กได้เกิดการเปลี่ยนแปลง และโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ ที่เดิมรัฐได้มีบทบาทในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนั้นได้ยุติลง การแทรกแซงและเป้าหมายของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ยังคงเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการเมืองเท่านั้น แต่บางครั้งความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร สังคม เศรษฐกิจ เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว การย้ายถิ่นฐาน และการวางผังเมือง

2) ความจำเป็นในการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย การอุดหนุนที่อยู่อาศัยมีอยู่ในทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ที่มีการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางสังคมและการเมือง ดังนั้น ก่อนที่รัฐจะกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย รัฐจะต้องแสดงความชัดเจนว่าการเข้าไปแทรกแซงที่อยู่อาศัยนั้นจะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใด

2.1) เพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชน นโยบายด้านที่อยู่อาศัยในยุคต้นๆ เริ่มมาจากมาตรการป้องกันไฟและการส่งเสริมความปลอดภัยในชุมชน นโยบายด้านที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างหลักประกัน ว่าชุมชนเมืองจะเป็นชุมชนที่น่าอยู่สำหรับประชากรส่วนใหญ่ และแม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้จะยังคงเป็นนโยบายด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันก็ตามแต่เมื่อเวลาผ่านไปที่อยู่อาศัยได้มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างลึกซึ้ง กว้างขวาง และมีความสำคัญยิ่งขึ้นเพราะมิใช่เพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเท่านั้น

2.2) เพื่อยกระดับความยุติธรรมความเท่าเทียมกัน และความมีเสถียรภาพทางสังคม การให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยเป็นหนทางเดียวที่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเรื่องรายได้ และการกระจายความมั่นคงในสังคมใดสังคมหนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย คือมุ่งลดความไม่เสมอภาค ความได้เปรียบเสียเปรียบจากการค้ากำไรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในกลุ่มชนชั้น ประกอบกับการที่รัฐจะต้องจัดให้มีนโยบายด้านสวัสดิการสังคม จึงเป็นที่ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ

2.3) การแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย หรือความล้มเหลวของกลไกตลาด นโยบายที่อยู่อาศัยสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน การลงทุนในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค และเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคและที่สำคัญคือ สามารถช่วยกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นของประชาชนได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ในทศวรรษที่ 70 (1970's) และ 80 (1980's) เมืองอุตสาหกรรมขนาด

ใหญ่ในยุโรปตะวันออกเริ่มประสบภาวะถอย รัฐบาลจึงได้กระตุ้นให้คนงานนับล้านเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และหนึ่งในมาตรการที่สำคัญ คือการพัฒนาบ้านราคาถูกในเมืองปารีสให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ในหลายประเทศครอบครัวที่ก่อสร้างตัวใหม่ มักประสบกับความยากลำบากในการมีบ้านเป็นของตนเองครอบครัวเหล่านี้มีอาจแม้กระทั่งซื้อบ้านราคาถูกที่สุดได้ ทางเลือกที่ปฏิบัติได้แก่ การยั้งคงอาศัยอยู่กับครอบครัวพ่อแม่ หรือสร้างบ้านในพื้นที่ ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ ขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชุมชนเมืองต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้ชัดว่าตลาดที่อยู่อาศัยกับ ตลาดแรงงาน มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก การให้อุดหนุนของรัฐนับได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มอุปทาน ที่อยู่อาศัยในราคาที่หาซื้อได้ในเมือง ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกคืออะไรเป็นข้อจำกัดในการซื้อ หรือการมีบ้านของคนทั่วไปก่อนที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

2.4) การกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยนโยบายที่อยู่อาศัย โดยปกติภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง จะให้ความสนใจนโยบายที่อยู่อาศัยอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมก่อสร้างใช้แรงงานจำนวนมาก ดังนั้น การกระตุ้นภาคการผลิตที่อยู่อาศัยจึงเป็นการสร้างงานให้เพิ่มขึ้น และยังส่งผลต่อธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ ด้วย เช่น อุตสาหกรรม ผลิตวัสดุก่อสร้าง การตกแต่งและภูมิสถาปัตย์ เป็นต้น และอุตสาหกรรมก่อสร้างมีส่วนกระทบต่อระบบของประเทศระหว่าง 10-15% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในช่วงระบบเศรษฐกิจถดถอยนั้น รัฐบาลมักเห็นว่าการกระตุ้นอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะกระตุ้นให้เกิดการผลิต และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้กลับคืนมารัฐบาลในยุคต้นๆ ของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจถือว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้าม หากอุตสาหกรรมก่อสร้างมีความร้อนแรงเกินไปก็อาจส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินได้เช่นกัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540

3) ประเภท หรือวิธีต่างๆ ในการอุดหนุน²²

3.1) อุดหนุนหน่วยงานผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนต่ำลง ได้แก่

- อุดหนุนค่าก่อสร้างหรือค่าพัฒนาสาธารณูปโภค
- อุดหนุนค่าแรง วัสดุ การจัดการ ค่าบริการชุมชน
- ให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาต่ำไปก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- แบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

3.2) ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อหรือผู้เช่าที่อยู่อาศัย ได้แก่

- ให้เงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัย

²² การเคหะแห่งชาติ โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2548).

- รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าในอัตราค่าเช่าต่ำ
- จ่ายเงินช่วยค่าเช่าที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- ให้ค่าไฟฟ้า น้ำประปาฟรี หรือคิดในอัตราต่ำ

3.3) อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ ได้แก่

- รัฐอุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ค่าก่อสร้าง
- อุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย
- ค่าประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย
- ผ่อนผันหรือลดหย่อนสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหา
- ระวังหรือการบังคับจำนอง

3.4) ผ่านระบบภาษี

- กำหนดอัตราภาษีในอัตราลดลงในการซื้อขายที่อยู่อาศัย
- ลดอัตราภาษีโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- นำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยมาหักภาษีได้
- กำหนดเพดานภาษีต่ำสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้สูงอายุ

3.5) ควบคุมค่าเช่า ในบางประเทศรัฐควบคุมการกำหนดหรือการขึ้นค่าเช่าบ้าน

4) การเลือกวิธีการอุดหนุน²³ การแทรกแซงของรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยมีหลายรูปแบบในทางทฤษฎีสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือระบบตลาดเสรี ระบบนี้ภาครัฐจะมีบทบาทน้อยที่สุดรัฐเป็นเพียงผู้บัญญัติกฎหมายและการบริหารระเบียบราชการเพื่อกับดูแลตลาดที่อยู่อาศัยเท่านั้น และระบบสังคมนิยม ระบบนี้ภาครัฐจะเข้ามาควบคุมตลาดอย่างสมบูรณ์ทั้งการวางแผนและการดำเนินงาน

ก่อนจะเลือกวิธีการอุดหนุนที่อยู่อาศัยนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงผลดังนี้²⁴

4.1) ประสิทธิภาพ การจะอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน การอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการอุดหนุน หากหน่วยงานการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจะสูง การอุดหนุนสินเชื่อผ่านหน่วยงานของรัฐอาจจะเกิดหนี้เสียสูงโดยสังเกตไม่ได้ในตอนแรก ปกติรัฐจะเป็นผู้ดูแลความเสี่ยงทางเครดิตที่มีปัญหาเพราะรัฐไม่สามารถเข้มงวดเท่าเอกชน

²³ UITERMARK, *Gentrification as a Governmental Strategy: Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet*.

²⁴ การเคหะแห่งชาติ โครงการวิจัยเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร.

4.2) ความคุ้มค่า จำนวนเงินอุดหนุนนั้นคุ้มค่าเสียโอกาส (Opportunity Costs) ในการนำไปใช้ทางอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาเปรียบต้นทุนและผลได้ทุกๆ ด้านรวมกัน หรือในสายตาผู้รับการอุดหนุนมูลค่าที่ได้รับเท่ากัน น้อยกว่า หรือมากกว่ามูลค่าเงินอุดหนุนที่รัฐจ่าย

4.3) การบิดเบือนตลาด การอุดหนุนมีผลหรือไม่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายของผู้ได้รับในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เนื่องจากการซื้อที่อยู่อาศัยอาจจะต้องตัดรายจ่ายด้านอื่น หรือจำนวนราคาและคุณภาพของตลาดที่อยู่อาศัยได้รับผลกระทบอย่างไรจากการอุดหนุน หรือการอุดหนุนมีเงื่อนไขในการขายต่อหรือการย้ายที่อยู่ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้รับการอุดหนุนในการย้ายงานในตลาดแรงงานหรือไม่ (Obstacle to Labor Mobility)

5. การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย²⁵ เป็นการอุดหนุนการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลที่ผ่านมาพอจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ หลัก ดังนี้

5.1) การอุดหนุนการจัดการที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนตลอดมาทางด้านการเงิน ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

ตารางที่ 2 แนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525	แผนงานปี 2546-2550
<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท</p> <p>-ประเภท ก. (ไม่เกิน1,500) รัฐอุดหนุน 100% ของเงินลงทุน</p> <p>-ประเภท ข. (1,500-3,000) รัฐอุดหนุน 50% ของเงินลงทุน</p> <p>-ประเภท ค. (3,000-5,000) รัฐไม่อุดหนุน</p>	<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ไม่เกิน 2,500บาท</p> <p>- อาคารเช่าอุดหนุน 100 %</p> <p>- site & services อุดหนุนเฉพาะสาธารณูปโภคหน่วยละ 42,000 บาท</p> <p>- ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอุดหนุนหน่วยละ 5,000 บาท</p>	<p><u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000บาท</p> <p>- อุดหนุนในส่วนของต้นทุนค่าพัฒนาสาธารณูปโภคประมาณไม่เกิน80,000 บาทต่อหน่วย</p> <p>- รัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปการส่วนกลาง 5-10 ล้านบาท</p>

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ (2548)

5.2) การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในระดับราคา ไม่เกิน 600,000 บาท โดยได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นเวลาสูงสุดถึง 8 ปี การนำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยไปลดหย่อนการชำระภาษีเงินได้ จากการศึกษาบทบาทการเคหะแห่งชาติและ

²⁵ Ibid.

ภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติได้เสนอแนวทางการอุดหนุนที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยจากภาครัฐ ดังนี้

- อุดหนุนโดยตรงต่อโครงการ (Project Subsidy) ซึ่งอุดหนุนโดยตรงต่อโครงการที่จัดสร้างซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เป็นผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัย เช่น อุดหนุนระบบสาธารณูปโภค การอุดหนุนการสร้างโครงการโดยตรง

- ระบบคูปอง (Coupon) เป็นการอุดหนุนโดยผ่านระบบการใช้คูปองกระจายให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อนำไปเป็นส่วนลดให้การเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยจากภาครัฐเอกชนหรือรัฐได้อีกต่อหนึ่ง

- ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นกระบวนการที่ยกเว้น หรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิตหรือซื้อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

- อุดหนุนด้านต้นทุนเงินกู้หรือดอกเบี้ย เป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคในการจัดหาเงินกู้ต้นทุนต่ำ หรือลดภาระดอกเบี้ยโดยจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งดอกเบี้ยจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยทั่วไปของสถาบันการเงิน

2.2.2 แนวทางการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย (Housing Policy Guidelines)

เป็นการพัฒนาในกระบวนการของการเป็นเมืองจึงต้องศึกษาเพื่อวางแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในขณะนั้นและคาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและกำหนดขอบเขตเพื่อดำเนินการตามแผนงานที่นโยบายกำหนดโดยต้องศึกษาสาเหตุของปัญหา เช่น สาเหตุการเพิ่มของประชากรต้องศึกษาในทุกมิติปัจจัยที่ส่งผลกับนโยบายมีหลายส่วนโดยต้องแยกพิจารณา เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระบบการเงินที่เกี่ยวข้อง ระบบตลาดและการครอบครองที่ดิน

2.2.3 แนวทางเสนอแนะในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย²⁶ หน่วยงานระดับนานาชาติหลายหน่วยงาน ได้จัดทำแนวทางเสนอแนะ Guidelines ในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย ประเทศกำลังพัฒนา สามารถประมวลผลได้ดังนี้

1. หลักการนโยบายที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยเป็นทรัพย์สินที่จะถ่ายทอดไปยังอนุชนรุ่นหลัง แนวคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยมีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมหลายเรื่อง ที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจ เป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ต้องผนวกนโยบายที่อยู่อาศัยไว้ในนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายการกระจายประชากรลงไปในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์

²⁶ กุณฑลทิพย์ พาณิชย์ศักดิ์, เอกสารคำสอนวิชา นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านเคหะพัฒนาการและอสังหาริมทรัพย์(ภาควิชาเคหะการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

2. องค์ประกอบของนโยบายที่อยู่อาศัย นโยบายจัดให้มีที่อยู่อาศัย มี 2 ส่วน คือ 1) การจัดให้มีที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ 2) การฟื้นฟูรักษาที่อยู่อาศัยที่มีอยู่เดิม ประกอบด้วย

- นโยบายที่ดิน
- ระบบการเงินเคหการ และการอุดหนุน
- ต้นทุนการพัฒนาที่ดิน และการก่อสร้าง
- ระบบ วิธีการและเทคนิคการก่อสร้าง
- การกระจาย และ ส่งผ่านที่อยู่อาศัย
- การจัดการ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์²⁷ ได้ศึกษา 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย ซึ่งกล่าวถึงภาพรวมดำเนินการของการเคหะแห่งชาติประเทศไทย 3 ทศวรรษ ได้รวบรวมนโยบายรัฐบาล บริบทแวดล้อม แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในช่วง 3 ทศวรรษ มีการศึกษาการนำนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติ และผลการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ และมีการศึกษาข้อดีข้อจำกัดของการเคหะแห่งชาติในช่วง 3 ทศวรรษ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์²⁸ ได้ศึกษาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย โดยกล่าวถึงรูปแบบการจัดการองค์การด้านที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และมาเลเซีย รวมถึงศึกษารูปแบบองค์การในประเทศไทยที่บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ และเครื่องมือที่ใช้สำหรับการดำเนินงานเพื่อเป็นกรณีตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาเมือง ปัญหาที่อยู่อาศัยมีรากฐานมาจากการที่ที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม การขาดเอกภาพในการดำเนินงานขององค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยตามมา ดังนั้น องค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่มีความเหมาะสม จะต้องเป็นองค์การที่สามารถจัดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้ โดยได้เสนอรูปแบบองค์การ เป็น 5 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบที่ 1 การปรับปรุงองค์การเดิม โดยปรับเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่ให้ชัดเจน 2) รูปแบบที่ 2 จัดตั้งองค์การใหม่เป็นกระทรวง ซึ่งต้องมีขอบเขตภาระหน้าที่ครอบคลุมการดำเนินการด้านพัฒนา

²⁷ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย.

²⁸ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, การศึกษาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย(กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

เมือง โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน พัฒนาเมือง ทั้งในส่วนของงานด้านการวางผังเมือง การกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 3) รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมฐานข้อมูลเคหการทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง 4) รูปแบบที่ 4 องค์การมหาชน โดยกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ส่วนผู้มีรายได้ปานกลางและสูง ให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ดูแล และ 5) รูปแบบที่ 5 องค์การพัฒนาเมือง ทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย ซึ่งองค์การลักษณะนี้จะสามารถจัดตั้งได้ง่าย เป็นการประหยัดงบประมาณในภาพรวม

การเคหะแห่งชาติ²⁹ ได้ศึกษา โครงการศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยระยะที่ 2 ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การที่จะดำเนินการพัฒนางานด้านที่อยู่อาศัยของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืน และเป็นรูปธรรมในระยะยาวได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการบริหารจัดการที่เหมาะสม คือ ควรมีการจัดตั้งองค์การระดับชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย และนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ ให้มีปริมาณพอเพียงและมีคุณภาพเหมาะสมตามความต้องการของประชาชน ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีองค์ประกอบร่วมกันจากภาครัฐ และเอกชน โดยได้เสนอรูปแบบของคณะกรรมการ 4 แบบ คือ

แบบที่ 1 นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการระดับปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ จำนวน 11 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน จำนวน 6 คน รวม 17 คน โดยคณะกรรมการมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง จากหน่วยงานที่กำหนด

แบบที่ 2 รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่แต่งตั้งจากสาขาวิชาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยจากภาคเอกชน รวม 15 คน

แบบที่ 3 เป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากภาคต่างๆ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน จำนวน 11 คน

แบบที่ 4 เป็นองค์การอิสระ มีรูปแบบคล้ายกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจะตัดสินใจเลือกรูปแบบใดนั้น เป็นดุลยพินิจของรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยฯ มีความเห็นสนับสนุน รูปแบบที่ 1 ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์อำนาจ

²⁹ การเคหะแห่งชาติ, โครงการศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติระยะที่ 2(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2548).

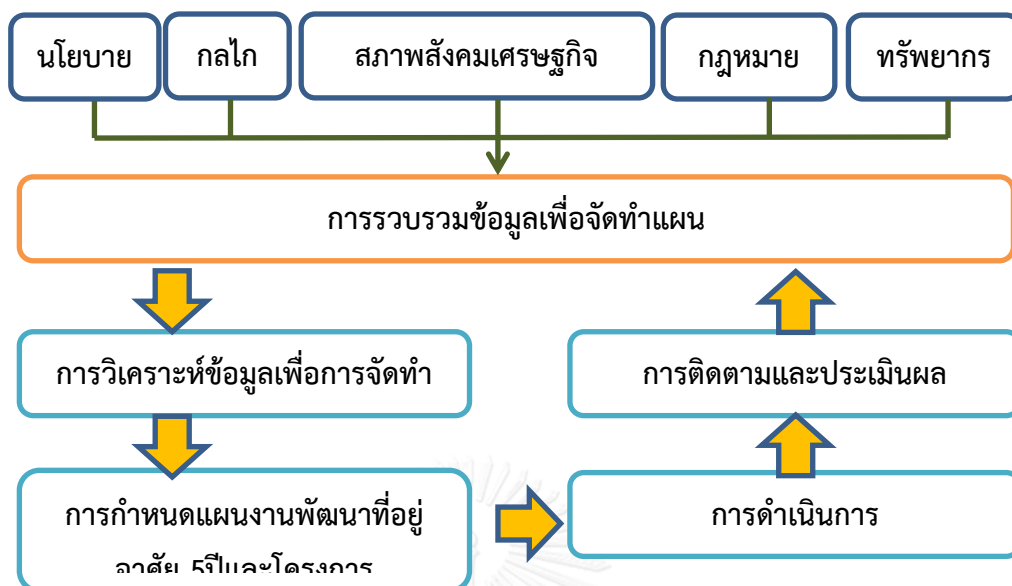
เพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็วและคล่องตัว แต่ที่มาของคณะกรรมการควรมีการพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แทนการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการมีโครงสร้างเป็นแบบผสมผสานระหว่างระบบราชการเดิม Traditional Bureaucracy กับแบบผู้เชี่ยวชาญ ในลักษณะที่เป็นระบบราชการแบบมืออาชีพ (Professional Bureaucracy) ประเด็นที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงาน คือ คณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ จะทำหน้าที่พิจารณาวาระสำคัญในระดับนโยบาย และกำกับประสานงานให้มีการปฏิบัติตามกรอบแนวทางที่ตกลงไว้ โดยมีคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามภารกิจเฉพาะ (Function) ในแต่ละด้าน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในด้านนั้นๆ มีความหลากหลายตามวิชาชีพ เป็นฝ่ายรับฟังข้อเท็จจริงและรองรับปัญหาตลอดจนเสนอแนวทางต่อคณะกรรมการ

The American Planning Association³⁰ กล่าวว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ คือ 1) มีการจัดทำรายการข้อมูลของจำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ (Housing inventories) 2) มีการคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัย 3) มีการวิเคราะห์ตลาดที่อยู่อาศัย 4) มีเป้าประสงค์และประชากรกลุ่มเป้าหมาย 5) มีการวิเคราะห์กลยุทธ์ 6) มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ และ 7) มีประเด็น หรือ ปัญหาที่สำคัญต้องการแก้ไข (Emerging issue)

สุขุมภรณ์ จงภักดี³¹ ได้กล่าวถึงกระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ไว้ดังนี้ กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย เริ่มจากการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ นโยบายรัฐบาล กลไกต่างๆ สภาพเศรษฐกิจและสังคม กฎหมาย และทรัพยากร จากนั้น ทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และกำหนดเป็นแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย 5 ปีและโครงการที่เกี่ยวข้อง เมื่อนำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยไปดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จะมีการติดตามและประเมินผลดำเนินการเป็นขั้นตอนสุดท้าย ดังแสดงเป็นขั้นตอนในภาพที่ 3

³⁰ The American Planning Association, *Planning and Urban Design Standards*(2006).

³¹ สุขุมภรณ์ จงภักดี, เอกสารประกอบการบรรยาย นโยบายและองค์การในการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2557).

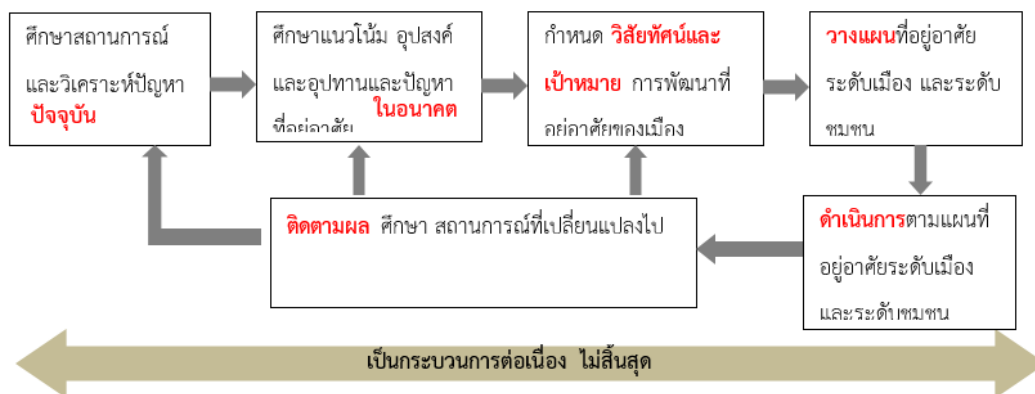


ภาพที่ 3 กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ที่มา: สุขุมารมณ์ จงภักดี, 2557.

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์³² ได้ศึกษาองค์กรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย โดยกล่าวถึงกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยว่า ในการวางแผนด้านที่อยู่อาศัย ต้องมีการศึกษาที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Housing Stock) แนวทางในการทำนุบำรุงที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในสภาพที่ดี และต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งงานประเภทต่างๆ กับการเกิดความต้องการที่อยู่อาศัย (Job/housing balance) ทั้งด้านจำนวนและทำเลที่ตั้ง เพื่อให้สามารถคาดการณ์ในอนาคตได้ว่า ในกรณีที่เกิดแหล่งงานขึ้นแห่งหนึ่งจะก่อให้เกิดที่อยู่อาศัยประเภทใด จำนวนเท่าไร และมีที่ตั้งห่างจากแหล่งงานนั้นเท่าไร ดังแสดงเป็นขั้นตอนในภาพที่ 4

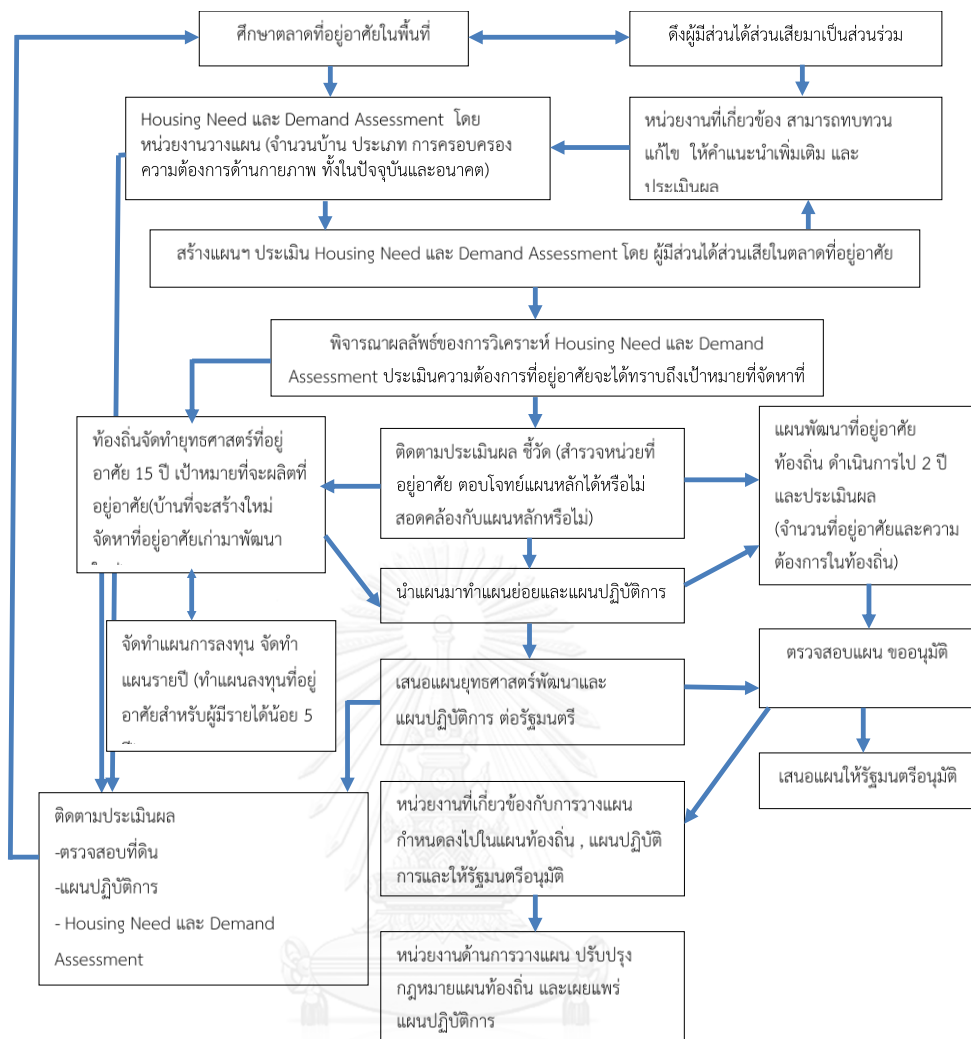
³² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, การศึกษาองค์กรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย.



ภาพที่ 4 กระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัย
ที่มา: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2554.

The Scottish Government³³ ได้ศึกษาการวางแผนยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยสำหรับท้องถิ่น โดยกล่าวถึงกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยว่า ขั้นแรกศึกษาตลาดที่อยู่อาศัยในพื้นที่และดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาเป็นส่วนร่วม ซึ่งหน่วยงานวางแผนศึกษา Housing Need และ Demand Assessment (จำนวนบ้าน ประเภท การครอบครอง ความต้องการด้านกายภาพ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถทบทวน แก้ไข ให้คำแนะนำเพิ่มเติม และประเมินผล สร้างแผนฯ ประเมิน Housing Need และ Demand Assessment โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดที่อยู่อาศัย จากนั้นให้ท้องถิ่นจัดทำยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัย 15 ปี เป้าหมายที่จะผลิตที่อยู่อาศัย (บ้านที่จะสร้างใหม่ จัดหาที่อยู่อาศัยเก่ามาพัฒนาใหม่) ติดตามประเมินผล ชีววัด (สำรวจหน่วยที่อยู่อาศัย ตอบโจทย์แผนหลักได้หรือไม่ สอดคล้องกับแผนหลักหรือไม่) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยท้องถิ่นที่ดำเนินการไป 2 ปี ให้ประเมินผล (จำนวนที่อยู่อาศัยและความต้องการในท้องถิ่น) นำแผนมาทำแผนย่อยและแผนปฏิบัติการ เสนอแผนยุทธศาสตร์พัฒนาและแผนปฏิบัติการต่อรัฐมนตรี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน กำหนดลงไปในพื้นที่ท้องถิ่น แผนปฏิบัติการและให้รัฐมนตรีอนุมัติ ขั้นตอนสุดท้ายหน่วยงานด้านการวางแผน จะปรับปรุงกฎหมายแผนท้องถิ่น และเผยแพร่แผนปฏิบัติการ ดังแสดงเป็นขั้นตอนในภาพที่ 5

³³ <http://www.gov.scot/Topics/Built-Environment/regeneration/pir/learningnetworks/HousingManagement/Publications/ALPPlanningforLHS>.



ภาพที่ 5 กระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น โดย The Scottish Government³⁴

จากแนวคิดที่ได้จากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีความสำคัญต่อการตอบสนองนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทสู่

³⁴ Ibid.

ภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง จึงมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ซึ่งภาครัฐ ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2516 โดยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ามาตรการแก้ไขของภาครัฐยังมีข้อจำกัดในหลายมิติ และไม่มีทิศทางหรือแผนที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างจริงจัง ดังนั้น การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จะช่วยให้เห็นถึงขั้นตอน วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปแนวความคิดของแต่ละทฤษฎี ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปแนวความคิด/ ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิด/ทฤษฎีที่ใช้	นโยบายสาธารณะ			นโยบายการวางแผน			ผู้วิจัย
	Lasswell	สมบัติ	จุมพล	Stephen	David	Duncan	
องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ	✓	✓	✓				✓
กระบวนการนโยบายสาธารณะ		✓	✓				✓
องค์ประกอบของแผน		✓					✓
กระบวนการวางแผน		✓		✓	✓	✓	✓
การนำแผนไปปฏิบัติ				✓	✓	✓	✓

จากตารางที่ 3 ผู้วิจัยได้นำแนวคิดและทฤษฎีของนโยบายสาธารณะมาประยุกต์ร่วมกับนโยบายการวางแผน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งจะเห็นว่า Lasswell, สมบัติ อารังธัญวงศ์ และจุมพล หนิมพานิช ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา (Problem Identification / Analysis)
- 2) ขั้นตอนการก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation)
- 3) ขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย (Policy Legitimizing/ Adoption)
- 4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Application / Implementation)
- 5) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการวางแผนของ David and William และ Duncan ซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

- 1) การศึกษาสภาพปัญหาและการพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

- 2) การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน
- 3) การกำหนดวัตถุประสงค์
- 4) การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน
- 5) การปฏิบัติตามแผน
- 6) การประเมินผลและการปรับปรุงแผน

ขณะที่กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ของสุขุมภรณ์ จงภักดี ซึ่งได้กล่าวถึง กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ
- 2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน
- 3) การกำหนดเป็นแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย 5 ปีและโครงการที่เกี่ยวข้อง
- 4) การดำเนินการ
- 5) การติดตามและประเมินผลดำเนินการ

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ จึงกำหนดกระบวนการ หรือวิธีการจัดทำแผน เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน เป็นขั้นตอนรวบรวมปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และ ศักยภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาในประเด็น ดังนี้

- 1.1) การศึกษาสถานการณ์ภาพรวมของเศรษฐกิจและสังคม
- 1.2) การศึกษาภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัย
- 1.3) การศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัย

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน เป็นขั้นตอนวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และกำหนดโครงสร้างของการวางแผน ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาในประเด็น ดังนี้

- 2.1) การวิเคราะห์การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
- 2.2) การวิเคราะห์การประมาณการผลิตที่อยู่อาศัย
- 2.3) การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2.4) การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผน/ นโยบายของรัฐบาล

3) การกำหนดแผน เป็นขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจเลือกแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาในประเด็น ดังนี้

- 3.1) กำหนดวัตถุประสงค์
- 3.2) กำหนดเป้าหมายของแผน

4) การดำเนินการตามแผน เป็นขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาในประเด็น

ดังนี้

ลำดับ	วิธีการจัดทำแผน	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง							
		UITERMARK	นโยบายที่อยู่	นโยบายที่อยู่	American Planning Association	สมาคมการณ์	คณะ	Scottish	ผู้วิจัย
	อาศัย								
	วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯ ชาติ					✓			✓
	วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯ รัฐบาล		✓	✓		✓			✓
3	การกำหนดแผน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	กำหนดวัตถุประสงค์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	กำหนดเป้าหมายของแผน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	การดำเนินการตามแผน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	ความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัย ในช่วงแผน			✓				✓	✓
	ความสามารถในการดำเนินงานตามแผน			✓		✓	✓	✓	✓
	สรุปปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน	✓			✓			✓	✓
5	การติดตามประเมินผล	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	มีการติดตามประเมินผลดำเนินการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

สำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้พิจารณาโดยอ้างอิงทฤษฎี จากกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ กระบวนการวางแผนของ David and William และกระบวนการวางแผนของ Duncan รวมถึงอ้างอิงงานวิจัยวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ American Planning Association วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของสมาคมการณ์ จงภักดี วิธีการจัดทำแผนของ Scottish Government ดังตารางที่ 5 เพื่อเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับงานวิจัย ดังนี้

1. การตั้งกลุ่มประชากรเป้าหมาย
2. การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ
3. การกำหนดประเภทโครงการ
4. การตั้งเป้าหมายการลงทุนและแหล่งเงินทุน

5. การกำหนดแผนการดำเนินโครงการ

ตารางที่ 5 การวิเคราะห์องค์ประกอบของแผนจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ	องค์ประกอบของแผน	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง							ผู้วิจัย
		UITERMARK	นโยบายที่อยู่	นโยบายที่อยู่	American Planning Association	สมาคม	คณะ	Scottish	
1	การตั้งกลุ่มประชากรเป้าหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	การกำหนดประเภทโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	การตั้งเป้าหมายการลงทุนและแหล่งเงินทุน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	การกำหนดแผนการดำเนินโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีรูปแบบของการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการศึกษา ดังนี้

1. วิธีการวิจัย
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล
5. การนำเสนอผลการวิจัย

3.1 วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ โดยแบ่งกรอบการวิจัยเป็น 4 กรอบ คือ การศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ การศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ สรุปทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต

3.1.1 การศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่

- 1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย แผนภารกิจหลัก แผนวิสาหกิจ แผนเอื้ออาทร แผนพลิกฟื้นองค์กร และแผนยุทธศาสตร์
- 2) บริบทแวดล้อม ประกอบด้วย สถานการณ์ทั่วไป สถานการณ์ที่อยู่อาศัย และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
- 3) นโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย และนโยบายรัฐบาล
- 4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย แผนการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป้าหมายการดำเนินการของแผน การจัดองค์กรของการเคหะแห่งชาติ และผลการดำเนินการตามแผน

การศึกษาวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่

1) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน การกำหนดแผน การดำเนินการตามแผน และการติดตามประเมินผลดำเนินการ

2) องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย กลุ่มประชากรเป้าหมาย เป้าหมายการดำเนินการ ประเภทโครงการ เป้าหมายการลงทุนและแหล่งเงินทุน และแผนการดำเนินการโครงการ

3.1.2 การศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

3.1.3 สรุปบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประเด็นที่ศึกษาจะถอดบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

3.1.4 เสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต ประเด็นที่ศึกษา จะเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 กรอบแนวคิดและตัวแปร

วัตถุประสงค์	ประเด็นที่ต้องศึกษา	ตัวแปร
1. เพื่อศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และศึกษาวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> • แผนภารกิจหลัก • แผนวิสาหกิจ • แผนเอื้ออาทร • แผนพลิกฟื้นองค์กร • แผนยุทธศาสตร์
	บริบทแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> • สถานการณ์ทั่วไป • สถานการณ์ที่อยู่อาศัย • การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
	นโยบายรัฐบาล	<ul style="list-style-type: none"> • แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ • นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย • นโยบายรัฐบาล

