นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย:
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับ โครงการบ้านมั่นคง

นางสาว วศินี คันฉ่อง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2551
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HOUSING POLICY FOR LOW-INCOME HOUSEHOLD: A COMPARATIVE STUDY OF BAAN EUA-ARTHORN PROJECT AND BAAN MANKONG PROJECT

Miss Vasinee Khanchong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Economics Program in Economics
Faculty of Economics
Chulalongkorn University
Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับ โครงการบ้านมั่นคง
โดย	นางสาว วศินี คันฉ่อง
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

…….. คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ตีรณ พงศ์มฆพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

……ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)

……... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์)

……กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์)

……กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา)

วศินี คันฉ่อง :นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับ โครงการบ้านมั่นคง. (HOUSING POLICY FOR LOW-INCOME HOUSEHOLD: A COMPARATIVE STUDY OF BAAN EUA-ARTHORN PROJECT AND BAAN MANKONG PROJECT)
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์, 165 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ ประการแรก คือ ศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศด้านการกระจายอำนาจและรวมศูนย์อำนาจการจัดสวัสดิการ ตลอดจนวิธีการอุดหนุนทางอุปทานและอุปสงค์ในที่อยู่อาศัย เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์นโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ประการที่สอง ศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลของการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านมั่นคง โดยวิเคราะห์จากเอกสารทุติยภูมิที่ปรากฏ ประการที่สาม ศึกษาการปรับตัวของผู้อยู่อาศัยในโครงการฯ ในแง่ของการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ โดยวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้รับสวัสดิการโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงและโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ จำนวน 10 ตัวอย่าง

ผลการศึกษา พบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคงสามารถตอบสนองอุปสงค์ต่อที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้ในจำนวนที่ไม่มากนัก เนื่องด้วยโครงการบ้านเอื้ออาทรที่รวมศูนย์อำนาจมีปัญหาในการจัดอุปทานที่อยู่อาศัยที่ขาดความหลากหลายไม่ตรงต่อความต้องการของผู้มีรายได้น้อย อีกทั้งรัฐบาลยังประยุกต์ใช้มาตรการกึ่งการคลังอย่างไม่เหมาะสมทำให้การผลิตอุปทานในที่อยู่อาศัยไม่มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันโครงการบ้านมั่นคงที่กระจายอำนาจพบว่ามีขั้นตอนดำเนินงานที่ยืดยาว ทำให้ประสบกับปัญหาจากความไม่ประหยัดต่อเวลาในการผลิตอุปทาน สำหรับการปรับตัวของผู้รับสวัสดิการ พบว่า ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงได้รับประโยชน์ด้านการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย โดยสหกรณ์เคหสถานเป็นผู้จัดบริการสินเชื่ออย่างยืดหยุ่นตรงกับกระแสรายได้ของผู้รับสวัสดิการ รวมถึงได้รับการส่งเสริมให้เกิดการทดลองสร้างนวัตกรรมเพื่อรับมือกับภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรม ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีผู้อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่รวมศูนย์อำนาจที่ไม่ได้รับประโยชน์จากสวัสดิการในส่วนนี้ นอกจากนั้นผู้รับสวัสดิการทั้งสองโครงการต่างพยายามใช้ทุนทางสังคมในการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการของตนเอง จากผลการศึกษาสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยควรมีการสร้างช่องทางพิเศษในการอุดหนุนสินเชื่อและควรมีการพัฒนาวิธีการอุดหนุนด้านการเช่าควบคู่กันไปด้วย

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา 2551 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

4885579029 : MAJOR ECONOMICS

KEYWORDS : HOUSING POLICY / BAAN EUA-ARTHORN / BAAN MANKONG / WELFARE

VASINEE KHANCHONG :HOUSING POLICY FOR LOW-INCOME HOUSEHOLD: A COMPARATIVE STUDY OF BAAN EUA-ARTHORN PROJECT AND BAAN MANKONG PROJECT. ADVISOR :ASSOC. PROF. NUALNOI TREERAT, Ph.D., 165 pp.

There are three objectives of this thesis. Firstly, It is to study experience of foreign housing policy about centralization and decentralization and also about method of subsidy in supply and demand sides for low-income household in order to give perspective to study Thai housing policy. Secondly, it is to comparatively study about effectiveness of Baan Eua-Arthorn Project and Baan Mankong Project by document analysis. Lastly, it is to understand about re-habitation of recipients related to reserve a right in housing and maintain good environment when they settle down in both public housing project. This part is conducted by in-dept interview with ten recipient samples of Bann Eua-Arthorn Bang Chalong Project and Baan Mankong Bongai Project .

The result shows that both Baan Eua-Arthorn Project and Baan Mankong Project can provide a little quantity of housing for low-income urban households. With centralization approach Baan Eua-Arthorn Project has disadvantage to provide the various types of public housing desired by low-income recipient's inhabitants. Furthermore government applies quasi-fiscal financing improper way, it causes inefficient housing production. In contrast Baan Mankong Project with decentralization approach has long process to distribute welfare so it is not able to take advantage in economies of time. For re-habitation of recipients, the study shows that Baan Mankong's recipients can take advantage about reserve right in housing when housing co-operative is decentralized to manage credit in flexible way as much as possible to match with members' earning income. Moreover recipients of both public housing projects try to take advantage from social capital to maintain good environment residency. Finally, this study points out that the subsidy in mortgage for low-income household is necessary to home ownership policy and there should be development in rental support simultaneously.

Field of Study : Economics Student's Signature .....

Academic Year : 2008 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

แด่...ความรักที่มนุษย์มีให้ต่อกัน

จู่ๆ เคยนึกสงสัยไหมว่ามนุษย์เรามีความรักต่อกันหรือเปล่า เมื่อเดินไปในอาคารหนึ่งก็รับรู้ถึงเสียงอันขุ่นมัวคลุมครึ้มไปทั่ว เมื่อยืนอยู่บนท้องถนนที่ความตายของมนุษย์กลายเป็นเรื่องราวของฝุ่นผง และวันหนึ่งกลับพบว่าเสียงแห่งความเกลียดชังก็ดังออกมาจากจิตใจของเราแล้ว

การทำวิทยานิพนธ์นี้ขอขอบคุณหลายท่านที่มอบความรักให้กลับมาสว่างไสวอีกครั้ง

ขอบคุณครอบครัว ป๊า-บัณฑิต แม่-สุนันทา พี่ชาย-ชาญกิจ คันฉ่อง อี๋-เป๋ว ประดิษฐ์... การกลายเป็น “เหมียวแง่ง” ถ่วงสร้างความกังวล ไม่ได้มุ่งปั่นจักรแสวงหาความก้าวหน้า แต่ครอบครัวกลับบอกว่า นี่ไม่ใช่ภาระที่โชคร้าย เพราะถ้าคิดอย่างนั้น ครอบครัวของเราก็จะมีพร้อมทุกอย่างขาดอย่างเดียว คือ ความรัก

ขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์... การเป็นนักศึกษาคนหนึ่ง กับ การมีโอกาสเป็นลูกศิษย์ของอาจารย์ มีคุณค่าแตกต่างกันลิบลับ จากที่เคยมองว่ามหาวิทยาลัยเป็นเครื่องจักรผลิตตำราถูกตีตราตามมูลค่า วันนี้กลับสัมผัสถึงชีวิตที่ได้รับการบ่มเพาะ สั่งสอนด้วยความรักและให้เจริญเติบโตตามเมล็ดพันธุ์

ขอบคุณประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ...ที่เผยโลกหลากมิติของเศรษฐศาสตร์แก่ผู้เขียน และ **คณะกรรมการสอบ** ผศ.ดร.ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์ และ ผศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา... ซึ่งทั้งสองท่านที่ให้การศึกษาเศรษฐศาสตร์และช่วยชี้แนะ

ขอบคุณไมตรีและการแนะนำแหล่งข้อมูล รศ.ไตรรัตน์ จารุทัศน์ คุณรุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง คุณปาจรีย์ ถำอุทก คุณณัฐธิดา จันทรมณี และคุณรัตนาภรณ์ บัวชื่น จากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คุณลำภู จักรวาลมณฑล สำหรับแหล่งข้อมูลบ้านเอื้ออาทร คุณละดา อำนัคมาตย์ สำหรับแหล่งข้อมูลบ้านมั่นคง และครูปู่ ธีระรัตน์ ชูอำนาจ สำหรับแหล่งข้อมูลชุมชนแออัด... พิสูจน์ถึงมิตรภาพถักทอได้ตั้งแต่แรกพบ มิใช่เป็นการถือตัวไม่ไว้วางใจ

ขอบคุณเพื่อนมิตร คุณธัญญาภรณ์ จันทรเวท, คุณวีณา ชาครียรัตน์, คุณเอกรินทร์ วาณิชย์เจริญ, คุณปกรณ์ เลิศเสถียรชัย, คุณณัฏฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล, คุณประกีรติ สัตสุข, คุณรังผึ้ง, และคุณภคิณี จันทรทิพย์... เมื่อทลายกำแพงอคติ ก็ได้รับการโอบกอดจากเพื่อนมิตรที่ได้พานพบตามกาล

เมื่อความผิดพลาด ความล้มเหลวมาเยือน ขอบคุณคุณภคิณีที่ยืนยันว่า นี่คือสิ่งที่ดีแล้วเพื่อต่อไปเราจะได้เป็นคนรู้จักเห็นอกเห็นใจคนอื่น เพื่อต่อไปเราจะได้ตั้งใจเรียนรู้เพื่อมีความรักต่อนิเวศน์อย่างเคารพสิ่งมีชีวิตอื่นๆ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ฉ

สารบัญ..... ช

สารบัญตาราง..... ญ

สารบัญแผนภาพ..... ฎ

บทที่ 1 บทนำ..... 1

1.1 ที่มาและความสำคัญ..... 1

1.2 วัตถุประสงค์..... 10

1.3 ขอบเขตงานวิจัย..... 10

1.4 นิยามศัพท์..... 11

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย..... 11

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 15

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์..... 17

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา..... 17

2.1.1 ความสมเหตุสมผลของการแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยของรัฐ..... 17

2.1.2 แนวคิดจัดสรรอำนาจการจัดสวัสดิการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น..... 18

2.1.3 มุมมองข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการ..... 20

2.1.4 การอุดหนุนของรัฐในที่อยู่อาศัยกับมุมมองต่อผลที่เกิดขึ้น..... 24

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์..... 26

2.2.1 การพัฒนาการแนวคิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด..... 26