วัตถุประสงค์	ประเด็นที่ต้องศึกษา	ตัวแปร
	สถานการณ์ของการเคหะ แห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> • แผนการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย • เป้าหมายการดำเนินการของแผน • การจัดองค์กรของการเคหะแห่งชาติ • ผลการดำเนินการตามแผน
	วิธีการจัดทำแผน 	<ul style="list-style-type: none"> • การรวบรวมข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน • การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน • การกำหนดแผน • การดำเนินการตามแผน • การติดตามประเมินผลดำเนินการ
	องค์ประกอบของแผน 	<ul style="list-style-type: none"> • กลุ่มประชากรเป้าหมาย • เป้าหมายการดำเนินการ • ประเภทโครงการ • เป้าหมายการลงทุนและแหล่งเงินทุน • แผนการดำเนินการโครงการ
2.เพื่อศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	ข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	
3.เพื่อวิเคราะห์สรุปบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	ถอดบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	
4.เสนอแนวทางการจัดทำ	เสนอแนวทางการจัดทำ	

วัตถุประสงค์	ประเด็นที่ต้องศึกษา	ตัวแปร
แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต	

โดยการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 แบบ คือ

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

1.2 ข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

1.3 ถอดบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

1.4 เสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้วิจัยศึกษาเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย ข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้ได้บุคคลสำคัญ องค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเคหะแห่งชาติ นำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรจากการวิเคราะห์เอกสารที่ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ มาวิเคราะห์ว่าใครที่มีความเกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากที่สุด แล้วทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง ได้รายชื่อบุคคลสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติแผน ผู้ปฏิบัติงานที่นำแผนไปสู่การปฏิบัติ และบุคคลภายนอกที่มีส่วนร่วมในการอนุมัติแผนของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วง ดังนี้

การสัมภาษณ์ช่วงที่ 1 สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละช่วงแผน โดยแบ่งกลุ่มผู้สัมภาษณ์เป็น 3 กลุ่ม

1) ผู้บริหารที่ดูแลเกี่ยวกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละช่วงแผน ได้แก่

1.1 คุณปรีดี บุรณศิริ ตำแหน่ง อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

1.2 คุณรัศมี ไชยนันท์ ตำแหน่ง อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

2) ผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนที่อยู่อาศัยในแต่ละช่วงแผน

2.1 คุณสาวิตรี โสภณ ตำแหน่ง อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน

2.2 คุณสุขุมารณ์ จงภักดี ตำแหน่ง ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน

2.3 คุณต่อพงศ์ จำจด ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน

3) ผู้ปฏิบัติการที่นำแผนไปสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงแผน ได้แก่

3.1 ผู้อำนวยการฝ่ายก่อสร้าง

การสัมภาษณ์ช่วงที่ 2 สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่ รศ.มานพ พงศทัต ตำแหน่ง อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group) โดยในที่นี่ ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยพิจารณาจากผู้มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยได้คัดเลือกผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อประชุมแลกเปลี่ยนระดมความคิดในการวิเคราะห์และสรุปทเรียนในเรื่องพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ดังนี้

- 1) คุณรัศมี ไชยนันท์ ตำแหน่ง อติตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
- 2) คุณสุขุมล เตียประเสริฐ ตำแหน่ง อติตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
- 3) คุณจุฑาทกานัญญ์ ศิริไสยาสน์ ตำแหน่ง อติผู้อำนวยการฝ่ายบริหารทรัพย์สิน การเคหะแห่งชาติ
- 4) คุณเมษะกา เหมาคม ตำแหน่ง อติตรองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสร้างเครื่องมือตามกรอบแนวคิดในการวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง แบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เป็นคำถามที่เกี่ยวกับการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษา โดยผู้วิจัยได้ขอรับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สัมภาษณ์เชิงลึก (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก) จะมีคำถาม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 2 ในอนาคตที่การเคหะชาติจะทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป จะสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่

2. ประเด็นการสนทนสำหรับการประชุมกลุ่ม (Focus Group) เป็นคำถามที่เกี่ยวกับการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยผู้วิจัยได้ขอรับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา

ประเด็นการสนทนาสำหรับการประชุมกลุ่ม (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก) จะมีคำถาม 5 ประเด็น คือ

2.1 วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

2.2 ในอนาคตที่การเคหะชาติจะทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป จะสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่

2.3 ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในแต่ละยุค

2.4 ข้อเสนอแนะวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

2.5 บทเรียนของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้เก็บรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1) หนังสือ รายงานและเอกสารที่เผยแพร่ทั่วไป

- | | |
|---------------------------------------|---------------|
| 1.1) รายงานงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | จำนวน 2 ฉบับ |
| 1.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | จำนวน 10 ฉบับ |
| 1.3) รายงานผลการดำเนินงาน | จำนวน 1 ฉบับ |
| 1.4) รายงานประจำปี | จำนวน 40 ฉบับ |
| 1.5) วารสาร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | จำนวน 3 ฉบับ |

2) เอกสารภายในของการเคหะแห่งชาติ

- | | |
|--|--------------|
| 2.1 แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ | จำนวน 7 ฉบับ |
| 2.2 รายงานและเอกสาร ที่ใช้ในการดำเนินงานภายในการเคหะแห่งชาติ | |

3) แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการจัดประชุมกลุ่มตอบตามประเด็นที่ได้มีการกำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลทันที

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน คือ การวิเคราะห์วิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ และสรุปทริเียนและเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต ซึ่งจะพิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ เช่น

- 1) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยสร้างข้อมูลเป็นข้อสรุปชั่วคราวและเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยต่างๆ เพื่อแสดงความสัมพันธ์และนำไปสู่ข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้น
- 2) การวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative Analysis) โดยการเปรียบเทียบจากความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูล
- 3) จากข้อมูลทั้งหมดประมวลสรุปผลจากแบบสัมภาษณ์เป็นหลัก และใช้ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย

3.5 การนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัย จะเสนอในลักษณะเชิงพรรณนา และพรรณนาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

- 1) สรุปแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และสรุปวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
- 2) สรุปข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
- 3) สรุปทริเียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
- 4) เสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 7 ระเบียบวิธีวิจัย

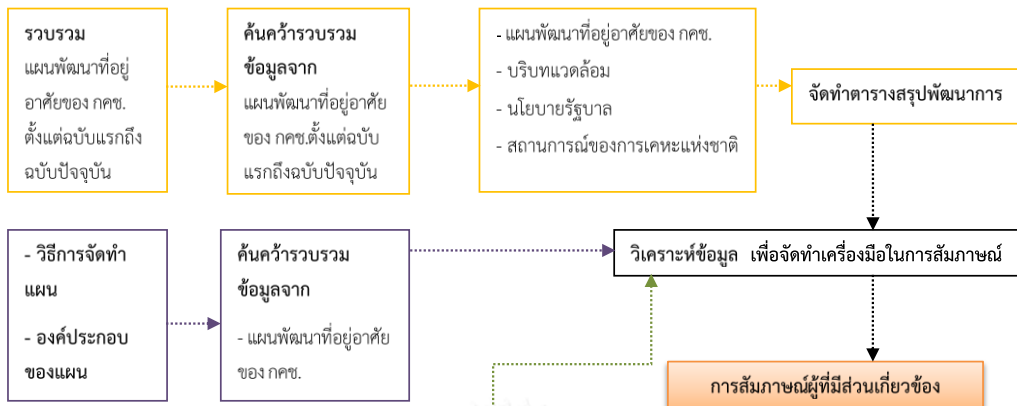
วัตถุประสงค์	ประเด็นที่ ต้องการศึกษา	วิธีวิจัย	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
1. เพื่อรวบรวม แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึง ฉบับปัจจุบัน	1. แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยของการ เคหะแห่งชาติ	-การวิจัยเอกสาร (documentary Research)	-แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยของการเคหะ แห่งชาติ -รายงานประจำปี	1.1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ การเคหะแห่งชาติ 7 เล่ม 1.2 รายงานประจำปี 40 เล่ม
และศึกษาวิธีการ จัดทำและ องค์ประกอบของ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ของการเคหะแห่งชาติ	1. วิธีการจัดทำ แผน 2. องค์ประกอบ ของแผน	-การวิจัยเอกสาร (documentary research) - การสัมภาษณ์ พนักงาน การ เคหะแห่งชาติ	1. ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับ แผน 2. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำแผนในแต่ ละช่วงแผน 3. ผู้ปฏิบัติการ เกี่ยวกับการนำแผน ไปสู่การปฏิบัติ	1. คุณปรีดี บุณศิริ (อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ) 2. คุณภาวิณี ธีรสวัสดิ์ (อดีตรองผู้ว่าการการเคหะ แห่งชาติ) 3. คุณสุขมาภรณ์ จงภักดี (รองผู้อำนวยการฝ่าย นโยบายและแผน การเคหะ แห่งชาติ) 4. คุณต่อพงศ์ จำจด (รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบาย และแผนการเคหะแห่งชาติ)
2.เพื่อศึกษาข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยของการเคหะ แห่งชาติ	1. ข้อดี ข้อจำกัด ของวิธีการจัดทำ แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยของการ เคหะแห่งชาติ	- การสัมภาษณ์ -การประชุม ระดมสมอง (Focus Group) เพื่อประมวล ผลการวิจัย	4.1 ผู้บริหารที่ เกี่ยวกับแผน 4.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำแผนในแต่ ละช่วงแผน 4.3 ผู้ปฏิบัติการ เกี่ยวกับการนำแผน ไปสู่การปฏิบัติ	1. คุณรัศมี ไชยนันท์ (อดีตรองผู้ว่าการการเคหะ แห่งชาติ) 2. คุณสุขมาล เตียประเสริฐ (อดีตรองผู้ว่าการการเคหะ แห่งชาติ) 3. คุณจุฑาทาญจน์ ศิริไสยาสน์ (อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ทรัพย์สิน การเคหะแห่งชาติ) 4. คุณเมณะกา เหมาคม (อดีตรองผู้อำนวยการฝ่าย นโยบายและแผน การเคหะ แห่งชาติ)

วัตถุประสงค์	ประเด็นที่ ต้องการศึกษา	วิธีวิจัย	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
4.เพื่อวิเคราะห์สรุบบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	1. ถอดบทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	- การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก	1.ผู้ที่อนุมัติแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	1.รศ.มานพ พงศทัต (อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
4.เสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	1.เสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	-การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก	1.ผู้ที่อนุมัติแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	1.รศ.มานพ พงศทัต (อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

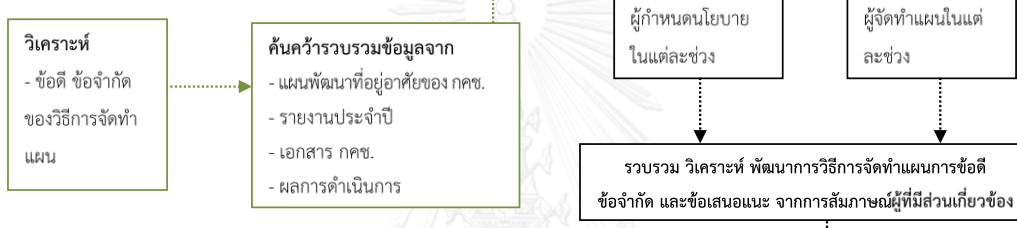


3.6 ขั้นตอนการวิจัย

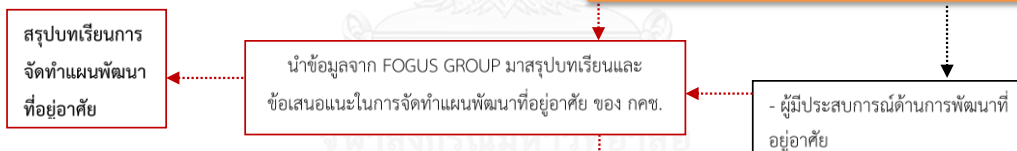
วัตถุประสงค์ที่ 1



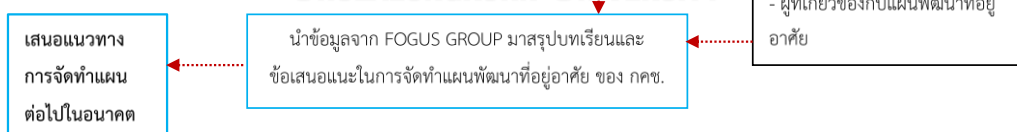
วัตถุประสงค์ที่ 2



วัตถุประสงค์ที่ 3



วัตถุประสงค์ที่ 4



ภาพที่ 6 ขั้นตอนการวิจัย

3.7 ระยะเวลาในการวิจัย

ที่	งาน	พ.ย.	ธ.ค.	ธ.ค.	ม.ค.	ม.ค.	ก.พ.	ก.พ.	มี.ค.	มี.ค.	เม.ย.	เม.ย.	พ.ค.	พ.ค.	มิ.ย.	มิ.ย.	ก.ค.
		พ.ย.	ธ.ค.	ธ.ค.	ม.ค.	ม.ค.	ก.พ.	ก.พ.	มี.ค.	มี.ค.	เม.ย.	เม.ย.	พ.ค.	พ.ค.	มิ.ย.	มิ.ย.	ก.ค.
1	เก็บข้อมูล																
	1.1 ศึกษาค้นคว้างานวิจัยและเอกสาร																
	1.2 สรุปรูปการค้นคว้าทำแผนปฏิบัติการ พัฒนาการ																
	สอบวิทยานิพนธ์																
2	วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร																
3	จัดทำเรื่องมือในการสัมภาษณ์																
4	สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง																
5	วิเคราะห์ สรุป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์																
6	จัดทำเรื่องมือในการทำประชุมกลุ่ม																
7	จัดทำประชุมกลุ่ม																
8	วิเคราะห์ สรุป ข้อมูลจากการประชุมกลุ่ม																
9	จัดทำเรื่องมือในการสัมภาษณ์																
10	สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ แผน																
11	วิเคราะห์ สรุป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์																
12	นำข้อมูลมาสรุปเปรียบเทียบข้อเสนอแนะ																
12	จัดทำรูปเล่มวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์																
13	เตรียมข้อมูลเพื่อไปเสนอ																
14	นำเสนอหาทุนวิจัย																
15	สอบวิทยานิพนธ์																

3.8 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. เนื่องจากระยะเวลากว่า 40 ปี ที่ผ่านมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานจึงส่งผลให้ข้อมูล หนังสือ เอกสาร ต่างๆ อยู่อย่างกระจัดกระจาย บางส่วนสูญหายทำให้ยากแก่การสืบค้นข้อมูล
2. ในการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทที่สำคัญของการเคหะแห่งชาติ อาจสัมภาษณ์ได้ไม่ครบถ้วนและสามารถจํารายละเอียดของวิธีการจัดทำแผนฯไม่ได้ทั้งหมด

บทที่ 4

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

การรวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ได้ทำการศึกษารวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่

- 1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย แผนภารกิจหลัก แผนวิสาหกิจ แผนเอื้ออาทร แผนพลิกฟื้นองค์กร และแผนยุทธศาสตร์
- 2) บริบทแวดล้อม ประกอบด้วย สถานการณ์ทั่วไป สถานการณ์ที่อยู่อาศัย และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
- 3) นโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย และนโยบายรัฐบาล
- 4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย แผนการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป้าหมายการดำเนินการของแผน การจัดองค์กรของการเคหะแห่งชาติ และผลการดำเนินการตามแผน

4.1 การแบ่งยุควิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีเคหะ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย¹

จากการรวบรวมเอกสารพบว่า ในช่วงระยะเวลาแรกของการดำเนินงานนั้น คือจากปี พ.ศ. 2516-2518 การเคหะแห่งชาติดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่เป็นภาระรับโอนมา โดยการรับดูแลชุมชนในโครงการอาคารสงเคราะห์ต่างๆ ที่มีอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2518 การเคหะแห่งชาติได้เริ่มศึกษาและวางแผนงานของการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 -2558 ทั้งหมดจำนวน 7 แผน ซึ่งจะดำเนินการตาม

¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย(กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

นโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 จนถึงฉบับที่ 11

ทั้งนี้ สามารถแบ่งวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ออกได้เป็น 4 ยุค ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาจากรูปแบบวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะที่มีวิธีการจัดทำในรูปแบบเดียวกัน และพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่คล้ายกัน ดังนี้

ยุคที่ 1 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ.2519-2525 เป็นยุคที่การเคหะแห่งชาติได้มีวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายแบบใช้นโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

ยุคที่ 2 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ.2525-2544 เป็นยุคที่การเคหะแห่งชาติได้มีวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล และจัดทำแผนฯ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ การเคหะแห่งชาติยังได้จัดทำแผนวิสาหกิจและแผนลงทุน เพื่อใช้ในการบริหารองค์กรในภาพรวมด้วย และมี World Bank เข้ามาช่วยในด้านเงินลงทุน ซึ่งนำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ แผนฯจึงครอบคลุมกลุ่มรายได้น้อยและรายได้ปานกลางหลายระดับ นอกจากนี้ยังมีการเริ่มจัดทำแผนวิสาหกิจระดับองค์กรควบคู่กันด้วย

ยุคที่ 3 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ.2545-2554 เป็นยุคที่การเคหะแห่งชาติได้มีวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติ ยังทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล และจัดทำแผนภารกิจหลักเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายแบบใช้นโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) ได้แก่ แผนโครงการเอื้ออาทร เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

ยุคที่ 4 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ.2555-2559 เป็นยุคที่การเคหะแห่งชาติได้มีวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยจัดทำเป็นแผนพลิกฟื้นองค์กร และแผนยุทธศาสตร์ เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเกิดวิกฤตทางการเงิน ทำให้ต้องมีการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร ซึ่งเป็นแผนเฉพาะกิจ เพื่อเร่งให้องค์กรกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ การเคหะแห่งชาติได้เปลี่ยนชื่อแผนวิสาหกิจ เป็นแผนยุทธศาสตร์แทน ไม่มีการจัดทำแผนการลงทุน (แผนงานโครงการ 5 ปี) โดยเปลี่ยนเป็นการจัดทำแผนงานปีต่อปี และอยู่ระหว่างการวางแผนการลงทุนระยะยาว (5-10 ปี) ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 การแบ่งยุควิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จำนวน 4 ยุค

ยุคที่ 1		ยุคที่ 2				ยุคที่ 3		ยุคที่ 4
ฉบับ 3	ฉบับ 4	ฉบับ 5	ฉบับ 6	ฉบับ 7	ฉบับ 8	ฉบับ 9	ฉบับ 10	ฉบับ 11
2515 - 2519	2520 - 2524	2525 - 2529	2530 - 2534	2535 - 2539	2540 - 2544	2545 - 2549	2550 - 2554	2555 - 2559
<ul style="list-style-type: none"> ยุคเริ่มก่อตั้ง กคช. จัดทำ แผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย 		<ul style="list-style-type: none"> กคช. ได้รับความรู้ตามหลักวิชาการจาก ธนาคารโลก (World Bank) นำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้ อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ เริ่มจัดทำแผนวิสาหกิจระดับองค์กรควบคู่กันด้วย เป็นยุคที่มีพัฒนาการการจัดทำแผนที่ก้าวหน้า 				<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลกำหนดนโยบายแบบ ใช้นโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) โดยกำหนดจำนวนเป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเดียวเท่านั้น ได้แก่ แผนโครงการเอื้ออาทร เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้จนในเมือง 		<ul style="list-style-type: none"> จัดทำเป็นแผนพลิกฟื้นองค์กร กคช. เกิดวิกฤตทางการเงิน ทำให้ต้องมีการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร ซึ่งเป็นแผนเฉพาะกิจ เพื่อเร่งให้องค์กรกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด



4.2 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1

4.2.1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

จากตารางที่ 9 จะเห็นว่าในช่วงยุคที่ 1 ครอบคลุมช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 ฉบับ คือ แผนฯ ฉบับที่ 3 และแผนฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งสามารถสรุปข้อมูลแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงยุคที่ 1 แยกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดังนี้

1) **แผนงานโครงการ 5 ปี²** การเคหะแห่งชาติได้เริ่มศึกษาและวางแผนงานของการเคหะแห่งชาติโดยเสนอเป็นแผนงาน 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ (พ.ศ.2519-2523) ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2516-2519) โดยแผนงานนี้ได้รับอนุมัติให้ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2519-2523 แผนงานนี้ถือเป็นแผนงานฉบับแรกของการเคหะแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นลำดับแรก โดยรัฐได้อุดหนุนเงินเป็นจำนวนเงิน 7,500 ล้านบาท เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 120,000 หน่วย แผนงานนี้เป็นการนำเอานโยบายของรัฐบาลที่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดว่าจะสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนปีละ 20,000 หน่วย ให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อ 30 มีนาคม 2519 อย่างไรก็ตาม แผนงานฉบับนี้ดำเนินการไปได้เพียง 2 ปีเท่านั้น เพราะรัฐไม่สามารถจะอุดหนุนเงินจำนวนนี้ได้ต่อไป ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ได้สั่งการให้การเคหะแห่งชาติจัดทำแผนงานของการเคหะแห่งชาติสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ด้วย การเคหะแห่งชาติจึงได้นำเสนอแผนงานการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2520-2524 ต่อคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการอนุมัติเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2519 ให้ใช้แผนงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เพื่อให้รับกับปีของแผนพัฒนาผนวกกับแผนงานเดิม

2) **แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2522-2525³** หลังจากการเคหะแห่งชาติดำเนินงานตามแผนไปได้ 2 ปี คือ พ.ศ.2519-2520 รัฐบาลได้สั่งให้การเคหะแห่งชาติ หยุดดำเนินงานแผนงานดังกล่าว เนื่องจากการเคหะแห่งชาติจะต้องใช้เงินอุดหนุนจากงบประมาณเป็นจำนวนมาก เกินกว่ารัฐจะอุดหนุนได้ การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดทำแผนแม่บทของการเคหะแห่งชาติขึ้นโดยลด

² การเคหะแห่งชาติ, โครงการ 5 ปี ในการสร้างที่อยู่อาศัย 120,000 หน่วยของการเคหะแห่งชาติ(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2519).

³ แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2522-2525(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2521).

เป้าหมายการก่อสร้างลง และได้กำหนดแนวนโยบายการอุดหนุนของรัฐใหม่ โดยลดภาระการอุดหนุนลง ให้รัฐบาลอุดหนุนเฉพาะในส่วนที่รัฐมีหน้าที่ก่อสร้างหรือให้บริการอยู่แล้ว คือ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งมีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติ เมื่อ 21 มิถุนายน 2521 ให้ความสำคัญแก่การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก แล้วจึงขยายการก่อสร้างไปยังผู้มีรายได้สูงขึ้น โดยรัฐจะจัดการเงินอุดหนุนให้แก่การเคหะแห่งชาติจำนวน 1,500 ล้านบาทในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวนประมาณ 50,000 หน่วย และให้การเคหะแห่งชาติถอนแผนแม่บทฯ จากการพิจารณาของสภาพัฒนา และเร่งจัดทำแผนเร่งรัดตามนโยบายดังกล่าว

การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดทำแผนงานเร่งรัดของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2522-2525 ขึ้นโดยใช้วงเงินงบประมาณเป็นเกณฑ์ ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 3 ตุลาคม 2521 ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้พิจารณาว่า แผนเร่งรัดดังกล่าวไม่อาจสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอและการดำเนินงานโครงการในช่วงปี พ.ศ. 2522 ก็ไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด เนื่องจากปัญหาที่ดิน ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้ปรับปรุงแผนเร่งรัด และเสนอแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2522-2525 คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯของสภาพัฒนาได้พิจารณาแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2522-2525 แล้ว มีความเห็นว่า ช่วงเวลาที่เหลืออยู่ตามแผน คือ ปี พ.ศ.2523-2525 นั้น ให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการเฉพาะที่จะทำได้จริงในปี พ.ศ. 2523-2524 เท่านั้น สำหรับโครงการในปี พ.ศ. 2525 ให้นำไปจัดทำในแผนใหม่ของการเคหะแห่งชาติ โดยให้การเคหะแห่งชาติจัดทำแผนงานในช่วง 5 ปีข้างหน้า ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 ดังนั้น ในปี พ.ศ.2524 แผนเร่งรัดฯ ถูกยกเลิก เนื่องจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้การเคหะแห่งชาติ ตัดแผนเร่งรัดฯ ออก 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.2) บริบทแวดล้อม

1) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ปี 2516-2519)

1.1) สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พบว่า ในช่วงปี 2516 ผลจากนโยบายของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก ประมาณร้อยละ 9 ต่อปี แต่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นเป็นครั้งแรก (Oil Crisis #1) สาเหตุเนื่องมาจากสงครามระหว่างอาหรับกับอิสราเอล ส่งผลให้ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นและเกิดเงินเฟ้อรุนแรงทั่วโลก ปี 2518 เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัวในช่วงปี พ.ศ.2518 โดยรัฐได้ใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายเงินผัน และส่งเสริมธุรกิจด้านการก่อสร้าง ทำให้ธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเริ่มฟื้นตัวและขยายตัว และในช่วงปลายปี 2519 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอีก

ครั้งจากสภาวะการเมืองเนื่องจากเกิดการปฏิรูปการปกครองกรณี 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

1.2) สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พบว่า ปี 2516 ผลจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงานในเขตนครหลวงอย่างมาก เกิดการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากทุกภูมิภาคทั่วประเทศเข้ามาหางานทำในเขตนครหลวง เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ แหล่งเสื่อมโทรมขยายตัวเพิ่มขึ้น แหล่งใหญ่ที่สุดคือคลองเตย ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 4,300 ครอบครัว 25,000 คน การบริหารงานอาคารสงเคราะห์กระจายหลายหน่วยงาน ขาดการประสานงานและมีประสิทธิภาพ และรัฐประกาศจัดตั้ง การเคหะแห่งชาติ และปี 2518 รัฐมีนโยบายจัดสร้างแฟลตให้ผู้มีรายได้น้อย

1.3) การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พบว่า จากศึกษาของ Litchfield Whiting Bowne คาดการณ์ว่าเขตกรุงเทพมหานครจะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสูงถึง 110,000 หน่วย ในปี 2515 และจะมีความขาดแคลนเพิ่มขึ้นเป็น 170,000 หน่วยในอีก 10 ปีข้างหน้า ในจำนวนนี้ เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีรายได้ครอบครัวละ 1,500 บาทต่อเดือน จำนวนสูงถึง 60,000 ครอบครัว

2) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524) พบว่า

2.1) สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พบว่า ปี 2520 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นลดการลงทุนในประเทศไทย ปี 2521 รัฐบาลต้องประกาศยกเลิกค่าเสมอภาคเงินบาทเทียบกับทองคำ ประกอบกับสกุลเงินสำคัญในยุโรปใช้ระบบลอยตัวทำให้มีค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้เงินบาทเสื่อมค่าลงเมื่อเทียบกับเงินสกุลเหล่านั้น รัฐบาลไทยจึงประกาศเพิ่มค่าเงินบาทเป็น 20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ปี 2522 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (Oil Crisis # 2) เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอิหร่าน เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะซบเซา สำหรับประเทศไทยได้รับผลกระทบ โดยเกิดภาวะอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศสูงเกือบร้อยละ 20 เงินทุนไหลออกนอกประเทศ เกิดปัญหาเงินออมในประเทศ ส่งผลให้เกิดภาวะเงินตึง ไทยขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง ภาระหนี้เพิ่มขึ้น และทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางแห่งต้องปิดกิจการไป ปี 2523 รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง และปี 2524 มีการลดค่าเงินบาทจาก 20 บาท เป็น 23 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ

2.2) สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พบว่า การขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างรวดเร็ว การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำ ทำให้แหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีมากถึง 300 แห่ง และมีผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 800,000 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้บุกรุกสูงถึง 650,000 คน ชุมชนคลองเตยซึ่งเป็นชุมชนที่ใหญ่ที่สุด มีผู้อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 150,000 คน สภาพการอยู่อาศัยค่อนข้างแออัด ที่อยู่

อาศัยคับแคบ และมีจำนวนประชากรเฉลี่ยต่อครอบครัวสูงถึง 7.4 คน

2.3) การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พบว่า การเคหะแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัย 240,907 หน่วย แต่เอกชนจะสร้างทดแทนได้ 166,458 หน่วย จึงยังขาดแคลนไม่น้อยกว่า 70,000 หน่วย

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
แผนฯ 3 2516 - 2519	2516	เศรษฐกิจประเทศขยายตัวอย่างมาก เนื่องจากการพัฒนาในช่วงแผนฯชาติ ฉบับที่ 1และฉบับที่ 2 ประมาณร้อยละ 9 ต่อปี	-ผลจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงานในเขตนครหลวงอย่างมาก -เกิดการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากทุกภูมิภาคทั่วประเทศเข้ามาหางานทำในเขตนครหลวง -เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะแหล่งเสื่อมโทรมขยายตัวเพิ่มขึ้น แหล่งใหญ่ที่สุดคือคลองเตย -การบริหารงานอาคารสงเคราะห์กระจายหลายหน่วยงาน ขาดการประสานงานและมีประสิทธิภาพ -รัฐประกาศจัดตั้ง การเคหะแห่งชาติ	จากศึกษาของ Litchfield Whiting Bowne คาดการณ์ว่าในปี 2515 กรุงเทพฯ จะขาดแคลนที่อยู่อาศัยสูง 110,000 หน่วยและเพิ่มขึ้นเป็น 170,000 หน่วย/ปี ในปี 2519 โดยเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย 60,000 ครอบครัว
	2518	เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัว รัฐใช้นโยบายเงินผัน ส่งเสริมธุรกิจจัดสรรที่ดิน	รัฐมีนโยบายจัดสร้างแฟลตให้ผู้มีรายได้น้อย	
	2519	ปฏิรูปการปกครอง ความผันผวนทางการเมือง ธุรกิจจัดสรรที่ดินเฟื่องฟู	-	

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่ อยู่อาศัย
แผนฯ 4 2520 - 2524	2520	สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นลด การลงทุนในประเทศไทย	-การขยายตัวของกรุงเทพฯอย่าง รวดเร็ว ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัย เพิ่มขึ้นอย่างมาก -แหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯมีมากกว่า 300 แห่ง มีผู้อยู่อาศัยอยู่ 800,000 คน อยู่ในคลองเตยประมาณ 150,000 คน -ผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นผู้ บุกรุกสูงถึง 650,000 คน ความ หนาแน่นเฉลี่ย 7.4 คน/ครอบครัว	กคช.คาดการณ์ว่าจะมีความขาด แคลนที่อยู่อาศัย 240,907 หน่วย แต่เอกชนจะสร้าง ทดแทนได้ 166,458 หน่วย จึง ยังขาดแคลนไม่น้อยกว่า 70,000 หน่วย
	2521	การเปลี่ยนแปลงระบบการ แลกเปลี่ยนเงินตราในยุโรป ไทยยกเลิกการผูกค่าเงินบาท กับทองคำ	-	
	2522	เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เกิดเงินเฟ้อ เกิดวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์	-	
	2523	รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง	-	
	2524	ลดค่าเงินบาท จาก 20 บาท เป็น 23 บาทต่อดอลลาร์ สหรัฐฯ	-	

ที่มา: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2552.

4.2.3) นโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1 ประกอบด้วย

1) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้แก่ รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติผังเมืองและให้มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่แน่นอนเป็นแผนระยะยาว 30 ปี ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ การกำหนดแนวทางการพัฒนารวมก่อนวางแผนรายสาขา การให้ความสำคัญต่อการวางผังเมือง และกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย ในขณะที่นโยบายรัฐบาล พบว่า ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีถึง 5 ท่าน นายกรัฐมนตรีทุกท่านให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย โดยได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อรับโอนงานด้านที่อยู่อาศัยจาก 4 หน่วยงาน การรื้อสลัม สร้างแฟลต การส่งเสริมธุรกิจก่อสร้างละอูตสาหกรรมต่อเนื่องจากก่อสร้าง การขจัดปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง การสร้างอาคารสงเคราะห์ให้พอกับความต้องการของประชาชน และการสร้างที่อยู่อาศัยไม่น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย ซึ่งเป็นนโยบายของ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ผลต่อการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมากที่สุด

2) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้แก่ การกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลัก 9 เมือง และเริ่มมีแนวคิดว่าชุมชนแออัดเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย (Housing Stock) ของผู้มีรายได้น้อย มีการกำหนดแนวทางป้องกันการเกิดแหล่งเสื่อมโทรม โดยให้ควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมือง ให้ขจัดแหล่งเสื่อมโทรมและสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นทดแทน ส่วนที่ไม่สามารถรื้อล้างได้ให้ออกทะเบียนบ้านให้ ในขณะที่นโยบายรัฐบาล พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ส่งผลต่อนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นโยบายลดการให้เงินอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยโดยให้การเคหะแห่งชาติเน้นแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ 2,500 บาทและให้รื้อแหล่งเสื่อมโทรมโดยสร้างแฟลตทดแทนของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และนโยบายที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายการจัดบริการทางสังคม และให้ลดการอุดหนุนจากภาครัฐลง ของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1

แผนพัฒนาฯ	ยุค 1	
	นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายรัฐบาล
ฉบับ 3 2516-2519	-กำหนดแนวทางการพัฒนารวมก่อนวางแผนรายสาขา -ให้ความสำคัญต่อการวางผังเมืองและกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย	-จัดตั้ง กคช. โดยโอนรับโอนงานด้านที่อยู่อาศัยจาก 4 หน่วยงาน -รื้อสลัม สร้างแฟลต -ส่งเสริมธุรกิจก่อสร้างละอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากก่อสร้าง -ขจัดปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง -สร้างที่อยู่อาศัยไม่น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย -สร้างอาคารสงเคราะห์ให้พอกับความต้องการของประชาชน
ฉบับ 4 2520-2524	-กระจายความเจริญออกจากกรุงเทพฯ -การพัฒนาเมืองหลัก และปรับปรุงกรุงเทพฯ	-รื้อแหล่งเสื่อมโทรมและสร้างแฟลตทดแทน -สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยกว่า 2,500 บาทต่อเดือน -ให้ลดจำนวนหน่วยและลดเงินอุดหนุน

ที่มา: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.

4.2.4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ

1) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

1.1) ปี 2518-2519 ได้มีการจัดทำแผนงานโครงการ 5 ปีของการเคหะแห่งชาติ ปี 2519-2523 เพื่อสนองตอบนโยบายจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐให้เงินอุดหนุนจำนวน 7,500 ล้านบาท สำหรับจัดทำเคหะสงเคราะห์จำนวน 120,000 หน่วย แผนงานโครงการ 5 ปี ฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากที่มีการดำเนินการไปเพียง 2 ปี (ช่วงปี 2519-2520) เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบกับรัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยตามแผนที่กำหนดไว้ได้

นโยบายและแนวคิด รัฐมีนโยบายในการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม (Slum

Clearance) โดยกำหนดให้ทำการศึกษาและทำแผนปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมทั่วประเทศ และนโยบายสร้างแฟลตให้ผู้มีรายได้น้อย ในแบบเคหะสงเคราะห์ (Welfare Public Housing) ที่รัฐให้การอุดหนุนทั้งหมด โดยเป็นแนวคิดที่ได้จากการดำเนินการของประเทศสิงคโปร์

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 การเคหะแห่งชาติเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการครั้งแรกในปี 2518 โดยได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้าง รวมทั้งสิ้น 11,273 หน่วย ทั้งหมดเป็นโครงการที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แบ่งเป็นโครงการเช่าซื้อ จำนวน 7,211 หน่วย และโครงการอาคารเช่า จำนวน 4,062 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 มีเพียงโครงการเดียว คือโครงการหัวหมาก ระยะ 1 โดยมีจำนวนรวม 588 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการรังสิต โครงการดินแดงใหม่ ระยะ 1 โครงการแฟลตพิเศษร้านค้า โครงการบ่อนไก่ โครงการหัวหมากระยะ 1 โครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ โครงการห้วยขวาง โครงการดินแดง 12 โครงการบ่อนไก่ โครงการคลองเตย และโครงการประชานิเวศน์

รูปแบบโครงการ เคหะสงเคราะห์โดยรัฐอุดหนุน 100% Welfare Public Housing ในช่วงต้นเป็นแบบแฟลต 5 ชั้นให้เช่า ที่ดำเนินการต่อมาจากกรมประชาสงเคราะห์ รูปแบบจึงเป็นแบบของกรมประชาสงเคราะห์ เช่น โครงการแฟลตดินแดง ห้วยขวาง ต่อมา การเคหะแห่งชาติจึงออกแบบ ที่เป็นแบบมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติเอง เช่น แฟลตคลองจั่น บางนา บางบัว และโครงการเคหะสงเคราะห์ตามแนวราบ เป็น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว เช่น เคหะชุมชนท่าทราย เคหะชุมชนรามอินทรา เป็นต้น

2) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

2.1) ปี 2521 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 เพื่อสนองนโยบายของรัฐ คือ นโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด โดยกำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยตามกำลังความสามารถในการจ่าย โดยมีรูปแบบ Site & Services สำหรับทุกกลุ่มรายได้ เพื่อให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลสามารถสร้างได้จำนวนมากและให้สอดคล้องกับความสามารถในการผ่อนชำระของผู้ซื้อ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนเร่งรัดปี 2522-2525 โดยเพิ่มโครงการหารายได้เข้าไปในแผนฉบับดังกล่าว และได้เริ่มแนวคิด Cross subsidy เพื่อให้มีการอุดหนุนกันระหว่างโครงการ เพื่อนำรายได้มาอุดหนุนค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ โดยกำหนดที่จะทำการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 68,561 หน่วย แผนงานดังกล่าวดำเนินการไปได้เพียง 3 ปี

โดยดำเนินการถึงปี 2524 ก็ต้องยกเลิกไปเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้การเคหะแห่งชาติ ตัดแผนเร่งรัดออก 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายและแนวคิด เนื่องจากรัฐบาล ตระหนักว่ารัฐไม่มั่งบประมาณที่เพียงพอต่อการอุดหนุนการจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้ผู้มีรายได้น้อยได้ทั้งหมด ประกอบกับการรื้อล้างสลัมสร้างแฟลตในช่วงที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐจึงเปลี่ยนแนวความคิด จากการรื้อล้างสลัม เป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและการจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ โดยใช้แนวคิด ที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัย (Affordable Housing) และลดการอุดหนุนจากอุดหนุน 100% มาเป็นการอุดหนุนการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นหลัก ส่วนการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ให้เป็นภาระของผู้อยู่อาศัย นอกจากนี้ รัฐยังมีนโยบายในการจำกัดการเติบโตและกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร โดย นำแนวคิดเรื่อง เมืองใหม่ (New Town) จากประเทศอังกฤษมาเป็นแนวทางในการจัดการการเติบโตของกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติจึงกำหนดแผนงาน ในการจัดทำโครงการเมืองใหม่ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานคร (Self-sustained Satellite New Town) ในรัศมีประมาณ 40 กิโลเมตรจากศูนย์กลางกรุงเทพฯ

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง ในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวน 38,231 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 22,001 หน่วย โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 20,745 หน่วย และเริ่มขยายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ภูมิภาค โดยมีจำนวน 1,256 หน่วย ส่วนโครงการอาคารเช่า ดำเนินการพัฒนาเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น โดยมีจำนวนรวม 4,768 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯฉบับที่ 4 รวมทั้งสิ้น 39,160 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 23,467 หน่วย โครงการอาคารเช่า 7,300 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 8,393 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการทุ่งสองห้อง หัวหมาก ธนบุรี ประชานิเวศน์ บางนา บางบัว โครงการเคหะภูมิภาค ได้แก่ โครงการหนองหอย นครราชสีมา หาดใหญ่ และชลบุรี โครงการอาคารเช่า ได้แก่ โครงการคลองเตย ดินแดง 4 บางชั้น เป็นต้น

รูปแบบโครงการ ในยุคนี้รูปแบบโครงการเปลี่ยนจากเคหะสงเคราะห์ ที่มีที่อยู่อาศัยแบบเดียว เป็นเคหะชุมชนที่มีที่อยู่อาศัยหลายกลุ่มรายได้ (Mixed-income Projects) ที่มีองค์ประกอบชุมชนที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัยตามมาตรฐานการเคหะแห่งชาติ เกิดเป็นโครงการที่มีการใช้ที่ดินหลายประเภท (Mixed Land Use Project) ครัวบ้านเป็นบ้านที่มีราคาต่ำผ่อนส่งตาม

ความสามารถในการจ่าย ดังนั้น ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่มีความสามารถในการจ่ายจำกัดจึงไม่สามารถสร้างบ้านที่สมบูรณ์ได้ ต้องจัดทำโครงการที่เรียกว่า โครงการบ้านสร้างบางส่วน (Site & Services Project) คือ รัฐช่วยในการจัดที่ดินและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นสำคัญ ส่วนตัวบ้านรัฐจัดให้เฉพาะส่วนที่เรียกว่า “แกนบ้าน” (Core House) ที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย ในกรณีที่ความสามารถในการจ่ายน้อยมาก “แกนบ้าน” นี้อาจเป็นเพียงห้องน้ำห้องส้วมที่เรียกว่า Wet Cell เนื่องจากเป็นส่วนที่มีความสำคัญด้านสุขอนามัยและเป็นส่วนที่ก่อสร้างได้ยากกว่าส่วนอื่น ส่วนที่เหลือให้ผู้อยู่อาศัยดำเนินการต่อเติมเองโดยการเคหะฯ ให้ความช่วยเหลือในเรื่องความรู้ด้านเทคนิคการก่อสร้างต่อเติม และให้เงินกู้หรือการกู้ยืมวัสดุเพื่อการต่อเติม

2.2) โครงการเมืองใหม่บางพลี ฤททภาพให้เป็นเมืองบริวารที่สมบูรณ์ในตัวเอง ประกอบด้วยแหล่งงานที่เป็นนิคมอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยทุกระดับรายได้ มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการและองค์ประกอบชุมชนที่ได้มาตรฐาน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ระดับชุมชนและระดับเมือง ซึ่งรองรับประชากรได้ 130,000 คน การดำเนินการอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานในลักษณะกิจการลงทุนร่วมกัน เป็นโครงการที่ใช้หลักการ การคืนทุนและการอุดหนุนระหว่างกัน และมีการใช้ที่ดินแบบผสม

2.3) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด จากการสนับสนุนของธนาคารโลก การเคหะแห่งชาติได้เปลี่ยนแนวคิดจากการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมมาเป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การปรับปรุงชุมชนแออัดมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การปรับปรุงในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) เป็นการปรับปรุงสาธารณูปโภค เช่น ทางเดิน ระบบประปาในชุมชนเดิมให้มีสภาพที่ดีขึ้น เช่น โครงการปรับปรุงชุมชนกิ่งเพชร

2. การปรับรูปแปลงที่ดิน (Slum Reblocking) เป็นการปรับขยับบ้านบางหลังเพื่อให้ผังแปลงที่ดินเป็นระบบมากขึ้น สามารถพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในชุมชนได้สะดวกขึ้น และมีเส้นทางในการหนีภัยเพลิงไหม้ได้ดีกว่าเดิม เช่น ที่ชุมชนซอยสีน้ำเงิน

3. การรื้อและสร้างใหม่ (Reconstruction) ใช้ในกรณีที่บ้านเดิมเสื่อมโทรมมากหรือมีวัสดุที่เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย เช่น ที่ชุมชนคลองเตย

4. การรื้อย้ายชุมชน (Slum Relocation) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อย้ายชุมชนจากที่เดิม ซึ่งจะพิจารณาที่ตั้งใหม่ให้ใกล้ที่เดิมให้มากที่สุด แต่ในบางกรณีก็จำเป็นต้องย้ายไปสู่ชานเมือง

5. การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินและชาวชุมชนตกลงแบ่งปันที่ดินกัน ให้ชาวชุมชนยังได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิมโดยเพิ่มความหนาแน่นขึ้น และมีสัญญาเช่าที่ทำให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น และที่ดินอีกส่วนหนึ่งแบ่งเพื่อให้เจ้าของที่ดินนำมาพัฒนา

ในเชิงธุรกิจได้ เช่น โครงการวัดลาดบัวขาว

รูปแบบโครงการ รูปแบบตัวบ้านในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดส่วนใหญ่ จะหลากหลายตามความต้องการและความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัย แต่ในบางกรณีที่มีการเคหะแห่งชาติมีบทบาทในการออกแบบอาคารซึ่งมีทั้งอาคารแฝด 5 ชั้นและอาคารเรือนแถว

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งสิ้น 8,324 หน่วย โดยทั้งหมดเป็นการดำเนินการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม

โครงการที่สำคัญ โครงการเงินกู้ธนาคารโลก 5 โครงการ ประกอบด้วย ชุมชนกิ่งเพชร ชุมชนวัดใหญ่ศรีสุพรรณ ชุมชนวัดจันทร์ประดิษฐาราม ชุมชนซอยศรีภูมิ และชุมชนวัดสร้อยทอง ส่วนโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนรัฐบาล 5 โครงการ ได้แก่ ชุมชนเยรูซาเล็ม ชุมชนวัดไผ่ตัน ชุมชนสวัสดิรักษา ชุมชนตรอกต้นมะม่วง และชุมชนวัดพระยาไกร

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 ดังตารางที่ 12

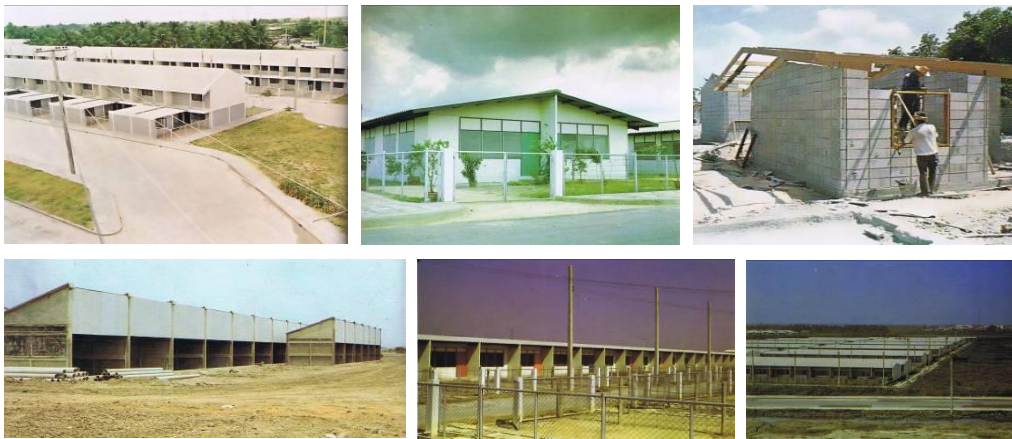
ตารางที่ 12 สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 1

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมายการ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 3 2516 - 2519	แผนงาน โครงการ 5 ปี 2519-2523	เคหะสงเคราะห์ โดยรัฐอุดหนุน (Welfare Public Housing	เคหะชุมชน สำหรับผู้มี รายได้น้อยที่รัฐ อุดหนุน 100%	ทำการก่อสร้าง เคหะสงเคราะห์ จำนวน 120,000 หน่วยในเวลา 5 ปี	แฟลตเช่า 5 ชั้น บ้านแถว, บ้านเดี่ยว, บ้านแฝด	ดินแดง (กอง ขยะ), บ่อน ไก่อ, ห้วย ขวาง ,คลอง จั่น, คลองเตย , บางนา, บาง บัว , ท่า ทราย, ราม อินทรา	- กคช. ก่อสร้าง 11,273 หน่วย แต่แล้วเสร็จ จำนวน 588 หน่วย - ถูกยกเลิกหลัง ปี 2520 เพราะ เปลี่ยนรัฐบาล
		รื้อย้ายสลัม สร้างแฟลต (Slum Clearance)	- รื้อล้างแหล่ง เสื่อมโทรม สร้างแฟลตชั้น ทดแทน	ทำแผน ปรับปรุงแหล่ง เสื่อมโทรมทั่ว ประเทศ		แฟลต คลองเตย	ไม่ประสบ ความสำเร็จ ผู้ ได้รับสิทธิ์ขึ้นอยู่ แฟลตขายสิทธิ์ กลับไปอยู่สลัม



ภาพที่ 7 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 4 2520 - 2524	แผนเร่งรัด การพัฒนาที่ อยู่อาศัยของ การเคหะ แห่งชาติ ปี 2522- 2525	Affordable Housing Site & Services Cross-subsidy Cost Recovery Mixed Land use Project Mixed income Project	เคหะชุมชนที่มี หลายกลุ่ม รายได้ใช้ Cross- subsidy เพื่อคืนทุน Cost Recovery	-รัฐกำหนด เงินอุดหนุน 1,500 ล้าน บาท -เป้าหมายที่ จะพัฒนาที่ อยู่อาศัย 68,561 หน่วย	ที่อยู่อาศัย แบบสร้าง บางส่วน Core House บ้านแถว บ้าน แฝดที่ สอดคล้องกับ ความสามารถ ในการจ่าย	เคหะชุมชนทุ่ง สองห้อง เคหะชุมชน หาดใหญ่ ลาดกระบัง	-กคช.ก่อสร้าง 38,231 หน่วย แล้วเสร็จ จำนวน 39,160 หน่วย -ตัดแผนออก1 ปี เพื่อให้ สอดคล้องกับ แผนฯชาติ -หลาย โครงการไม่ แล้วเสร็จ เพราะ กคช. ขาดทุน ต่อเนื่อง



ภาพที่ 8 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4
 ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมายการ ดำเนินงาน	รูปแบบอาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 4 2520 - 2524 ของการ เคหะ แห่งชาติ ปี 2522- 2525	แผนเร่งรัด การพัฒนา ที่อยู่อาศัย ของการ เคหะ แห่งชาติ ปี 2522- 2525	แนวคิด New Town	โครงการ เมืองใหม่ที่ สมบูรณ์ใน ตัวเอง Self- contained New Town		ที่อยู่อาศัยแบบ สร้างบางส่วน Core House บ้านแถว บ้าน แฝด Typical (แบบมาตรฐาน) ที่สอดคล้องกับ ความสามารถใน การจ่าย	โครงการเมือง ใหม่ บางพลี	โครงการ ระยะ 1 รองรับ ประชากร 130,000 คน



ภาพที่ 9 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4
 (เมืองใหม่บางพลี)

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมายการ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 4 2520 - 2524	แผนเร่งรัดการ พัฒนาที่อยู่ อาศัยของการ เคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525	ริเริ่มแนวคิด Slum Upgrading Slum Relocation	โครงการ ปรับปรุง ชุมชน แออัด	ปรับปรุง สาธารณูปโภค ในชุมชนแออัด ดูแล สิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ		SUคลองเตย กิ่งเพชร บ้าน ครัว วัดใหญ่ศรี สุพรรณ วัดประดิษฐาน ราม	กคช.ปรับปรุง ชุมชนแออัด 8,324 หน่วย โดยเป็นการ ปรับปรุงชุมชน ในที่ดินเดิม



ภาพที่ 10 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

(Slum Upgrading)

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.3 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2

4.3.1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ในช่วงยุคที่ 2 ครอบคลุมช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 4 ฉบับ คือ แผนฯ ฉบับที่ 5 แผนฯ ฉบับที่ 6 แผนฯ ฉบับที่ 7 และแผนฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งสามารถสรุปข้อมูล แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงยุคที่ 2 แยกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดังนี้

1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2527-2529⁴ ในปี พ.ศ.2525 การเคหะแห่งชาติเสนอ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 2525-2529 แต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัย แห่งชาติขึ้น เพื่อกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2529 จึงยังไม่ได้พิจารณา ต่อมาในปี พ.ศ.2526 คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติได้ นำเสนอนโยบายที่อยู่อาศัย แผนงานของการเคหะแห่งชาติจึงได้รับการอนุมัติ โดยตัดแผนงานปี พ.ศ. 2525-2526 ทั้งในส่วนจำนวนหน่วยและงบประมาณออกไป คงเหลือเพียงแผนงานในปี พ.ศ.2527- 2529 ได้รับการอนุมัติเมื่อ 13 กันยายน 2526 แผนงานนี้ได้ร่างขึ้นโดยหลักการลงทุนในลักษณะที่คืน ทุนได้ (Self-Financed Project) และอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด ซึ่งมีเป้าหมายในการ ก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวนประมาณ 48,000 หน่วย

2) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด พ.ศ. 2531-2534⁶ การเคหะ แห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2531-2534 ขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ทั้งที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ รวมถึงแนวนโยบายที่ให้ต่อรัฐวิสาหกิจ และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2530 โดยการเคหะแห่งชาติได้กำหนดการ ดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วน ตามหลักการดำเนินงานและหลักการลงทุนที่แตกต่างกัน คือ

2.1) แผนงานจัดสร้างที่อยู่อาศัย (เคหะชุมชน) ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภูมิภาค เป็นแผนงานเกี่ยวกับการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อยต่อเดือน 4,000 บาทขึ้นไป รวมถึงการสนับสนุนที่อยู่อาศัยแก่องค์กรของรัฐและประชาชน และการร่วมลงทุนกับ เอกชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย ได้แก่ โครงการเคหะชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล โครงการเคหะชุมชนในภูมิภาค โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โครงการพิเศษและ บริการชุมชน โครงการรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และโครงการสนับสนุนที่อยู่ อาศัยแก่องค์กรของรัฐและประชาชน

⁶ แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 2531-2534(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2530).

2.2) แผนงานแก้ไขปัญหาคือที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ในเมือง เป็นแผนงานสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้ยากไร้ในเมือง ซึ่งมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 4,000 บาท โดยดำเนินการเกี่ยวกับการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ การประสานประโยชน์ทางที่ดินและการบูรณะที่ดินให้แก่ประชาชนในชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย ได้แก่ โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ในรูปแบบการสร้างความมั่นคง และโครงการปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัยและการสร้างความมั่นคง

3) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหชุมชนแออัด พ.ศ. 2535-2539⁷ ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหชุมชนแออัด พ.ศ. 2535-2539 นั้น รัฐบาลยังคงมีนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่นเดียวกับรัฐบาลชุดก่อน คือ เร่งแก้ไขปัญหาคือที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด ดังนั้นแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหชุมชนแออัด จึงเป็นแผนที่ต่อเนื่องมาจากแผนในปี 2531-2534 โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของการลงทุนภาครัฐในการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไป ข้าราชการ กลุ่มแรงงาน และโดยเฉพาะการแก้ปัญหาคือที่อยู่อาศัยให้แก่คนยากจนในเมือง และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 โดยการเคหะแห่งชาติได้กำหนดการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วน ตามหลักการดำเนินงานและหลักการลงทุนที่แตกต่างกัน คือ

3.1) แผนงานจัดสร้างที่อยู่อาศัย (เคหะชุมชน) ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภูมิภาค เป็นแผนงานเกี่ยวกับการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือน 4,000 บาทขึ้นไป รวมถึงการสนับสนุนที่อยู่อาศัยแก่องค์กรของรัฐและประชาชน และการร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย ได้แก่ โครงการเคหะชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โครงการเคหะชุมชนในภูมิภาค โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โครงการพิเศษและบริการชุมชน โครงการรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และโครงการสนับสนุนที่อยู่อาศัยแก่องค์กรของรัฐและประชาชน

3.2) แผนงานแก้ไขปัญหาคือที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ในเมือง เป็นแผนงานสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้ยากไร้ในเมือง ซึ่งมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 4,000 บาท โดยจะดำเนินการเกี่ยวกับการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ การประสานประโยชน์ทางที่ดินและการบูรณะที่ดินเพื่อบรรเทาให้แก่ประชาชนในชุมชนแออัดแผนงานสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้ยากไร้ในเมือง ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย ได้แก่ โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่และปรับปรุงชุมชนแออัด และโครงการอาคารเช่า

⁷ แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539)(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2534).

4) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544⁸ การเคหะแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 โดยแผนพัฒนาฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ดีขึ้น สร้างชุมชนเมืองน่าอยู่ โดยคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชน โดยมุ่งเน้นการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาค โดยจะพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่อนุภาคชุมชนชายแดนและพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ รวมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมืองและคุณภาพชีวิตคนจนในเมือง นอกจากนี้ ยังมุ่งแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงาน โดยประสานความร่วมมือกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและเจ้าของโรงงาน รวมถึงความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ร่วมกันพัฒนาโครงการ หรือรับซื้อโครงการจากเอกชน โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวนทั้งสิ้น 200,000 หน่วย แต่หลังจากได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี การเคหะแห่งชาติได้ปรับลดเป้าหมายเหลือเพียง 148,700 หน่วย เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปรับลดงบประมาณและให้องค์กรของรัฐใช้งบประมาณโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความพร้อมในการดำเนินงาน เพราะประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

4.3.2) บริบทแวดล้อม

1) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529) พบว่า

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พบว่า ในปี 2525 รัฐบาลได้ใช้นโยบายการเงินและการคลังที่เข้มงวด โดยใช้มาตรการทางภาษีทำให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว สถาบันการเงินเริ่มมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยเริ่มลดลงแต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูง คือ ร้อยละ 17-18 แต่ในช่วงปี 2526 เกิดวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุนอีกครั้ง ในปี 2527 ได้เกิดวิกฤตการเงินนอกระบบ (วงแชร์) รวมถึงปัญหาการบริหารงานในสถาบันการเงินหลายแห่ง โดยรัฐได้เข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารเอเชียทรัสต์และบริษัทเงินทุนที่มีปัญหา 25 แห่ง และได้ออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน จากปัญหาเศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้ประกาศลดค่าเงินบาทอีกครั้ง (จาก 24 บาท เป็น 27 บาท) โดยทำการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ใช้ระบบผูกค่าเงินกับกลุ่มเงินตราของประเทศคู่ค้าสำคัญ นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดนโยบายควบคุมการปล่อยสินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์ ในปี 2528 อัตราดอกเบี้ยยังอยู่ในระดับที่สูง (16-17

⁸ แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2539).

%) ต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้น ผู้ประกอบการขาดเงินทุนหมุนเวียน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เอกชนชะลอการลงทุน รวมถึงประชาชนมีกำลังซื้อลดลงค่อนข้างมากภาวะการค้าซบเซาลงอย่างมาก ประกอบกับได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น ประเทศไทยจึงขาดดุลการค้าสูงถึง 61,600 ล้านบาท ในปี 2528 รัฐได้ทำการปรับโครงสร้างภาษีครั้งใหญ่ พร้อมทั้งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 รวมถึงจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในปี 2529 รัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมการผลิตขยายตัวเพิ่มขึ้น นักลงทุนต่างชาติย้ายฐานการผลิตมาไทย มีการเก็งกำไรทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้นมาก

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พบว่า ในช่วงปี 2525 เกิดปัญหาเศรษฐกิจ รัฐมีนโยบายควบคุมการปล่อยสินเชื่อและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซาอย่างมาก ในปี 2529 รัฐใช้นโยบายการเงินกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัว เอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น โครงการบ้านจัดสรรขยายตัวเพิ่มขึ้น

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พบว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้คาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ว่า จะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสูงถึง 743,998 หน่วย แบ่งเป็น ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 148,687 หน่วย ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเขตเมืองซึ่งอยู่ในภูมิภาค จำนวน 84,728 หน่วย และความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในชนบท 510,586 หน่วย 32 ในจำนวนนี้เป็นความขาดแคลนของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า Percentile ที่ 50 ประมาณ 117,000 หน่วย

2) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่า ในปี 2533 เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ระหว่างอิรักกับคูเวต ทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปี 2534 ซึ่งเป็นปีที่สงครามอ่าวเปอร์เซียยุติลง และเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอีกครั้ง

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่า ในช่วงปี 2530 สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย และลดอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 16 เหลือร้อยละ 11.5 ทำให้โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี 2530-2532 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยขยายตัวเพิ่มถึงร้อยละ 30 ต่อปี โดยร้อยละ 65 เป็นการดำเนินการของภาคเอกชน ตลาดที่อยู่อาศัยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ในปลายปี 2530 ต่อเนื่องไปจนถึงปี 2534 วัสดุก่อสร้างราคาเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากความต้องการเพิ่มขึ้นและผลกระทบจากราคาน้ำมัน ประกอบกับการที่นักลงทุน

ต่างชาติย้ายฐานการผลิตเข้ามาในประเทศไทย เกิดความต้องการระบบสาธารณูปโภคและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจเกือบทุกประเภท 2 ราคาที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดการเก็งกำไรในที่ดิน ที่อยู่อาศัยจึงมีราคาเพิ่มสูงขึ้น เอกชนเริ่มสร้างบ้านที่มีขนาดเล็กกลางและขยายการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปในเขตชานเมืองซึ่งที่ดินยังมีราคาไม่สูงมาก เพื่อลดต้นทุนการผลิตที่อยู่อาศัยให้สามารถรองรับความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกัน การที่ที่ดินในเมืองมีราคาเพิ่มสูงขึ้นมากส่งผลให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบอาคารชุดขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตเมืองชั้นใน ประกอบกับได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด ในปี 2534 เพื่อให้คนต่างชาติสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่า การเคหะแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นปีละ 50,000 หน่วย รวมตลอดช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 คิดเป็น 250,000 หน่วย แม้ว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง แต่การที่ครัวเรือนมีขนาดเล็กกลาง ทำให้มีจำนวนความต้องการที่อยู่อาศัยสูงขึ้น โดยได้ทำการประมาณการจำนวนความต้องการที่อยู่อาศัยแยกตามระดับรายได้ ซึ่งสัดส่วนความต้องการของกลุ่มรายได้ต่ำสุดเท่ากับร้อยละ 20 กลุ่มรายได้น้อยเท่ากับร้อยละ 25 กลุ่มรายได้ปานกลางเท่ากับร้อยละ 32 และกลุ่มรายได้สูงเท่ากับร้อยละ 23

3) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่า การขยายตัวของการค้าและการลงทุนทำให้มีความต้องการเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก ในปี 2536 รัฐบาล นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย จึงได้มีนโยบายมุ่งเน้นให้ไทยเป็น “ศูนย์กลางทางการเงินแห่งภูมิภาค” โดยจัดตั้ง Bangkok International Banking Facility (BIBF) มีเป้าหมายที่จะสนับสนุนให้เงินทุนต่างชาติไหลเข้า เพื่อให้สามารถจัดการกับบัญชีทุนที่ขาดดุลได้ รวมถึงการสร้างเชื่อมโยงไปยังระบบการเงินอื่นๆ ในภูมิภาคด้วย และปี 2539 รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายทางการเงินที่เข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการชะลออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ส่งผลให้การบริโภคโดยรวมลดลง ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ กั้นเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์เสี่ยงในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 100 ทำให้สถาบันการเงินเหล่านี้ปล่อยสินเชื่อได้ลดลง ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงท้ายของแผนฯ ฉบับที่ 7 เช่น ปัญหาการส่งออกชะลอตัวอย่างรุนแรง เนื่องจากค่าเงินบาทแข็งเกินความเป็นจริง ราคาหุ้นตกต่ำ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มถดถอย หนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ของสถาบันการเงินเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการโจมตีค่าเงินบาทหลายครั้งจากกองทุนต่างประเทศ ส่งผลให้ปัญหาด้านเศรษฐกิจรุนแรง

มากขึ้นและนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่า ในการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ราคาที่ดินปรับสูงขึ้น โดยในปี 2535 ราคาประเมินที่ดินเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 234 ซึ่งเป็นราคาที่สูงขึ้นอย่างมาก แต่ความต้องการที่ดินของภาคเอกชนก็ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง ปี 2537 สถาบันการเงินต่างๆ ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 10 ทำให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินขยายการลงทุนอย่างมาก มีการระดมทุนเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยจำนวนมาก และเกิดการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ ปี 2538 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บ้านว่าง” หรือบ้านที่สร้างเสร็จแต่ไม่มีผู้อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ช่วงปี 2533 - 2538 (เมษายน) พบว่า มีบ้านว่างมากถึง 160,000 หน่วย และประมาณการว่าในช่วงปลายปี 2538 จะมีบ้านว่างประมาณ 300,000 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 14 ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด ขณะที่ความต้องการที่อยู่อาศัยจริงมีประมาณ 100,000 - 120,000 หน่วยต่อปี ในช่วงเวลาดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการจำกัดการขยายสินเชื่อของสถาบันการเงินต่างๆ รวมถึงปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ย ทำให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อได้ลดลง และผู้ประกอบการเริ่มชะลอการลงทุนในโครงการใหม่ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มถดถอยลงในปลายปี 2538 และตกต่ำสุดในปี 2539-2540

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่า การเคหะแห่งชาติคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยโดยใช้แบบทดลองของ Non consult International ซึ่งทำแบบจำลองการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยขึ้นในปี 2533 การเคหะแห่งชาติได้นำแบบจำลองดังกล่าวมาทำการคาดการณ์ประชากร โดยพิจารณาจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือนแยกตามประเภทรายได้ และความสามารถในการผ่อนชำระ โดยคาดการณ์ว่าช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 จะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 376,520 หน่วย มีความต้องการที่อยู่อาศัยในเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ จำนวน 750,000 หน่วย และมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ จำนวน 43,776 หน่วย

4) บริษัทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (ปี 2540-2544)

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งนับเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ที่สุด สถาบันการเงินรวมถึงธุรกิจต่างๆ ต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก รัฐบาลได้ออกมาตรการหลายด้านเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจตลอดช่วงระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ ปี 2540 ถึงปี 2544 ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศค่อยๆ ฟื้นตัวได้หลังจากผ่านพ้นช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการก่อกวนของภาคเอกชน ตลอดจนการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐส่งผลให้ปัญหาเศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่าง

ไม่มีขีดจำกัด การที่ค่าเงินบาทแข็งเกินจริง ทำให้เกิดการเก็งกำไรค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นปี 2540 จากนโยบายตรึงค่าเงินบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อเงินทุนสำรองของประเทศอย่างมาก ธุรกิจหลายแห่งประสบปัญหาทางการเงินทำให้หนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ของสถาบันการเงินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลอดช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ประเทศไทยดำเนินนโยบายด้านการเงินและการคลัง เพื่อฟื้นฟูสถานะเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ได้มีการออกกฎหมายรวมถึงจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นหลายแห่งเพื่อกำหนดดำเนินการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศค่อยๆ ฟื้นตัวในช่วงท้ายของแผนฯ ฉบับที่ 8

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พบว่า มูลค่าการซื้อขายที่ดินทั่วประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2540 มูลค่าซื้อขายที่ดินลดลงจากปี 2539 ในอัตราร้อยละ 23.3 และในปี 2541 มูลค่าซื้อขายที่ดินลดลงจากปี 2540 สูงถึงร้อยละ 49.6 ในขณะเดียวกันจำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จและจดทะเบียนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปี 2541 ก็ลดลงจากปี 2540 ถึงร้อยละ 55.7

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พบว่ามีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 635,000 หน่วย และในเมืองหลัก เมืองชายแดน และเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก (รวม 29 จังหวัด) จำนวน 215,000 หน่วย นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาว่าจะมีผู้ใช้แรงงานในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 5 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม และนนทบุรี ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยประมาณ 70,000 คน แม้ว่าในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 จะมีจำนวนที่อยู่อาศัยในตลาดเหลือเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่อยู่อาศัยที่มีระดับราคาปานกลางและสูง ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีรายได้น้อย ในส่วนของชุมชนแออัด ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 254,492 ครัวเรือน และในภูมิภาค จำนวน 55,710 ครัวเรือน ชุมชนเหล่านี้บางส่วนได้รับการพัฒนาไปแล้ว ยังคงเหลือส่วนที่ต้องได้รับการปรับปรุงอีกประมาณ 203,990 ครัวเรือน แยกเป็นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 158,636 ครัวเรือน และในภูมิภาค 45,354 ครัวเรือน

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 ดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
แผนฯ 5 2525 - 2529	2525	-การลดค่าเงินบาทและนโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวดทำให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว	-เกิดปัญหาเศรษฐกิจรัฐมีนโยบายควบคุมการปล่อยสินเชื่อ	-สภาพพัฒนาฯ คาดการณ์ว่าจะมีความขาดแคลนที่อยู่อาศัย 743,998 หน่วย

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
		-สถาบันการเงินมีสภาพคล่องมากขึ้น เริ่มให้สินเชื่อทำให้ธุรกิจจัดสรรเริ่มฟื้นตัว	-ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซาอย่างมาก	-ในกรุงเทพและปริมณฑลขาดแคลน 148,687 หน่วย ในภูมิภาค 84,728 หน่วย -เป็นผู้อยู่อาศัยได้น้อยต่ำกว่า Percentile ที่ 50 จำนวน 117,000 หน่วย
	2526	อัตราดอกเบี้ยตลาดสูงมาก 17-18% / เกิดวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุนอีกครั้ง	-	
	2527	รพท.จำกัดสินเชื่อ อสังหาริมทรัพย์ / รัฐเข้าควบคุมการดำเนินงานบริษัทเงินทุน 25 แห่ง / ลดค่าเงินบาทจาก 23 บาท เป็น 27 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ	-	
	2528	-อัตราดอกเบี้ยสูง 16-17% เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐทำการปรับโครงสร้างภาษีครั้งใหญ่ -ตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน -ภาคอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว	-	
	2529	-รัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า -อุตสาหกรรมการผลิตขยายตัวเพิ่มขึ้น นักลงทุนต่างชาติย้ายฐานการผลิตมาไทย มีการเก็งกำไรทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้นมาก	-รัฐใช้นโยบายการเงินกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ -ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัว เอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น โครงการบ้านจัดสรรขยายตัวเพิ่มขึ้น	
แผนฯ 6 2530 - 2534	2530	-	-สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและลดอัตราดอกเบี้ย ทำให้การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น 30% ต่อปี โดยร้อยละ 65 เป็นการดำเนินการของภาคเอกชน	กคช.คาดการณ์ว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพและปริมณฑล ปีละ 50,000 หน่วยรวมเป็น 250,000 หน่วยตลอดแผนชาติ ฉบับที่ 6 แบ่งออกเป็นผู้มีรายได้ต่ำสุด 20% รายได้น้อย 5% รายได้ปานกลาง 32% และรายได้สูง 23%
	2532	-	-การสำรวจของ PADCO และมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่อยู่อาศัยในกรุงเทพและปริมณฑลมีจำนวน 1.5 ล้านหน่วย	

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
			<ul style="list-style-type: none"> - ราคาวัสดุก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากความต้องการเพิ่มขึ้น ผลกระทบจากราคาน้ำมัน ประกอบกับการที่นักลงทุนต่างชาติย้ายฐานการผลิตเข้ามาในประเทศ - มีการแก้ไข พรบ.อาคารชุด เพื่อให้คนต่างชาติสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ 	
	2533	เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ระหว่างอิรักกับคูเวต	-	
	2534	สงครามอ่าวเปอร์เซียยุติลงและเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอีกครั้ง	-	
แผนฯ 7 2535 - 2539	2535	เปิดเสรีทางการเงินทำให้เงินทุนต่างประเทศไหลเข้ามา	<ul style="list-style-type: none"> - การขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ส่งผลให้ราคาที่ดินปรับสูงขึ้น - ราคาประเมินที่ดินเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 234 	กคช.คาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยโดยใช้แบบทดลองของ Norconsult ว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพและปริมณฑล 376,520
	2537	รัฐมีนโยบายมุ่งเน้นให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินแห่งภูมิภาค ตั้ง Bangkok International Facility (BIBF)	<ul style="list-style-type: none"> - สถาบันการเงินต่างๆ ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 10 - ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินขยายการลงทุนอย่างมาก มีการระดมทุนเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยจำนวนมาก และเกิดการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ 	หน่วย เมืองศูนย์กลางความเจริญ 750,000 หน่วย และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ 76,776 หน่วย
	2538	-	<ul style="list-style-type: none"> - ออส.พบว่ามีบ้านว่าง 160,000 หน่วย - ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มถดถอยลงในปลายปี 2538 	
	2539	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ NPL สูง - มีการโจมตีค่าเงินบาท ดุลบัญชีเดินสะพัดติดลบ 	อสังหาริมทรัพย์ตกต่ำสุดในปี 2539-2540	
แผนฯ 8 2540 - 2544	2540	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ปิดสถาบันการเงิน 56 แห่ง - ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท 	<ul style="list-style-type: none"> - ความต้องการที่อยู่อาศัยลดลง บ้านว่างจำนวนมาก - การซื้อขายที่ดินทั่วประเทศ 	กคช.คาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพและปริมณฑล 635,000 หน่วย ใน

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปีพ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
		-ตลอดช่วงแผนฯชาติฉบับที่ 8 ไทยดำเนินนโยบายด้านการเงิน การคลัง เพื่อฟื้นฟูสภาพ เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง	ลดลง ในอัตราร้อยละ 23.3 และในปี 2541 ลดลงร้อยละ 49.6	เมืองหลัก เมืองชายแดน และ เมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก (รวม 29 จังหวัด) จำนวน 215,000 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับ แรงงาน 70,000 คน มีชุมชนแออัดในกรุงเทพและปริมณฑล 254,492 ครัวเรือน และใน ภูมิภาค จำนวน 55,710 ครัวเรือน ซึ่งต้องปรับปรุง ประมาณ 203,990 ครัวเรือน แบ่งเป็นกรุงเทพและปริมณฑล 158,686 ครัวเรือน ในภูมิภาค 45,354 ครัวเรือน

ที่มา: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2552.