2.2.2 งานวิจัยการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่คนที่มีรายได้น้อย..... 31

2.2.3 งานศึกษาถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง..... 33

หน้า

2.2.4 งานศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง..... 37

บทที่ 3 ประสบการณ์ต่างประเทศในนโยบายที่อยู่อาศัย..... 42

3.1 ฮ่องกง..... 42

3.2 เกาหลีใต้..... 48

3.3 อังกฤษ..... 54

3.4 มาเลเซีย..... 62

3.5 สรุปเปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัยใน 4 ประเทศ..... 68

บทที่ 4 การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทร 76

4.1 แนวคิด..... 76

4.2 ลักษณะการดำเนินโครงการ..... 76

4.2.1 การอุดหนุนจากรัฐบาล..... 77

4.2.2 การจัดทำที่อยู่อาศัย..... 79

4.2.3 การจัดสรรสวัสดิการ..... 80

4.2.4 การจัดบริการสินเชื่อเช่าซื้อ..... 82

4.2.5 การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย..... 83

4.3 ผลการดำเนินโครงการ..... 85

4.3.1 ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง..... 85

4.3.2 การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ..... 100

บทที่ 5 การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง 108

5.1 แนวคิด..... 108

5.2 ลักษณะการดำเนินโครงการ..... 108

5.2.1 การอุดหนุนจากรัฐบาล..... 109

5.2.2 การจัดสรรสวัสดิการ..... 113

5.2.3 การจัดทำที่อยู่อาศัย..... 116

5.2.4 การจัดบริการสินเชื่อเช่าซื้อ..... 116

หน้า

5.2.5 การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย..... 118
5.3 ผลการดำเนินโครงการ..... 120
5.3.1 ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง..... 120
5.3.2 การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ..... 134

บทที่ 6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ 144
6.1 สรุปและอภิปรายผล 144
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย..... 153

รายการอ้างอิง..... 155
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 165

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1.1	องค์ประกอบเบื้องต้นของโครงการที่อยู่อาศัยบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง……	6
3.1	สรุปเปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัยใน 4 ประเทศ.....	68
4.1	การจัดอุปทานและอุปสงค์ของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่กระจายจากทั่วประเทศ ณ กุมภาพันธ์ 2552.....	90
4.2	การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่โครงการบ้านเอื้ออาทรกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ ณ ปี พ.ศ.2550.....	92
4.3	ภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยรวมทั้งหมดตลอดสัญญาเมื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยต่อปีและจำนวนเงินผ่อนส่งในแต่ละเดือนเฉลี่ยคงที่ในระดับต่างๆ.....	97
5.1	การเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละประเภทตามแต่ละช่วงระยะเวลา (+/-) ตั้งแต่ กรกฎาคม พ.ศ.2551 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2552.....	121
5.2	การสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั่วประเทศ ณ 27 ธันวาคม 2549 และการกระจายตัวของโครงการบ้านมั่นคงที่ได้รับอนุมัติให้เข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการแล้วทั่วประเทศ ณ ธันวาคม 2551.....	127
5.3	การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคงกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ ณ ปี พ.ศ.2550.....	129
6.1	เปรียบเทียบการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง.....	146

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ		หน้า
1.1	กรอบการวิเคราะห์	12
4.1	กระบวนการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบเอกชนรับเหมาก่อสร้างเบ็ดเสร็จ.....	84
5.1	กระบวนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง.....	119

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในความจำเป็นพื้นฐานและมีความหมายต่อมนุษย์กว้างไกลกว่าการเป็นเฉพาะที่พักอาศัย ที่อยู่อาศัยช่วยตอบสนองการดำรงชีวิตที่จำเป็นในหลายมิติ ดังนี้

(1) เป็นมิติที่รองรับการใช้ชีวิตให้มีสุขภาวะที่ดี กล่าวคือ ที่อยู่อาศัยต้องมีบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็นอย่างไม่ความอัตคัด และมีทำเลที่ตั้งเอื้อแก่การดำรงชีวิตของผู้อยู่อาศัย เช่น สามารถเดินทางสะดวกไปยังแหล่งทำงาน สถานศึกษา ตลาด สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนั้นสภาพแวดล้อมในชุมชนที่อยู่อาศัยพึงมีความปลอดภัย ได้รับความคุ้มครองจากกฎระเบียบสังคม ไม่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ มลพิษ หรืออาชญากรรมที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และต่อสังคมในท้ายสุด นอกจากนั้น สำหรับผู้ลงทุนเพื่อเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยจึงมีมิติเป็นทรัพย์สินที่ผู้ซื้อได้มีโอกาสสร้างมูลค่าเพิ่ม ถือเป็นการสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคลในอีกทางหนึ่ง

(2) เป็นมิติที่เชื่อมโยงถึงการลงหลักปักฐาน การตั้งถิ่นฐานเชิงถาวร โดยมีความต้องการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานต่ำ ที่อยู่อาศัยในมิตินี้รองรับวิถีชีวิตของมนุษย์ด้านสั่งสมความสัมพันธ์ การรวมตัวกันเป็นชุมชน นำไปสู่การมีส่วนร่วมพัฒนากฎระเบียบที่ยึดมั่นร่วมกันภายในสังคมนั้นระยะยาว[1]

เมื่อพิจารณาถึงที่อยู่อาศัยที่จัดทำขึ้นในประเทศไทย ได้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ ที่อยู่อาศัยภาคประชาชน ที่อยู่อาศัยภาคธุรกิจเอกชน และที่อยู่อาศัยภาครัฐ

(1) ที่อยู่อาศัยภาคประชาชน เป็นลักษณะประชาชนสร้างขึ้นเองไม่ได้มุ่งขายในตลาด สำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองหรือในชนบทอาจมีการจ้างเฉพาะแรงงานหรือผู้รับเหมารายย่อย ส่วนผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูงมักจัดสร้างโดยผู้รับเหมาอิสระหรือบริษัทรับสร้างบ้าน นอกจากนั้นครอบคลุมถึงที่อยู่อาศัยที่นายจ้างจัดให้เป็นบ้านพักแก่ลูกจ้าง

(2) ที่อยู่อาศัยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งสร้างจากนักพัฒนาที่ดิน สร้างเพื่อขายหรือให้เช่า หวังผลประโยชน์ทางการค้าและแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งมีราคาแตกต่างกันไปขึ้นกับทำเล ขนาดและวัสดุที่ใช้ แต่สำหรับการให้เช่าจะมีช่วงของราคาตั้งแต่ราคาถูกมากจนถึงสูงมาก

---

1 Alex F. Schwartz, **Housing policy in the United States: An introduction** (New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006), pp. 2-3.

และ Wolfgang Sachs และคนอื่นๆ. 2546. **บันทึกโจเบิร์ก ความเป็นธรรมในโลกที่เปราะบาง บันทึกช่วยจำเสนอต่อการประจำชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน**, แปลโดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคนอื่นๆ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.39-42.

(3) ที่อยู่อาศัยภาครัฐ มักมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ประสบภัยพิบัติ จึงมักเป็นโครงการสวัสดิการหรือการสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก โดยการจัดทำที่อาศัยที่สำคัญ ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ จัดเป็นเคหะชุมชนมีหลายแบบทั้งสร้างให้เช่า เช่าซื้อ และจำหน่ายแก่ประชาชน สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยเป็นหลัก หรือที่อยู่อาศัยเก่าที่การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานรัฐเข้าไปปรับปรุงพัฒนา เช่น การปรับปรุงสลัมให้มีสภาพดีขึ้น มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หรือที่อยู่อาศัยที่สร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยราชการ เช่น กรุงเทพมหานคร กรมธนารักษ์ ราชการทหาร ตำรวจ หรือเทศบาล เพื่อสงเคราะห์หรือเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการหรือพนักงานในสังกัด

ทั้งนี้จากการจัดทำที่อยู่อาศัยข้างต้น เราได้เห็นรัฐบาลไทยมีบทบาทเป็นผู้จัดทำอุปทานที่อยู่อาศัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลมีเหตุผลเข้ามาแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัย 2 เหตุผล คือ *เหตุผลด้านความเที่ยงธรรม* ที่อยู่อาศัยมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้คน แต่เมื่อสังคมประสบปัญหากลไกตลาดจัดสรรที่อยู่ได้ไม่สมบูรณ์มีกลุ่มคนขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะ รัฐบาลจึงควรเข้ามาแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมขึ้น และ *เหตุผลด้านประสิทธิภาพ* ถึงแม้ว่าตลาดที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเคลื่อนเข้าสู่ตลาดสมบูรณ์ได้ด้วยตนเอง แต่รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นในการแทรกแซงเพื่อหวังผลล้นเกินภายนอกอื่นๆ เช่น การกระตุ้นการบริโภค-การลงทุนในที่อยู่อาศัย การจัดภูมิทัศน์เมืองให้เป็นระเบียบ ส่งเสริมความสมดุลในการเติบโตของเมืองใหญ่

โดยรัฐบาลไทยเข้ามามีบทบาทในการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ.2483 โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม จัดตั้งหน่วยงานเคหสถานสงเคราะห์ ต่อมาปีพ.ศ.2516 พัฒนาเป็นการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดอุปทานที่อยู่อาศัยทั้งเสนอขายและเช่าแก่ผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย และพ.ศ. 2496 จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ช่วยในด้านอุปสงค์ด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

ทั้งนี้รัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการวางแผนนโยบายด้านที่อยู่อาศัยนัก นโยบายส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยลดปัญหาชุมชนแออัดในเมือง ซึ่งมาเป็นปัญหาสังคมของเมืองใหญ่ตั้งแต่ปีพ.ศ.2510 ที่มีแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าเมือง และการดำเนินนโยบายไม่มีความต่อเนื่องหรือมีมาตรการแก้ปัญหาตามสถานการณ์ ดังเช่น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแผนที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และแผนที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)ไม่มีบทกล่าวอ้างเฉพาะถึงบทบาทภาครัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยเลย และถึงแม้ว่าในปี พ.ศ.2525 มีการริเริ่มจัดตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรถาวรตามกฎหมาย ไม่มีบุคลากรประจำ ไม่มีงบประมาณสนับสนุน และไม่มีพระราชบัญญัติรองรับอำนาจดำเนินงาน ซึ่งความสำเร็จของการผลักดันในเรื่องต่างๆขึ้นกับประธานและการให้ความร่วมมือขององค์ประกอบอนุกรรมการเท่านั้น และในปีพ.ศ.2541 คณะอนุกรรมการนี้ถูกยุติบทบาทลง

โดยรัฐบาลจัดตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ปัญหาอสังหาริมทรัพย์” ขึ้นมาแทน เพื่อช่วยวางแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในภาคอสังหาริมทรัพย์จากวิกฤติการเงิน ปีพ.ศ. 2540

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยไทยก่อนพ.ศ.2546(ก่อนการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง) เป็นดังนี้ ทางด้านอุปทาน เป็นลักษณะอุดหนุนจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรงผ่านการเคหะแห่งชาติซึ่งส่วนใหญ่ก่อสร้างในเมืองใหญ่เพื่อช่วยแก้ปัญหาชุมชนแออัด และช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยที่ดีในเมืองได้ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติมีการเสนอวิธีการอุดหนุนอุปทานที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละช่วง อาทิ ช่วงปีพ.ศ.2525-2529 การเคหะแห่งชาติมีการจัดทำการอุดหนุนไขว้(Cross subsidy)ในการจัดทำที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือช่วงปีพ.ศ.2535-2539 มีการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนลงมาจัดทำที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำ จำนวนอุปทานที่อยู่อาศัยที่การเคหะแห่งชาติจัดทำ ดังนี้ ในช่วงปีพ.ศ. 2520-2529 การเคหะแห่งชาติก่อสร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จมีเพียงจำนวน 1.11 แสนยูนิต ส่วนปีพ.ศ.2530-2539 มีจำนวน 1.23 แสนยูนิต และปีพ.ศ.2540-2546 มีจำนวน 1.07 แสนยูนิต ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ.2520-2546 เฉลี่ยมีการก่อสร้างปีละ 1 หมื่นกว่ายูนิตเท่านั้น และถือว่าเป็นจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับที่อยู่อาศัยทั้งหมดในปัจจุบัน ซึ่งในปีพ.ศ.2550 เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีบ้านจำนวน 2.2 ล้านยูนิต

ส่วนการอุดหนุนทางด้านอุปสงค์มักเป็นการอุดหนุนทางอ้อมผ่านมาตรการการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมแก่บุคคลทั่วไป เช่น การอนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายในอัตราดอกเบี้ยที่อยู่อาศัยมาหักขอลดหย่อนทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอนและค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตามสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่รวมกลุ่มกันเป็นชุมชนแออัด รัฐบาลมีการสร้างช่องทางพิเศษในการอุดหนุนสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำไว้ให้ ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นหน่วยงานพิเศษสังกัดการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่ดำเนินโครงการพัฒนาคนจนในเมืองผ่านกระบวนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ซึ่งในปีเดียวกันนี้รัฐบาลจัดสรรเงินเป็นกองทุนประเดิมให้จำนวน 1,250 ล้านบาท ต่อมาพ.ศ.2543 รัฐบาลนำโครงการพัฒนาคนจนในเมืองและกองทุนพัฒนาชนบทมารวมเป็นองค์กรเดียวกันภายใต้ชื่อ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์การมหาชน ซึ่งขยายขอบข่ายหน้าที่ทั้งด้านการพัฒนาองค์กรชุมชน การรับรองสถานภาพองค์กรชุมชนให้มาเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั่วประเทศ พร้อมกับให้ความสนับสนุนด้านสินเชื่อด้วย

สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ กำกับดูแล หรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีดังนี้ *ด้านการช่วยเหลือจัดทำที่อยู่อาศัย* แก่ผู้มีรายได้น้อย ปานกลาง และผู้ด้อยโอกาสทั่วไป ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกรมธนารักษ์

ด้านการกำกับการจัดทำที่อยู่อาศัย ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และกรมธนารักษ์

ด้านการส่งเสริมกำลังซื้อหรือการลงทุนในที่อยู่อาศัย ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บรรษัทตลาดรองเพื่อที่อยู่อาศัย

และ*ด้านการควบคุมคุณภาพ* ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมาถึงแม้ว่ารัฐบาลเข้ามาช่วยอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยอยู่บ้าง แต่ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมของผู้มีรายได้น้อยก็ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งผู้มีรายได้น้อยเผชิญอยู่กับการตกอยู่ในภาวะจำยอมให้มาอาศัยอยู่ในที่ที่มีความเสื่อมโทรม ไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างรอบด้านดังกล่าวข้างต้น อาทิ ทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยไม่มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม, ทำเลที่อยู่อาศัยกลายเป็นแหล่งรวมอาชญากรรม เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินในรูปแบบต่างๆ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ประมาณการว่า ปีพ.ศ.2545 กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ประสบกับปัญหาดังกล่าวมีจำนวนสูงถึง 8.25 ล้านคน[2]

หนึ่งในสาเหตุสำคัญของปัญหา[3] คือ ผู้มีรายได้น้อยมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยในตลาดที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพเพียงพอต่อความต้องการที่จำเป็น รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อที่ตนเองสามารถแบกรับภาระได้อย่างพอเหมาะ สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่า เฉพาะกรุงเทพฯ ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 9,000 บาทต่อเดือนมีกำลังในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยประมาณเดือนละ 800-1,000 บาทเท่านั้น และครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีกำลังในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยประมาณเดือนละ1,000-1,800 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับราคาเช่าหรือราคาผ่อนซื้อห้องชุดหรือบ้านจัดสรรในตลาดอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปล้วน พบว่า มีการกำหนดราคาสูงกว่ากำลังความสามารถในการจ่ายของคนกลุ่มนี้ทั้งสิ้น นอกจากนั้นอุปทานที่อยู่อาศัยให้เช่าของ

---

2 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด ปี 2548 – 2551** [Online], (ม.ม.ป.), แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=71&op=page&SubMenu=%2271 [กุมภาพันธ์ 2550].

3 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ข้อมูลสถานการณ์ชุมชนแออัด** [Online], (ม.ม.ป.), แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=62&op=page&SubMenu=%22 [กุมภาพันธ์ 2550].

การเคหะแห่งชาติที่ตั้งอยู่ใจกลางเมืองที่กำหนดค่าเช่าราคาต่ำเพื่ออุดหนุนผู้มีรายได้น้อยในเมือง มีปัญหาการปล่อยเช่าต่อเพื่อแสวงหากำไรเป็นจำนวนมาก

ปัญหาเดือดร้อนในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย สะท้อนถึงการทำงานของตลาดที่อยู่อาศัยไทยว่าไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตัวกลไกตลาดเอง ดังนั้นรัฐพึงมีบทบาทอุดหนุนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยต่อไปเพื่อให้สามารถมีที่อยู่ที่มีคุณภาพเพียงพอกับความจำเป็นในการดำรงชีพเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมขึ้น เมื่อพิจารณาถึงการวางนโยบายแก้ปัญหาความเดือดร้อนในที่อยู่อาศัย B. Katz [4] กล่าวว่า ควรเริ่มต้นจากการมองถึงเป้าหมายของนโยบายที่อยู่อาศัยก่อน จากนั้นถึงนำไปสู่แนวคิดการออกแบบนโยบายหรือเครื่องมือที่ให้ประสิทธิผลในการดำเนินการที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เป้าหมายของนโยบายที่อยู่อาศัยที่ยึดถือกันมี 7 ประการ ดังนี้ (1) สามารถสงวนและสำรองอุปทานที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้ (2) ผู้คนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมมีคุณภาพที่ตนเองมีรายได้เพียงพอที่จะรับภาระได้ (3) ส่งเสริมให้เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยที่ไม่ก่อให้เกิดการเหยียดแบ่งแยกกัน (4) สนับสนุนให้ครัวเรือนสามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ (5) เสริมสร้างความแน่นแฟ้นในครอบครัว (6) ที่อยู่อาศัยมีบริการสาธารณะที่จำเป็นรองรับ และ (7) ส่งเสริมความสมดุลในการเติบโตของเมืองใหญ่

สำหรับแนวคิดการวางนโยบายที่อยู่อาศัยและจากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ มีประเด็นที่น่าสนใจ 2 ส่วน ได้แก่ <u>ส่วนแรก</u> แนวคิดการแบ่งสรรหน้าที่ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆในการปฏิบัติการ และ <u>ส่วนที่สอง</u> แนวคิดการอุดหนุนของรัฐระหว่างรัฐเข้ามาแทรกแซงเป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย กับ รัฐเข้ามาแทรกแซงทางอ้อม, อุดหนุนด้านอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย, และคอยกำกับสภาพแวดล้อมให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ทั้งนั้นการพิจารณามุมมองที่ได้รับจากการศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยต่างประเทศสามารถนำไปสู่การพิจารณาถึงนโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศไทยปัจจุบัน ซึ่งมีจุดที่น่าสนใจให้ทำการศึกษารวบรวมเป็นบทเรียน ที่สำคัญคือ ในปีพ.ศ. 2546 รัฐวางนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย 2 โครงการใหญ่กว่าที่เคยกระทำมา ได้แก่ **โครงการบ้านเอื้ออาทร** และ **โครงการบ้านมั่นคง** ซึ่งแนวคิดที่ใช้ดำเนินงานของทั้งสองโครงการมีจุดเหมือนและต่างกันอยู่บางประการ ดังนี้

---

4 Alex F. Schwartz, **Housing policy in the United States: An introduction**, pp. 4-5.

จุดเหมือนกัน คือ ขอบเขตของการจัดบริการในสวัสดิการที่อยู่อาศัย รัฐกำหนดให้ทั้งสองโครงการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วยวิธีเปิดโอกาสให้มีช่องทางลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่ที่เหมาะสมและมีคุณภาพเป็นของตนเอง และเอื้อบรรยากาศให้สามารถมีชุมชนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้ โดยรัฐลงมาอุดหนุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรง อย่างไรก็ตามการอุดหนุนด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัย ผู้ซื้อในโครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ได้รับการอุดหนุน แต่ผู้ซื้อโครงการบ้านมั่นคงได้รับการอุดหนุน

จุดต่างกัน คือ แนวคิดการปฏิบัติที่แบ่งสรรหน้าที่ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นดังนี้ โครงการบ้านเอื้ออาทรมีแนวคิดรวมศูนย์ปฏิบัติการอยู่กับรัฐ ส่วนโครงการบ้านมั่นคงมีแนวคิดกระจายอำนาจปฏิบัติการ โดยรัฐเป็นผู้เห็นชอบวัตถุประสงค์โครงการและสนับสนุนงบประมาณ แต่การดำเนินงานเป็นความร่วมมือกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับท้องถิ่นในการออกแบบโครงการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับพื้นที่

องค์ประกอบของโครงการที่อยู่อาศัยสองโครงการในเบื้องต้นแสดงดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1.1 องค์ประกอบเบื้องต้นของโครงการที่อยู่อาศัยบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง ดังนี้

องค์ประกอบ	โครงการบ้านเอื้ออาทร	โครงการบ้านมั่นคง
หน่วยงานรับผิดชอบ	การเคหะแห่งชาติ	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.)
กลุ่มเป้าหมาย	เดิมในปีพ.ศ.2546 กำหนดให้เป็นผู้มีรายได้ครัวเรือนขั้นต่ำไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน เมื่อดำเนินงานต่อไปประสบปัญหาจำนวนอุปสงค์ จนกระทั่งในปี 2551 ปรับเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อเดือน	มีกลุ่มครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองที่จัดตั้งเป็นกลุ่ม แต่ไม่ใช่ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยใดๆที่พิจารณาเป็นรายบุคคล และครัวเรือนส่วนใหญ่ในกลุ่มต้องมีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน
สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยที่จัดบริการให้	สร้างอุปทานที่อยู่อาศัย และเอื้อบรรยากาศให้ผู้อาศัยสามารถมีชุมชนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้	สร้างอุปทานที่อยู่อาศัย และเอื้อบรรยากาศให้ผู้อาศัยสามารถมีชุมชนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้

องค์ประกอบ	โครงการบ้านเอื้ออาทร	โครงการบ้านมั่นคง
ปีที่เริ่มดำเนินการ	พ.ศ.2546	พ.ศ.2546
แผนเป้าหมายดำเนินงาน (ก่อนปรับระหว่างดำเนินงาน)	601,272 หน่วย (รวมตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2546-2550)	300,000 หน่วยครัวเรือน (รวมตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2547-2551)
แผนขนาดเงินอุดหนุนให้เปล่าจากงบประมาณแผ่นดิน (จัดทำปีพ.ศ.2546ก่อนปรับระหว่างดำเนินงาน)	50,715.93 ล้านบาท (รวมตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2546-2550)	19,027 ล้านบาท (รวมตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2549-2551)
ราคาที่อยู่อาศัยต่อหน่วย	โดย 390,000 บาท/หน่วย	กำหนดเพดานวงเงินสินเชื่อได้ไม่เกิน 300,000 บาท/หน่วย
ขั้นตอนการได้รับสวัสดิการที่อยู่อาศัยในโครงการและการได้รับสินเชื่อเช่าซื้อ	1. ผู้มีรายได้น้อยที่สนใจและมีคุณสมบัติครบตามกำหนดกรอกใบขอยื่นจองที่อยู่อาศัยในโครงการ 2. รอผลจับสลากผู้ได้รับสิทธิ์จองโครงการ และได้รับสิทธิจองอาคารได้ครอบครัวละ 1 หน่วย และ 1 โครงการเท่านั้น หากจองเกินจะถูกตัดสิทธิทุกโครงการ 3. เมื่อได้รับสิทธิ์เช่าซื้ออาคารจะต้องยื่นขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่กำหนด 4. ถ้าสถาบันการเงินไม่อนุมัติสินเชื่อให้ผู้นั้นจะหมดสิทธิ์ในการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยโดยปริยาย 5. ห้ามการโอนสิทธิเช่าซื้อภายในระยะเวลา 5 ปี	1. ชุมชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต้องเตรียมความพร้อมของกลุ่มให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดก่อนเข้ารับการจัดสรร (เช่น ออมเงินก่อนสร้างที่อยู่อาศัยให้ได้ร้อยละ 5-10 ของวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัย) 2. ชุมชนผู้มีรายได้น้อยนำเสนอ “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ให้คณะกรรมการฯ พิจารณา 3. สวัสดิการที่จัดสรรประกอบด้วย การสนับสนุนงบประมาณจัดทำโครงการทั้งเงินให้เปล่าและวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัย และการอำนวยความสะดวกประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง 4. ชุมชนรับสวัสดิการดำเนินการจัดทำที่อยู่อาศัย จัดบริการสินเชื่อ

องค์ประกอบ	โครงการบ้านเอื้ออาทร	โครงการบ้านมั่นคง
		แก่สมาชิกในกลุ่ม และบริหารจัดการชุมชนด้วยตนเองและการบริหารจัดการภายในกลุ่มควรอยู่ในกรอบเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก
เงื่อนไขสินเชื่อที่อยู่อาศัย	1. สถาบันการเงินคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว 2. ระยะเวลาผ่อนชำระสินเชื่อนานสูงสุด 30 ปี 3. ถ้าผู้เช่าซื้อขาดการชำระติดต่อกันเกิน 3 เดือนกรณีไม่เกิน 5 ปี การเคหะฯจะขอซื้ออาคารคืน	1. พอช. คิดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมแก่ชุมชนรับสวัสดิการคงที่ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี 2. สหกรณ์เคหสถานของชุมชนได้รับอนุญาตให้กำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมแก่สมาชิกเพิ่มจากที่กู้จาก พอช. อีกร้อยละ 2-4 ต่อปี เพื่อเป็นเงินทุนขยายการทำงานของสหกรณ์ รวมถึงเป็นเงินทุนจัดสวัสดิการอื่นๆแก่สมาชิก 3. ระยะเวลาผ่อนชำระสินเชื่อของพอช.ให้นานสูงสุด 15 ปี 4. พอช., สหกรณ์เคหสถานชุมชนรับสวัสดิการ, และสมาชิกตกลงกันถึงวิธีจัดการปัญหาขาดผ่อนชำระเป็นแต่ละกรณีไป
การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย (ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ)	1. รัฐจ่ายอุดหนุนการบริหารจัดการชุมชนของผู้อยู่อาศัยในโครงการเหมาจ่ายเฉพาะ 5 ปีแรกเป็นเงิน 15,000 บาท/หน่วย 2. กคช. บริหารจัดการชุมชน 5 ปีแรก หลังจากนั้นให้ผู้อยู่อาศัยดำเนินการเอง	1. พอช.อุดหนุนงบประมาณให้ตามรายละเอียดใน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ที่ชุมชนรับสวัสดิการยื่นขอ 2. ชุมชนรับสวัสดิการดำเนินงานบริหารด้วยตนเอง
สถานะปัจจุบัน (มีนาคม	ที่อยู่อาศัยที่อนุมัติให้ดำเนินการ	ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการบ้าน

องค์ประกอบ	โครงการบ้านเอื้ออาทร	โครงการบ้านมั่นคง
พ.ศ.2552)	ก่อสร้างต่อให้แล้วเสร็จจำนวน 301,814 หน่วย	มั่นคงมีจำนวน 78,607 ครัวเรือน

ที่มา: สรุปโดยผู้ศึกษา

ฉะนั้นจะแบ่งการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยของไทยผ่านการดำเนินงานสองโครงการ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง ที่มีจุดร่วมและจุดต่างดังกล่าวข้างต้นออกเป็น 3 ส่วน คือ

<u>ส่วนแรก</u> เป็นการศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยต่างประเทศโดยมีประเด็น: (1) การกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัยในด้านการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ (2) ลักษณะการอุดหนุนของรัฐในประเทศต่างๆ เพื่อให้เห็นถึงบทเรียนการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยหลากหลายแบบจากประเทศต่างๆ เก็บเกี่ยวเป็นมุมมองในการพิจารณาถึงนโยบายที่อยู่อาศัยของไทย โดยจะศึกษาโดยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ *แบบหนึ่ง* การอุดหนุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย และ *แบบที่สอง* รัฐเลือกเข้ามาแทรกแซงทางอ้อม โดยอุดหนุนด้านอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย และคอยกำกับสภาพแวดล้อมให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

<u>ส่วนที่สอง</u> ศึกษาถึงผลการดำเนินงานโดยตรงของโครงการทั้งสองด้านประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านจำนวนอุปทานที่เกิดขึ้น และด้านการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อย เพื่อพิจารณาถึงความสามารถระหว่างโครงการทั้งสองที่มีลักษณะการดำเนินงานต่างกันในการบรรลุถึงประสิทธิผลทั้งสองดังกล่าว

<u>ส่วนที่สาม</u> เป็นการศึกษาถึงสภาพการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนเมื่อเข้าไปอยู่ในโครงการภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยในโครงการเสร็จแล้ว ในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น สืบเนื่องจากทั้งสองโครงการนี้มีขอบเขตการจัดบริการในสวัสดิการที่อยู่อาศัยเหมือนกัน คือ เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และเอื้อบรรยากาศให้ผู้อาศัยสามารถมีชุมชนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การรวบรวมบทเรียนที่เกิดขึ้นของนโยบายที่อยู่อาศัยของไทย

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศในการกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัย คือ ด้านการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ และลักษณะการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ของประเทศต่างๆ

1.2.2 ศึกษาผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกันระหว่างโครงการบ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านมั่นคงด้านประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทาน และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อย

1.2.3 ศึกษาถึงสภาพการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนเมื่อเข้าไปอยู่ในโครงการทั้งสองภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยในโครงการเสร็จแล้ว ในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1.3 ขอบเขตงานวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับ โครงการบ้านมั่นคง” มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1.3.1 ในการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฮ่องกง เกาหลีใต้ มาเลเซีย

1.3.2 ในการศึกษาถึงความสามารถในการบรรลุถึงประสิทธิผลของการจัดสวัสดิการของโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคงในภาพรวม ผู้ศึกษาเลือกศึกษาประสิทธิผล 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทาน และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อย โดยใช้ข้อมูลโครงการบ้านเอื้ออาทรในการวิเคราะห์ในช่วงปีพ.ศ.2546 ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 ส่วนโครงการบ้านมั่นคงในช่วงปีพ.ศ.2546 ถึง มีนาคม พ.ศ.2552

1.3.3 การศึกษาถึงสภาพและการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนเมื่อเข้าไปอยู่ในโครงการภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยในโครงการเสร็จแล้วใน 2 ประเด็น คือ ในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี ซึ่งในส่วนนี้ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง บางพลี จ.สมุทรปราการ และโครงการบ้านมั่นคง บ่อนไก่ กรุงเทพฯ โครงการละ 5 คน