4.3.3) นโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2 ประกอบด้วย

1) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้แก่ การก้าวสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม โดยความร่วมมือกับภาคเอกชน สืบสานการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคและการฟื้นฟูกรุงเทพมหานคร มีการกำหนดผังเค้าโครงกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เร่งรัดการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยในเมือง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ การสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม

ในขณะที่นโยบายรัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มีแนวคิดที่ว่าที่อยู่อาศัยเป็นการจัดบริการทางสังคม จึงมีนโยบายให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะชุมชนที่สมบูรณ์ในตัวเอง และมีนโยบายกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค โดยจะให้การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยมาก ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า Percentile ที่ 10 ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงกว่า Percentile ที่ 10 จะให้การอุดหนุนเฉพาะค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น และในปี 2525 จัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้น ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมี นายวาทัญญู ณ ถลาง อดีตผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ เป็นประธานคณะอนุกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติและแนวทางในการดำเนินงาน โดยได้ประกาศนโยบายที่อยู่อาศัยของ

ชาติขึ้นเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยฉบับแรกของไทย ครอบคลุมประเด็นทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยได้ริเริ่มให้มีระบบข้อมูลที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้น กำหนดให้รัฐปรับปรุงกฎหมายจัดสรรที่ดิน ให้ส่งเสริมภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง และผลักดันให้มีการบรรจุนโยบายที่อยู่อาศัยไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลักดันให้มีการตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและคนจนเมือง ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาไปเป็น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองในปี พ.ศ. 2535

2) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้แก่ การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนา 3 บริเวณคือ 1) กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล 2) ระบบเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และ 3) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งในแผนพัฒนาเมือง ได้กำหนดที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล 22,000 หน่วย และปรับปรุงชุมชนแออัด 20,000 หน่วย ส่วนในพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออกส่งเสริมภาคเอกชนดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจต้องเลี้ยงตัวเองได้ และให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยมากขึ้น ในขณะที่นโยบายรัฐบาล ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการกรุงเทพฯ และปริมณฑล ให้กรุงเทพฯ ดูแลชุมชนแออัด ส่วนการเคหะแห่งชาติดำเนินการเฉพาะที่อยู่ในแผนเดิม

3) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้แก่ การคงรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 8.4 ต่อปี ในขณะเดียวกัน มุ่งเน้นการกระจายรายได้ เร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกให้เชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพัฒนาความเจริญในภูมิภาคและชนบท โดยใช้ผังเมืองนำการพัฒนาที่อยู่อาศัย ให้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย พัฒนาองค์กรกลางประสานการพัฒนาที่อยู่อาศัย และกระจายอำนาจการอนุญาตจัดสรรที่ดินให้หน่วยงานท้องถิ่น

ในขณะที่นโยบายรัฐบาล มุ่งเน้นที่จะสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรค พื้นฟูชุมชนเมืองและจัดตั้งองค์กรดูแล ปรับปรุงกฎหมายรองรับการทำงาน กำหนดให้มีพื้นที่พักผ่อนสวนให้เพียงพอ มีระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งชุมชน และมีนโยบายส่งเสริมการลงทุน (บ้าน BOI) โดยยกเว้นภาษีเงินได้ ขณะเดียวกัน มีนโยบายที่จะปรับบทบาทการเคหะแห่งชาติให้เป็นหน่วยงานวางแผนติดตามประเมินผล และกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยแทนการเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังเสนอให้ตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมือง

4) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้แก่ คนเป็น

ศูนย์กลางในการพัฒนา การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน และการพัฒนาโดยกระบวนการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ NGO ในขณะทีนโยบายรัฐบาล ได้แก่ การเน้นกระจายรายได้ ความเจริญไปภูมิภาค เมืองชายแดน/พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและชุมชนแออัด การพัฒนาชุมชนรองรับการพัฒนาอนุภาคชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจ ใช้ระบบการมีส่วนร่วม และไม่ให้การเคหะแห่งชาติทำโครงการสำหรับรายได้สูงแข่งกับเอกชน

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2

แผนพัฒนา	ยุค 2	
	นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายรัฐบาล
ฉบับ 5 2525-2529	-ก้าวสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม -ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ -สร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม -ระดมความร่วมมือกับเอกชน	-กระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคเพื่อชะลอการอพยพเข้ากรุงเทพ -จะสร้างที่อยู่อาศัยเฉพาะกลุ่มรายได้ตั้งแต่ percentile ที่ 10 ขึ้นไป -ต่ำกว่านั้นเป็นการปรับปรุงชุมชนแออัด -จัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้นในปี 2525
ฉบับ 6 2530-2534	-ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน -พัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ รวมทั้ง ESB กทม. ปริมณฑล และเมืองศูนย์กลางความเจริญภูมิภาค	-ตั้งคณะกรรมการ กทม.และปริมณฑล -ให้ กทม.ดูแลชุมชนแออัด ส่วน กคช.ดำเนินการเฉพาะที่อยู่ในแผนเดิม
ฉบับ 7 2535-2539	-รักษาการเติบโตเศรษฐกิจ ร้อยละ 8.4 ต่อปี -กระจายรายได้และการพัฒนา -เร่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ	-ให้เอกชนมีบทบาทพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โดยแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรค -ฟื้นฟูชุมชนเมืองและจัดตั้งองค์กรดูแล ปรับปรุงกฎหมายรองรับการทำงาน -กำหนดให้มีพื้นที่พักผ่อนสวนให้เพียงพอ มีระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งชุมชน -ส่งเสริม BOI โดยยกเว้นภาษีเงินได้
ฉบับ 8 2540-2544	-คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา -เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน -พัฒนาโดยกระบวนการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ NGO	-เน้นกระจายรายได้ความเจริญไปภูมิภาค เมืองชายแดน/พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น -ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและชุมชนแออัด -พัฒนาชุมชนรองรับการพัฒนาอนุภาคชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจ -ใช้ระบบการมีส่วนร่วม -ไม่ให้ กคช. ทำโครงการสำหรับรายได้สูงแข่งกับเอกชน

ที่มา: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.

4.3.4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ

1) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

1.1) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 2525 - 2529 โดยสาระสำคัญ คือ มุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยพึ่งพาตนเอง ลดการอุดหนุนของภาครัฐ โดยรัฐจะให้การอุดหนุนค่าก่อสร้างเฉพาะระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น การจัดทำโครงการในลักษณะค้ำเงิน (Self - Financed Project) ทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจำนวนมากจากรัฐ นอกจากนี้ การเคหะแห่งชาติได้ขยายการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปยังชานเมืองและในเมืองต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองหลักเมืองรอง ตามแผนงานปี 2525-2529 การเคหะแห่งชาติได้กำหนดจัดทำที่อยู่อาศัย ทั้งสิ้น 50,000 หน่วย และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่เนื่องจากขณะนั้นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงอนุมัติให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยตัดแผนงานทั้งในส่วน of จำนวนหน่วยและงบประมาณของปี 2525-2526 ออกไป เนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงเลยไปแล้ว แผนงานของการเคหะแห่งชาติจึงคงเหลือเฉพาะในปี 2527-2529 เท่านั้น

นโยบายและแนวคิด รัฐมุ่งลดภาระการอุดหนุน โดยให้รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการเคหะแห่งชาติพึ่งพาตัวเองทางการเงิน (Self-finance) และให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยในปี 2525 มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยที่มีทั้งตัวแทนภาครัฐและเอกชนร่วม เพื่อให้สามารถพึ่งพาตัวเองทางการเงินได้ การเคหะแห่งชาติจึงเริ่มจัดทำโครงการหารายได้ โครงการเคหะชุมชนที่ค้ำเงิน และโครงการรับจ้างทำ โดยการพึ่งพาตัวเองทางการเงิน ซึ่งไม่ได้เป็นแค่เพียงการค้ำเงินเป็นรายโครงการ แต่เป็นการค้ำเงินระหว่างโครงการ คือ การหาและนารายได้จากโครงการที่สามารถทำรายได้ได้ ไปอุดหนุนโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวน 23,731 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 15,728 หน่วย โดยเป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 10,892 หน่วยและเป็นโครงการเคหะภูมิภาค จำนวน 4,836 หน่วย และได้เริ่มดำเนินการโครงการอาคารเช่า จำนวนรวม 3,491 หน่วย โครงการเคหะราชการ จำนวน 4,512

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯฉบับที่ 5 รวม ทั้งสิ้น 31,865 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 20,284หน่วย โครงการอาคารเช่า 4,962

หน่วย และโครงการเคหะราชการ 6,619 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการอาคารเช่าซื้อที่สำคัญ ได้แก่ โครงการบางพลีลาดกระบังโครงการพิเศษหารายได้ ซึ่งจัดทำเป็นอาคารพาณิชย์ในชุมชนต่างๆ เช่น ห้วยขวางประชานิเวศน์ บางนา และโครงการเคหะภูมิภาค เช่น หนองหอย 2 สระบุรีขอนแก่น นครสวรรค์ ส่วนโครงการอาคารเช่า ได้แก่ โครงการคลองเตย หุ่นสองห้อง(เสริม) นวนคร โครงการอาคารเช่าในที่ดินราชพัสดุทั่วประเทศ และโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

รูปแบบโครงการ โครงการเคหะชุมชน เป็นโครงการที่ต้นทุน มีหน่วยพักอาศัยหลายระดับราคา โดยรูปแบบอาคารมีทั้งบ้านเดี่ยว บ้านแฝด เรือนแถวและแฟลต แบบบ้านเป็นอาคารที่สร้างเสร็จพร้อมอยู่ ไม่เป็นบ้านแบบสร้างบางส่วนอีกต่อไป เช่น โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการ ส่วนโครงการหารายได้ มีทั้งที่เป็นโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบที่สอดคล้องกับทำเลที่ตั้ง ราคาที่ดินและความต้องการของตลาด ส่วนใหญ่เป็นอาคารแถวระดับราคาปานกลาง เช่น โครงการการ์เด้นอพาร์ทเมนท์คลองจั่น โครงการทาวน์เฮาส์สามชั้นงามวงศ์วาน และโครงการที่เป็นองค์ประกอบชุมชน ด้านพาณิชย์กรรม เช่น โครงการตลาดสดห้วยขวาง โครงการอาคารพาณิชย์ในเคหะชุมชนบางนา

1.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

รูปแบบโครงการ การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดในหลายๆ รูปแบบมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของการปรับปรุงสภาพทางกายภาพในที่ดินเดิม และโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เช่น Land Sharing, Reblocking, และ Relocation นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ในการจัดทำหลักสูตรการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การบริหารงานก่อสร้าง Site & Services โดยการเคหะแห่งชาติ ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารับฟังข้อมูลและเข้าร่วมอบรม เพื่อสร้างองค์ความรู้ร่วมกันในการบริหารชุมชน ซึ่งเป็นที่มาของการนำรูปแบบ Land Consolidation project มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 31,236 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำนวน 31,005 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 231 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการคลองเตย : 70 ไร่ ซึ่งเป็นโครงการ Relocation จำนวน 1,300 คริวเรือน เป็นโครงการพิเศษขนาดใหญ่ที่มีการดำเนินการร่วมกันหลายฝ่าย โดยเจ้าของที่ดินคือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเองเพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์ จึง

ต้องการย้ายผู้อยู่อาศัยในชุมชนออกจากพื้นที่ การเคหะแห่งชาติเป็นผู้มีบทบาทหลักในการการเจรจา การทำเรื่องแห่งประเทศไทย ชาวชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนสามารถดำเนินการปรับปรุงที่ดินบริเวณคลองเตยจำนวน 70 ไร่ ปักผังแบ่งแปลงให้ผู้ถูกไล่อ้อได้ปลูกบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง พร้อมสัญญาเช่า 20 ปี สำหรับผู้ถูกไล่อ้อที่มีฐานะยากจน ได้มีการจัดทำโครงการบ้านเคหะการณในบริเวณเดียวกัน โดยเป็นโครงการที่มีผู้บริจาคเงินให้ดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีโครงการชั่งกึ่ง ซึ่งเป็น การดำเนินงานในรูปแบบ Land Sharing โครงการขอยยี่น้ำเงิน เป็นการดำเนินงานในรูปแบบ Slums Reblocking โครงการร่มเกล้า 1-6 โครงการขอยยี่สุพรรณประสิทธิ์ 3 และโครงการแก้วนิมิตร ซึ่งเป็น การดำเนินงานในรูปแบบ Slum Relocation โครงการสามยอด และโครงการพระราม 4 ซึ่ง ดำเนินการในรูปแบบ Reconstruction โครงการกองขยี่อ่อนนุช และโครงการร่วมกันสร้าง

2) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

2.1) ในช่วงแผนฉบับที่ 6 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปี 2530-2534 โดยกำหนดนโยบายที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นบ้านสร้างเสร็จ สมบูรณ์ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของผู้ซื้อ และกำหนดราคาขายตามราคาตลาด (Market Price) และได้กำหนดให้มีการวางแผนการตลาด โดยศึกษาความเป็นไปได้ด้านการตลาด และการลงทุน เปิด จองและขายโครงการล่วงหน้า โดยเน้นการทำการตลาดเพื่อส่งเสริมการขาย และได้ยกเลิกการจัดเก็บ รายได้ในลักษณะให้การอุดหนุนกันระหว่างกลุ่มรายได้ (cross subsidy) เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ ยังขาดการยอมรับในรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน นอกจากนี้ ยังวางแผนที่จะร่วมดำเนินการ กับภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำที่อยู่อาศัยในราคาไม่เกิน 150,000 บาท

นโยบายและแนวคิด ในช่วงแผนฯนี้ เริ่มใช้แนวคิดด้านการตลาดได้แก่การกำหนด ราคาขายแตกต่างตามทำเลที่ตั้ง (Pricing Zone) มาใช้ในการจัดทำโครงการ นอกจากนั้น ยังมีการ ดำเนินงานตามนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาโครงการตาม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Sea Board) และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน แต่การดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จนัก

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการเช่า ซื้อได้ทั้งสิ้น 20,443 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 12,085 หน่วย และ ภูมิภาค 8,358 หน่วย และเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการ 12,739 หน่วย ส่วนโครงการประเภทเช่า สามารถเริ่มดำเนินการได้เพียง 846 หน่วยเท่านั้น โดยทั้งหมดอยู่ในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

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

โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ โครงการสมุทรปราการ ลาดกระบัง บางบัว หลักสี่ ชลบุรี แหลมฉบัง พัทยา นนทบุรี โครงการที่เป็นอาคารเช่ามีเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ คลองเตย ดินแดง 4 ส่วนโครงการเคหะราชการ ได้แก่ โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ

รูปแบบโครงการ ไม่แตกต่างจากโครงการในช่วงที่ผ่านมามากนัก แต่เนื่องจากเริ่มนำความคิดด้านการตลาดมาใช้ การออกแบบอาคารจึงเปลี่ยนไปจากแนวคิดเดิมที่เป็น Form Follow Function อย่างเดียว เป็นบ้านที่สร้างเสร็จพร้อมอยู่และเพิ่มการตกแต่งมากขึ้น

2.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

รูปแบบโครงการ การดำเนินงานโดยอาศัยกระบวนการหลากหลายรูปแบบ เช่น กระบวนการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ที่ชุมชนแข่งกัน ชุมชนบ้านมนังคศิลา กระบวนการย้ายที่อยู่อาศัย (Relocation) เช่น โครงการรื้อย้ายชุมชนใต้สะพาน จากใต้สะพานต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร ไปยังชานเมืองในที่ดินที่ผู้อยู่อาศัยเป็นผู้คัดเลือก ชุมชนริมถนนรัชดาภิเษก โครงการฟื้นฟูนครมเก่า ฉลองกรุง ที่เป็นการรื้อย้ายชุมชนแออัดจากหลายชุมชนแล้วจัดหาที่อยู่ใหม่ในพื้นที่ชานเมืองในพื้นที่เดียวกัน เนื่องจากปัญหาชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 6 จึงได้มีการดำเนินการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด รวมถึงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลโดยเพิ่มภารกิจด้านชุมชนแออัด ในส่วนของการเคหะแห่งชาติ แม้ว่าตามแผนงานได้กำหนดที่จะปรับปรุงชุมชนแออัดไว้เพียง 15,500 หน่วย แต่การเคหะแห่งชาติสามารถทำการปรับปรุงชุมชนแล้วเสร็จจำนวน 30,579 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยการปรับปรุงในที่ดินเดิม 26,063 หน่วย และทำการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 4,516 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการเ็นอากาศ 2 ซึ่งเกิดจากนโยบาย ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร โครงการบ้านมนังคศิลา การรื้อย้ายชุมชนเพื่อการสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และได้มีการดำเนินโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ คือ โครงการฟื้นฟูนครมเก่า

3) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

3.1) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539 โดยมีแนวคิดหลักที่จะยังคงรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งเน้นการกระจายรายได้ เร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยคือการเชื่อมพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออกกับกรุงเทพเพื่อกระจายความความเจริญและการพัฒนา พัฒนาเศรษฐกิจและ ความเจริญในภูมิภาค ยกกระดับชีวิตในชนบท โดยมีเป้าหมายในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 112,000 หน่วย แบ่งเป็นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 65,000 หน่วย และในเขตภูมิภาค 47,000 หน่วย และได้กำหนดที่จะปรับปรุงชุมชนแออัดรวม 80,000 หน่วย แบ่งเป็นเขตกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล 73,000 หน่วย และในเขตภูมิภาค 7,000 หน่วย โดยใช้ผังเมืองนำการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีการจัดเตรียมการเวนคืนที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย พัฒนาองค์กรกลางประสานการพัฒนาที่อยู่อาศัย และ กระจายอำนาจจัดสรรให้ท้องถิ่น

นโยบายและแนวคิด ในช่วงนี้การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดหลายประการมาใช้ในการ การพัฒนาที่อยู่อาศัยในหลักการพึ่งพาตนเองทางการเงิน ได้แก่

1. แนวคิดการร่วมลงทุนกับเอกชน ในโครงการพิเศษหารายได้ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไปมีหลายโครงการ
2. แนวคิดเมืองซึ่งนำการพัฒนาภูมิภาค เป็นการนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาเมือง ใหม่ (Self-Contained New Town) ไปใช้ในเมืองหลักในภูมิภาค
3. แนวคิดการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) แนวคิดนี้เกิดจากอาคารที่อยู่อาศัย มีสภาพทรุดโทรม เมืองได้มีการพัฒนาไปมาก และทำเลที่ตั้งของเคหะชุมชนหลายโครงการอยู่ใน บริเวณที่เป็นใจกลางเมืองที่มีมูลค่าที่ดินสูงขึ้นไปมาก ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้ดำเนินโครงการฟื้นฟู เมืองใน 2 พื้นที่ คือ โครงการฟื้นฟูเมืองประชานิเวศน์ และโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง
4. แนวคิดการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นแนวคิดที่ได้รับการ ถ่ายทอดมาจากผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่น เพื่อให้สามารถนำที่ดินมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น
5. แนวคิดบ้านพักฉุกเฉิน (Emergency Housing) เพื่อรองรับผู้ที่ประสบปัญหา การไล่อ้อ หรือชุมชนที่ประสบเพลิงไหม้ โดยจัดทำโครงการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นอาคารแฟลต ห้อง ขนาดเล็ก ให้อยู่อาศัยชั่วคราว เช่นโครงการบ้าน ฉุกเฉิน อ่อนนุช 1 และ 2 แม้จะไม่สามารถ ดำเนินการได้เป็นรูปธรรม แต่รูปแบบอาคารนี้เป็นต้นกำเนิดของการออกแบบที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง และบ้านเอื้ออาทรในระยะต่อไป
6. แนวคิดที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง จากประสบการณ์ของฝ่ายปรับปรุงชุมชน แออัด พบว่าผู้อยู่อาศัยใช้ขนาดหน่วยพักอาศัย 24 ตารางเมตร ต่ำกว่ามาตรฐานของการเคหะ

แห่งชาติ ที่มีหน่วยพักอาศัย ขนาด 31 ตารางเมตร ตัวอย่างเช่น อาคารเช่ามาตรฐานรอง โครงการหนองจอก โครงการซอยวัดสุวรรณประสิทธิ์ โครงการอาคารเช่า รามอินทรา เพชรเกษม ซึ่งต่อมาภาคเอกชนได้นำมาตรฐานนี้ไปใช้อย่างแพร่หลาย

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างจำนวนหลายโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงการประเภทเช่า โดยในช่วงของแผนฉบับที่ 7 การเคหะแห่งชาติสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ ได้มากถึง 57,804 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าชื่อ 30,130 หน่วย โครงการอาคารเช่า 20,746 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 6,928 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จเรียบร้อย รวม 58,956 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าชื่อ 29,196 หน่วย โครงการอาคารเช่า 14,658 หน่วย และโครงการเคหะราชการ 15,102 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าชื่อ ได้แก่ โครงการฟื้นฟูเมืองประชาานิเวศน์ บางพลี ลาดกระบัง ชนบุรี 2 พรพระร่วงประสิทธิ์ สุวินทวงศ์ รามคำแหง ออเงิน นนทบุรี สมุทรสาคร ภูเก็ต นครศรีธรรมราช สระบุรี ลพบุรี โครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ ลาดกระบัง บางพลี พรพระร่วงประสิทธิ์ รามคำแหง แลลมฉบัง อยุธยา และโครงการอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ ส่วนโครงการเคหะราชการ ได้แก่ โครงการบ้านพักข้าราชการ (ผู้พิพากษา) โครงการรับจ้างสวัสดิการตำรวจ โครงการหมู่บ้านนักกีฬาซีเกมส์ที่เชียงใหม่

รูปแบบโครงการ โครงการร่วมลงทุน กับเอกชน และโครงการพิเศษหารายได้

3.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

รูปแบบโครงการ ในปี 2535 ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชุมชนแออัดประสบปัญหาการไร้ที่อยู่เป็นจำนวนมาก หน่วยงานภาครัฐกำหนดให้เร่งดำเนินการตามนโยบายกระจายถือครองทรัพย์สิน ปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมือง ออกกฎหมายสนับสนุนการประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัยในที่ดิน โดยเน้นความมั่นคงในสิทธิ์ และส่งเสริมให้มีการประสานความร่วมมือพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในชุมชนที่ถูกเวนคืน โดยการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยใหม่รองรับทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค "สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง" (พชม.) ที่จัดตั้งขึ้นได้ดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและความยากจนในเมือง พัฒนาฝีมือแรงงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทำให้มีการพัฒนาเครือข่ายชุมชนอย่างกว้างขวาง เป็นเครือข่ายสลัม 4 ภาค

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 25,620 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 14,279 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่

จำนวน 11,341 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการรื้อย้ายชุมชนหนองงูเห่า ชุมชนท่าเรือน้ำลึกสงขลา โครงการฉลองกรุง ซึ่งเป็นโครงการ Relocation ที่ใหญ่ที่สุด

4) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ

4.1) ในช่วงแผนฯฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544 การเคหะแห่งชาติไม่ได้จัดทำเมืองนำอยู่ แต่ได้มีแนวคิดพัฒนาโครงการเมืองนำอยู่เพื่อให้ชาวเมืองอยู่อาศัยอย่างมีความสุข มีความสะดวกสบายในการใช้ชีวิต ร่วมกันอย่างมีคุณภาพและมีคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งได้รับความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งชาวเมืองจะต้องเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจแนวทางการพัฒนา ชุมชนของตนเอง โดยมีส่วนราชการเป็นผู้ให้การสนับสนุน การเคหะแห่งชาติจึงได้ร่วมกับหน่วยงาน ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองนำอยู่ โดยเริ่มดำเนินการใน 4 พื้นที่ คือ นครสวรรค์ ระยอง อุดรดิตถ์ และอยุธยา

นโยบายและแนวคิด ในช่วงนี้การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดหลายประการมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่

1. แนวคิดเมืองนำอยู่ (Livable City) เป็นแนวคิดที่เห็นว่าที่อยู่อาศัยเป็นพื้นที่ ส่วนใหญ่ของเมือง หากสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชนนำอยู่ได้ เมืองก็จะมีคุณภาพ การพัฒนาใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ในการสำรวจปัญหา วางแผนแก้ไขและพัฒนาที่อยู่ อาศัยครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมือง

2. แนวคิดเคหะชนบท เกิดจากแนวคิดที่ว่า หากสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัย ชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในชนบทให้พอมีพอกินแล้ว จะลดอัตราการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองและเป็นการ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเมืองที่ต้นเหตุ เช่น โครงการเคหะชนบทนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

3. แนวคิดบ้านเช่าราคาถูก เป็นแนวคิดที่สืบต่อมาจากที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง โดยขยายกลุ่มเป้าหมายจากกลุ่มที่รื้อย้ายจากชุมชนแออัด เป็นที่พักอาศัยแบบเช่าให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยกำหนดรูปแบบเป็นหน่วยเช่ามาตรฐานรอง 24 ตารางเมตรบ้านพัก คนงานแบบรวม 72 ตารางเมตร บ้านแนวราบ 16-24 ตารางวา และอาคารชุด 24-33 ตารางเมตร แนวคิดนี้ยังไม่มีมีการดำเนินการเป็นรูปธรรม แต่เป็นแนวทางที่เป็นที่มาของรูปแบบบ้านเอื้ออาทร ในช่วงต่อไป

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างเพียง 26,885 หน่วย โดยส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งเป็นโครงการเคหะราชการ โดยมีจำนวน 14,125 หน่วย ส่วนที่

เหลือเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 11,581 หน่วย และโครงการอาคารเช่า 1,179 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 7 โดยมีจำนวนรวม 49,714 หน่วย แบ่งเป็นโครงการอาคารเช่าซื้อ 25,550 หน่วย โครงการอาคารเช่า 7,272 หน่วย และโครงการเคหะราชการ จำนวน 16,892 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ ได้แก่ ดินแดง 5 อนุบุรี 2 นนทบุรี โครงการเมืองชั้นนำเชียงราย สระบุรี นครศรีธรรมราช ส่วนโครงการที่เป็นอาคารเช่า ได้แก่ นครสวรรค์ อุบลราชธานี สตูล ซึ่งจะไม่มีโครงการอาคารเช่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เริ่มดำเนินการก่อสร้างในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 มีเพียงโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ เช่น รามคำแหง สุขภาพบาล สำหรับโครงการเคหะราชการได้แก่ โครงการบ้านพักข้าราชการกรมการปกครอง

รูปแบบโครงการ อาคารเช่ามาตรฐานรอง อาคารเช่าผู้มีรายได้น้อย อาคารชุดหรือ บ้านแนวราบ

4.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด

รูปแบบโครงการ ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติมีผลงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดมากที่สุดถึง 94,754 หน่วย และได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง ในภาวะวิกฤติ ซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณ จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้สำหรับส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ธุรกิจชุมชน และเสริมสร้างรายได้ให้กลุ่มคนจนในเมือง รวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การเคหะแห่งชาติได้นำงบประมาณดังกล่าวมาพัฒนาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร รวม 50 เขต และได้จัดสรรงบประมาณให้จำนวน 308.47 ล้านบาท สำหรับพัฒนาชุมชนในเขตภูมิภาค รวมทั้งยังได้จัดสรรงบประมาณให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จำนวน 250 ล้านบาท เพื่อนำไปแก้ปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง

จำนวนที่แล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้ทำการปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 94,754 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 63,271 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่จำนวน 31,483 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการอ่อนนุช 3 โครงการใต้สะพาน

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 ดังตารางที่ 15

ตารางที่ 15 สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 2

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 5 2525 - 2529	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยของ การเคหะ แห่งชาติ ปี 2527-2529	แนวคิด การลด การอุดหนุนจาก รัฐ และการ พึ่งพาตนเองทาง การเงิน Self- finance	โครงการหา รายได้	กคช.จะ ก่อสร้างที่ อยู่อาศัย 30,000 หน่วย	หลายรูปแบบ	ตลาดห้วย ขวาง อาคาร พาณิชย์บาง นา คลองจั่น ทาวนเฮาส์ 3 ชั้นงามวงศ์ วาน ประชา นิเวศน์	-กคช.ก่อสร้าง 23,731 หน่วย แล้วเสร็จ จำนวน 31,865 หน่วย -เกิดวิกฤต เศรษฐกิจ รัฐ ลดการ
		แนวคิด เคหะ ชุมชน	โครงการเคหะ ชุมชนที่คืนทุน โครงการเคหะ ชุมชนในเมือง หลักภูมิภาค โครงการ รับจ้างทำ โครงการเคหะ ข้าราชการ		บ้านแถว บ้าน แฝด บ้าน เดี่ยวสร้าง เสร็จพร้อมอยู่ (Complete House) หลายรูปแบบ	เคหะชุมชน สมุทรปราการ เคหะชุมชน นครปฐม นนทบุรี พญา ล้ำปาง สุราษฎร์ธานี	อุดหนุน รัฐวิสาหกิจ ให้ภาคเอกชน เข้ามามี บทบาทในการ พัฒนาที่อยู่ อาศัย
	แนวคิด “ชุมชน แออัด” แทน “สลัม” พัฒนาทั้ง กายภาพและ สังคม (ต่อ จากแผนฯ4) แนวคิด กระบวนการ ชุมชน การ เจรจาต่อรอง องค์กรชุมชน และกลุ่ม ออมทรัพย์ แนวคิด	โครงการปรับปรุง ชุมชนแออัด หลายรูปแบบ Slum Upgrading Slum Reblocking Slum Reconstruction Slum Relocation Land Sharing	-ปรับปรุงใน ที่ดินเดิม 18,000 หน่วย -ปรับปรุงด้าน กายภาพ เช่น ระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และ สภาพแวดล้อม ของชุมชน	หลาย รูปแบบ	คลองเตย SU คลองเตย 70 ไร่ Relocation ร่วมเกล้าระยะ ที่ 1 Relocation เย็นอากาศ 2 ร้อยย้ายเพื่อ สร้างศูนย์ ประชุมสิริ กิตติ, วัดไผ่ตัน ขอย สีน้ำเงิน (Reblocking) วัดลาดบัวขาว	- ปรับปรุง ชุมชนแออัด แล้วเสร็จ จำนวน 31,236 หน่วย -โครงการ คลองเตย : 70 ไร่ ซึ่งเป็น โครงการ Relocation จำนวน 1,300 ครัวเรือน	แนวคิด “ชุมชน แออัด” แทน “สลัม” พัฒนาทั้ง กายภาพและ สังคม (ต่อจาก แผนฯ4) แนวคิด กระบวนการ ชุมชน การ เจรจาต่อรอง องค์กรชุมชน และกลุ่มออม ทรัพย์ แนวคิด ความ

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
	ความมั่นคง ในการถือ ครองที่ดิน				(Land Sharing)		มั่นคงในการ ถือครองที่ดิน
แผนฯ 6 2530 - 2534	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหา ชุมชนแออัด ปี 2531- 2534	-รัฐอุดหนุน เฉพาะ ผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลางขึ้นไป ใช้แนวคิดหลักการ คั่นทุน -ยกเลิกแนวคิด Cross- subsidy ใช้แนวคิด Differential Land Pricing (Pricing Zone) -ร่วมลงทุนกับ เอกชน	โครงการเคหะ ชุมชน โครงการเคหะ ภูมิภาค	-กคช.จะ ก่อสร้างที่ อยู่อาศัย 41,594 หน่วย -กคช.จะ ปรับปรุง ชุมชน แออัด 16,000 หน่วย	แฟลต 5 ชั้น บ้านสร้าง เสร็จพร้อมอยู่ เรือนแถว บ้านแฝด บ้านเดี่ยว	โครงการเคหะ ชุมชนที่ ESB แหลมฉบัง มาบตาพุด โครงการเคหะ ภูมิภาค ขอนแก่น หาดใหญ่ ภูเก็ต อยุธยา	-กคช.ก่อสร้าง 20,443 หน่วย แล้วเสร็จ จำนวน 7,759 หน่วย -การ ดำเนินการ ร่วมลงทุนกับ ภาคเอกชนไม่ ประสบ ความสำเร็จ นัก --ปรับปรุง ชุมชนแล้ว เสร็จจำนวน 30,579 หน่วย -ออก พรบ. ชุมชนแออัด รวมถึงแก้ไข พรบ.เทศบาล โดยเพิ่ม ภารกิจด้าน ชุมชนแออัด



ภาพที่ 11 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
 ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะโครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 7 2535- 2539	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหา ชุมชนแออัด ปี 2535- 2539	-การพัฒนา ชุมชนแออัด (ต่อเนื่อง) แบบ บูรณาการ ทั้ง ด้านกายภาพ สังคมเศรษฐกิจ -ตั้งกองทุน พัฒนาที่อยู่อาศัย -สำนักงาน พัฒนาชุมชน เมือง (พ ช ม) (2534)	รูปแบบ Slum Upgrading Slum Reblocking Slum Reconstruction Slum Relocation Land Sharing	-กคช.จะ ก่อสร้างที่ อยู่อาศัย 112,000 หน่วย	วางผังใหม่ บ้านเดี่ยว บ้านแถว	Slum Upgrading ทับแก้ว ปาก คลอง ลาดพร้าว วัด พิชัย ซอยมี สุวรรณ คลอง สามวา คลอง ตะเต็ด Land Sharing เซ่งกี หลังบ้านม้งค ติลา Relocation ริมถนน รัชดาภิเษก พินนคร รม เกล้า ฉลอง กรุง	-กคช.ก่อสร้าง แล้วเสร็จ จำนวน 58,956 หน่วย ปรับปรุงชุมชน แออัดได้ 25,620 หน่วย - อสังหาริมทรัพย์ ขยายตัวมาก -ไม่มีความผัน ผวนของ นโยบาย



ภาพที่ 12 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
		พัฒนาเมือง ชั้นนำ พัฒนาเมือง	โครงการ เมืองชั้นนำ Mixed Land use	กำหนดที่ จะพัฒนา รวมจำนวน 19,600 หน่วย	บ้านสร้าง เสร็จพร้อมอยู่	โครงการเมือง ชั้นนำ เชียงราย , สระบุรี สุราษฎร์ธานี	ประสบปัญหา โครงการจึง เป็นเพียง เคหะชุมชน ขนาดใหญ่
		ร่วมลงทุนกับ เอกชนเพื่อลด การอุดหนุน จากรัฐ	โครงการร่วม ลงทุนกับ เอกชน	เป้าหมาย ร่วมกับ เอกชน จำนวน 10,900 หน่วย	บ้านสร้าง เสร็จ พร้อม อยู่ แฟลต	โครงการเมือง ใหม่บางพลี โครงการวัดศรี บุญเรือง	
		โครงการเคหะ ชุมชนและ อาคารเช่า	โครงการ เคหะชุมชน ทั่วประเทศ		หลายรูปแบบ Mixed Land use	ฉะเชิงเทรา ลำปาง อุบลาลา	



ภาพที่ 13 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7
(ลงทุนกับภาคเอกชน)
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบอาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
		แนวคิด Different Housing Standards ที่อยู่อาศัย มาตรฐานรอง (แนวคิดจากฝ่าย ปช.)	โครงการ อาคารเช่า มาตรฐาน รอง		แฟลต 24 ตร. ม.	อาคารเช่า 24 ตร.ม. อ้อม น้อย (Turnkey Project) อาคารเช่า มาตรฐานรอง หนองจอก ชอยสุพรรณ ประสิทธิ์ อาคารเช่าราม อินทรา เพชร เกษม	
		แนวคิด Emergency Housing บ้านพักฉุกเฉิน	โครงการ บ้านพัก ฉุกเฉินสี มุมเมือง		อาคารพัก อาศัยรวม	บ้านฉุกเฉิน อ่อนนุช 1,2 Land Sharing สามยอด พลับพลา	

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบอาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
							Relocation ร่วมเกล้า วัชรพล อ่อน นุช 3 บ้านได้ สะพาน รื้อย้ายชุมชน หนองงูเห่า โครงการฉลอง กรุง ทำเรื่อน้ำลึก สงขลา
แผนฯ 8 2540- 2544	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหา ชุมชนแออัด ปี 2540- 2544	แนวคิด เมืองนำ อยู่ Livable City (ต้นกำเนิดแนวคิด การจัดทำ แผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยเมือง)	โครงการ เมื่อนำอยู่	-กคช.จะ ก่อสร้างที่อยู่ อาศัย 115,000 หน่วย แต่ จากสภาวะ	ทุกรูปแบบ	โครงการเมือง นำอยู่ นครสวรรค์ ระยอง อุดรดิตต์	-กคช.ก่อสร้าง 26,885 หน่วย แล้วเสร็จ จำนวน 49,714 หน่วย -ปรับปรุง
		แนวคิดเคหะ ชนบท Rural Housing Community	โครงการ เคหะ ชนบท	เศรษฐกิจ ลดเหลือ 83,700 หน่วย	ให้แนวคิดการ พัฒนาหมู่บ้าน และแนว ทางการ ออกแบบและ ใช้วัสดุ	บุรีรัมย์ (นางรอง)	ชุมชนแออัดได้ 94,754 หน่วย -วิกฤต เศรษฐกิจ รัฐ ระงับการ ลงทุน
		แนวคิด บ้านเช่าราคาถูกลง	โครงการ อาคารเช่า มาตรฐาน รอง(ขยาย ถึง กลุ่มผู้ใช้ แรงงาน)	อาคารเช่า มาตรฐาน รอง(ขยาย ถึง กลุ่มผู้ใช้ แรงงาน)	หน่วยเช่า มาตรฐานรอง 24 ตร.ม. บ้านพักคนงาน รวม 72 ตร.ม. บ้านแนวราบ 16-24 ตร.วา อาคารชุด 24- 33 ตร.ม (ที่มา ของรูปแบบ บ้านเอื้ออาทร)	(แนวคิด เบื้องต้น)	-การถ่ายโอน ภารกิจให้ องค์กรท้องถิ่น รัฐยกเลิกงบ กคช.ปรับปรุง ชุมชนแออัด -กคช.ประสบ ปัญหาทาง การเงิน ขาดทุนสูงถึง 1,113 ล้าน บาท



ภาพที่ 14 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

4.4 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3

4.4.1) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ในช่วงยุคที่ 3 ครอบคลุมช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 ฉบับ คือ แผนฯ ฉบับที่ 9 และแผนฯ ฉบับที่ 10 ซึ่งสามารถสรุปข้อมูลแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงยุคที่ 3 ได้ดังนี้

แผนงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย “โครงการบ้านเอื้ออาทร”¹⁰ การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย “โครงการบ้านเอื้ออาทร” ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 โดยมีกรอบเป้าหมายจำนวน 601,727 หน่วย ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2551 แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว เสริมสร้างกระบวนการประสานสายสัมพันธ์อันดีในครอบครัว ชุมชนและสังคมให้มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตนเพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน และเพื่อสร้างชุมชนให้มีองค์ประกอบชุมชนซึ่งสามารถส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัยและครอบครัวให้มีรายได้เสริมนอกเหนือจากรายได้ประจำ

4.4.2) บริบทแวดล้อม

1) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี 2545-2549)

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ในปี 2545 เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัว เนื่องจากรัฐใช้มาตรการต่างๆ แก้ไขปัญหา ในปี 2547 เกิดเหตุการณ์สำคัญๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมัน สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การระบาดของไข้หวัดนก เกิดรัฐประหารและ ธร.พ.ลดดอกเบี้ยหลายครั้ง และในช่วงท้ายของปีได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยว

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ในช่วงปี 2545 เศรษฐกิจ

¹⁰ แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2546-2549(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2546).