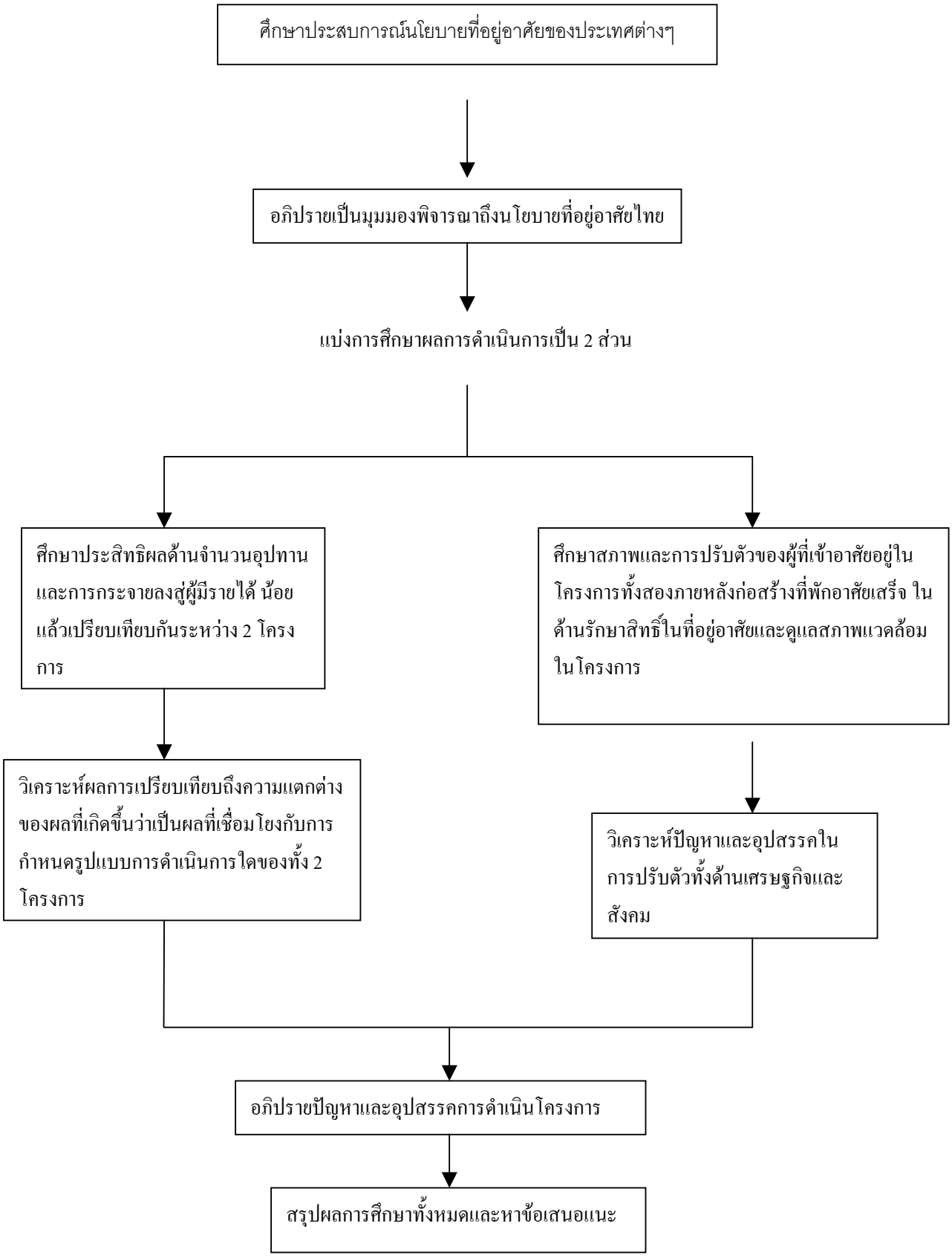
1.4 นิยามศัพท์

ผู้มีรายได้น้อย ตามความหมายของโครงการบ้านเอื้ออาทรกำหนดให้ผู้มีรายได้น้อย คือ ผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน ส่วนโครงการบ้านมั่นคงกำหนดให้ผู้ที่มีรายได้น้อย คือ ผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยไทยผ่านการเปรียบเทียบการดำเนินงานของโครงการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยสองโครงการ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง โดยนำเสนอระเบียบวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์ และ วิธีการศึกษา ดังนี้

1.5.1 กรอบการวิเคราะห์ ดังแผนภาพที่ 1.1 ดังนี้



1.5.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้รูปแบบเชิงพรรณนาและเชิงวิเคราะห์ในการอธิบาย เนื่องจากเป็นการศึกษาถึงโครงการทั้งสองที่มีความต่างกันระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ กับ การกระจายอำนาจ ต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทานที่เกิดขึ้น และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อยของโครงการบ้านเอื้ออาทร และ โครงการบ้านมั่นคง และครอบคลุมถึงสภาพและการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนที่อาศัยในโครงการภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยเสร็จ เพื่อรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน คือ

1.5.2.1 ศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศต่างๆ แบ่งเป็น 2 ประเด็น

ก. การกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัย ด้านแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ

ข. ลักษณะการอุดหนุนของประเทศต่างๆ แบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่ แบบหนึ่งการอุดหนุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วนแบบที่สอง รัฐเลือกเข้ามาแทรกแซงทางอ้อม, อุดหนุนด้านอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย, และคอยกำกับสภาพแวดล้อมให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดบทบาทของรัฐ การแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ

การเก็บข้อมูลในส่วนนี้ใช้วิธรรวบรวมจากเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง

1.5.2.2 ศึกษาถึงประสิทธิผลการดำเนินการจัดสวัสดิการเปรียบเทียบทั้ง 2 โครงการ โดยวิเคราะห์ผลการดำเนินการเป็น 2 ด้าน คือ

ก. ด้านที่หนึ่ง จำนวนอุปทานที่เกิดขึ้น

ข. ด้านที่สอง การกระจายสวัสดิการลงถึงผู้มีรายได้น้อย

การเก็บข้อมูลในส่วนนี้ใช้วิธีรรวบรวมจากเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง

1.5.2.3 อภิปรายว่าแนวคิดและรูปแบบการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคงที่มีความต่างกันระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ จะนำไปสู่ผลการเปรียบเทียบข้อมูลประสิทธิผลการดำเนินการของการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทาน และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างไร

1.5.2.4 ศึกษาถึงสภาพและการปรับตัวของผู้ที่เข้าอาศัยอยู่ในโครงการทั้งสองภายหลังก่อสร้างที่พักอาศัยเสร็จใน 2 ประเด็น ดังนี้

ก. ทางเศรษฐกิจ แบ่งเป็น ประเด็นย่อย ดังนี้

1) ศึกษาสภาพก่อนและหลังของผู้เข้ามาอาศัยในโครงการ ในด้านรายได้และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (เช่น ค่าเช่า ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า) เพื่อช่วยวิเคราะห์ถึงการเข้ามาอาศัยอยู่ในโครงการมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากน้อยระดับใด

2) ศึกษาการปรับตัวทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาการปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับตัวเพื่อให้สามารถรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยไว้ได้

ข. ทางสังคม แบ่งเป็น ประเด็นย่อย ดังนี้

1) ศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยก่อนและหลังเข้ามาอาศัยในโครงการ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพย์ติด สาธารณูปโภค เพื่อวิเคราะห์ถึงการเข้ามาอาศัยอยู่ในโครงการช่วยลดปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยได้มากน้อยระดับใด

2) ศึกษาถึงการปรับตัวแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยทั้งของตนเองและขององค์กรชุมชนที่ตั้งขึ้นในโครงการ (เช่น ปัญหาสาธารณูปโภคชำรุด ทรัพย์สินถูกขโมย มีแหล่งมั่วสุมเสพย์ยาเสพย์ติดในโครงการ) เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดูแลสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของโครงการให้ดี

สำหรับเครื่องมือการเก็บข้อมูลใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

<u>โครงการบ้านเอื้ออาทร</u> ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่กำลังมีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่มีบทบาทบริหารงานชุมชนที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกโครงการบ้านเอื้ออาทร บางโฉลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ เนื่องจากเป็นโครงการที่มีจำนวนอุปสงค์ต่อโครงการในสัดส่วนสูง คือ โครงการในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มีจำนวนหน่วยก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วเท่ากับ 1,920 ยูนิต ณ กรกฎาคม พ.ศ.2550 มีจำนวนอุปสงค์ต่อโครงการเท่ากับ 1,850 ยูนิต คิดเป็นร้อยละ 96 ของจำนวนหน่วยก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วทั้งหมด และบุคคลทั้ง 5 ที่ทำการสัมภาษณ์เป็นผู้อาศัยอยู่ในโครงการมาโดยตลอดตั้งแต่เปิดโครงการ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2552) เพื่อให้สามารถเห็นภาพการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ที่เข้าพักอาศัยได้ชัดเจนขึ้น โดยแบ่งเป็นผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ 4 คน ได้แก่ คุณ ก.(นามสมมุติ), คุณ ข.(นามสมมุติ), คุณ ค.(นามสมมุติ)(ผู้ดูแลตึกแห่งหนึ่งของโครงการ และอดีตคณะกรรมการสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด) และคุณ ง. (นามสมมุติ) (สมาชิกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด) ส่วนผู้ที่กำลังมีปัญหาขาดการชำระเงินติดต่อกัน 3 เดือน ซึ่งถูกยึดที่อยู่อาศัยคืนแต่อยู่ในช่วงยื่นขอทำสัญญาซื้อขายใหม่กับการเคหะแห่งชาติ 1 คน คือ คุณ จ. (นามสมมุติ)

<u>โครงการบ้านมั่นคง</u> ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกของชุมชนรับสวัสดิการที่ขอรับการจัดสรรตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2546 จนกระทั่งสร้างที่อยู่อาศัยและเข้าไปอาศัยอยู่เรียบร้อยแล้วอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่กำลังมีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่มีบทบาทบริหารงานสหกรณ์เคหสถาน ทั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ 5 คน เนื่องจากเป็นโครงการที่สามารถบริหารงานสหกรณ์เคหสถานได้ดีระดับไม่มีหนี้ค้างชำระกับ พอช. และบุคคลทั้ง 5 ที่ทำการสัมภาษณ์เป็นสมาชิกของชุมชนรับสวัสดิการเพื่อขอรับการจัดสรรตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2546 จนกระทั่งสร้างที่อยู่อาศัยและเข้าไปอาศัยอยู่เรียบร้อยแล้ว จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) เพื่อให้สามารถเห็นภาพการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ที่เข้าพักอาศัยได้ชัดเจนขึ้น แบ่งเป็นผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ 3 คน ได้แก่ คุณ A. (นามสมมุติ) (ประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในปัจจุบัน) คุณ B.(นามสมมุติ) (อดีตประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในนวาระที่แล้ว พ.ศ.2549-50) คุณ C.(นามสมมุติ) กับผู้ที่กำลังมีปัญหาค้างชำระ 2 คน ได้แก่ คุณ D. (นามสมมุติ) และคุณ E. (นามสมมุติ)

1.5.2.5 อภิปรายปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการของโครงการทั้งสองในการสร้างความมั่นคงที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ด้านการเข้าถึง และการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัย รวมถึงการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เป็นการรวบรวมประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยต่างประเทศในประเด็น ดังนี้ (1) การกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัย ด้านการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ (2) ลักษณะการอุดหนุนของประเทศต่างๆ แบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่ *แบบหนึ่ง* การอุดหนุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วน *แบบที่สอง* รัฐเลือกเข้ามาแทรกแซงทางอ้อม, อุดหนุนด้านอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย, และคอยกำกับสภาพแวดล้อมให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.2 ให้ข้ออภิปรายว่าแนวคิดและรูปแบบการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง นำไปสู่ผลการเปรียบเทียบข้อมูลประสิทธิผลการดำเนินการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทาน และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อยได้อย่างไร

1.6.3 ให้ข้ออภิปรายว่าแนวคิดและรูปแบบการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง นำไปสู่ผลการเปรียบเทียบข้อมูลประสิทธิผลการดำเนินการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทาน และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อยได้อย่างไร

1.6.4 ได้ข้อมูลเรื่องสภาพและการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนที่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง ภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยเสร็จ ในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี เพื่อนำไปสู่การอภิปรายถึงข้อเสนอในการดำเนินการโครงการให้สามารถไปถึงวัตถุประสงค์การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยไทยในงานศึกษานี้ มีดังนี้ ความสมเหตุสมผลของการแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยของรัฐ, แนวคิดจัดสรรอำนาจการจัดสวัสดิการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น, มุมมองข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการ และการอุดหนุนของรัฐในที่อยู่อาศัยกับมุมมองต่อผลที่เกิดขึ้น

2.1.1 ความสมเหตุสมผลของการแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยของรัฐ

การที่สังคมเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายเข้ามาแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัย มิใช่เพียงเพราะที่อยู่อาศัยอยู่ในหมวดสินค้าจำเป็นพื้นฐานประการเดียว กล่าวคือ ถึงแม้ว่าถ้าตลาดที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเคลื่อนเข้าสู่ตลาดสมบูรณ์ได้ด้วยตนเอง สังคมก็ยังคงยืนกรานให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาททางใดทางหนึ่งในตลาดที่อยู่อาศัยอยู่นั่นเอง ด้วยเหตุผล 2 ประการ[5] ดังนี้

ก. ประสิทธิภาพ

การแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยนอกเหนือจากพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการช่วยเหลือที่ตรงจุดให้ผู้คนสามารถมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมมีคุณภาพและสามารถรับภาระได้ แต่ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการแทรกแซงที่ครอบคลุมถึงผลล้นเกินภายนอกอื่นๆ อาทิ การกระตุ้นการบริโภค-การลงทุนในสินค้าเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดภูมิทัศน์เมืองให้เป็นระเบียบ การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของย่านนั้น หรือสร้างความสมดุลในการเติบโตของเมืองใหญ่ เป็นต้น

ข. ความเที่ยงธรรม

เมื่อตลาดที่อยู่อาศัยไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างสมบูรณ์ได้ด้วยตัวตลาดเองแล้วก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมขึ้น บางครั้งตลาดไม่มีอุปทานที่อยู่อาศัยที่ดีเพียงพอแก่คนทุกระดับรายได้ รวมถึงผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความความยากจนที่อยู่อาศัยมิใช่เกิดจากการไร้ความสามารถแต่เกิดจากการถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทำเลที่อยู่อาศัยที่ตอบสนองต่อวิถีชีวิตของตนได้[6] เหตุดังกล่าว ทำให้รัฐพึงแสดงบทบาทรับประกันการจัดสรรทรัพยากรที่อยู่อาศัยใหม่ให้เที่ยงธรรม

---

5 Harvey S. Rosen, "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity," in **Handbook of public economics** V.1, eds. A. J. Auerbach and M. Feldstein (Amsterdam: Elsevier Science B.V., 1995), pp. 377-380.

6 David N. Hyman, **Public finance: A contemporary application of theory to policy**, 8th ed. (Ohio: Thomson/South-Western, 2005), pp. 256-258.

และการกระจายรายได้ผ่านที่อยู่อาศัย เช่น การส่งเสริมให้สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่ได้ ในเชิงตรรกะการกระจายรายได้ วิธีดังกล่าวมีผลเชิงลึกกว่าการกระจายรายได้ด้วยเงินโอนเพียงอย่างเดียว เนื่องจากที่อยู่อาศัยมีมิติเป็นทรัพย์สินที่ผู้ซื้อได้รับโอกาสสร้างมูลค่าเพิ่ม ถือเป็นการสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคลในอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตามมีการอภิปรายว่าในทางปฏิบัติ การแทรกแซงตลาดที่อยู่อาศัยของรัฐมีปัญหาและเกิดผลกระทบอื่นๆ จนกระทั่งการแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ ที่กระทำไปนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรมครบดังที่คาดหวังไว้

2.1.2 แนวคิดจัดสรรอำนาจการจัดสวัสดิการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น

จากปัจจุบันนโยบายที่อยู่อาศัยไทยจัดความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย 2 โครงการใหญ่ ซึ่งโครงการทั้งสองมีแนวคิดที่ใช้ดำเนินงานต่างกันในด้านการแบ่งสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือ โครงการบ้านเอื้ออาทรมีแนวคิดรวมศูนย์อำนาจปฏิบัติการอยู่กับรัฐ ส่วนโครงการบ้านมั่นคงมีแนวคิดกระจายอำนาจปฏิบัติการ ในทางทฤษฎีมีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้ดังต่อไปนี้

ก. แนวคิดรวมศูนย์อำนาจการจัดสวัสดิการ

Hyman[7] กล่าวว่า แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่รัฐส่วนกลางรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการทั้งด้านเงินทุนและการบริหารจัดการอุปทานระดับประเทศ โดยของหรือบริการสาธารณะเป็นประเภทที่ผู้รับสวัสดิการไม่ว่าอาศัยอยู่ทำเลใดๆก็สามารถได้รับประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม หรือเป็นสิ่งที่สามารถบริโภคร่วมกันได้อย่างกว้างขวางไม่จำเป็นต้องออกแบบคุณลักษณะให้หลากหลายตามบริบทท้องถิ่น ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น การบริการทางทหารเพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศ ระบบโครงสร้างพื้นฐานสายหลัก การกำหนดโปรแกรมการศึกษาพื้นฐานร่วมกัน หรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นในกรณีที่อยู่อาศัย Schwartz[8] ยกตัวอย่างว่า ช่วงหนึ่งการจัดทำโครงการเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยในอเมริกาดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจการจัดสวัสดิการ มีลักษณะรัฐบาลกลางเป็นผู้ออกแบบและจัดเงินทุนเพียงผู้เดียวแล้วมอบหมายให้หน่วยงานการเคหะท้องถิ่นรับไปดูแลตามที่กำหนด

---

7 David N. Hyman, **Public finance: A contemporary application of theory to policy**.

8 Alex F. Schwartz, **Housing policy in the United States: An introduction**, (New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006).

อย่างไรก็ตาม Bailey[9] อภิปรายว่า การบริการทางสังคมบางประการถึงแม้มีรูปแบบการจัดสวัสดิการแบบรวมศูนย์ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากมีความไม่ลงรอยกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นในสองสาเหตุ ดังนี้ *สาเหตุแรก* เกิดข้อจำกัดในการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ถึงแม้ว่ารัฐบาลพยายามสงวนสิทธิ์ไม่ให้ท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานแทน แต่ภายในพื้นที่องค์กรท้องถิ่นกลับสามารถแทรกตัวเข้ามากำกับควบคุมการจัดสวัสดิการบางส่วนด้วยตัวเอง *สาเหตุที่สอง* เกิดการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับองค์กรท้องถิ่นเป็นครั้งคราว โดยท้องถิ่นอาจอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐบาลอาจอาศัยการเจรจาที่ท้องถิ่นพึงให้ความร่วมมือกับนโยบายพัฒนาร่วมกันระดับประเทศ หรือเหตุผลด้านความมั่นคงอื่นๆ

ข. แนวคิดกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการ

Hyman[10] กล่าวว่า เป็นแนวคิดที่รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการทั้งด้านเงินทุนและการบริหารจัดการอุปทานในแต่ละพื้นที่ของตนเอง รัฐบาลกลางหรือองค์กรท้องถิ่นอาจปรับเครื่องมือทางการเงินเป็นพิเศษเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น การปรับโครงการสร้างจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น รวมถึงลักษณะของหรือบริการสาธารณะที่นำเสนอมีการออกแบบคุณลักษณะให้เหมาะเจาะกับทำเลแวดล้อมของผู้รับสวัสดิการแต่ละแห่ง ตัวอย่างสำคัญ เช่น การจัดตั้งศูนย์ระวังเพลิง การบริการสุขาภิบาล การวางระบบระบายน้ำเสีย

นอกจากนั้นในกรณีที่อยู่อาศัย Schwartz[11] ยกตัวอย่างว่า การกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการนี้แก่ผู้มีรายได้น้อยในอเมริกา เริ่มต้นด้วยลักษณะที่รัฐบาลกลางกำหนดนโยบายสวัสดิการและสนับสนุนเงินทุน ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรากฎระเบียบย่อยและการโซนนิ่งเพื่อดำเนินนโยบายนั้นในพื้นที่ทั้งด้านจำนวนที่เหมาะสม คุณภาพ และกำหนดภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้รับสวัสดิการแบกรับได้ เวลาต่อมาการกระจายอำนาจลงไปถึงการแบ่งสรรการสนับสนุนเงินทุนระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางออกแบบเครื่องมือทางการเงินใหม่ เช่น ใช้ระบบเงินโอนรวม (block grants)* กองทุนทรัสต์ในที่อยู่อาศัย** เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามาสมทบเงินทุนในสัดส่วนที่สูงขึ้นพร้อมกับมีอำนาจคู่กับรัฐบาลกลางมากขึ้นในการออกแบบโครงการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับพื้นที่ตน