¹¹ กรอบแผนพลิกฟื้นองค์กรการเคหะแห่งชาติ (Turnaround Plan) ฉบับสมบูรณ์(กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2555).

ของประเทศเริ่มฟื้นตัว ซึ่งเป็นผลจากการใช้มาตรการต่างๆ แก้ปัญหาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 และจากการที่รัฐใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลงบประมาณต่อเนื่องมาตลอดทำให้ระบบการเงินมีสภาพคล่องสูง ประกอบกับนโยบายที่กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ และมาตรการทางด้านการเงินและภาษีในรูปแบบต่างๆ มีส่วนช่วยเสริมรายได้ของผู้มีรายได้น้อย เป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคเอกชน ทำให้ภาคธุรกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และในปี 2546 ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโครงการตามแนวรถไฟฟ้า

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากครอบครัวใหม่และที่เกิดจากการทดแทนที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการรื้อถอน และที่อยู่อาศัยที่ต่ำกว่ามาตรฐานในทุกระดับรายได้ทั่วประเทศ พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 3.3 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดประมาณ 1.5 ล้านครัวเรือน และอยู่นอกชุมชนประมาณ 370,000 ครัวเรือน ผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้ครัวเรือนเดือนละไม่เกิน 10,000 บาท ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและนอกชุมชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวนสูงถึง 650,000 ครัวเรือน ซึ่งประชากรกลุ่มนี้ไม่มีความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยในตลาดเอกชนได้

2) บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554)

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พบว่า ในปี 2550 ระบบสินเชื่อซับไพร์มของสหรัฐฯ ที่เริ่มก่อตัวตั้งกลางปี 2550 จนลุกลามเข้าสู่ระบบสถาบันการเงิน เกิดวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ในปี 2551 ภาวะการล้มละลายของสถาบันการเงินของอเมริกา นำไปสู่ภาวะตึงตัวทางการเงินของประเทศต่างๆ ทั่วโลก สำหรับประเทศไทยมีการประท้วงทางการเมือง/การปิดสนามบินสุวรรณภูมิ ปี 2552 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของกรีซ ซึ่งส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังกลุ่มสหภาพยุโรป กลายเป็นวิกฤตหนี้สาธารณะยุโรป (วิกฤตยูโรโซน) ส่วนประเทศไทย ยังมีเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง และในปลายปี 2553 เกิดอุทกภัยในหลายจังหวัด ซึ่งเริ่มตั้งแต่ตุลาคม 2553 และค่าเงินบาทแข็งค่าสุทธรอบ 13 ปี ในปี 2554 เกิดมหาอุทกภัยในหลายจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายถึง 1.44 ล้านล้านบาท

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พบว่า ในช่วงปี 2550 รัฐบาลมีนโยบายการเพิ่มวงเงินลดหย่อนค่าดอกเบี้ยเงินกู้ซื้อบ้านในการคำนวณภาษีรายได้จาก 5 หมื่นบาท เป็น 1 แสนบาท เพื่อลดค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยให้ผู้ซื้อบ้าน ในปี 2551 รัฐบาลยังคงกระตุ้นการซื้อบ้านโดยการลดภาษีธุรกิจเฉพาะจาก 3.3% เหลือ 0.11% สำหรับผู้ขายที่อยู่อาศัย ตั้งแต่ 29 มีนาคม 2551 ถึงวันที่ 28 มีนาคม 2553 การลดค่าธรรมเนียมการโอนจาก 2% เหลือ 0.01% ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายที่อยู่อาศัย และการลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนจาก 1% เหลือ 0.01% สำหรับผู้ซื้อที่อยู่อาศัย ในปี

2554 รัฐบาลมีมาตรการยกเว้นภาษีบ้านหลังแรก รัฐบาลยกเว้นภาษีให้ผู้ซื้อตามเงื่อนไข โดยต้องจ่ายค่าซื้อบ้านและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ระหว่างวันที่ 21 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พบว่า ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกระดับรายได้ โดยรวมทั่วประเทศ ในปี 2552-2554 มีจำนวน 910,359 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 60 หรือประมาณ 546,216 หน่วย สัดส่วนของการเคหะแห่งชาติ ร้อยละ 20 หรือ 109,244 หน่วย เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล 243,711 หน่วย ภูมิภาค 666,622 หน่วย

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3 ดังตารางที่ 16

ตารางที่ 16 สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 3

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปี พ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
แผนฯ 9 2545 - 2549	2545	เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัว เนื่องจากรัฐเข้ามาตรึงค่าเงินบาทไว้ ปัญหา	นโยบายแก้ปัญหาด้าน อสังหาริมทรัพย์ของรัฐ ทำให้ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มฟื้นตัว	กคช.คาดการณ์ว่าตลอดช่วงแผนฯ 9 มีความต้องการที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ 1,628,726 หน่วยเฉลี่ยปี ละ 325,745 หน่วย แบ่งเป็นเพื่อรองรับครอบครัวใหม่ จำนวน 1,493,322 หน่วย และเพื่อทดแทนที่อยู่อาศัยเก่าที่ถูกรื้อถอน จำนวน 135,404 หน่วย ในกรุงเทพฯ และ ปริมณฑลจำนวน 615,371 หน่วย คิดเป็น 123,074 ต่อปี
	2546	-	ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ โครงการตามแนวรถไฟฟ้า	
	2547	เกิดเหตุการณ์สำคัญ เช่น สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ ภัยพิบัติสึนามิ	-	
	2549	-เกิดรัฐประหาร -ชปท.ลดดอกเบี้ยหลายครั้ง	-	
แผนฯ 10 2550 - 2554	2550	ระบบสินเชื่อซับไพรม์ของสหรัฐฯ ที่เริ่มก่อตัวตั้งกลางปี 2550จน ลุกกลามเข้าสู่ระบบสถาบันการเงิน (วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์)	เพิ่มวงเงินลดหย่อนดอกเบี้ย เงินกู้ซื้อบ้าน/ค่านวนภาษี รายได้จาก 5 หมื่นบาท เป็น 1 แสนบาท เพื่อลดค่าใช้จ่าย ดอกเบี้ยให้ผู้ซื้อบ้าน	กคช. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ร่วมกับ สถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย พบว่า ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกระดับรายได้ โดยรวมทั่วประเทศ ในปี 2552-2554 มีจำนวน 910,359 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มี รายได้น้อย ร้อยละ 60 หรือ ประมาณ 546,216 หน่วย สัดส่วนของการเคหะแห่งชาติ ร้อยละ 20
	2551	-ภาวะล้มละลายของสถาบัน การเงินของอเมริกา นำไปสู่สภาวะ ดิ่งตัวทางการเงินของประเทศต่างๆ ทั่วโลก -การประท้วงทางการเมือง/การปิด สนามบินสุวรรณภูมิ	-ลดภาษีธุรกิจเฉพาะจาก 3.3% เหลือ 0.11% สำหรับผู้ขายที่อยู่ อาศัย ตั้งแต่ 29 มีค. 2551 ถึง วันที่ 28 มีค. 2553 -ลดค่าธรรมเนียมการโอนจาก 2% เหลือ 0.01% ทั้งผู้ซื้อและ	

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปี พ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่ อาศัย
	2552	-วิกฤติเศรษฐกิจของกรีซ ส่งผล กระทบเป็นลูกโซ่ไปยังกลุ่มยูโร กลายเป็นวิกฤตหนี้สาธารณะยุโรป (วิกฤตยูโรโซน) -ความวุ่นวายทางการเมืองของไทย	ผู้ขายที่อยู่อาศัย -ลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน จาก 1% เหลือ 0.01% สำหรับ ผู้ซื้อที่อยู่อาศัย	หรือ 109,244 หน่วย เป็นความ ต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล 243,711 หน่วย ภูมิภาค 666,622 หน่วย
	2553	-เกิดอุทกภัยหลายจังหวัด ซึ่งเริ่ม ตค. 2553 -เงินบาทแข็งค่าสุดรอบ 13 ปี		
	2554	เกิดมหาอุทกภัยในหลายจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ซึ่ง ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความ ความเสียหายถึง 1.44 ล้านล้าน บาท	-ยกเว้นภาษีบ้านหลังแรก รัฐ ยกเว้นภาษีให้ผู้ซื้อตามเงื่อนไข โดยต้องจดทะเบียนโอน กรรมสิทธิ์ระหว่างวันที่ 21 กย. 2554 - 31 ธค. 2555	

ที่มา: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2552.

4.4.3) นโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 3

1) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้แก่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน การวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก การพัฒนาการบริหารในทุกระดับสังคม การแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทย ในขณะที่นโยบายรัฐบาล ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำ 1 ล้านหน่วย แบ่งเป็นบ้านเอื้ออาทร 6 แสนหน่วยทั่วประเทศ และราคาเดียวกันทั่วประเทศ และบ้านมั่นคง 3 แสนหน่วย

2) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้แก่ การสร้างโอกาสการเรียนรู้คู่คุณธรรม จริยธรรมให้กับสังคม ปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ สร้างภูมิคุ้มกันให้กับเศรษฐกิจ สร้างความอุดมสมบูรณ์แก่สิ่งแวดล้อม สร้างธรรมาภิบาลให้การบริหารประเทศ ในขณะที่นโยบายรัฐบาล ได้แก่ การเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขปัญหาคูณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนส่งเสริมทรัพย์สินภาคเอกชน

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 ดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 3

แผนพัฒนาฯ	ยุค 3	
	นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายรัฐบาล
ฉบับ 9 2545-2549	ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก พัฒนาการบริหารในทุกระดับสังคม แก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทย	- แก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจัดทำ 1 ล้านหน่วย - บ้านเอื้ออาทร 6 แสนหน่วย ทั่วประเทศ และราคาเดียวกันทั่วประเทศ - บ้านมั่นคง 3 แสนหน่วย
ฉบับ 10 2550-2554	สร้างโอกาสการเรียนรู้คู่คุณธรรม จริยธรรมให้กับสังคม ปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ สร้างภูมิคุ้มกันให้กับเศรษฐกิจ สร้างความอุดมสมบูรณ์แก่สิ่งแวดล้อม สร้างธรรมาภิบาลให้การบริหารประเทศ	- เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม - สนับสนุนอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน

ที่มา: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.

4.4.4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ

1) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ ในช่วงแผนฯฉบับที่ 9 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 โดยมุ่งเน้นการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้หน่วยงานท้องถิ่น ช่วยในการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมถึงดำเนินการในลักษณะเป็นพี่เลี้ยงให้องค์กรท้องถิ่น ในส่วนของการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาเมือง รวมถึงช่วยสนับสนุนด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้หน่วยงานราชการต่างๆ แผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วยแผนงานหลัก 2 แผน คือแผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร และแผนงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ

นโยบายและแนวคิด ในช่วงนี้ การเคหะแห่งชาติได้ใช้แนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. แนวคิดบ้านเอื้ออาทร เป็นนโยบายในปี 2546 “บ้านหนึ่งล้านหลัง”ของรัฐบาล พลตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยให้ได้ 1,000,000 หลังใน 5 ปี

แบ่งเป็นโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ 600,000 หน่วย และบ้านมั่นคง ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 300,000 หน่วย และบ้านออมสินดำเนินการโดย ธนาคาร ออมสินอีก 100,000 หน่วย เป้าหมายของบ้านเอื้ออาทร คือการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ครัวเรือนที่มี รายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน โดยรัฐบาลจะให้การอุดหนุน หน่วยละ 80,000 บาท เพื่อให้ผู้อยู่ อาศัยผ่อนชำระรายเดือนไม่เกิน 1,500 บาท เป็นบ้านราคาเดียวทั่วประเทศ ดำเนินการได้หลาย รูปแบบ (1) จัดสร้างในที่ดินของการเคหะแห่งชาติเอง (2) จัดสร้างในที่ดินของภาครัฐอื่น (3) ใช้ อาคารที่คงเหลืออยู่ในตลาด (4) ซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดทำโครงการ (5) ร่วมลงทุนกับเอกชน

2. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมือง แผนการแก้ปัญหาและป้องกัน ชุมชนแออัดเมืองแบบมีส่วนร่วม และแผนเสริมสมรรถนะท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็น แนวคิดที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่น จัดการ วางแผน จัดการ และแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นของตน

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ทำการก่อสร้างรวม 77,809 หน่วย โดยเป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 8 รวม 1,696 หน่วย แบ่งเป็นโครงการเช่าซื้อ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 349 หน่วย โครงการเช่าซื้อในเขตภูมิภาค จำนวน 395 หน่วย โครงการเช่าในเขตภูมิภาค จำนวน 952 หน่วย และโครงการราชภัฏซึ่งเป็นโครงการรับจ้างทำ จำนวน 2,310 หน่วยนอกจากนี้ยังได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 73,803 หน่วย

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 มี ทั้งสิ้น 55,252 หน่วย เป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ 8 รวม 7,921 หน่วย แบ่งเป็น โครงการอาคารเช่าซื้อ จำนวน 3,778 หน่วย โครงการอาคารเช่า จำนวน 1,793 หน่วย โครงการ เคหะราชการและโครงการราชภัฏ จำนวน 2,350 หน่วย ส่วนโครงการเอื้ออาทรที่แล้วเสร็จมีทั้งสิ้น 47,331 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม โครงการเอื้ออาทรหัวหมาก โครงการเอื้ออาทรบางโกลน โครงการราชภัฏ

รูปแบบโครงการ (1) บ้านเดี่ยวสองชั้น บนที่ดิน 20 ตารางวา ขนาดพื้นที่บ้าน 51 ตารางเมตร (2) บ้านแฝดสองชั้น ที่ดิน 21 ตารางวา พื้นที่อาคาร 53 ตารางเมตร (3) แพลต 5 ชั้น ขนาดพื้นที่ 24, 31 และ 33 ตารางเมตรต่อหน่วย

2) ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2551-2555 เนื่องจากในช่วงปี 2548-2550 การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาด้านการเงินที่มีผลจากการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้อ

อาหาร ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติต้องเร่งดำเนินการพลิกฟื้นองค์กร โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการไปแล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาของปีงบประมาณ 2551-2552 ด้วยกลไกที่สำคัญ 3 ด้าน คือ การบริหารและแก้ปัญหาด้านการเงิน การเพิ่มประสิทธิภาพในการตลาดและการขาย และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายในองค์กร

นโยบายและแนวคิด ในช่วงนี้ การเคหะแห่งชาติได้ใช้แนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการขยายโครงการบ้านเอื้ออาทร (ต่อเนื่อง) ซึ่งได้มีการปรับลดหน่วยก่อสร้างจากเดิม รวมถึงการให้เงินชดเชยภาระดอกเบี้ย และการอนุมัติมาตรการสนับสนุนด้านการตลาด ราคา และการผ่อนปรนเงื่อนไขด้านกฎระเบียบ เช่น ไม่จำกัดหน่วยผู้ซื้อ ยกเลิกข้อจำกัดการโอนสิทธิ์เมื่อครบ 5 ปี ทั้งนี้เพื่อควบคุมความเสียหายที่เกิดจากโครงการบ้านเอื้ออาทร และนำโครงการเอื้ออาทรที่มีศักยภาพมาเป็นอาคารเช่า นอกจากนี้ ยังดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายของกลุ่มรายได้

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ปรับลดหน่วยก่อสร้าง จากเดิม 601,727 หน่วย คงเหลือ 300,504 หน่วย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และปรับลดหน่วยก่อสร้างจากเดิม 300,504 หน่วย คงเหลือ 281,556 หน่วย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2552

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยในช่วงแผนฉบับที่ 10 มีทั้งสิ้น 239,175 หน่วย

โครงการที่สำคัญ โครงการบ้านรัฐสวัสดิการ (โครงการอาคารเช่าในที่ดินของรัฐ) โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป

รูปแบบโครงการ สำหรับโครงการเอื้ออาทรที่ยังไม่แล้วเสร็จที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงโครงการบ้านเอื้ออาทรในส่วนของหน่วยก่อสร้างที่ขายยาก จะดำเนินการขายทั้งอาคาร หรือทั้งโครงการให้หน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน หรือเปลี่ยนเป็นอาคารเช่า

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3 ดังตารางที่ 16 ตารางที่ 17 สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 3

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนา ที่อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมายการ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการดำเนินงาน
แผนฯ 9 2545- 2549	แผนการ ดำเนินงาน ตามภารกิจ หลักของ การเคหะ แห่งชาติ พ.ศ.2545- 2549	แนวคิดบ้าน เอื้ออาทร (บ้านราคา เดียวทั่ว ประเทศ) การร่วม ดำเนินการกับ เอกชน	ชุมชนใน เมือง, ชานเมือง , ภูมิภาค	กำหนดจัดหาที่ อยู่อาศัยให้ผู้มี รายได้น้อย จำนวน 1 ล้าน หน่วย โดย กคช.จัดทำ โครงการเอื้อ อาทร จำนวน 600,000 หน่วย และให้ พอช. จัดทำ โครงการบ้าน มั่นคง จำนวน 400,000 หน่วย	บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว สองชั้น 16- 24 ตาราง วา แฟลต 24- 33 ตร.ม.	เอื้ออาทร รังสิต ประชา นิเวศน์ เชียงใหม่	-กคช.ก่อสร้าง 77,809 หน่วย แล้วเสร็จ จำนวน 55,252 หน่วย -ได้รับความร่วมมือจากทุก หน่วยงาน เช่น ผ่อนผันไม่ ต้องจัดทำ EIA/ ธรส.เป็น แหล่งเงินกู้ระยะยาว -ปัญหาการจัดหาที่ดิน รัฐ กำหนดใช้ที่ดินของรัฐ แต่ทำ ไม่ได้ กคช.จัดซื้อที่ดินเอง& ร่วมลงทุนแบบ Turn Key -การกำหนดให้บ้านมีราคา เท่ากัน ทั้งที่มีรูปแบบบ้าน/ ทำเลที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ เกิดปัญหาในการจัดหาแหล่ง เงินกู้ให้กับผู้ซื้อบ้าน -หลายโครงการ ทำเลไม่ เหมาะสมทำให้ขายไม่ได้ -เปลี่ยนแปลงรัฐบาล โครงการหยุดชะงัก



ภาพที่ 15 รูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 3 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
ที่มา:การเคหะแห่งชาติ, 2557.

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการ ดำเนินงาน
แผนฯ 10 2550- 2554	แผน ยุทธศาสตร์ การเคหะ แห่งชาติ ปี 2551-2555	-บริหารจัดการ เพื่อพลิกฟื้น สถานภาพองค์กร -พัฒนาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยถึง ปานกลางเพื่อ ยกระดับคุณภาพ ชีวิตการอยู่อาศัย -	-บ้านเอื้อ อาทร (ต่อเนื่อง) -การพัฒนา โครงการที่ อยู่อาศัยที่มี ความ หลากหลาย ของกลุ่ม รายได้	-นำ โครงการ เอื้ออาทรที่ มีศักยภาพ นำมาเป็น อาคารเช่า -ควบคุม ความ เสียหายที่ เกิดจาก การ ดำเนินการ โครงการ บ้านเอื้อ อาทร	-บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถวสอง ชั้น 16-24 ตารางวา -อาคารแฝด 5 ชั้น	-บ้านเอื้ออาทร (ต่อเนื่อง)	-โครงการเอื้อ อาทร ทำ กคช. ขาดทุน กว่า 1 พันล้านบาท ดังนั้น จึงต้องมี การควบคุม หรือลดความ เสียหายจาก โครงการให้ น้อยลงที่สุด เช่น การขายทั้ง อาคาร/ โครงการให้ หน่วยงาน ภาครัฐ หรือ เอกชน หรือ เปลี่ยนเป็น อาคารเช่า

4.5 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4

ในช่วงยุคที่ 4 ครอบคลุมช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1 ฉบับ คือ แผนฯ ฉบับที่ 11 ซึ่งสามารถสรุปข้อมูลแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงยุคที่ 4 แยกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดังนี้

1) แผนพลิกฟื้นองค์กร¹¹

การจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร มีเป้าหมายหลัก คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันขององค์กร ในลักษณะที่เป็นการพลิกฟื้นจากภาวะวิกฤตให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ หรือภาวะที่จะพร้อมก้าวต่อไปในอนาคต ประกอบด้วย 4 แผนงาน ได้แก่

1.1) แผนงานที่ 1 แผนบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ก่อสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทร บริหารหนี้ค้างชำระโครงการบ้านเอื้ออาทร เพิ่มประสิทธิภาพการขาย โครงการบ้านเอื้ออาทรตามมติคณะรัฐมนตรี มอบโอนสาธารณูปโภค-สาธารณูปการโครงการบ้านเอื้ออาทรให้หน่วยงานท้องถิ่น และโอนขายลูกหนี้เข้าซื้อโดยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization)

1.2) แผนงานที่ 2 แผนบริหารจัดการทรัพย์สินรอการพัฒนา (Sunk Cost) โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ จัดการทรัพย์สินรอการพัฒนา ให้เกิดรายได้โดยนำมาจัดทำโครงการหรือขายเพื่อชำระหนี้ จัดทำโครงการขายหรือจัดประโยชน์ และหาช่องทางการสร้างโอกาสในธุรกิจรูปแบบใหม่และการบริหารจัดการทรัพย์สินรูปแบบใหม่ๆ

1.3) แผนงานที่ 3 แผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ฟื้นฟูอาคารเช่า โดยปรับปรุงอาคารเช่าให้อยู่ในสภาพพร้อมต่อการปรับขึ้นค่าเช่าและลดรายจ่ายองค์กร การบริหารหนี้ค้างชำระโครงการเคหะชุมชนและปรับปรุงชุมชน การเพิ่มรายได้จากการบริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ (Land Bank) และการจัดทำแผนแม่บทการบริหารความเสี่ยงปี 2555/โครงการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร

1.4) แผนงานที่ 4 แผนปรับโครงสร้างองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับโครงสร้างธุรกิจใหม่ การจัดทำแผนแม่บทบริหารทรัพยากรบุคคล/โครงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านต่างๆ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจและพัฒนาทรัพยากรบุคคลรองรับการปรับเปลี่ยนองค์กร

2) แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2554-2558¹²

แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2554-2558 ได้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการ

¹² กรอบแผนพลิกฟื้นองค์กรการเคหะแห่งชาติ (Turnaround Plan) ฉบับสมบูรณ์.

กคช. ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2554-2558 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2553 ซึ่งการเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับให้สอดคล้องในแต่ละ ยุทธศาสตร์ โดยต้องมีแผนงานรองรับในการปรับเปลี่ยนบทบาทและโครงสร้างธุรกิจเพื่อแยกภารกิจ เชิงสังคม และการดำเนินการเชิงพาณิชย์ รวมถึงได้กำหนดหน่วยงานให้บริหารจัดการเพื่อรองรับ ความเสี่ยงด้านการเงิน แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2554-2558 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1) ยุทธศาสตร์ 1 : การควบคุมความเสียหาย และพลิกฟื้นองค์กร (Damage Control & Mitigation)

2.2) ยุทธศาสตร์ 2 : การปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจและ องค์กรเพื่อการพัฒนา ทรัพย์สิน ให้เหมาะสมกับแต่ละบทบาท และเกิดประโยชน์สูงสุด (Restructuring)

2.3) ยุทธศาสตร์ 3 : การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน (Operation Improvement)

2.4) ยุทธศาสตร์ 4 : การพัฒนาศักยภาพองค์กร เพื่อรองรับแต่ละบทบาทในระยะยาว (Capability Development)

2.5) ยุทธศาสตร์ 5 : การลงทุนและบริหารทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละบทบาท ขององค์กร (Investment & Asset management)

2.6) ยุทธศาสตร์ 6: การเป็นผู้นำในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองที่มีความเป็น เลิศด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารชุมชน และการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน (Environmental, Community and Social)

4.5.2) บริบทแวดล้อม

บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (ปี 2555-2559) พบว่า

สถานการณ์ทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พบว่า ในปี 2555 เศรษฐกิจโลกมี อัตราขยายตัวชะลอลง โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป เนื่องจากปัญหาหนี้สาธารณะสูง และนำไปสู่การ ปรับลดการใช้จ่ายภาครัฐ ในปี 2556 ภาวะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัว ปี 2557 คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ หรือ คสช. ทำการรัฐประหารเพื่อควบคุมอำนาจการบริหารประเทศเมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557 ปี 2558 การเป็นประชาคมอาเซียน มีความร่วมมือด้านต่างๆ เช่น การลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้เสริมมากขึ้น และในปี 2559 เศรษฐกิจโลกเติบโตต่ำกว่าที่คาดการณ์ในปี 2558 เนื่องจากราคาสินค้า ตกต่ำ การค้าและเงินทุนหมุนเวียนน้อยลง ตลอดจนความผันผวนของตลาดการเงินที่ส่งผลกระทบต่อ กิจกรรมทางเศรษฐกิจโลก

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พบว่า ในช่วงปี 2555 เริ่มเห็นสัญญาณฟื้นตัวของตลาดที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด ขณะที่ตลาดที่อยู่อาศัยแนวราบ ประกอบด้วย บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ และอาคารพาณิชย์ยังคงซบเซา ปี 2556 มาตรการต่างๆ ของภาครัฐ ลื่นสุดลง ทำให้ตลาดที่อยู่อาศัยชะลอตัวลง ปี 2557 สถานการณ์การเมืองรุนแรง ส่งผลให้กิจกรรม การลงทุนและซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ชะลอตัว ปี 2558 รัฐบาลออกนโยบายบ้านหลังแรก ซึ่งยกเว้น ภาษีให้ผู้ซื้อตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยต้องจ่ายค่าซื้อบ้านหลังแรกและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ระหว่างวันที่ 13 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 และปี 2559 รัฐบาลได้อนุมัติแผนการ ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วงปลายปี 2558 ประมาณ 3 หมื่นล้านบาท และจะเริ่มก่อสร้างในไตรมาส 4 ของปี 2559 คาดว่าจะผลักดันให้การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวตาม

การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พบว่า ความ ต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกระดับรายได้ โดยรวมทั่วประเทศ ในปี 2555-2559 มีจำนวน 1,753,152 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 60 หรือประมาณ 1,051,893 หน่วย สัดส่วนของการเคหะแห่งชาติ ร้อยละ 20 หรือ 210,377 หน่วย เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นใน พื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล 445,371 หน่วย ภูมิภาค 1,307,754 หน่วย

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 ดัง ตารางที่ 18

ตารางที่ 18 สรุปผลการศึกษาด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปี พ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่ อาศัย
แผนฯ 11 2555 - 2559	2555	-เศรษฐกิจโลกมีอัตราขยายตัว ชะลอตัว โดยเฉพาะในสหภาพ ยุโรป เนื่องจากปัญหาหนี้ สาธารณะสูง และนำไปสู่การปรับ ลดการใช้จ่ายภาครัฐ	-เริ่มเห็นสัญญาณฟื้นตัวของตลาดที่ อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด ขณะที่ ตลาดที่อยู่อาศัยแนวราบ ประกอบด้วยบ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ และอาคารพาณิชย์ ยังคงซบเซา	กคช. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ร่วมกับ สถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย พบว่า ความต้องการที่อยู่ อาศัยของประชาชนทุกระดับ รายได้ โดยรวมทั่วประเทศ ในปี
	2556	ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว	มาตรการต่างๆ ของภาครัฐลื่นสุด ลง ทำให้ตลาดที่อยู่อาศัยชะลอตัว ลง	2555-2559 มีจำนวน 1,753,152 หน่วย ความต้องการที่อยู่อาศัยของ ผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 60 หรือ
	2557	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ทำการรัฐประหารเพื่อ ควบคุมอำนาจการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557	สถานการณ์การเมืองรุนแรง ส่งผล ให้กิจกรรมการลงทุนและซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ชะลอตัว	ประมาณ 1,051,893 หน่วย สัดส่วนของการเคหะแห่งชาติ ร้อย ละ 20 หรือ 210,377 หน่วย เป็น ความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่
	2558	การเป็นประชาคมอาเซียน มีความ ร่วมมือด้านต่างๆ เช่น การลงทุน	-นโยบายบ้านหลังแรก ซึ่งยกเว้น ภาษีให้ผู้ซื้อตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้	กรุงเทพฯ และปริมณฑล 445,371 หน่วย ภูมิภาค 1,307,754 หน่วย

แผนฯ ชาติ	บริบทแวดล้อม			
	ปี พ.ศ.	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่ อาศัย
		การเคลื่อนย้ายแรงงานได้เสริมมากขึ้น	โดยต้องจ่ายค่าซื้อบ้านหลังแรก และจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ระหว่างวันที่ 13 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559	
	2559	เศรษฐกิจโลกเติบโตต่ำกว่าที่คาดการณ์ในปี 2558 เนื่องจากราคาสินค้าตกต่ำ การค้าและเงินทุนหมุนเวียนน้อยลง ตลอดจนความผันผวนของตลาดการเงินที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจโลก	-รัฐบาลได้อนุมัติแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วงปลายปี 2558 ประมาณ 3 หมื่นล้านบาท และจะเริ่มก่อสร้างในไตรมาส 4 ของปี 2559 คาดว่าจะผลักดันให้การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวตามโลก	

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ, 2555.

4.5.3) นโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4 ได้แก่

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้แก่ การเสริมสร้างสังคมสู่สันติสุข พัฒนาคนและสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่นโยบายรัฐบาล ได้แก่ การสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจฐานราก และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้คนฐานล่าง และวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับผังเมืองและแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 ดังตารางที่ 19

ตารางที่ 19 สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4

แผนพัฒนาฯ	ยุค 4	
	นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายรัฐบาล
ฉบับ 11 2555-2559	เสริมสร้างสังคมสู่สันติสุข พัฒนาคนและสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจฐานราก และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้คนฐานล่าง และวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับผังเมืองและแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

ที่มา: สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.