---

9 Stephen J. Bailey, **Local government economics: Principles and practice**, (London: Macmillan Press, 1999).

10 David N. Hyman, **Public finance: A contemporary application of theory to policy**.

11 Alex F. Schwartz, **Housing policy in the United States: An introduction**.

* ระบบเงินโอนรวม (block grants) คือ เงินโอนจากรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นที่มีข้อกำหนดการลักษณะการนำเงินไปใช้เล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งท้องถิ่นสามารถนำเงินโอนไปใช้ได้ตามดุลพินิจของตนเอง รวมถึงสามารถหาแหล่งเงินทุนอื่นมาสมทบเพิ่มได้ (Hyman, 2005: 695)

2.1.3 มุมมองข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการ

เมื่อนำแนวคิดกระจายอำนาจจัดสวัสดิการไปปฏิบัติ Rosen[12] มีการอภิปรายถึงมุมมองข้อดีข้อเสียที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น ดังนี้

ก. ข้อเสียของการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการ แบ่งเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

<u>ประเด็นแรก</u> เกิดความไม่มีประสิทธิภาพบางประการ โดยมีหลายปัจจัยที่ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) ด้านผลกระทบภายนอก เมื่อท้องถิ่นหนึ่งยอมจ่ายเงินสมทบการจัดสวัสดิการบางอย่างแก่สมาชิกเป็นพิเศษเพื่อหวังผลต่อยอดให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นในภายหน้า แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจเกิดผลกระทบภายนอกที่นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพบางอย่าง เช่น ปัญหาความแออัดในการรับสวัสดิการ เนื่องจากสามารถมีสมาชิกท้องถิ่นอื่นย้ายถิ่นเข้ามาชั่วคราวเพื่อขอรับประโยชน์จากสวัสดิการนั้นด้วย นอกจากนั้นเมื่อสมาชิกจากท้องถิ่นอื่นได้รับประโยชน์จากสวัสดิการแล้วย้ายถิ่นกลับโดยไม่ได้ทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นนั้นกลับคืน ทำให้ไม่เกิดผลได้ทางสังคมในระยะยาวต่อท้องถิ่นที่ลงทุนจัดสวัสดิการนั้น

2) ด้านไม่เกิดการประหยัดทางเศรษฐกิจต่อขนาดเท่าที่ควร การจัดของหรือบริการสาธารณะบางประเภท ถ้ามีผู้เข้าใช้บริการเนืองแน่นมีผลให้ต้นทุนต่อคนต่ำลง เช่น การจัดบริการห้องสมุดกลางแห่งเดียวย่อมประหยัดต่อขนาดมากกว่าทุกท้องถิ่นสร้างห้องสมุดของตนเอง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหลักคิดด้านความประหยัดต่อขนาดอาจไม่เหมาะต่อบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การจัดตั้งศูนย์ป้องกันเหตุเพลิงไหม้ อย่างไรก็ตาม ของหรือบริการสาธารณะที่กระจายในแต่ละท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการลงทุนได้ เช่น ท้องถิ่นใกล้เคียงจับกลุ่มกันลงทุนพร้อมกันในคราวเดียวกัน

3) ด้านความไม่มีประสิทธิภาพที่เกิดจากการเก็บภาษี เกิดขึ้นกรณีที่แต่ละท้องถิ่นกำหนดอัตราการเก็บภาษีในสินค้าประเภทเดียวกันแตกต่างกัน มีผลให้ลดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนอุปสงค์อุปทานในสินค้าประเภทนั้นโดยเปรียบเทียบกับการที่รัฐบาลกลางกำหนดอัตราภาษีในสินค้านั้นเท่ากันทั้งประเทศ เช่น กรณีสินค้าทุนที่เคลื่อนย้ายง่ายแตกต่างกัน ผู้ประกอบการมีแนวโน้มจำเป็นต้องไปกระจุกตัวลงทุนในท้องถิ่นที่มีอัตราการจัดเก็บภาษีต่ำกว่า หรือกรณีสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับภาคอุตสาหกรรม แต่ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งผลิตสำคัญกำหนดอัตราภาษี

** กองทุนทรัสต์ในที่อยู่อาศัย คือ กองทุนที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นด้วยตัวเองเพื่อเป้าหมายในการช่วยเหลือเงินทุนด้านที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและปานกลาง ผู้บริหารกองทุนประกอบด้วยตัวแทนภาคีที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่ แหล่งที่มาของเงินทุน คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เก็บจากการทำธุรกรรมในอสังหาริมทรัพย์ (Schwartz, 2006: 188-189)

12 Harvey S. Rosen, **Public finance**, 6th ed. (New York: McGraw-Hill/Irwin, 2002).

ในสินค้านั้นเมื่อส่งออกไปขายต่างถิ่นในอัตราสูง ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้ซื้อในท้องถิ่นอื่นในการนำไปเป็นปัจจัยการผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ฉะนั้นแล้วอาจส่งผลเสียต่อการผลิตของประเทศโดยรวม

นอกจากนั้นความไม่มีประสิทธิภาพอาจเกิดขึ้นในกรณี เช่น การกั้นพรมแดนระหว่างท้องถิ่นมีผลกระทบให้ท้องถิ่นหนึ่งสามารถลดต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าสาธารณะ น้อยกว่าต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้านั้น ซึ่งถ้าท้องถิ่นตัดสินใจผลิตสินค้าสาธารณะเป็นจำนวน ณ จุดที่ต้นทุนหน่วยสุดท้าย เท่ากับ ผลได้ทางสังคมหน่วยสุดท้าย แทนที่จะผลิต ณ จุดที่ต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้าย เท่ากับ ผลได้ทางสังคมหน่วยสุดท้าย จะมีผลให้ผลิตสินค้าสาธารณะนั้นมากเกินไปและก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้า

4) ปัจจัยความประหยัดทางเศรษฐกิจต่อขนาดในการจัดเก็บภาษี ถ้ามีการบริหารจัดการเก็บภาษีแบบรวมศูนย์จะช่วยให้เกิดการประหยัดต่อขนาดมากกว่าให้แต่ละท้องถิ่นแยกกันดำเนินการบริหารจัดการเก็บภาษีกันเอง เนื่องจากสามารถเฉลี่ยกันรับภาระต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) ด้วยกันได้

<u>ประเด็นที่สอง</u> เกิดความไม่เที่ยงธรรมบางประการ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) เกิดความไม่เที่ยงธรรมระหว่างท้องถิ่น สำหรับในกรณีการย้ายถิ่นกระทำไม่ได้ กล่าวคือ ถ้าการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐถูกกระจายอำนาจโอนไปให้แต่ละท้องถิ่นจัดการกันเองอาจมีผลให้การดูแลกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยในแต่ละท้องถิ่น จะคอยดูแลเฉพาะที่เป็นสมาชิกในท้องถิ่น ดังนั้นการได้รับสวัสดิการในกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยอาจมีความไม่เสมอภาคกันถ้าอาศัยอยู่คนละท้องถิ่น กล่าวคือ คนที่มีรายได้น้อยแต่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังไม่มั่นคงอาจได้รับการจัดสรรสวัสดิการ น้อยกว่า คนที่มีรายได้น้อยแต่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังมั่นคง

ส่วนกรณีการย้ายถิ่นกระทำได้สะดวก ความไม่เที่ยงธรรมอาจเกิดขึ้นในลักษณะที่บางท้องถิ่นเดิมจัดสวัสดิการดี ต่อมาอาจเกิดปรากฏการณ์ที่ผู้ที่มีรายได้น้อยทยอยย้ายเข้ามาเพิ่มขึ้น แต่ผู้ที่มีรายได้สูงจะทยอยย้ายออกไปเรื่อยๆ เนื่องจากไม่ต้องการแบกรับภาระภาษีที่สูงขึ้นเนื่องจากการนำไปอุดหนุนผู้ที่มีรายได้น้อยที่ทวีจำนวนขึ้น ในท้ายที่สุดอาจเกิดเหตุการณ์ที่บางท้องถิ่นมีการกระจุกตัวเฉพาะผู้ที่มีรายได้สูง มีผลให้การกระจายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บภาษีด้วยตนเองเพื่อนำไปจัดสวัสดิการช่วยกระจายรายได้ไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเที่ยงธรรมพร้อมเพรียงกันทุกท้องถิ่น

2) เกิดความไม่เที่ยงธรรมภายในท้องถิ่น Akai และ Mikami[13] กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจด้วยตนเองส่วนหนึ่ง และขณะเดียวกันในท้องถิ่นนั้นนำระบบเสียงข้างมากมาใช้ตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย อาจมีผลให้การจัดสวัสดิการที่เกิดขึ้นมีความไม่เที่ยงธรรมต่อคนกลุ่มเสียงข้างน้อยภายในท้องถิ่น มากกว่า การจัดสวัสดิการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง เพราะการลงมติร่วมกันในระดับใหญ่ขึ้นมีส่วนเอื้อให้คนเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจในแต่ละท้องถิ่นออกมารวมกลุ่มกันเป็นจำนวนมากขึ้น จากนั้นสามารถแสดงความคิดเห็นหรือต่อรองให้รัฐส่วนกลางรับฟังได้อย่างมีน้ำหนักมากขึ้น แต่ถ้าจำกัดอยู่ภายในท้องถิ่นมีส่วนทำให้คนเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยในท้องถิ่นหนึ่งๆ มีโอกาสยากยิ่งในการรวมกลุ่มหาเสียงสนับสนุนเพิ่มเติมกับคนต่างท้องถิ่นเพื่อให้มีพลังต่อรองสูงขึ้น

นอกจากนั้น ในเรื่องการเปิดรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ ถ้ารัฐส่วนกลางเปิดโอกาสให้ทุกท้องถิ่นเข้าร่วมอภิปรายถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายต่างๆก่อนการตัดสินใจ จะสามารถรับฟังความคิดเห็นจากผู้คนจำนวนมากและหลากหลายกลุ่ม มากกว่าการเปิดอภิปรายภายในเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม Akai และ Mikami[14] อภิปรายเพิ่มเติมว่า ถ้าท้องถิ่นใดไม่ได้นำระบบเสียงข้างมากในวิธีการนับเสียงโหวตมาลงมติอย่างเดียว แต่มีการออกแบบระบบการลงมติที่ซับซ้อนขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้คนที่มีความต่างกันสามารถแสดงความเห็น และเปิดให้ทุกคนรับฟังเพื่อให้การลงมติจัดสรรสวัสดิการให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายได้ แนวทางนี้ช่วยลดผลกระทบความไม่เที่ยงธรรมภายในท้องถิ่นลง หรือในอีกหนทางหนึ่ง คือ เปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางสามารถยื่นมือมาช่วยเหลือคนเสียงข้างน้อยในแต่ละท้องถิ่นได้ เช่น รัฐบาลกลางสามารถออกนโยบายให้แต่ละท้องถิ่นใส่ใจดูแลคนต่างเชื้อชาติที่เป็นคนเสียงข้างน้อยในท้องถิ่นดีขึ้น เช่น รัฐบาลกลางออกกฎให้โรงพยาบาลของรัฐในแต่ละท้องถิ่นจ่ายค่าอุดหนุนรักษาพยาบาลแก่คนต่างเชื้อชาติที่ยากจนเหล่านั้น

ข. ข้อดีของการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการ แบ่งเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

<u>ประเด็นแรก</u> ด้านความสามารถออกแบบสวัสดิการสังคมให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การที่รัฐบาลรวมศูนย์การบริหารจัดการระบบสวัสดิการแบบเดียวทั้งประเทศ อาจมีสวัสดิการบางอย่างไม่เหมาะกับบางท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพขึ้นได้ นอกเหนือจากนั้นผู้คนในท้องถิ่นย่อมมีความใกล้ชิดกับองค์กรท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง ทำให้การแสดงออกถึงความต้องการและการเข้ามาตอบสนองกระทำได้สะดวกกว่า

---

[13] Nobuo Akai and Kazuhiko Mikami, "Fiscal decentralization and centralization under a majority rule: A normative analysis," **Economic Systems** 30 (2006): 41-55.