4.5.4) สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ 1) แผนพลิกฟื้นองค์กร ประกอบด้วย แผนบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทร แผนบริหารจัดการทรัพย์สินรอการพัฒนา (Sunk Cost) แผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และแผนปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อพลิกฟื้นองค์กรจากภาวะวิกฤตให้กลับสู่ภาวะปกติ และ 2) แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์การควบคุมความเสียหาย และพลิกฟื้นองค์กร 2) ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจและองค์กรเพื่อการพัฒนาทรัพย์สินให้เหมาะสมกับแต่ละบทบาท และเกิดประโยชน์สูงสุด 3) ยุทธศาสตร์การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพองค์กร เพื่อรองรับแต่ละบทบาทในระยะยาว 5) ยุทธศาสตร์การลงทุนและบริหารทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละบทบาทขององค์กร และ 6) ยุทธศาสตร์การเป็นผู้นำในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองที่มีความเป็นเลิศด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารชุมชน และการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน

นโยบายและแนวคิด ในช่วงนี้ การเคหะแห่งชาติยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาจากโครงการบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง และครบวงจร เพื่อลดความเสียหายจากการดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร และเพิ่มรายได้จากการบริหารโครงการอาคารเช่าให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

จำนวนที่เริ่มก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติดำเนินการก่อสร้างไปแล้วเสร็จตามจำนวนหน่วยก่อสร้างที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดในแผนฯ ฉบับที่ 10

จำนวนที่แล้วเสร็จ จำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 11 มีทั้งสิ้น 276,932 หน่วย

โครงการที่สำคัญ เช่นเดียวกับแผนฯ ฉบับที่ 10

รูปแบบโครงการ เช่นเดียวกับแผนฯ ฉบับที่ 10

ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 ดังตารางที่ 20

ตารางที่ 20 สรุปผลการศึกษาด้านสถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยุคที่ 4

แผนฯ ชาติ	สถานการณ์ของการเคหะแห่งชาติ						
	แผนพัฒนาที่ อยู่อาศัย	แนวนโยบาย	ลักษณะ โครงการ	เป้าหมาย การ ดำเนินงาน	รูปแบบ อาคาร	ตัวอย่าง โครงการ	ผลการดำเนินงาน
แผนฯ 11	แผนพลิกฟื้น องค์กร	-การเร่งแก้ไข ปัญหาการ	-บ้านเอื้อ อาทร (ต่อเนื่อง)	พลิกฟื้น องค์กรจาก ภาวะ วิกฤตให้ กลับเข้าสู่ ภาวะปกติ	-	-บ้านเอื้อ อาทร (ต่อเนื่อง)	-ดำเนินการก่อสร้างโครงการ บ้านเอื้ออาทรแล้วเสร็จ 25,594 หน่วย ปี 2554- 2555 -บริหารทรัพย์สินให้เกิด รายได้โดยมีการนำทรัพย์สิน มา Post Finance ให้เช่าซื้อ และให้เช่าเพิ่มขึ้น รวมทั้งมี การขายยกยัดให้หน่วยงาน รัฐ รวมทั้งมีการปรับราคา ขายโครงการตามทำเลอย่าง สอดคล้องกับความเป็นไปได้ ทางการตลาด -การมอบโอนสาธารณูปโภค- สาธารณูปการโครงการบ้าน เอื้ออาทรให้หน่วยงาน ท้องถิ่น ทำให้ลดภาระต้นทุน ในการดำเนินการ
2555- 2559	แผน ยุทธศาสตร์ การเคหะ แห่งชาติ ปี 2554-2558	ขาดทุนของ โครงการบ้าน เอื้ออาทร อย่างต่อเนื่อง	-การพัฒนา โครงการที่ อยู่อาศัยที่มี ความ หลากหลาย ของกลุ่ม รายได้	ที่พร้อมจะ ก้าวเดิน ต่อไป			

4.6 สรุปพัฒนาการของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ผลการศึกษาพัฒนาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4 พบว่ามีพัฒนาการในด้านต่างๆ ดังนี้

1) ด้านแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 ประกอบด้วยแผนการดำเนินงาน จำนวน 2 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร และจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้มาตรฐาน

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 ประกอบด้วยแผนการดำเนินงาน 4 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภูมิภาค และแก้ไขปัญหามลพิษในเขตเมือง

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3 ประกอบด้วยแผนการดำเนินงาน 2 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 ประกอบด้วยแผนการดำเนินงาน 2 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ดังตารางที่ 21 และตารางที่ 22

ตารางที่ 21 จำนวนแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4

ยุค 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4
1. แผนงานโครงการ 5 ปี (ปี 2519-2523)	1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2527-2529	1. แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร	1. แผนพลิกฟื้นองค์กร
2. แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525	2. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534	2. แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2551-2555	2. แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558
-	3. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539	-	-
-	4. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544	-	-

ตารางที่ 22 วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4

ยุค	วัตถุประสงค์ของแผน	
ยุคที่ 1	แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร	จัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้มาตรฐาน
ยุคที่ 2	เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค	แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมือง
ยุคที่ 3	เสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม	จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว
ยุคที่ 4	เสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่	จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของ

	เหมาะสม	ตัวเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
--	---------	---

จากตารางที่ 22 จะเห็นว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4 มีพัฒนาการหลักๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย พบว่า ในยุคที่ 1 กำหนดให้แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ต่อมาในยุคที่ 2 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพิ่มเติม ให้แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค ส่วนในยุคที่ 3 และยุคที่ 4 พบว่า การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เน้นที่การจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

2. วัตถุประสงค์ด้านการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ พบว่าในยุคที่ 1 และยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้มาตรฐาน ส่วนในยุคที่ 3 และยุคที่ 4 พบว่า การเคหะแห่งชาติจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเฉพาะที่จำเป็นในระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้ โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว นอกจากนี้ ในยุคที่ 4 ยังได้กำหนดให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

2) ด้านบริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ผลการศึกษาบริบทของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4 สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

ในยุคที่ 1 พบว่าผลจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งผลให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น ทำให้ประชากรในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรม จากการคาดการณ์ที่อยู่อาศัยพบการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น

ในยุคที่ 2 พบว่าในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 แผนฯ ฉบับที่ 6 และแผนฯ ฉบับที่ 7 การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก และตลาดอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวสูงสุด ส่วนในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้เกิดวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่รุนแรงที่สุด จากการคาดการณ์ที่อยู่อาศัยพบการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล เมืองหลัก เมืองชายแดน และเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในยุคที่ 3 พบว่าในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 9 มีเหตุการณ์สำคัญหลายประการ เช่น การเกิดสึนามิ การเกิดรัฐประหาร ส่วนในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 10 เกิดวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ วิกฤตยูโรโซน การประท้วงทางการเมือง และเกิดมหาอุทกภัยในหลายจังหวัด ส่งผลให้ตลาดที่อยู่อาศัยซบเซา จากการคาดการณ์ที่อยู่อาศัยพบความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากครอบครัวใหม่และที่เกิดจากการทดแทนที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการรื้อถอน

ในยุคที่ 4 พบว่า ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 11 เศรษฐกิจโลกมีอัตราขยายตัวชะลอลง โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังคงส่งผลให้ตลาดที่อยู่อาศัยซบเซาเช่นเดียวกัน จากการคาดการณ์ที่อยู่อาศัยพบความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกระดับรายได้ ดังตารางที่ 23

ตารางที่ 23 บริบทแวดล้อมของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 1-4

ยุคที่	สถานการณ์ทั่วไป	สถานการณ์ที่อยู่อาศัย	การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย
ยุคที่ 1	ผลจากการพัฒนาประเทศเป็นอุตสาหกรรม เกิดการอพยพย้ายถิ่น เข้ามาในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว	เกิดแหล่งเสื่อมโทรม การขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	ขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น
ยุคที่ 2	แผนฯ ฉบับ 5 ฉบับ 6 และ ฉบับ 7 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมาก แผนฯ ฉบับที่ 8 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ	ตลาดอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวสูงสุด เกิดวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่รุนแรงที่สุด	ขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล เมืองหลัก เมืองชายแดน และเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก
ยุคที่ 3	แผนฯ ฉบับ 9 เกิดสึนามิ เกิดรัฐประหาร แผนฯ ฉบับ 10 เกิดวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ วิกฤตยูโรโซน การประท้วงทางการเมือง	ตลาดที่อยู่อาศัยซบเซา	พบความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากครอบครัวใหม่และที่เกิดจากการทดแทนที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการรื้อถอน
ยุคที่ 4	แผนฯ ฉบับ 11 เศรษฐกิจโลกมีอัตราขยายตัวชะลอลง โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป การรัฐประหารของ คสช.	ตลาดที่อยู่อาศัยซบเซา	พบความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ทุกระดับรายได้

จากตารางที่ 23 จะเห็นว่า การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย จำเป็นต้องมีการศึกษาบริบทแวดล้อมก่อน เนื่องจากการนำข้อมูลสภาพปัจจุบัน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงสถานการณ์ที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย มาใช้ในการวิเคราะห์ จะทำให้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

3) ด้านนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 พบว่า ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 และแผนฯ ฉบับที่ 4 มีนโยบายการรื้อย้าย ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

ในยุคที่ 2 พบว่า แผนฯ ฉบับที่ 5 เน้นกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เพื่อชะลอการอพยพเข้ากรุงเทพมหานครแผนฯ ฉบับที่ 6 และแผนฯ ฉบับที่ 7 เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนา 3 บริเวณคือ 1) กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล 2) ระบบเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และ 3) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในแผนฯ ฉบับที่ 8 เน้นกระจายรายได้ความเจริญไปภูมิภาค เมืองชายแดน/พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ และมุ่งเน้นแก้ปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์

ในยุคที่ 3 พบว่า แผนฯ ฉบับที่ 9 เน้นการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร ราคาเดียวกันทั่วประเทศ และนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น ส่วนในแผนฯ ฉบับที่ 10 เน้นการเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน

ในยุคที่ 4 พบว่า แผนฯ ฉบับที่ 11 มีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้ความช่วยเหลือและให้โอกาสกับผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ในราคาที่รับภาระได้ ดังตารางที่ 24

ตารางที่ 24 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 1-4

ยุคที่	นโยบาย	
ยุคที่ 1	มีนโยบายการรื้อย้าย ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในกรุงเทพฯ	แผนฯ 5 เน้นการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เพื่อชะลอการอพยพเข้ากรุงเทพฯ ในกรุงเทพฯ
ยุคที่ 2	เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนา 3 บริเวณคือ 1) กรุงเทพฯ และปริมณฑล 2) ระบบเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และ 3) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก	แผนฯ 8 เน้นกระจายรายได้ความเจริญไปภูมิภาค เมืองชายแดน/พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ และมุ่งเน้นแก้ปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์
ยุคที่ 3	เน้นการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร ราคาเดียวกันทั่วประเทศ และนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น	แผนฯ 10 เน้นการเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน
ยุคที่ 4	แผนฯ ฉบับที่ 11 มีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้ความช่วยเหลือและให้โอกาสกับผู้ที่มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ในราคาที่รับภาระได้	

4) ด้านนโยบายการเคหะแห่งชาติ

นโยบายการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 1 ประกอบด้วยแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.1) แผนงานโครงการ 5 ปี (ปี 2519-2523) ได้แก่

4.1.1) แนวคิดเคหะชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยรัฐอุดหนุน 100% ซึ่งมีเป้าหมายก่อสร้างจำนวน 120,000 หน่วยในเวลา 5 ปี ในรูปอาคารแบบแฟลตเช่า 5 ชั้น ผลการดำเนินงานพบว่า ถูกยกเลิกเพราะเปลี่ยนรัฐบาล

4.1.2) แนวคิดรื้อย้ายสลัมสร้างแฟลต เพื่อรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม ที่รัฐให้การอุดหนุนทั้งหมด ผลการดำเนินงานพบว่า ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ได้รับสิทธิ์ขึ้นอยู่แฟลตขายสิทธิ์กลับไปอยู่สลัม

4.2) แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 ได้แก่

4.2.1) แนวคิดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด โดยกำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท ซึ่งการเคหะแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยตามกำลังความสามารถในการจ่าย โดยมีรูปแบบ Site & Services สำหรับทุกกลุ่มรายได้ รูปแบบโครงการเปลี่ยนจากเคหะสงเคราะห์ ที่มีที่อยู่อาศัยแบบเดี่ยว เป็นเคหะชุมชนที่มีที่อยู่อาศัยหลายกลุ่มรายได้ (Mixed-income Projects) ที่มีองค์ประกอบชุมชนที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัยตามมาตรฐานการเคหะแห่งชาติ เกิดเป็นโครงการที่มีการใช้ที่ดินหลายประเภท (Mixed Land Use Project) ผลการดำเนินงานพบว่า ถูกยกเลิกหลังดำเนินการได้ 3 ปี เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องการให้ตัดแผนเร่งรัดออก 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.2) แนวคิดเมืองใหม่ (New Town) เป็นแผนงานการจัดทำโครงการเมืองใหม่ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานคร (Self-sustained Satellite New Town) ในรัศมีประมาณ 40 กิโลเมตรจากศูนย์กลางกรุงเทพฯ ผลการดำเนินงาน พบโครงการเมืองใหม่บางพลี ถูกวางแผนให้เป็นเมืองบริวารที่สมบูรณ์ในตัวเอง ประกอบด้วยแหล่งงานที่เป็นนิคมอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยทุกระดับรายได้ มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการและองค์ประกอบชุมชนที่ได้มาตรฐาน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ระดับชุมชนและระดับเมือง

4.2.3) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมมาเป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การปรับปรุงชุมชนแออัดมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การปรับปรุงในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) การปรับรูปแปลงที่ดิน (Slum Reblocking) การรื้อและสร้างใหม่ (Reconstruction) การรื้อย้ายชุมชน (Slum Relocation) และการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งสิ้น 8,324 หน่วย โดยทั้งหมดเป็นการดำเนินการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม

4.3) แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ 2525 - 2529 ได้แก่

4.3.1) นโยบายการลดการอุดหนุนจากรัฐ โดยให้รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการเคหะแห่งชาติพึ่งพาตัวเองทางการเงิน (Self-finance) และให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะให้การอุดหนุนค่าก่อสร้างเฉพาะระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น ผลการดำเนินงานพบว่า การเคหะแห่งชาติจึงเริ่มจัดทำโครงการหารายได้ โครงการเคหะชุมชนที่คืนทุน และโครงการรับจ้างทำ

4.3.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด การปรับปรุงชุมชนแออัดมีหลายรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของปรับปรุงสภาพทางกายภาพในที่ดินเดิม และโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เช่น Land Sharing, Reblocking, และ Relocation ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 31,236 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม ซึ่ง

เป็นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำนวน 31,005 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 231 หน่วย

นโยบายการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 2 ประกอบด้วยนโยบายตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.4) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2530-2534 ได้แก่

4.4.1) แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของผู้ซื้อ และกำหนดราคาขายตามราคาตลาด (Market Price) ทั้งนี้ได้นำแนวคิดการกำหนดราคาขายแตกต่างตามทำเลที่ตั้ง (Pricing Zone) มาใช้ในการจัดทำโครงการ ผลการดำเนินงานพบว่า การนำความคิดด้านการตลาดมาใช้ การออกแบบอาคารจึงเปลี่ยนไปจากแนวคิดเดิมที่เป็น Form Follow Function อย่างเดียว เป็นบ้านที่สร้างเสร็จพร้อมอยู่และเพิ่มการตกแต่งมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานตามนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาโครงการตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Sea Board) และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนแต่การดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จ

4.4.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด ยังคงใช้กระบวนการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) การย้ายที่อยู่อาศัย (Relocation) เช่นเดิม แต่มีพระราชบัญญัติชุมชนแออัด รวมถึงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลโดยเพิ่มภารกิจด้านชุมชนแออัด ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม 26,063 หน่วย และทำการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 4,516 หน่วย

4.5) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539 ได้แก่

4.5.1) ในช่วงนี้การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดหลายประการมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในหลักการพึ่งพาตนเองทางการเงิน ได้แก่ แนวคิดการร่วมลงทุนกับเอกชน ในโครงการพิเศษหารายได้ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป แนวคิดเมืองขึ้นนำการพัฒนาภูมิภาค เป็นการนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาเมืองใหม่ (Self-Contained New Town) ไปใช้ในเมืองหลักในภูมิภาค แนวคิดการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ใน 2 พื้นที่ คือ โครงการฟื้นฟูเมืองประชานิเวศน์ และโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง แนวคิดการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เพื่อให้สามารถนำที่ดินมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น แนวคิดบ้านพักฉุกเฉิน (Emergency Housing) เพื่อรองรับผู้ที่ประสบปัญหาการไร้ที่อยู่ หรือชุมชนที่ประสบเพลิงไหม้ และแนวคิดที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง ซึ่งจะสร้างที่อยู่อาศัยขนาดต่ำกว่ามาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งต่อมาภาคเอกชนได้นำมาตรฐานนี้ไปใช้อย่างแพร่หลาย ผลการดำเนินงานพบว่า การเคหะได้จัดทำโครงการโดยร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และจัดทำโครงการพิเศษเพื่อหารายได้ เช่น โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ โครงการที่เป็นอาคารเช่า และโครงการอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ

4.5.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด ในปี 2535 ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชุมชนแออัดประสบปัญหาการไร้ที่อยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในชุมชนที่ถูกเวนคืน การ

เคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยใหม่รองรับทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และ ภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และความยากจนในเมือง พัฒนาฝีมือแรงงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จ จำนวน 25,620 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 14,279 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 11,341 หน่วย

4.6) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544 ได้แก่

4.6.1) การเคหะแห่งชาติได้นำแนวคิดหลายประการมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่ ได้แก่ แนวคิดเมืองน่าอยู่ (Livable City) ซึ่งมีการพัฒนาใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นในการสำรวจ ปัญหา วางแผนแก้ไขปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมือง แนวคิดเคหะชนบท เพื่อลด อัตราการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองและเป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเมืองที่ต้นเหตุ และแนวคิดบ้านเช่าราคาถูก เป็นแนวคิดที่สืบต่อมาจากที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง โดยขยายกลุ่มเป้าหมายจากกลุ่มที่รื้อย้ายจาก ชุมชนแออัด เป็นที่พักอาศัยแบบเช่าให้แก่ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม ผลการดำเนินงานพบว่า การเคหะยังคงจัดทำโครงการโดยร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และจัดทำโครงการพิเศษเพื่อหารายได้ เช่นเดิม

4.6.2) แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด พบว่าในแผนฯ ฉบับที่ 8 การเคหะแห่งชาติสามารถปรับปรุงชุมชนแออัดมากที่สุดถึง 94,754 หน่วย และรัฐได้อนุมัติงบประมาณดำเนิน โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง โดยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ธุรกิจชุมชน และเสริมสร้างรายได้ให้กลุ่มคนจนในเมือง รวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพ ชีวิต ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จ จำนวน 94,754 หน่วย แบ่งเป็น การปรับปรุงในที่ดินเดิม 63,271 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 31,483 หน่วย

นโยบายการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 3 ประกอบด้วยนโยบายตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.7) แผนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 ได้แก่

4.7.1) แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร มีเป้าหมาย คือการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ ครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน โดยรัฐบาลจะให้การอุดหนุน หน่วยละ 80,000 บาท เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระรายเดือนไม่เกิน 1,500 บาท เป็นบ้านราคาเดียวทั่วประเทศ ผลการ ดำเนินการ การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดสร้างบ้านเอื้ออาทรหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) จัดสร้างใน ที่ดินของการเคหะแห่งชาติเอง (2) จัดสร้างในที่ดินของภาครัฐอื่น (3) ใช้อาคารที่คงเหลืออยู่ในตลาด (4) ซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดทำโครงการ (5) ร่วมลงทุนกับเอกชน

4.7.2) แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมือง แผนการแก้ปัญหาและป้องกัน ชุมชนแออัดเมืองแบบมีส่วนร่วม และแผนเสริมสมรรถนะท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นแนวคิด

ที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจที่ต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่น 2 วางแผน จัดการและแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นของตน ผลการดำเนินการ พบว่า องค์กรส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่จะมาดำเนินการในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการมอบโอน ทำให้ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาด้านที่อยู่อาศัยขาดการดูแลและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

4.8) แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2551-2555 เนื่องจากในช่วงปี 2548-2550 การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาด้านการเงินที่มีผลจากการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร ส่งผลให้การเคหะแห่งชาติต้องเร่งดำเนินการพลิกฟื้นองค์กร โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาของปีงบประมาณ 2551-2552 ด้วยการควบคุมความเสียหายที่เกิดจากโครงการบ้านเอื้ออาทร และนำโครงการเอื้ออาทรที่มีศักยภาพมาเป็นอาคารเช่า นอกจากนี้ ยังดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายของกลุ่มรายได้

นโยบายการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 4 ประกอบด้วยนโยบายตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.9) แผนพลิกฟื้นองค์กร ประกอบด้วย แผนบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทร แผนบริหารจัดการทรัพย์สินรอการพัฒนา (Sunk Cost) แผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และแผนปรับโครงสร้างองค์กร โดยการเคหะแห่งชาติยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาจากโครงการบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง และครบวงจร เพื่อลดความเสียหายจากการดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร และเพิ่มรายได้จากการบริหารโครงการอาคารเช่าให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

4.10) แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์การควบคุมความเสียหาย และพลิกฟื้นองค์กร 2) ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจและองค์กรเพื่อการพัฒนาทรัพย์สินให้เหมาะสมกับแต่ละบทบาท และเกิดประโยชน์สูงสุด 3) ยุทธศาสตร์การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพองค์กรเพื่อรองรับแต่ละบทบาทในระยะยาว 5) ยุทธศาสตร์การลงทุนและบริหารทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละบทบาทขององค์กร และ 6) ยุทธศาสตร์การเป็นผู้นำในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองที่มีความเป็นเลิศด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารชุมชน และการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน ดังตารางที่ 25 ตารางที่ 25 นโยบายการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1-4

ยุคที่ 1	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
<p>1. แผนงาน โครงการ 5 ปี (ปี 2519- 2523)</p>	<p>แนวคิดเคหะชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐอุดหนุน 100% - เป้าหมายก่อสร้างจำนวน 120,000 หน่วยในเวลา 5 ปี - รูปอาคารแบบแฟลตเช่า 5 ชั้น - ผลการดำเนินงาน ถูกยกเลิกเพราะเปลี่ยนรัฐบาล 	<p>แนวคิดรื้อย้ายสลัมสร้างแฟลต</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม - รัฐให้การอุดหนุนทั้งหมด - ผลการดำเนินงาน ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ได้รับสิทธิ์ขึ้นอยู่แฟลตขายสิทธิ์ กลับไปอยู่สลัม
<p>2. แผนเร่งรัด การพัฒนาที่อยู่ อาศัยของการ เคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525</p>	<p>แนวคิดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยให้ได้จำนวนหน่วยมากที่สุด</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดที่จะให้เงินอุดหนุนจำนวน 1,500 ล้านบาท - สร้างที่อยู่ตามกำลังความสามารถในการจ่าย (Site & Services) สำหรับทุกกลุ่มรายได้ - รูปแบบโครงการเปลี่ยนจากที่มีที่อยู่อาศัยแบบเดี่ยว เป็นเคหะชุมชนที่มีที่อยู่อาศัยหลายกลุ่มรายได้ (Mixed-income Projects) - เกิดเป็นโครงการที่มีการใช้ที่ดินหลายประเภท (Mixed Land Use Project) - ผลการดำเนินงาน ถูกยกเลิก หลังดำเนินการได้ 3 ปี 	<p>แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด</p> <ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนแนวคิดจากการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมมาเป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม - รูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัดได้แก่ - การปรับปรุงในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) - การปรับปรุงแปลงที่ดิน (Slum Reblocking) - การรื้อและสร้างใหม่ (Reconstruction) - การรื้อย้ายชุมชน (Slum Relocation) - การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) - ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งสิ้น 8,324 หน่วย โดยทั้งหมดเป็นการดำเนินการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม
	<p>แนวคิดเมืองใหม่ (New Town)</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำโครงการเมืองใหม่ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นเมืองบริวารของ 	

ยุคที่ 1	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
	<p>กรุงเทพ (Self-sustained Satellite New Town)</p> <p>-ผลการดำเนินงาน โครงการเมืองใหม่ บางพลี</p>	

ยุคที่ 2	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
<p>1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ</p> <p>ปี 2527-2529</p>	<p>นโยบายการลดการอุดหนุนจากรัฐ</p> <p>-ให้รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการเคหะแห่งชาติพึ่งพาตัวเองทางการเงิน (Self-finance) และให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัย</p> <p>-รัฐจะให้การอุดหนุนค่าก่อสร้างเฉพาะระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น</p> <p>-ผลการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการหารายได้ โครงการเคหะชุมชนที่คืนทุน และโครงการรับจ้างทำ</p>	<p>แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด</p> <p>-รูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้แก่</p> <p>-Land Sharing</p> <p>-Reblocking</p> <p>-Relocation</p> <p>ผลการดำเนินงาน กคช. สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จจำนวน 31,236 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำนวน 31,005 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 231 หน่วย</p>
<p>2. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด</p> <p>ปี 2531-2534</p>	<p>แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นบ้านสร้างเสร็จสมบูรณ์</p> <p>-คำนึงถึงขีดความสามารถของผู้ซื้อ และกำหนดราคาขายตามราคาตลาด (Market Price)</p> <p>- เพิ่มการสร้างที่อยู่อาศัยตามนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาโครงการตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก</p>	<p>แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด</p> <p>-ยังคงใช้กระบวนการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing)</p> <p>-การย้ายที่อยู่อาศัย (Relocation) เช่นเดิม</p> <p>-แต่มีพระราชบัญญัติชุมชนแออัด</p> <p>-รวมถึงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลโดยเพิ่มภารกิจด้านชุมชนแออัด</p>

ยุคที่ 2	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
	(Eastern Sea Board) -การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน แต่การดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จ	-ผลการดำเนินงาน สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม 26,063 หน่วย และทำการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 4,516หน่วย
3. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539	แนวคิดในหลักการพึ่งพาตนเองทางการเงิน - แนวคิดการร่วมลงทุนกับเอกชน ในโครงการพิเศษหารายได้ สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป -แนวคิดเมืองชั้นนำการพัฒนาภูมิภาค เป็นการนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาเมืองใหม่ (Self-Contained New Town) ไปใช้ในเมืองหลักในภูมิภาค -แนวคิดการฟื้นฟูเมือง ใน 2 พื้นที่ คือ โครงการฟื้นฟูเมืองประชาชนิเวณน์ และโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง -แนวคิดการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) -แนวคิดบ้านพักฉุกเฉิน (Emergency Housing) เพื่อรองรับผู้ที่ประสบปัญหาการไร้ที่อยู่ หรือชุมชนที่ประสบเพลิงไหม้ -แนวคิดที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง ซึ่งจะสร้างที่อยู่อาศัยขนาดต่ำกว่ามาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งต่อมาภาคเอกชนได้นำมาตรฐานนี้ไปใช้อย่างแพร่หลาย ผลการดำเนินงาน การเคหะได้จัดทำโครงการโดยร่วมลงทุนกับภาคเอกชน	แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด -ปี 2535 ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชุมชนแออัดประสบปัญหาการไร้ที่อยู่เป็นจำนวนมาก -เพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนในชุมชนที่ถูกเวนคืน กคช. ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยใหม่รองรับทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค -จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและความยากจนในเมือง พัฒนาฝีมือแรงงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด -ผลการดำเนินงาน สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จ จำนวน 25,620 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 14,279 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 11,341 หน่วย

ยุคที่ 2	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
	และจัดทำโครงการพิเศษเพื่อหารายได้ เช่น โครงการที่เป็นอาคารเช่าซื้อ โครงการที่เป็นอาคารเช่า และโครงการอาคารเช่าในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ	
<p>4. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544</p>	<p>กคช. นำแนวคิดหลายประการมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> -แนวคิดเมืองน่าอยู่ (Livable City) ซึ่งมีการพัฒนาใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นในการสำรวจปัญหา วางแผนแก้ไขปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมือง -แนวคิดเคหะชนบท เพื่อลดอัตราการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองและเป็นการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเมืองที่ต้นเหตุ -แนวคิดบ้านเช่าราคาถูก เป็นแนวคิดที่สืบต่อมาจากที่อยู่อาศัยมาตรฐานรอง โดยขยายกลุ่มเป้าหมายจากกลุ่มที่รื้อย้ายจากชุมชนแออัด เป็นที่พักอาศัยแบบเช่าให้แก่ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม -ผลการดำเนินงาน การเคหะยังคงจัดทำโครงการโดยร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และจัดทำโครงการพิเศษเพื่อหารายได้ เช่นเดิม 	<p>แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด</p> <ul style="list-style-type: none"> -แผนฯ ฉบับที่ 8 กคช.สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดมากที่สุดถึง 94,754 หน่วย -รัฐอนุมัติงบประมาณดำเนินโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง โดยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ธุรกิจ ชุมชน และเสริมสร้างรายได้ให้กลุ่มคนจนในเมือง รวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต -ผลการดำเนินงาน สามารถปรับปรุงชุมชนแออัดแล้วเสร็จ จำนวน 94,754 หน่วย แบ่งเป็นการปรับปรุงในที่ดินเดิม 63,271 หน่วย และการจัดหาที่อยู่ใหม่ จำนวน 31,483 หน่วย

ยุคที่ 3	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน	
<p>1. แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร</p>	<p>-เป้าหมาย คือการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ครัวเรือนที่มีรายได้ < 15,000 บาทต่อเดือน</p> <p>-รัฐบาลให้การอุดหนุน หน่วยละ 80,000 บาท เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระรายเดือนไม่เกิน 1,500 บาท</p> <p>-เป็นบ้านราคาเดียวทั่วประเทศ</p> <p>-ผลการดำเนินการ กคช.ได้ดำเนินการจัดสร้างบ้านเอื้ออาทรหลายรูปแบบ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) จัดสร้างในที่ดินของการเคหะแห่งชาติ 2) จัดสร้างในที่ดินของภาครัฐอื่น 3) ใช้อาคารที่คงเหลืออยู่ในตลาด 4) ซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดทำโครงการ 5) ร่วมลงทุนกับเอกชน 	<p>แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมือง แผนการแก้ปัญหาและป้องกันชุมชนแออัดเมืองแบบมีส่วนร่วม และแผนเสริมสมรรถนะท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย</p> <p>-เป็นแนวคิดที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจที่ต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดการ วางแผน และแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นของตน</p> <p>-ผลการดำเนินการ องค์กรส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่จะมาดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับกรมอบโอน ทำให้ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาด้านที่อยู่อาศัยขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง</p>
<p>2. แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2551-2555</p>	<p>-ช่วงปี 2548-2550 กคช. ประสบปัญหาด้านการเงินที่มีผลจากการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร</p> <p>-ส่งผลให้ กคช. ต้องเร่งดำเนินการพลิกฟื้นองค์กร ด้วยการควบคุมความเสียหายที่เกิดจากโครงการบ้านเอื้ออาทร และนำโครงการเอื้ออาทรที่มีศักยภาพมาเป็นอาคารเช่า</p>	<p>แผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัด</p> <p>-มอบโอนให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการ</p> <p>ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาด้านที่อยู่</p>

ยุคที่ 4	แนวคิด/นโยบาย/แผนงาน
<p>1. แผนพลิกฟื้นองค์กร (เอื้ออาทรต่อเนื่อง)</p>	<p>แผนพลิกฟื้นองค์กร ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> -แผนบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทร -แผนบริหารจัดการทรัพย์สินรอการพัฒนา (Sunk Cost) -แผนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน -แผนปรับโครงสร้างองค์กร <p>- โดย กคช. ยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาจากโครงการบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง และครบวงจร เพื่อลดความเสียหายจากการดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร</p> <p>-เพิ่มรายได้จากการบริหารโครงการอาคารเช่าให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด</p>
<p>2. แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558</p>	<p>แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ยุทธศาสตร์การควบคุมความเสียหาย และพลิกฟื้นองค์กร 2) ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจและองค์กรเพื่อการพัฒนาทรัพย์สินให้เหมาะสมกับแต่ละบทบาท และเกิดประโยชน์สูงสุด 3) ยุทธศาสตร์การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพองค์กร เพื่อรองรับแต่ละบทบาทในระยะยาว 5) ยุทธศาสตร์การลงทุนและบริหารทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละบทบาทขององค์กร 6) ยุทธศาสตร์การเป็นผู้นำในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองที่มีความเป็นเลิศด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารชุมชน และการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน

บทที่ 5

วิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

5.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ในการศึกษาขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้พิจารณาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยอ้างอิงจากระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์²² กระบวนการวางแผนของ David and William²³ และกระบวนการวางแผนของ Duncan²⁴ รวมถึงอ้างอิงงานวิจัยวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ American Planning Association²⁵ วิธีการจัดทำแผนฯ ของสุขุมารมณ์ จงภักดี²⁶ วิธีการจัดทำแผนของ Scottish Government²⁷ เพื่อเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย จากนั้น ผู้วิจัยได้นำวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จัดทำขึ้น ไปสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่ม ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนรวบรวมปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การศึกษาสถานการณ์ภาพรวมของเศรษฐกิจและสังคมและศึกษาภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัยในยุคนั้นๆ รวมทั้งศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยด้วย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และกำหนดโครงสร้างของการวางแผน ประกอบด้วย การวิเคราะห์การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย การวิเคราะห์การประมาณการผลิตที่อยู่อาศัย การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯชาติ และวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯรัฐบาล

²² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, การศึกษาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย.

²³ David I. Cleland and William R. King, *Management : A Systems Approach*.

²⁴ Duncan, *Research Directions in Social Geography; Housing Opportunities and Constraints*.

²⁵ The American Planning Association, *Planning and Urban Design Standards*.

²⁶ สุขุมารมณ์ จงภักดี, เอกสารประกอบการบรรยาย นโยบายและองค์การในการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย.

²⁷ Publications/ALPPlanningforLHS.

3. การกำหนดแผน เป็นขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจเลือกแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และกำหนดวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดเป้าหมายของแผน

4. การดำเนินการตามแผน เป็นขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผน ความสามารถในการดำเนินงานตามแผน และสรุปปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน

5. การติดตามประเมินผล เป็นขั้นการประเมินผลการดำเนินงานของแผนที่นำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การติดตามประเมินผลดำเนินการ

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะขั้นตอนที่ 1-3 ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการกำหนดแผน เท่านั้น

5.2 วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้จากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดประชุมกลุ่ม ทำให้เกิดการค้นพบประเด็นที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ยุคที่ 1 จากการศึกษาพบว่า ในช่วงยุคที่ 1 การดูแลรับผิดชอบด้านที่อยู่อาศัยของภาครัฐ จะอยู่ภายใต้หน่วยงานหลายแห่ง คือ กองเคหะสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งหน่วยงานทั้ง 4 แห่ง ต่างมีภารกิจในการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย แต่การดำเนินงานยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานขึ้นอยู่กับกรมและต่างกระทรวง ทำให้การดำเนินงานขาดการประสานงาน ขาดการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และขาดการวางแผนงานระดับชาติ รวมถึงการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลยังคงกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง “การเคหะแห่งชาติ” ขึ้นเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กระทรวงมหาดไทยในช่วงปี 2516 ทำให้เริ่มมีการรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ เช่น สถานการณ์ภาพรวมของเศรษฐกิจและสังคม ภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัย และปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งถือว่าเป็นยุคก่อตั้งของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 1 จึงยังไม่มีกรเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานจัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy

Driven) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มรายได้ชัดเจน การเคหะแห่งจึงได้ทำแผนปฏิบัติการ เพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ พบว่าในยุคที่ 1 ได้มีความร่วมมือระหว่างการเคหะแห่งชาติกับหน่วยงานต่างประเทศ²⁵ ได้แก่

1.1) ธนาคารโลก หรือ IBRD (The International Bank for Reconstruction and Development) เป็นหน่วยงานแรกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่การเคหะแห่งชาติ ในปี 2517 โดยได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาแนวทางการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และวิเคราะห์ความต้องการเงินทุน โดยให้ความช่วยเหลือแก่การเคหะแห่งชาติทั้งด้านเงินกู้และการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่เจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ ในด้านการจัดองค์กรการเงิน การออกแบบสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม การจัดการทรัพย์สิน การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก การจัดทำโครงการและการเงินโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป Bertaud's Model รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่อยู่อาศัย

1.2) USAID (United States agency for International Development) ให้เงินกู้จำนวน 501.3 ล้านบาท กับการเคหะแห่งชาติเพื่อใช้ทำโครงการทั่วไปในลักษณะ housing investment guarantee loan โดยเป็นเงินกู้ระยะยาว 30 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 10 ปี และได้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการโดยส่งบริษัท PADCO มาทำการศึกษาการกระจายรายได้ของครัวเรือนเพื่อการวางแผนที่อยู่อาศัย (Household Income Distribution) และวิธีการในการจัดทำโครงการเพื่อลดความเสี่ยงแก่การให้เงินกู้

1.3) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB (Asian Development Bank) อนุมัติเงินกู้เพื่อจัดทำโครงการเมืองใหม่บางพลี ในวงเงิน 20 ล้านบาท พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการโดยส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนงานวิศวกรรมและด้านการตลาด มาร่วมดำเนินงานกับเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ และได้ให้ PADCO ทำการศึกษาเรื่องการจัดการที่ดินในเมือง (Bangkok Land Management) รวมถึงให้มีการปรับปรุงระบบบัญชีของการเคหะแห่งชาติ โดย Cooper Lybrand

2) ยุคที่ 2 ได้มีการอ้างอิงตามหลักการกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัย โดยวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสมบูรณ์มาก เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากต่างประเทศ โดยมีการให้ทุนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อไปศึกษาอบรมใน

²⁵ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย.

ต่างประเทศ และมีการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาและให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการ ซึ่งทำให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย สภาพปัญหาที่อยู่อาศัย ได้แก่ ศึกษาอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน (Housing Demand และ Housing Stock) และมีการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต เพื่อกำหนดเป้าหมายของแผน นอกจากนี้ การเคหะแห่งชาติยังมีแผนงานระดับองค์กร คือมีแผนวิสาหกิจ ที่มีการระบุวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงาน รวมทั้งมีแผนกลยุทธ์ในแต่ละด้านที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ในยุคนี้ การเคหะแห่งชาติได้ยกเลิกการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ แต่การเคหะแห่งชาติยังคงได้รับความช่วยเหลือจาก Japan International Cooperation Agency (JICA) และ International Engineering Consultant Association ประเทศญี่ปุ่น ในด้านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมีการส่งผู้เชี่ยวชาญมาประจำที่การเคหะแห่งชาติหลายท่าน เพื่อร่วมทำการศึกษาวิจัยด้าน Land Readjustment, Urban Renewal และการพัฒนาเมืองใหม่ นอกจากนี้ ยังมีโครงการ JICA Mini Project on Development of Construction Technology for Low-cost Housing เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการก่อสร้าง

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติได้รับความรู้ตามหลักวิชาการจากธนาคารโลก (World Bank) และนำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นยุคที่มีพัฒนาการ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ก้าวหน้า

3) ยุคที่ 3 มีความพิเศษกว่าใน 2 ยุคที่ผ่านมา เนื่องจากมีการจัดทำ 2 แผนการลงทุนในแผนงานเดียวกัน คือ แผนงานตามภารกิจหลักและแผนโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยรัฐบาลได้กำหนดจำนวนเป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเดียว ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายจากรัฐบาล (Policy Driven) และบูรณาการใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) นอกจากนี้ ยังมีการเก็บรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ที่อยู่อาศัยและสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นรายจังหวัด การให้ความรู้กับหน่วยงานท้องถิ่น มีการจัดทำแผนงานระดับเมือง และแผนพัฒนาความมั่นคงชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคนี้ ทำให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ เกิดนวัตกรรมในหลายด้าน อาทิ การออกแบบต้นแบบอาคาร ระบบก่อสร้างอุตสาหกรรม ระบบการเงินการลงทุน การบริหารชุมชน และการตลาด เป็นต้น

4) ยุคที่ 4 การเคหะแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากการขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องดำเนินการจัดทำแผนพลิกฟื้น

องค์กร โดยเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structure) ด้วยการฟื้นฟูองค์กร (Rehabilitation) ให้กลับมามีความพร้อมในการดำรงภารกิจต่อไปในอนาคต

5.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) **ยุคที่ 1** วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในยุคที่ 1 ยังไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานจัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) ทั้งนี้ การเคหะแห่งชาติได้มีการวิเคราะห์ Housing Demand และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย แต่ไม่ได้จัดทำ Housing Supply ดังนั้น เมื่อรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมาย 120,000 หน่วย ทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำแผนการเงิน แหล่งเงินลงทุน และไม่สามารถดำเนินงานก่อสร้างตามแผนได้

2) **ยุคที่ 2** เริ่มมีการวิเคราะห์การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย การวิเคราะห์การประมาณการผลิตที่อยู่อาศัย การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนรัฐบาล ตรงตามหลักการของกระบวนการวางแผน โดยการเคหะแห่งชาติได้รับความรู้ตามหลักวิชาการจากธนาคารโลก (World Bank) และนำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์

3) **ยุคที่ 3** เนื่องจากเป็นยุคที่มีการจัดทำ 2 แผนการลงทุนในแผนงานเดียวกัน โดยใช้ทั้ง Policy Driven และ Demand Driven ซึ่งได้มีการกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลโดยตรง ที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมาก และไม่ได้วิเคราะห์ความต้องการที่อยู่อาศัยและการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต ทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำโครงการ และการกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐ ทำให้แผนในตามภารกิจหลักไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย

4) **ยุคที่ 4** การเคหะแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากต้องดำเนินการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร

5.2.3 การกำหนดแผน

1) **ยุคที่ 1** การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 1 เป็นการดำเนินงานจัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) ซึ่งนโยบายของรัฐบาล มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กำหนดให้การเคหะจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จำนวน 120,000 หน่วย และการเคหะแห่งชาติได้กำหนดแผนงานโครงการ 5 ปี ตั้งเป้าหมายก่อสร้างเคหะสงเคราะห์จำนวน 120,000 หน่วยในเวลา 5 ปี แต่ผลการดำเนินงานจริง การเคหะแห่งชาติ ได้ก่อสร้างเพียง 11,273 หน่วย และแล้วเสร็จเพียง 588 หน่วย เนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายชุด และเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ทำให้โครงการที่วางแผนไว้ถูกยกเลิกไป

2) ยุคที่ 2 การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 2 เป็นการนำเสนอแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติเอง จึงมีขั้นตอนในการพิจารณาแผนหลายขั้นตอน ทำให้การอนุมัติแผนจากคณะรัฐมนตรีใช้ระยะเวลานาน เมื่อเทียบกับยุคที่ 1 ที่เป็นการทำแผนตามนโยบายรัฐบาล

3) ยุคที่ 3 การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในยุคที่ 3 เป็นยุคที่มีการใช้ทั้ง Policy Driven และ Demand Driven ซึ่งรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายการสร้างแหล่งงานเพื่อขจัดความยากจนและนโยบายสนับสนุนการสร้างรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครและต้องการให้คนไทยทุกคนรอบคร้วมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยกำหนดโครงการ “บ้าน 1 ล้านหน่วย” ให้ทางการเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จัดทำโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 300,000 หน่วย และให้ธนาคารออมสิน จัดทำบ้านออมสิน 100,000 หน่วย โดยคาดหวังว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเรื่องบุคลากร การควบคุมมาตรฐาน และทำให้การเคหะแห่งชาติเกิดภาวะวิกฤตทางการเงินในยุคต่อมา

4) ยุคที่ 4 อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร ซึ่งการเคหะแห่งชาติมีการวางแผนเฉพาะแผนลงทุนรายปีและอยู่ระหว่างการวางแผนการลงทุนระยะยาว (5-10 ปี)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาวិธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ทั้ง 4 ยุค ดังตารางที่ 26

ตารางที่ 26 สรุปผลการศึกษาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติใน 4 ยุค

ประเด็น	ยุคที่ 1		ยุคที่ 2			ยุคที่ 3	ยุคที่ 4		
	แผนงานโครงการ 5 ปี	แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2522-2525	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด			แผนพลิกฟื้นองค์กร	แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558	
			2531-	2535-	2540-				
1. การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน									
1.1 ศึกษาสถานการณ์ภาพรวมของเศรษฐกิจและสังคม	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.2 ศึกษาภาพรวมสถานการณ์ที่อยู่อาศัย	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.3 ศึกษาปัญหาที่อยู่	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ประเด็น	ยุคที่ 1		ยุคที่ 2			ยุคที่ 3	ยุคที่ 4		
	แผนงานโครงการ 5 ปี	แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2522-2525	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด			โครงการบ้านเอื้ออาทร	แผนพลิกฟื้นองค์กร	แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558
				2531-	2535-	2540-			
อาศัย									
1.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	×	×	×	×	×	✓	✓	✓	✓
2. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผน									
2.1 วิเคราะห์การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.2 วิเคราะห์การประมาณการผลิตที่อยู่อาศัย	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯ ชาติ	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนฯ รัฐบาล	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. การกำหนดแผน									
3.1 กำหนดวัตถุประสงค์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.2 กำหนดเป้าหมายของแผน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

จากการศึกษา จะเห็นว่า กระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและการจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติเพียงหน่วยงานเดียวไม่อาจประสบความสำเร็จได้ จำต้องมีความร่วมมือและประสานงานระหว่าง

หน่วยงาน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงคือ

1. นโยบายและองค์กรในระดับชาติ ที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยในทุกระดับราคา เกิดเป็นที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นผู้ที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยมากที่สุด
2. นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับนโยบายและบริบทการพัฒนาเมืองในแต่ละเมือง แต่ละท้องถิ่น ซึ่งควรเป็นนโยบายระยะยาวเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
3. การประสานงานอย่างใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานระดับปฏิบัติทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น ในการจัดให้มีปัจจัยการผลิตที่อยู่อาศัยที่สำคัญ เช่น ที่ดิน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเงินเคหะการก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์ การดูแลบำรุงรักษาชุมชน ฯลฯ
4. รัฐต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดรูปองค์กรในการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ของชาติให้มากเพียงพอที่จะทำให้ระบบตลาดที่อยู่อาศัยของไทยมีประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการที่จะให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน
5. การเสริมสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เพียงพอ เพื่อให้สามารถกระจายตัวไปยังท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง มิใช่กระจุกตัวอยู่แต่ในเขตพื้นที่ส่วนกลาง
6. ระบบการเงินและการระดมทุน เพื่อการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง การจัดระบบฐานภาษีเพื่อการระดมทุนที่เหมาะสมเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดูแล ให้บริการและแก้ปัญหาด้านการอยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. การวางแผนที่เป็นองค์รวม แผน Integration ของเงื่อนไขทางกายภาพต่างๆ ที่จำเป็นต่อการสนองตอบความต้องการในการอยู่อาศัย

5.3 องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

การพิจารณาองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พิจารณาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ ประเภทโครงการ การกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน และแผนการดำเนินการโครงการ พบว่า ทุกแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีองค์ประกอบเป็นไปตามหลักกระบวนการวางแผน ดังตารางที่ 27

ตารางที่ 27 สรุปผลการศึกษาคงประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติใน 4 ยุค

ประเด็น	ยุคที่ 1			ยุคที่ 2			ยุคที่ 3	ยุคที่ 4		
	แผนงานโครงการ 5 ปี	แผนเร่งรัดการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2522-2525	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหามลพิษแออัด				โครงการบ้านเอื้ออาทร	แผนพลิกฟื้นองค์กร	แผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี 2554-2558
				2531-	2535-	2540-				
องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย										
1.มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2.มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
3.มีการกำหนดประเภทโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
4.มีการกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
5.มีการกำหนดแผนการดำเนินโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

5.3.1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

1) ยุคที่ 1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525
ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท	-ผู้มีรายได้ไม่เกินครัวเรือนละ 2,500 บาทต่อเดือน
-ประเภท ก. (ไม่เกิน1,500)	-กำหนดเงินจัดสร้าง ในวงเงินงบประมาณ 1,500 ล้านบาท
-ประเภท ข. (1,500-3,000)	
-ประเภท ค. (3,000-5,000)	
-รายได้ สูงกว่า 5,000 ส่งเสริมให้เอกชนสร้าง	

2) ยุคที่ 2 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544
-ผู้มีรายได้น้อย กลุ่ม ก. (10-20) กลุ่ม ข (21-35) -ผู้มีรายได้ปานกลาง กลุ่ม ง (51-70) กลุ่ม ค (26-50) -ผู้มีรายได้สูง กลุ่ม จ (71 ขึ้นไป)	-ผู้มีรายได้น้อยมาก (0-10) -ผู้มีรายได้น้อย กลุ่ม ก. (10-20) กลุ่ม ข (21-35) กลุ่ม ค (26-50) ก่อสร้าง 20% -ผู้มีรายได้ปานกลาง กลุ่ม ง (51-70) -ผู้มีรายได้สูง กลุ่ม จ (71 ขึ้นไป)	-ผู้มีรายได้น้อยมาก (0-10) -ผู้มีรายได้น้อย กลุ่ม ก. (10-20) (20-30) -ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง กลุ่ม ข-ค (30-50) -ผู้มีรายได้ปานกลาง-สูง กลุ่ม ง-จ (50-70)	-ชุมชนแออัด รายได้น้อยมาก (0-10) -ผู้ใช้แรงงาน รายได้น้อยมาก-รายได้น้อย (ต่ำกว่า 10-20) -ข้าราชการ รายได้น้อย-ปานกลาง ค่อนข้างต่ำ ก. (10-30) ข. (30-40) ค. (40-50) -ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางทั่วไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) ยุคที่ 3 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร ปี2546-2549

ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ โดยมีระดับรายได้ครัวเรือนละไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน

4) ยุคที่ 4 อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร จึงไม่มีการกำหนด

กลุ่มเป้าหมาย

5.3.2 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ

1) ยุคที่ 1 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525
--------------------	-------------------------

-120,000 หน่วยใน 5 ปี ในภูมิภาค 5 ปี 5,000 หน่วย	- 68,561 หน่วย -ก่อสร้าง 41,761 หน่วย -ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม. 26,800 หน่วย -เฉลี่ยปีละ 22,853 หน่วย
---	--

2) ยุคที่ 2 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544
- 48,000 หน่วย -ก่อสร้าง 30,000 หน่วย -ปรับปรุงชุมชนแออัด 18,000 หน่วย -เฉลี่ยปีละ 9,600 หน่วย	- 49,250 หน่วย -ก่อสร้าง 33,250 หน่วย -ปรับปรุงชุมชนแออัด 16,000 หน่วย -เฉลี่ยปีละ 9,850 หน่วย	- 192,600 หน่วย -ก่อสร้าง 112,600 หน่วย -ปรับปรุงชุมชนแออัด 80,000 หน่วย -เฉลี่ยปีละ 38,520 หน่วย	- 200,000 หน่วย -ก่อสร้าง 115,000 หน่วย -ปรับปรุงชุมชนแออัด 85,000 หน่วย -เฉลี่ยปีละ 40,000หน่วย

3) ยุคที่ 3 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร ปี2546-2549

-โครงการเอื้ออาทร 641,208 หน่วย -ระยะที่ 1-2 11,727 หน่วย -ระยะที่ 3 140,000หน่วย -ระยะที่ 4 150,000หน่วย -ระยะที่ 5 339,481หน่วย

4) ยุคที่ 4 อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร จึงไม่มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ

5.3.3 รูปแบบโครงการ

1) ยุคที่ 1 การกำหนดรูปแบบโครงการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525
-แฟลต 5 ชั้น	-แฟลต -Sites & Service -การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

2) ยุคที่ 2 การกำหนดรูปแบบโครงการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535- 2539	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544
<p>-กำหนด มาตรฐานที่อยู่ อาศัยให้ สอดคล้องกับ ความสามารถใน การผ่อนชำระ และกำหนดให้มี แหล่งงานที่อยู่ ใกล้ชุมชน</p>	<p>-กำหนดมาตรฐานชุมชน -จัดทำโครงการแบบผสมผสาน (Mixed Landuse) ตาม ความสามารถในการจ่าย -จัดทำ Prototype แบบ ต่างๆสำหรับทุกกลุ่มรายได้ -ก่อสร้างบ้านเสร็จสมบูรณ์</p> <p>ประเภทโครงการ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.เคหะชุมชนในเขตนครหลวง 2.เคหะชุมชนในเมืองภูมิภาค 3.โครงการร่วมมือกับ ภาคเอกชน 4.โครงการพิเศษและบริการ ชุมชน 5.โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง ทะเลตะวันออก 6.โครงการผู้ยากไร้ในเมือง 7.โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้ ยากไร้ในเมือง 	<p>-เริ่มโครงการจัดรูปที่ดิน -โครงการเช่า-เช่าซื้อ แพลต 5 ชั้น -บ้านแถว บ้านเดี่ยว บ้านแฝด -โครงการบ้านมาตรฐานรอง และบ้านลูกเงิน -โครงการบ้านพักคนงาน</p> <p>ประเภทโครงการ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด -ปรับปรุงในที่ดินเดิม -จัดหาที่อยู่ใหม่ 2.เคหะข้าราชการและ หน่วยงาน -เคหะเช่าซื้อ -เคหะสวัสดิการ 3.เคหะชุมชนและส่วนบริการ ชุมชน -อาคารเช่า -เคหะเช่าซื้อ -ส่วนบริการชุมชน 4.ฟื้นฟูเมือง 5.เมืองใหม่และเมืองขึ้นการ พัฒนา 6.สนับสนุนและร่วมลงทุนกับ ภาคเอกชน 	<p>ประเภทโครงการ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด -ปรับปรุงในที่ดินเดิม -จัดหาที่อยู่ใหม่ 1) แพลตเช่า 24 ตร.ม 2) ที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปโภค 3) ที่ดินพร้อมอาคาร 4) ให้กู้พัฒนาที่อยู่อาศัยผ่าน พชม. 2.โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ ใช้แรงงาน 1) อาคารเช่า 72 ตร.ม (สำหรับ แรงงาน 6 คน) 2) อาคารเช่า 24 ตร.ม 3.โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ ข้าราชการและหน่วยงาน 1) เคหะสวัสดิการ 2) เคหะชุมชน (เช่าซื้อ) 4.โครงการพัฒนาทั่วไป 1) ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางค่อนข้าง ต่ำ ก-ค (10-50) -เคหะชุมชน เช่า เช่าซื้อ -ฟื้นฟูเมือง เช่า-เช่าเช่า -เมืองใหม่ เช่าซื้อ 2) ผู้มีรายได้ปานกลาง-ปานกลาง ค่อนข้างสูง ง-จ (50-70) -เคหะชุมชน เช่าซื้อ และส่วน บริการชุมชน -ฟื้นฟูเมือง เช่า-เช่าเช่า -เมืองใหม่ เช่าซื้อ และส่วนบริการ ชุมชน

3) ยุคที่ 3 การกำหนดรูปแบบโครงการ ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร ปี2546-2549

-สร้างชุมชนที่มีคุณภาพ เสริมสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างผู้อยู่อาศัย ครอบครัวและสังคม ในรูปแบบ บ้านเดี่ยว บ้านแฝด (16-24 ตร.วา)อาคารชุด (24และ33 ตร.ม) โดยร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้ เอกชน ดำเนินการจัดหาที่ดินและก่อสร้าง

-ชุมชนในเมืองขนาดเล็ก/กลาง เป็นแฟลต 24และ 33 ตร.ม

-ชุมชนชานเมือง/ภูมิภาค เป็น บ้านแถว บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ขนาดที่ดิน 16-24 ตร.วา

4) ยุคที่ 4 อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร จึงไม่มีการกำหนดรูปแบบโครงการ

5.3.4 การกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน

1) ยุคที่ 1 การกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนงานปี 2519-2523	แผนเร่งรัด ปี 2522-2525
1) การอุดหนุนจากรัฐบาล	
-รายได้ ก. อุดหนุน 100%	-ลดเงินอุดหนุน
-รายได้ ข. อุดหนุน 50%	-แฟลต อุดหนุน 100% โดยทำอาคารเช่า
-ให้ กคช.ออกพันธบัตร 1,000 ล้าน และรัฐตั้งงบประมาณ ให้ปีละ 10% รวม 10 ปี	-Sites & Services อุดหนุนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (56%ของการลงทุน)
	-การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม อุดหนุน100%
2) แหล่งที่มาของเงินทุน	
-กคช ออกพันธบัตร 1,000 ล้าน ดอกเบี้ย 5.5% ระยะ 10 ปี	-เงินอุดหนุน 1,707 ล้าน / ใช้เงินกู้ เช่น USAID ADB IBRD
- รัฐตั้งงบประมาณปีละ 10% รวม 10 ปี พร้อมดอกเบี้ย 55 ล้านเป็นเวลา 2 ปี (เนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาล กคช.ได้ เงินชดเชยการออกพันธบัตรเพียง 317.24 ล้าน)	

2) ยุคที่ 2 การกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2527-2529	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2531-2534	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2535-2539	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปี 2540-2544
--------------------------------------	---	---	---

1) การอุดหนุนจากรัฐบาล

-อุดหนุน สาธารณูปโภค 10% ของต้นทุน -ชุมชนแออัด 100%	-อุดหนุนเคหะชุมชน เฉพาะ รายได้ ก. เป็นค่า สาธารณูปโภค 20% ของ ต้นทุน -ชุมชนแออัด 100%	-อุดหนุนสาธารณูปโภค เฉพาะรายได้ ก. 14% -อุดหนุนอาคารเช่า 42- 45% -ชุมชนแออัด 100%	-อุดหนุนเคหะชุมชน เฉพาะ รายได้ ก. 13% ของต้นทุน -ชุมชนแออัด 100%
---	---	---	---

2) แหล่งที่มาของเงินทุน

-เงินอุดหนุน 938 ล้าน / เงินกู้ต่างประเทศ เช่น ADB	-ยกเลิกเงินกู้จาก ต่างประเทศ -เงินรัฐ 1,991 ล้าน เป็น เงินอุดหนุน 1,871 ล้าน ให้ยืม 120 ล้าน เพื่อ แก้ปัญหาผู้ยากไร้ในเมือง (ใช้คืน 10 ปี ไม่มีดอกเบี้ย) -เงินกู้ในประเทศ 2,843 ล้าน	-เงินรัฐ 11,861 ล้าน เป็น เงินอุดหนุน 8,783 ล้าน ให้ยืม 3,078 ล้าน (ใช้คืน 15 ปี ไม่มีดอกเบี้ย) รัฐ จัดหาเงินกู้อัตราดอกเบี้ย 13-17% ให้ กคช.รวม 27,800 ล้าน ส่วนที่เหลือ เป็นเงินรายได้ กคช.	-เงินรัฐ 24,602.47 ล้าน เป็นเงินอุดหนุน 13,813.8 ล้าน ให้ยืม 10,770.67 ล้าน (สำหรับชุมชนแออัด ส่วนที่เหลือเป็นเงินกู้และ เงินรายได้)
--	--	--	---

3) ยุคที่ 3 การกำหนดแผนการลงทุนและแหล่งเงินทุน ได้มีการกำหนด ดังนี้

แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร ปี2546-2549

1) การอุดหนุนจากรัฐบาล

-อุดหนุนโครงการบ้านเอื้ออาทร หน่วยละ 80,000 บาท

2) แหล่งที่มาของเงินทุน

-เงินรัฐ 41,937.63 ล้าน เป็นเงินอุดหนุน 41,404.91 ล้าน ให้ยืม 532.72 ล้าน (ใช้คืน 12 ปี ไม่มีดอกเบี้ย)
รัฐจัดหาเงินกู้อัตราดอกเบี้ย 5% ให้ กคช.รวม 172,184 ล้าน

4) ยุคที่ 4 อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร จึงไม่มีการกำหนดแผนการ ลงทุนและแหล่งเงินทุน

5.4 ข้อดี ข้อจำกัดของวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ ถือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย จากการค้นคว้าข้อมูลทฤษฎีภูมิ โดยการรวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละช่วงแผน รวมถึงการจัดประชุมกลุ่มผู้มีประสบการณ์การดำเนินการพัฒนา

ที่อยู่อาศัย นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำให้สามารถสรุปข้อดีและข้อจำกัดของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละยุค ได้ดังนี้

5.4.1 ยุคที่ 1

1) ข้อดีของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 พบว่าในยุคนี้การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบายรัฐบาลโดยตรง โดยนโยบายรัฐบาลได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มรายได้ ชัดเจน ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้ทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายเท่านั้น จากการศึกษาพบว่า ข้อดีในยุคที่ 1 คือ การเคหะแห่งชาติได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง และมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งวิธีการทำแผนในยุคนี้ ได้มีการร่วมมือจากต่างประเทศ คือ ธนาคารโลก (World Bank) ทำให้ยุคนี้มีการพัฒนาด้านการเงิน การลงทุนอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้จัดทำขึ้นในยุคนี้ ทำให้การเคหะแห่งชาติได้เรียนรู้ระบบการทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจากธนาคารโลกเป็นอย่างมาก และมีรูปแบบที่อยู่อาศัย Site & Services เกิดขึ้น

2) ข้อจำกัดของการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 เนื่องจากการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 1 ไม่ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปัญหาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย ดังนั้น การกำหนดเป้าหมาย 120,000 หน่วยของรัฐบาล ทำให้แผนการเงินและแหล่งเงินลงทุนเกิดปัญหาขาดสภาพคล่อง รวมทั้งไม่สามารถดำเนินงานก่อสร้างได้ตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กำหนดไว้

5.4.2 ยุคที่ 2

1) ข้อดีของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 พบว่าวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสมบูรณ์มาก โดยการเคหะแห่งชาติได้เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างมีระบบ ทำการศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย สภาพปัญหาที่อยู่อาศัย ศึกษาอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน และการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต เพื่อมากำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคนี้ ยังได้ดำเนินงานสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งการเคหะแห่งชาติได้มีการกำหนดแผนงานระดับองค์กร คือ แผนวิสาหกิจ ซึ่งมีการระบุวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดแผนกลยุทธ์ในแต่ละด้านที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2) ข้อจำกัดของการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 2 พบว่า การเคหะแห่งชาติต้องมีการปรับองค์กร เพื่อรองรับแผนวิสาหกิจ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติในช่วงต้นจึง

ไม่บรรลุเป้าหมาย พนักงานขาดความเข้าใจในเป้าหมายและยังปรับตัวในการทำงานในช่วงต้นไม่ได้ เกิดการไม่ยอมรับและไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ จากการศึกษา พบว่า ขั้นตอนของการนำเสนอแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคนี้ การเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานในการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยได้เอง ดังนั้น จึงมีขั้นตอนในการพิจารณาแผนหลายขั้นตอน ทำให้การอนุมัติแผนจากคณะรัฐมนตรีใช้ระยะเวลานานกว่าเมื่อเทียบกับในยุคที่ 1 ซึ่งเป็นการทำแผนตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งในยุคที่ 2 มีการเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมอย่างมาก

5.4.3 ยุคที่ 3

1) ข้อดีของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3 พบว่า ยุคนี้มีความพิเศษกว่าใน 2 ยุคที่ผ่านมา กล่าวคือ การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนการลงทุน 2 แผนในแผนงานเดียวกัน ซึ่งได้แก่ แผนงานตามภารกิจหลักและแผนโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยทั้ง 2 แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยนี้ สามารถความครอบคลุมการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างบูรณาการ โดยจัดทำแผนงานระดับเมือง แผนพัฒนาความมั่นคงชุมชน การให้ความรู้กับหน่วยงานท้องถิ่น และการกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน นอกจากนี้ วิธีการจัดทำแผนในยุคนี้ ผู้บริหารระดับสูงได้เข้ามาติดตามและมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน รวมถึงได้จัดให้มีการแบ่งกลุ่มย่อยในการศึกษาเรื่องต่างๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งถือเป็นการบูรณาการทุกหน่วยงานในการเคหะแห่งชาติ ดังนั้น แผนงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นในยุคนี้ ทำให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ เกิดนวัตกรรมหลายด้าน อาทิ การออกแบบต้นแบบอาคาร ระบบก่อสร้างอุตสาหกรรม ระบบการเงินการลงทุน การบริหารชุมชน และการตลาด เป็นต้น

2) ข้อจำกัดของการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 3 พบว่า การกำหนดเป้าหมายตามนโยบายที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาเรื่องบุคลากร การควบคุมมาตรฐาน และปัญหาด้านการเงิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาทางการเงินภายในองค์กรอย่างมาก และต้องดำเนินการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กรเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาการเงินองค์กร นอกจากนี้ การกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลโดยตรง ทำให้ขาดขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัยและการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต ทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำโครงการ จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายในแผนตามภารกิจหลัก

5.4.4 ยุคที่ 4

1) ข้อดีของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 พบว่า การเคหะแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องดำเนินการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร โดยเน้นการแก้ไข

ปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structure) ด้วยการฟื้นฟูองค์กร (Rehabilitation) ให้กลับมามีความพร้อมในการดำรงภารกิจต่อไปในอนาคต ซึ่งข้อดีในยุคนี้คือ การเคหะแห่งชาติได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำแผนฯ ของการเคหะแห่งชาติ ทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถเรียนรู้การจัดทำแผนฯ ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษา

2) ข้อจำกัดของการจัดทำและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในยุคที่ 4 พบว่า ในยุคนี้การเคหะแห่งชาติไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ยังคงดำเนินงานแผนบ้านเอื้ออาทรต่อไป นอกจากนี้ พบว่าการจัดทำแผนการลงทุนในยุคนี้ การเคหะแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนการลงทุน 5 ปี เหมือนในทุกยุคที่ผ่านมา แต่จะดำเนินการจัดทำแผนการลงทุนเสนอกณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นรายปีแทน และมีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาเข้ามาจัดทำแผนฯ พบว่าบางครั้งที่ปรึกษาฯ ยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรไม่เพียงพอ ทำให้การวิเคราะห์ SWOT องค์กรไม่สมบูรณ์



บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ผลการศึกษาพัฒนาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดแผน การดำเนินการตามแผน และการติดตามประเมินผล ซึ่งจากการศึกษาได้แบ่งการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เป็น 4 ยุค ได้แก่

ยุคที่ 1 ยุคเริ่มก่อตั้ง การเคหะแห่งชาติ จัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย

ยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติได้รับความรู้ตามหลักวิชาการจากธนาคารโลก (World Bank) นำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ แผนฯ จึงครอบคลุมกลุ่มรายได้น้อยและรายได้ปานกลางหลายระดับ นอกจากนี้ยังมีการเริ่มจัดทำแผนวิสาหกิจระดับองค์กรควบคู่กันด้วย จึงเป็นยุคที่มีพัฒนาการการจัดทำแผนที่ก้าวหน้า

ยุคที่ 3 แผนฯ ในยุคนี้ถูกกำหนดจำนวนเป้าหมายโดยนโยบายรัฐบาลรวมทั้งกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยกลุ่มเดียวเท่านั้น

ยุคที่ 4 ยุคที่อยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นองค์กร ซึ่งปัจจุบันการเคหะแห่งชาติมีการวางแผนเฉพาะแผนลงทุนรายปีและอยู่ระหว่างการวางแผนการลงทุนระยะยาว (5-10 ปี)

จากพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ผู้วิจัยสามารถถอดบทเรียนวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอนาคตได้ดังนี้

บทเรียน	ในช่วงแผนที่เกิดจากการมีนโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้
---------	--

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการดำเนินการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย อันเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในยุคที่ 1-3 เป็นไปในลักษณะเพื่อตอบสนองนโยบายภาครัฐมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนงานตามแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของรัฐบาลต่างๆ ที่มีแนวคิดที่แตกต่างกัน หรือมีการสนับสนุนและเงินอุดหนุนจากภาครัฐที่ไม่แน่นอน และการแทรกแซงของภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละยุค พบว่าช่วงแผนที่เกิดจากการมีนโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ เช่น

ยุคที่ 1 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นโยบายของรัฐบาล มรว.ศีกฤทธิ ปราโมช กำหนดให้การเคหะจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จำนวน 120,000 หน่วย แต่หลังจากมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายชุด และเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ทำให้โครงการที่มีการวางแผนไว้ถูกยกเลิกไป

ยุคที่ 3 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายการสร้างแหล่งงานเพื่อขจัดความยากจนและนโยบายสนับสนุนการสร้างรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครและต้องการให้คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยกำหนดโครงการ “บ้าน 1 ล้านหน่วย” ให้ทางการเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จัดทำโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 300,000 หน่วย และให้ธนาคารออมสิน จัดทำบ้านออมสิน 100,000 หน่วย โดยคาดหวังว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมที่ทำให้การเคหะแห่งชาติเกิดภาวะวิกฤตทางการเงินในยุคที่ 4

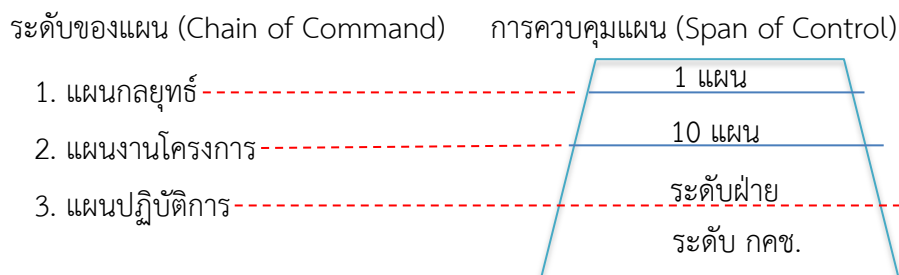
บทเรียน	<p>การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยตามหลักวิชาการ โดยใช้อุปสงค์และอุปทานเป็นตัวนำ (Demand Driven) เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์ เมื่อประกอบการมีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติด้วย ทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงานได้ตามแผนที่วางไว้ในระดับดี</p>
---------	---

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยตามหลักวิชาการ โดยใช้อุปสงค์และอุปทานเป็นตัวนำ (Demand Driven) เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจากระดับท้องถิ่น ขึ้นสู่ระดับประเทศ (ระดับล่างขึ้นสู่ด้านบน) ซึ่งต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัยสภาพปัญหาที่อยู่อาศัย และศึกษาอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน รวมถึงคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต เพื่อมากำหนดเป้าหมายของแผน ซึ่งจะทำให้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสมบูรณ์ และเป็นข้อมูลที่ชัดเจนแม่นยำ เมื่อประกอบการมีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการพิจารณาвањеสำคัญในระดับนโยบาย และกำกับประสานงานให้มีการปฏิบัติตามกรอบแนวทางที่ตกลงไว้ โดยมีคณะกรรมการด้านต่างๆ ที่จัดขึ้นตามภารกิจเฉพาะ (Function) ในแต่ละด้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในด้านนั้นๆ มีความหลากหลายตามวิชาชีพ จะทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงาน ได้ตามแผนที่วางไว้ในระดับดี

บทเรียน	<p>การมีการจัดทำแผนลงทุนที่ยังไม่สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจอย่างสมบูรณ์อาจส่งผลให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร</p>
---------	---

การเคหะแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนวิสาหกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2528-2530) แต่ประสบปัญหาการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เนื่องจากการขาดการให้ความสำคัญ และไม่มีแนวทางในการบริหารแผนที่ชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำแผนวิสาหกิจ ฉบับต่อๆ มา การเคหะแห่งชาติจึงเน้นความสำคัญของการบริหารแผน โดยมุ่งให้พนักงานทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจ เกิดการยอมรับ และให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารและดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนบรรลุภารกิจตามแผนวิสาหกิจ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานหรือคณะบุคคลในการจัดการให้มีการจัดทำแผน (Formulation) การอำนวยการให้นำแผนไปใช้ปฏิบัติ (Administration & Control) การปฏิบัติงานให้เกิดผลงานตามแผน (Implementation) การรายงานและประเมินผล (Evaluation) และการปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ (Rolling) โดยมีหน่วยงานกลางเป็นสำนักบริหารแผนวิสาหกิจ (Corporate Planning Office) ทำหน้าที่วางแผนดำเนินการใน

รายละเอียดและขั้นตอน โดยแผนวิสาหกิจ ประกอบด้วยแผน 3 ระดับ และมีการควบคุมแผนแต่ละระดับ ดังนี้



ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารแผนแต่ละระดับ และแนวทางในการบริหารแผนแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) แผนกลยุทธ์ เป็นแผนส่วนรวมขององค์การ และเป็นแม่บทกำหนดทิศทางขององค์การ
 2) แผนงานโครงการ เป็นแผนซึ่งกำหนดกิจกรรมหลักของการเคหะแห่งชาติไว้ 10 ด้าน โดยนำเนื้อหาสาระจากแผนกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องมาแปลงเป็นกรอบในการดำเนินงานให้รองรับและสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ ตลอดจนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างแผนงานต่างๆ เข้าด้วยกัน

3) แผนปฏิบัติการ เป็นแผนระยะสั้นกำหนด 1 ปี (รายปีงบประมาณ) แสดงกิจกรรมย่อย เป้าหมาย วิธีการ กำหนดระยะเวลา งบประมาณ

แสดงให้เห็นว่า การจัดทำแผนลงทุน ควรมีความสอดคล้องกับแผนวิสาหกิจ เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

6.2 การอภิปรายผล

การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีความเชื่อพื้นฐานว่า การกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีความสำคัญต่อการตอบสนองนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองจึงมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งภาครัฐได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2516 โดยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ามาตรการแก้ไขของภาครัฐยังมีข้อจำกัดในหลายมิติ และไม่มีทิศทางหรือแผนที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างจริงจัง ดังนั้น การศึกษาพัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จะช่วยให้เห็นถึง

ขั้นตอน วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์

วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มีลักษณะเป็นแบบนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีของนโยบายสาธารณะมาประยุกต์ร่วมกับนโยบายการวางแผน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ซึ่ง Lasswell (1970), สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) และจุมพล หนีมพานิช (2554) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่สำคัญ คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตีนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย

2. การนำเอานโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติ ต้องมีการกำหนดแนวทาง หรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ว่าทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมจริงหรือไม่

ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการวางแผนของ David and William (1972) และ Duncan (1976) ที่กล่าวว่า

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในกระบวนการวางแผน ต้องมีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง (sensible and specific) รวมถึงสามารถวัดระดับความสำเร็จได้ (measurable)

2. การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน ต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ โดยต้องมีการศึกษาสภาพปัญหาและการพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยให้ผู้รับผิดชอบมีส่วนร่วมทุกระดับ และต้องมีการประเมินผลการนำไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนและการปรับปรุงแผน

3. ในการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และต้องคำนึงถึงการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและปัจจัยอื่นๆ การปฏิบัติตามแผนจะบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้เลือกวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยได้พิจารณาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยอ้างอิงทฤษฎีจากกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ กระบวนการวางแผนของ David and William (1972) และกระบวนการวางแผนของ Duncan (1972) รวมถึงอ้างอิง

งานวิจัยวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของ American Planning Association (2006) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ของสุขุมภรณ์ จงภักดี (2557) วิธีการจัดทำแผนของ Scottish Government (2558) เพื่อเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากการวางแผนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ถือเป็นนโยบาย หรือแผนงานที่ต้องลงทุนสูง ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคสังคมและภาคการเมือง อีกทั้งเป็นนโยบาย หรือที่ต้องอาศัยการยอมรับและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย สามารถแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน คือ การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผน การดำเนินการตามแผน และการติดตามประเมินผล สำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ การตั้งกลุ่มประชากรเป้าหมาย การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ การกำหนดประเภทโครงการ การตั้งเป้าหมายการลงทุนและแหล่งเงินทุน และการกำหนดแผนการดำเนินโครงการ

การกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นว่า การที่นโยบายรัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งรัฐบาลเองได้ตระหนักถึงปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยว่าจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น จากยุคที่ 1 จะเห็นว่า รัฐบาลพยายามกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยใช้นโยบายแบบใช้นโยบายเป็นตัวนำ (Policy Driven) เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นการเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมิได้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย และหา DEMAND แต่ละจังหวัดอย่างจริงจัง ดังนั้น ในยุคที่ 2 การเคหะแห่งชาติได้นำวิธีการจัดทำแผนโดยใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้การกระจายตามกลุ่มรายได้และคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ ในยุคที่ 3 ได้มีการบูรณาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยจัดทำแผนตามนโยบายรัฐบาล (Policy Driven) และใช้อุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand Driven) ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยครอบคลุมกลุ่มรายได้น้อยและรายได้ปานกลางหลายระดับ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น (2548) ที่ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย และศึกษาอุปทานที่อยู่อาศัย โดยมีบริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยเป็นผู้ได้รับเงินลงทุนจากรัฐบาล และดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

การเคหะแห่งชาติ เป็นองค์กรหลักในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยที่ผ่านมา การเคหะแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยได้พัฒนาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั่วไป และสถานการณ์ที่อยู่อาศัยที่

เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงได้จัดทำการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งได้ใช้แนวทาง วิธีการ และกระบวนการแก้ปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ภายใต้นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ถือเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการดำเนินการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกิจการเพื่อสาธารณะ ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาของการเคหะแห่งชาติ เป็นไปในลักษณะเพื่อตอบสนองนโยบายภาครัฐมาโดยตลอด ซึ่งรูปแบบดังกล่าวทำให้การกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของการเคหะ ต้องอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับ หรือนโยบายที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์ (2546) ที่มีหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน และการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติ ถือเป็นนโยบายจากรัฐบาล

จากการศึกษา พบว่าวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยการบูรณาการด้วยการนำนโยบาย (Policy Driven) การนำอุปสงค์ความต้องการที่อยู่อาศัย (Demand Driven) และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ The Scottish Government (2558) ที่ได้ศึกษาการวางแผนยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยสำหรับท้องถิ่น ซึ่งได้กล่าวถึงกระบวนการวางแผนที่อยู่อาศัยว่า ควรศึกษาตลาดที่อยู่อาศัยในพื้นที่ (Housing Need และ Demand Assessment) ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และนำเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นต่อไป นอกจากนี้ ยังควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย และนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ (2548) ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่พิจารณาвањеสำคัญในระดับนโยบาย และกำกับประสานงานให้มีการปฏิบัติตามกรอบแนวทางที่ตกลงไว้

6.3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ โดยการรวบรวมแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก และผลการจัดประชุมกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเคหะแห่งชาติควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ฝ่ายนโยบายและแผนและฝ่ายวิชาการ ต้องติดตามสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างใกล้ชิด ควรทำรายงานเป็นรายเดือน ควรติดตามนโยบายรัฐ นโยบายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การ

เปลี่ยนแปลงของผังเมือง การเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย นโยบายระดับจังหวัด เพื่อมาเป็นข้อมูลเสนอผู้บริหารในการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

2. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน การเคหะแห่งชาติควรมีความครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายตามภารกิจของการเคหะแห่งชาติ

3. การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การเคหะแห่งชาติควรมีแผนระดับองค์กร ที่จะกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละด้าน เพื่อการนำแผนของการเคหะแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ ได้บรรลุเป้าหมาย ควรมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารแผน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานหรือคณะบุคคลในการจัดการให้มีการจัดทำแผน (Formulation) การอำนวยการให้นำแผนไปใช้ปฏิบัติ (Implementation)

4. การติดตามประเมินผล การเคหะแห่งชาติ ควรมีการจัดทำรายงานและประเมินผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเคหะแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารความเสี่ยง เพราะจะเป็นฝ่ายติดตาม คาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติตามแผนในอนาคต และจะวางแผนป้องกันและหาแนวทางแก้ไขก่อนจะเกิดปัญหาค้น เสนอผู้บริหารในการปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์

6.4 ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ควรเป็นการวางแผนระยะยาว อาศัยหลักวิชาการและใช้หลักการของความต้องการที่อยู่อาศัยและอุปทานที่อยู่อาศัยเป็นหลัก (Demand Driven) และควรมีความสอดคล้องกับนโยบายที่อยู่อาศัยในระดับชาติ

2. การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ควรใช้หลักวิชาการในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์อุปทานและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และควรเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของทั้ง หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย

3. ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กรที่มีการประสานแผนลงทุนร่วมกับแผนวิสาหกิจเข้าด้วยกัน

ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1. ประวัติผู้สัมภาษณ์เชิงลึกและผู้เข้าร่วมการจัดประชุมกลุ่ม

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง
1.	คุณปรีดี บุรณศิริ	-อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ประวัติการทำงาน -ผู้อำนวยการ ฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย -ผู้อำนวยการ ฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย -ผู้ช่วยผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย -นายช่างใหญ่ การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย -ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย -กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการผังเมือง -กรรมการจัดรูปที่ดินแห่งชาติ -กรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์ -ที่ปรึกษา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
2.	คุณรัศมี ไชยนันท์	-อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
3.	คุณสุขุมล เตียประเสริฐ	-อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ -อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน
4.	คุณภาวิณี ธีรสวัสดิ์	-อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ -อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ -อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการก่อสร้าง 2
5.	คุณพรรณิ ณ.สงขลา	-อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน
6.	คุณสาวิตรี โสภณ	-อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน
7.	คุณจุฑากาญจน์ ศิริไสยาสน์	-อดีตผู้อำนวยการศูนย์บริหารทรัพย์สิน
8.	คุณเมณะกา เหมาคม	-อดีตรองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ของการเคหะแห่งชาติ
<p>1. ข้อมูลทั่วไป</p> <p>1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....</p> <p>2. สถานที่ทำงาน.....</p> <p>3. สัมภาษณ์เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....</p> <p>2. ประเด็นในการสัมภาษณ์</p> <p>2.1 ท่านคิดว่า วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างไร</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การเก็บรวบรวมข้อมูล 2) การวิเคราะห์ข้อมูล 3) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ 4) การติดตามประเมินผล 5) ข้อเสนอแนะ <p>2.2 ท่านคิดว่าในอนาคตที่การเคหะชาติจะทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป จะสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่</p>

2.2 ประเด็นการสนทนาสำหรับการประชุมกลุ่ม

ประเด็นการสนทนาสำหรับการประชุมกลุ่ม																	
พัฒนาการวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ของการเคหะแห่งชาติ																	
<p>1. ท่านคิดว่า วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างไร</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การเก็บรวบรวมข้อมูล 2) การวิเคราะห์ข้อมูล 3) การนำไปสู่การปฏิบัติ 4) การติดตามประเมินผล 																	
<p>2. ท่านคิดว่าในอนาคตที่การเคหะชาติจะทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต่อไป จะสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่</p>																	
<p>3. ท่านคิดว่า ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติในแต่ละยุค</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th style="width: 33%; text-align: left;">ยุคที่</th> <th style="width: 33%; text-align: center;">ข้อดี</th> <th style="width: 33%; text-align: right;">ข้อจำกัด</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ยุคที่ 1</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ยุคที่ 2</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ยุคที่ 3</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ยุคที่ 4</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			ยุคที่	ข้อดี	ข้อจำกัด	ยุคที่ 1			ยุคที่ 2			ยุคที่ 3			ยุคที่ 4		
ยุคที่	ข้อดี	ข้อจำกัด															
ยุคที่ 1																	
ยุคที่ 2																	
ยุคที่ 3																	
ยุคที่ 4																	
<p>4. ข้อเสนอแนะวิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">กระบวนการทำแผน</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">ข้อเสนอแนะ</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. การเก็บรวบรวมข้อมูล</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผน</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3. การจัดทำแผน</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4. การนำไปสู่การปฏิบัติ</td> <td></td> </tr> <tr> <td>5. การติดตามประเมินผล</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			กระบวนการทำแผน	ข้อเสนอแนะ	1. การเก็บรวบรวมข้อมูล		2. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผน		3. การจัดทำแผน		4. การนำไปสู่การปฏิบัติ		5. การติดตามประเมินผล				
กระบวนการทำแผน	ข้อเสนอแนะ																
1. การเก็บรวบรวมข้อมูล																	
2. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผน																	
3. การจัดทำแผน																	
4. การนำไปสู่การปฏิบัติ																	
5. การติดตามประเมินผล																	
<p>5. ท่านคิดว่า บทเรียนของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ได้แก่ อะไรบ้าง</p>																	

3. สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่ม

3.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

สัมภาษณ์ คุณปรีดี บุรณศิริ				
ขั้นตอน	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4
1.การเก็บรวบรวมข้อมูล		-ต้องมีความเข้าใจในเรื่องอุปสงค์ และอุปทาน ด้านที่อยู่อาศัยอย่างลึกซึ้งและต้องเข้าใจในตลาดที่อยู่อาศัยทั้งระบบ	-การเก็บรวบรวมข้อมูลควรทำจากท้องถิ่นมากกว่าทำจากส่วนกลาง เพราะ กคช. อาจเข้าไม่ถึงข้อมูลที่แท้จริง	
2.การวิเคราะห์ข้อมูล		-การวิเคราะห์ด้านความต้องการที่อยู่อาศัย ควรวิเคราะห์และคาดการณ์จากส่วนท้องถิ่น จะได้ข้อมูลที่ชัดเจนแม่นยำ	-การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายตามรายได้ ต้องมีการวิเคราะห์โดยแยกตามกลุ่ม	
3.การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ				
4.การติดตามประเมินผล				
ข้อเสนอแนะ				

หมายเหตุ: กคช. หมายถึง การเคหะแห่งชาติ

สัมภาษณ์ คุณรัศมี ไชยนันท์				
ขั้นตอน	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4
1.การเก็บรวบรวมข้อมูล	-ข้อมูลเก็บยาก -กคช.ทำเอง -มีการเก็บรูปถ่ายสลิ้ม -ข้อมูลกระจัดกระจาย	-ทำข้อมูลเมือง Housing Demand Housing Stock	-วช มีงานวิจัยประมาณ 100 เรื่อง แต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการทำแผน -ใช้นโยบายรัฐอย่างเดียวไม่ต้องใช้ข้อมูล	
2.การวิเคราะห์ข้อมูล	-ใช้เครื่องมือ Model มาวิเคราะห์ House Demand การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย	-กคช.มีความเข้าใจคนจนมากๆ -มีการวิเคราะห์ Demand ตามประสิทธิภาพ และความสามารถในการจ่ายได้ ดูการกระจายรายได้	-กคช.ไม่รู้จักคนจน -ไม่มีข้อมูลในการตัดสินใจ	
3.การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ		ขั้นตอน 3 ปี 1)การศึกษา 2)อนุมัติโครงการ 3)นำแผนไปปฏิบัติ แต่ละแผนใช้เวลามากกว่า 3 ปี		
4.การติดตามประเมินผล		-มีการประเมินบุคลากร -ประเมินประสิทธิภาพ -ไม่มีการประเมินประสิทธิผล -ไม่มีการประเมินผลของแผน		
ข้อเสนอแนะ	ต้องทำแผนจาก Bottom up การจัดทำแผนต้องรู้ว่าคนจนมีเท่าไร ต้องใช้งบประมาณเท่าไร ต้องใช้ใครช่วยอะไรช่วยด้วย			

หมายเหตุ:

กคช. หมายถึง การเคหะแห่งชาติ

วช. หมายถึง ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย

สัมภาษณ์ คุณภาวิณี ธีรสวัสดิ์				
ขั้นตอน	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4
1.การเก็บรวบรวมข้อมูล		-ข้อมูลทุติยภูมิ	-เก็บข้อมูลรายจังหวัด -มีแผนลงทุน 2 แผน คือ แผนโครงการบ้านเอื้ออาทร และแผนภารกิจหลัก	
2.การวิเคราะห์ข้อมูล		-มีแผนลงทุนที่ สมบูรณ์	-มีการระดมสมอง ประชุม กลุ่มย่อยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นผ.เป็นผู้ประสานงาน	-ไม่มีแผนลงทุน ระยะยาว 5 ปี แต่มี แผนพลิกฟื้นองค์กร
การจัดทำแผน	ทำโดย นผ. ฝ่ายเดียว		-มีการระดมสมอง ประชุม กลุ่มย่อยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นผ.เป็นผู้ประสาน -ผู้บริหารระดับสูงเข้า มาร่วมทุกขั้นตอน	-ที่ปรึกษาเป็น ผู้จัดทำแผนพลิกฟื้น องค์กร โดยมี นผ. เป็นผู้ให้ข้อมูล
3.การนำแผนไปสู่ การปฏิบัติ			มีการกำหนดวิธีการจัดทำ อย่างเป็นระบบ ทุกขั้นตอน อย่างละเอียด	-ที่ปรึกษาเป็นผู้ส่ง เข้าขออนุมัติ
4.การติดตาม ประเมินผล		ถ้าไม่ได้วิเคราะห์ในกระบวนการวางแผน ต้องมีการประเมินผล แต่ กคช.ไม่ มีการเอาผลมาใช้ในการทำแผนครั้งต่อไป กคช.มีการพัฒนาให้ไปทำในครั้ง ต่อไป		
ข้อเสนอแนะ	<p>-เป้าหมายควรเกิดขึ้นจาก การศึกษา Housing Demand และ Housing Supply เป็นหัวใจ สำคัญของการวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของ กคช. ควรศึกษา Demand ระดับเมือง เช่น รัฐบาลมีนโยบายการทำเมือง ควรศึกษา Demand ท้องถิ่น กคช.การศึกษา Demand ทุก 5 ปี ว่าในตลาดเป็นอย่างไร แบ่งกลุ่มเป้าหมาย และ กคช.จะทำอะไร ต้องดู Demand ในทุก จังหวัด</p> <p>-ข้อเสนอแนะต่อไปของ กคช. ต้องมีการประสานกระบวนการวางแผน 2 แผนเข้าด้วยกัน คือ แผนภารกิจหลัก และแผนวิสาหกิจ ให้กลายเป็นยุทธศาสตร์ ต้องทำ SWOT และทบทวน ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และกำหนดทิศทางว่า กคช.จะไปทางไหน จะเน้นอะไร</p> <p>-กคช. ควรทำแผนยุทธศาสตร์ ต้องมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมจัดทำ ต้องมีนักวิชาการที่มี ความเข้าใจเรื่องที่อยู่อาศัย เป็นกระบอกเสียงแทน กคช. ต้องมีการสนับสนุนจากรัฐบาล ต้อง มีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ</p>			

หมายเหตุ: กคช. หมายถึง การเคหะแห่งชาติ
นผ. หมายถึง ฝ่ายนโยบายและแผน

3.2 ผลการจัดประชุมกลุ่ม

Focus Group		วันที่ 17 มิถุนายน 2559				
	คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณี ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวิตรี โสภณ	คุณเมนะกา เหมาคม
การเก็บ รวบรวม ข้อมูล	<p>-การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน และต้องเฝ้าติดตามสถานการณ์ที่อยู่อาศัย การเปลี่ยนแปลงของเมือง นโยบายรัฐบาล ผังเมือง และการลงทุนในภาคเอกชน อย่างใกล้ชิด และทำรายงานเสนอผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอ</p> <p>-ต้องศึกษาข้อมูลด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ กคช. ความสามารถขององค์กร ตลาดที่อยู่อาศัย ทิศทางการพัฒนาเมือง ปัจจัยภายในองค์กร ปัจจัยภายนอก</p> <p>-การรวบรวมข้อมูล เป็นหน้าที่ของฝ่ายวิชาการฯ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลต่าง ๆ ที่ทาง วช. ประสานและได้รับความร่วมมือจากส่วนต่างๆ เป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล</p>					
การ วิเคราะห์ ข้อมูล	<p>-ฝ่ายนโยบายและแผน นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินผลร่วมกัน</p> <p>-หน้าที่ของ นผ. คือการนำข้อมูลรายได้ประชากรที่ วช. ได้รวบรวมเก็บข้อมูลจากสำานสถิติฯ และวช. จะเป็นผู้วิเคราะห์ความน่าจะเป็นในระดับรายได้อีก 5 ปี หรือ 10 ข้างหน้า คาดว่าจะมีระดับรายได้ควรเป็นเท่าไร ทั้งใน กทม.ปริมณฑล ภูมิภาค โดย นผ. จะนำระดับรายได้ต่าง ๆ มาใช้ในการคำนวณต้นทุนค่าก่อสร้าง รูปแบบอาคาร ตลอดจนการของงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ</p> <p>-ส่วนข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย วช. เป็นผู้รวบรวมและวิเคราะห์ด้านสถิติความต้องการที่อยู่อาศัยของประเทศในภาพรวม ว่าแต่ละปีจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยปีละเท่าไร ฝ่าย นผ. จะนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ว่า ความต้องการที่ วช. วิเคราะห์ห้มานั้น ส่วนแบ่งด้านการตลาดที่ กคช. จะรองรับได้มีอัตราประมาณกี่เปอร์เซ็นต์ เพราะข้อมูล วช. เป็นข้อมูลทั่วประเทศ และทุกระดับรายได้ นผ.จะประมาณสถานการณ์ดังกล่าว เพื่อจัดทำที่อยู่อาศัยตามความต้องการ ซึ่งเป็นความต้องการที่กลุ่มเป้าหมายสามารถรับภาระได้</p> <p>-ทั้งนี้ การวิเคราะห์ทั้งสองฝ่าย จะต้องออกมาในเชิงวิชาการที่สามารถชี้แจงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับได้</p> <p>-การวิเคราะห์ข้อมูล จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้ 1) วิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาประเทศ 2) วิเคราะห์การพัฒนาเมือง 3) วิเคราะห์อุปสงค์ที่อยู่อาศัย 4) วิเคราะห์อุปทานที่อยู่อาศัย และ 5)การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต</p>					

Focus Group		วันที่ 17 มิถุนายน 2559				
	คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณี ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวิตรี โสภณ	คุณเมษมา เทมาคม
การจัดทำ แผน	<p>-ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย</p> <p>-จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากภายในและภายนอกองค์กร</p> <p>-การกำหนดเป้าหมาย ควรลงรายละเอียด ให้เจาะจงถึงพื้นที่เป้าหมายในเนื้อแผนด้วย</p> <p>ตามหลักการ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย กคช. ต้องชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการ ดังนี้</p> <p>-ต้องเป็นไปตามภารกิจตาม พรบ. ของ กคช. คือสนองความต้องการของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัย จะเป็นประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มข้าราชการผู้มีรายได้น้อย เน้นผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก ส่วนจะหารายได้บ้างก็ได้ โดยต้องชี้แจงว่าเพื่อให้เป็นองค์ประกอบชุมชนให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์ เช่น มีอาคารร้านค้า เพื่อทำการค้าขาย มีตลาดในชุมชน มีพื้นที่สำหรับก่อสร้างโรงเรียน เป็นต้น ดังนั้น โครงการฯ ของ กคช. ที่ไม่ใช่โครงการบ้านเอื้ออาทร จะมีทุกกลุ่ม แต่สัดส่วนจะต่างกัน เช่น 70 : 30 คือรายได้น้อยถึงปานกลาง 70% (ก ข ค) อีก 30 เป็นรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงถึงรายได้สูง (ง จ) สัดส่วนนี้ต้องระวัง อย่างให้มีการหารายได้มากกว่า 20% เพราะจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ซึ่ง สคช. จะไม่เห็นด้วย</p> <p>-วัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบายรัฐ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งรัฐได้มอบนโยบายให้กระทรวงต้นสังกัด มอบ กคช. ดำเนินการ ดังนั้น วัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของโครงการจะชัดเจน</p>					
การนำแผน ไปสู่การ ปฏิบัติ	<p>-เมื่อแผนได้รับการอนุมัติ การทำแผนปฏิบัติ ควรกำหนดให้แผนอยู่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์และจัดทำแผนงานประจำปี</p> <p>-การนำแผนสู่การปฏิบัติ นผ.จะเป็นหน่วยงานหลักในการนำเสนอแผน/โครงการ จนได้รับอนุมัติจาก ครม. ซึ่งในนำเสนอ จะมีภาพรวมของแผนว่าใน 5 ปี หรือ 10 ปี กคช.จะมีหน่วยดำเนินการทั้งหมดกี่หน่วย และในแต่ละปีจะมีโครงการฯ เริ่มดำเนินการก่อสร้างกี่หน่วย แหล่งเงินลงทุนมาของแต่ละปีมาจากไหนบ้าง เช่น เงินกู้ รายได้ เงินอุดหนุน เมื่อ ครม.อนุมัติแล้ว นผ.จะประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนได้ทันที</p> <p>-ก่อนหน้าที่จะนำเสนอ ครม. จะมีกระบวนการพิจารณาโครงการจากคณะกรรมการฯ ซึ่งมีรมว.เป็นประธานฯ ในการให้ความเห็นโครงการฯ ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่ง นผ. จะเป็นหน่วยงานหลักในการให้ข้อมูล ได้แก่ 1) ต้นทุนต่อหน่วยของแต่ละกลุ่มรายได้ต้องไม่เกินเท่าไร เงินอุดหนุนควรเป็นเท่าไร อัตราการผ่อนชำระของแต่ละกลุ่มรายได้ หรือจะ Post กับธนาคารเลย ซึ่งช่วงหลัง กคช. จะใช้วิธี Post กับสถาบันการเงิน เนื่องจาก สคช. เคยให้ความเห็นว่า กคช. มีภาระหนี้จากการเช่าซื้อค่อนข้างสูง หากให้ กคช.ดำเนินการต่อไปจะทำให้ภาระหนี้สูงเกินตัว หาก กคช. Post กับสถาบันการเงินจะทำ กคช.มีเงินทุนมาหมุนเวียน ลดภาระการกู้เงินได้ (ต้องหมุนให้ทันด้วยนะ) ซึ่งเงื่อนไขที่ นผ. กำหนดนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบของผู้บริหารระดับสูงด้วย</p>					

	จากนั้น นำเสนอบอร์ดเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อ ครม. เพราะการนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ ต้องมีความเห็นบอร์ดทุกครั้ง
--	--

Focus Group วันที่ 17 มิถุนายน 2559						
	คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชุมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณี ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวิตรี โสภณ	คุณเมนะกา เหมาคม
	-ครม. อนุมัติแผนงาน /โครงการแล้ว นผ.แจ้งหน่วยที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามแผนที่นำเสนอ ครม. และ นผ.ต้องรายงานความก้าวหน้าให้ สศช. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือร้องขอ ทราบ ทุก 3 เดือน เพราะ สศช. เป็นหน่วยงานหลักในการให้ความเห็น					
การติดตาม ประเมินผล	-เนื่องจากสถานการณ์ที่อยู่อาศัยมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงควรมีการทำความเข้าใจของ แผนด้วย -การติดตามประเมินผล กคช. โดยฝ่าย นผ. ต้องรายงานความก้าวหน้าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทราบอยู่แล้ว และจะมีการติดตามจากการประชุมฝ่ายทุกเดือน ถึงความก้าวหน้าโครงการ ปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไข เสนอในที่ประชุมฝ่ายอยู่แล้ว ที่จริงก่อนการนำเสนอ โครงการ นผ.ได้ วิเคราะห์การบริหารความเสี่ยงโครงการก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินการ ในเล่มทุกโครงการ ฯ ซึ่งศูนย์เสี่ยงสามารถนำไปปรับได้					
ข้อเสนอแนะ	-รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย รัฐบาลอื่น ที่เข้ามาบริหารงานต่อ ไม่ได้ดำเนินนโยบายด้านการ พัฒนาที่อยู่อาศัย ควรมีการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน -ชื่อของแผนมีความสำคัญ เพราะจะบอกถึงความสำคัญและภารกิจของการเคหะแห่งชาติ -แผนยุทธศาสตร์ มีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้การทำแผนไปปฏิบัติมีความชัดเจน มีกลยุทธ์ มารองรับการปฏิบัติตามเป้าหมายของแผน					

หมายเหตุ: กคช. หมายถึง การเคหะแห่งชาติ
 นผ. หมายถึง ฝ่ายนโยบายและแผน
 วช. หมายถึง ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย
 สศช. หมายถึง สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Focus Group วันที่ 17 มิถุนายน 2559						
	คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชุมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณี ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวิตรี โสภณ	คุณเมนะกา เหมาคม

ข้อดีและข้อจำกัดของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนในแต่ละยุค	
ยุคที่ 1	
ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>-การเคหะแห่งชาติ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ตามนโยบายรัฐบาลโดยตรง โดยนโยบายรัฐบาล ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มรายได้ชัดเจน การเคหะแห่งชาติได้ทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายเท่านั้น</p> <p>-ข้อดีในยุคนี้ การเคหะแห่งชาติได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง และมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ วิธีการทำแผนในยุคนี้ได้มีการร่วมมือจากต่างประเทศ คือ ธนาคารโลก (World Bank) ทำให้ยุคนี้มีการพัฒนาด้านการเงินการลงทุนอย่างเป็นระบบ</p> <p>-การจัดทำแผนในยุคนี้การเคหะแห่งชาติได้เรียนรู้ระบบการทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจากธนาคารโลกอย่างมาก และมีรูปแบบที่อยู่อาศัย Site & Services เกิดขึ้น</p>	<p>-เนื่องจากเป็นการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาล ทำให้การทำแผนในยุคนี้ไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปัญหาสถานการณ์ที่อยู่อาศัย และการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย และการกำหนดเป้าหมาย 120,000 หน่วยของรัฐบาลทำให้การทำแผนการเงินและแหล่งเงินลงทุนมีปัญหา ไม่สามารถทำให้ดำเนินงานก่อสร้างตามแผนได้</p>
ยุคที่ 2	
ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>-วิธีการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความสมบูรณ์มาก มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างมีระบบ มีการศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัยสภาพปัญหาที่อยู่อาศัย ศึกษา อุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน และมีการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต เพื่อกำหนดเป้าหมายของแผน</p> <p>-แผนในยุคนี้ดำเนินงานสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>-การเคหะแห่งชาติมีแผนงานระดับองค์กร คือมี</p>	<p>-การเคหะแห่งชาติต้องมีการปรับองค์กร เพื่อรองรับแผนวิสาหกิจ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติในช่วงต้นจึงไม่บรรลุเป้าหมาย พนักงานขาดความเข้าใจในเป้าหมายและยังปรับตัวในการทำงานในช่วงต้นไม่ได้ เกิดการไม่ยอมรับและไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน</p> <p>-แผนในยุคนี้เป็นการนำเสนอแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติเอง จึงมีขั้นตอนในการพิจารณาแผนหลายขั้นตอน ทำให้การอนุมัติ</p>

<p>แผนวิสาหกิจ ที่มีการระบุวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงาน รวมทั้งมี แผนกลยุทธ์ในแต่ละด้านที่จะดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมาย</p>	<p>แผนจากคณะรัฐมนตรีใช้ระยะเวลานาน เมื่อ เทียบกับยุคที่ 1 ที่เป็นการทำแผนตามนโยบาย รัฐบาล และในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงในบริบท แวดล้อมอย่างมาก</p>
--	--



Focus Group วันที่ 17 มิถุนายน 2559						
คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณิ ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวตรี โสภณ	คุณเมนะกา หม่อมคาม	
ข้อดีและข้อจำกัดของวิธีการจัดทำและองค์ประกอบของแผนในแต่ละยุค						
ยุคที่ 3						
ข้อดี			ข้อจำกัด			
<p>-ยุคนี้ มีความพิเศษกว่าใน 2 ยุคที่ผ่านมา มีการจัดทำ 2 แผนการลงทุนในแผนงานเดียวกัน คือ แผนงานตามภารกิจหลักและแผนโครงการบ้านเอื้ออาทร ทั้ง 2 แผนนี้ มีความครอบคลุมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างบูรณาการ</p> <p>-มีแผนงานระดับเมือง แผนพัฒนาความมั่นคงชุมชน การให้ความรู้กับหน่วยงานท้องถิ่น และการกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล ที่จะแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน</p> <p>-วิธีการจัดทำแผนในยุคนี้ ผู้บริหารระดับสูง เข้ามาติดตามและเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน มีการแบ่งกลุ่มย่อยในการศึกษาเรื่องต่างๆ อย่างเป็นระบบ เป็นการ บูรณาทุกหน่วยงานในการเคหะแห่งชาติ</p> <p>-แผนงานในยุคนี้ทำให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ เกิดนวัตกรรมหลายด้าน อาทิ การออกแบบต้นแบบอาคาร ระบบก่อสร้างอุตสาหกรรม ระบบการเงินการลงทุน การบริหารชุมชน และการตลาด เป็นต้น</p>			<p>-เป็นการกำหนดเป้าหมายตามนโยบาย ที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาเรื่องบุคลากร การควบคุมมาตรฐาน และประสบปัญหาด้านการเงิน การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาทางการเงินองค์กรอย่างมาก จึงต้องจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กรเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาการเงินองค์กร</p> <p>-การกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล โดยตรง ทำให้ขาดขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัยและการคาดการณ์สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในอนาคต ทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำโครงการ และการกำหนดเป้าหมายตามนโยบายรัฐ ทำให้แผนในตามภารกิจหลักไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายในแผน</p>			
ยุคที่ 4						
ข้อดี			ข้อจำกัด			
<p>-การเคหะแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากการขาดสภาพ</p>			<p>-ในยุคนี้ การเคหะแห่งชาติไม่มีแผนพัฒนาที่อาศัย</p>			

<p>คล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องดำเนินการจัดทำแผนพลิกฟื้นองค์กร โดยเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structure) ด้วยการฟื้นฟูองค์กร (Rehabilitation) ให้กลับมามีความพร้อมในการดำรงภารกิจต่อไปในอนาคต</p> <p>- ข้อดีในยุคนี้คือ การเคหะแห่งชาติได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำแผนฯ ของการเคหะแห่งชาติ ทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถเรียนรู้การจัดทำแผนฯ ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษา</p>	<p>- ยังคงดำเนินงานแผนบ้านเอื้ออาทรต่อไป และเกิดปัญหาหลายด้าน</p> <p>- การลงทุนในยุคนี้ไม่มีแผนการลงทุน 5 ปี เหมือนในทุกยุคที่ผ่านมา ต้องทำแผนการลงทุนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นรายปี</p>
---	--

Focus Group วันที่ 17 มิถุนายน 2559						
	คุณรัศมี ไชยนันท์	คุณสุชมาล เตียประเสริฐ	คุณพรรณี ณ.สงขลา	คุณจุฑา กาญจน์ ศิริ ไสยาสน์	คุณสาวิตรี โสภณ	คุณเมษะภา เหมาคม
ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย						
<p>1. การเก็บรวบรวมข้อมูล</p> <p>- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ฝ่ายนโยบายและแผน และฝ่ายวิชาการ ต้องติดตามสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างใกล้ชิด ควรทำรายงานเป็นรายเดือน</p> <p>- ควรติดตามนโยบายรัฐ นโยบายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การเปลี่ยนแปลงของผังเมือง การเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย นโยบายระดับจังหวัด เพื่อมาเป็นข้อมูลเสนอผู้บริหารในการกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย</p> <p>2. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน</p> <p>- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน ควรมีความครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายตามภารกิจของการเคหะแห่งชาติ</p> <p>3. การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ</p> <p>- การเคหะแห่งชาติควรมีแผนระดับองค์กร ที่จะกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละด้าน เพื่อการนำแผนของการเคหะแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ จะได้บรรลุเป้าหมาย</p> <p>- ควรมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารแผน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานหรือคณะบุคคลในการจัดการให้มีการจัดทำแผน (Formulation) การอำนวยการให้นำแผนไปใช้ปฏิบัติ (Implementation)</p>						

4. การติดตามประเมินผล

-ควรมีการจัดทำรายงานและประเมินผล การเคหะแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารความเสี่ยง เพราะเป็นหน่วยงานติดตาม และคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติการตามแผนในอนาคต รวมถึงการวางแผนป้องกันและหาแนวทางแก้ไขก่อนจะเกิดปัญหาคขึ้น เพื่อเสนอผู้บริหารในการปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์

รายการอ้างอิง





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-สกุล	นายณพลพัทธ์ เอี้ยวอ่องพัช
วัน เดือน ปี เกิด	23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	
ระดับปริญญาตรี	สถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
ระดับปริญญาโท	ศิลปกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาทกแต่งภายใน มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
ระดับปริญญาโท	กำลังศึกษาภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	ปัจจุบันปฏิบัติงานที่การเคหะแห่งชาติ ตำแหน่ง สถาปนิก 5