[14] Ibid.

ประเด็นที่สอง ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันจัดสวัสดิการระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งการดำเนินงานของรัฐบาลกลางขาดแรงจูงใจที่จะผลิต ณ ระดับที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม แต่ถ้ากำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดการกันเองและผู้คนสามารถย้ายถิ่นได้อย่างอิสระ อาจมีผลให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเกิดแรงจูงใจแข่งขันกันที่จะจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพหรือมีคุณภาพเท่าที่เป็นไปได้ที่สุด

ประเด็นที่สาม ส่งเสริมให้เกิดการทดลองและสร้างนวัตกรรมในการจัดบริการสินค้าและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น หนทางหนึ่งในการค้นคว้าว่าการจัดสวัสดิการสังคมแบบใดจึงเหมาะกับท้องถิ่น คือ การอนุญาตให้ท้องถิ่นมีโอกาสทดลองจัดสวัสดิการสังคมเอง แล้วมาสรุปผลเพื่อพัฒนาปรับปรุงเป็นระยะๆ ซึ่งถือได้ว่าเอื้อให้เกิดนวัตกรรมการจัดสวัสดิการขึ้น

ทั้งนี้ทั้งนั้นการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการมีจุดเด่นด้านความยืดหยุ่นในการออกแบบสวัสดิการให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่อย่างเหมาะเจาะ อย่างไรก็ตาม Bailey[15] ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจจัดสวัสดิการพึงระมัดระวังถึงปัจจัยที่จะกลายเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการจัดสวัสดิการให้ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ แบ่งเป็น 4 ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยแรก ที่มาของการริเริ่มให้เกิดการกระจายอำนาจ

ถ้าการริเริ่มโครงการจัดสวัสดิการส่วนใหญ่มาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือนักบริหารจากภายนอกชุมชนมากกว่ามาจากเสียงเรียกร้องของคนในท้องถิ่น มีแนวโน้มที่สวัสดิการที่จัดทำขึ้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมากนัก

ปัจจัยที่สอง แนวทางจัดสวัสดิการสังคมแบบกระจายอำนาจสวนทางกับการบริหารจัดการแบบเดิมในพื้นที่อย่างมาก กล่าวคือ ถ้าการบริหารจัดการในท้องถิ่นแบบเดิมมีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจให้กระจุกตัวอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เมื่อเปลี่ยนแนวทางจัดสวัสดิการเป็นแบบกระจายอำนาจ ที่ให้ทุกคนในพื้นที่มีอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น อาจทำให้กลุ่มคนที่เป็นชนชั้นนำคอยควบคุมและแทรกแซงไม่ให้การตัดสินใจของท้องถิ่นลดผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากนัก

ปัจจัยที่สาม ผู้คนที่อาศัยในพื้นที่มีอคติระหว่างกัน เช่น ในบางพื้นที่ที่มีอคติทางชาติพันธุ์ การสร้างความมีส่วนร่วมในพื้นที่นั้นตามแนวทางการกระจายอำนาจอาจกระทำได้ยาก เนื่องจากคนในพื้นที่จะกีดกันคนบางกลุ่มออกไป

ปัจจัยที่สี่ ผู้บริหารจากส่วนกลางอาจไม่เกรงที่จะสูญเสียอำนาจกำหนดการตัดสินใจอย่างเดิมในท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหาร มีความเป็นไปได้ที่แนวทางการปฏิบัติขององค์กรท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับความเห็นชอบจากส่วนกลาง แต่ตามหลักการ

---

15 Stephen J. Bailey, **Local government economics: Principles and practice**.

ของการกระจายอำนาจกำหนดให้ผู้บริหารจากส่วนกลางต้องยอมรับการตัดสินใจของท้องถิ่น สิ่งนี้มีส่วนทำให้ผู้บริหารจากส่วนกลางถูกลดบทบาทความสำคัญที่มีต่อท้องถิ่นลง แต่ในทางปฏิบัติคณะผู้บริหารจากส่วนกลาง อาทิ พรรครัฐบาล จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นทางอ้อมด้วยการสนับสนุนคนในท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกของกลุ่มตน ให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการในองค์กรท้องถิ่น และคอยเสนอความเห็นที่ส่วนกลางเห็นชอบ

2.1.4 การอุดหนุนของรัฐในที่อยู่อาศัยกับมุมมองต่อผลที่เกิดขึ้น

ก. การอุดหนุนด้านอุปทาน

กรณีรัฐอุดหนุนอุปทานที่อยู่อาศัยด้วยวิธีก่อสร้างการเคหะที่ให้เช่าราคาต่ำกว่าราคาตลาด มีมุมมองต่างๆ ต่อผลที่เกิดขึ้น อาทิ

<u>ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริโภคที่อยู่อาศัย</u> Hyman[16] อธิบายว่า การอุดหนุนลักษณะดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกการบริโภคที่อยู่อาศัย ซึ่งมีผลให้สามารถลดการบริโภคที่อยู่อาศัยแทนที่จะช่วยเพิ่มการบริโภคได้ ดังกรณีที่ผู้รับสวัสดิการเลือกรับการอุดหนุนเนื่องจากช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย โดยลดบริโภคในที่อยู่อาศัยลง กล่าวคือ ยอมย้ายจากห้องเช่าเอกชนเดิมที่มีขนาดใหญ่กว่ามาอาศัยอยู่ในห้องเช่าของเคหะรัฐที่มีขนาดเล็กกว่า

หรืออีกกรณีหนึ่ง Rosen[17] กล่าวว่า ถ้าผู้บริโภครับการอุดหนุนไปอาศัยอยู่ในการเคหะรัฐแล้วจะมีผลให้อาศัยอยู่ในที่กว้างขวางขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้บริโภคที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น การที่ผู้บริโภคจะมีอรรถประโยชน์ที่สูงขึ้นจากการบริโภคเพิ่มขึ้นนั้น ผู้บริโภคต้องมีระดับรายได้สูงขึ้นไปพร้อมกันด้วย มิฉะนั้นผู้รับสวัสดิการได้บริโภคได้ที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นแต่ขณะเดียวกันต้องไปลดการบริโภคสินค้าอื่นแทน สิ่งนี้ถือว่าเกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริโภคได้ และเสริมกับที่ Holcombe[18] กล่าวว่า ถ้าผู้บริโภคบริโภคที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ระดับรายได้เท่าเดิมจะทำให้การบริโภคสินค้าอื่นลดลง ดังนั้นผู้บริโภคจะยอมย้ายไปอยู่เคหะรัฐก็ต่อเมื่อรัฐบาลยอมจ่ายชดเชยให้ผู้รับสวัสดิการสามารถบริโภคสินค้าอื่นได้เท่าเดิม ทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นโดยรวมเป็นดังที่ Rosen[19]

---

16 David N. Hyman, **Public finance: A contemporary application of theory to policy**.

17 Harvey S. Rosen, "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity," in **Handbook of public economics** V.1, eds. A. J. Auerbach and M. Feldstein.

18 Randall Holcombe, **Public sector economics: The rule of government in the American economy**, (New Jersey: Pearson, Prentice-Hall, 2006).

19 Harvey S. Rosen, "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity," in **Handbook of public economics** V.1, eds. A. J. Auerbach and M. Feldstein.

กล่าวว่า การอุดหนุนผ่านการจัดทำการเคหะรัฐมีต้นทุนสูงมากและบางครั้งมีต้นทุนสูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับ

<u>ความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต</u> Rosen[20] อธิบายว่า ในการอุดหนุนก่อสร้างเคหะรัฐให้เช่าต่ำกว่าราคาตลาดนั้น ถ้ารัฐบาลกลางวางมาตรการอุดหนุนต้นทุนก่อสร้างเป็นสำคัญ แล้วผลักภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาอาคารเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น มีแนวโน้มให้การก่อสร้างโครงการเคหะรัฐเลือกวัสดุก่อสร้างอาคารที่มีต้นทุนต่ำกว่าโครงการเอกชนซึ่งในระยะยาวถือว่าเกิดประสิทธิภาพการผลิตไม่มากเท่าที่ควร นอกจากนั้นการผลิตภายใต้ระบอบราชการอาจเกิดปัญหาคอร์รัปชันติดตามมาแล้วส่งผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตได้

<u>การปรับการกระจายรายได้</u> Rosen[21] ชี้ว่า จำนวนที่อยู่อาศัยในโครงการเคหะรัฐที่จัดทำขึ้นมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนครัวเรือนรายได้น้อยที่ต้องการการอุดหนุนในที่อยู่อาศัยมาโดยตลอด ทั้งนี้กล่าวได้ว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐลงทุนไปในโครงการเคหะอาจเป็นวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปรับการกระจายรายได้มากนัก นอกจากนั้น Rosen และ Gayer[22] กล่าวว่า ชุมชนที่อยู่อาศัยในเคหะรัฐมักกลายเป็นแหล่งอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่นๆ ซึ่งท้ายสุดอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพึ่งพาตนเองในระยะยาวของผู้ที่อาศัยอยู่ และนอกจากนั้นบุตรหลานของผู้อาศัยอาจไม่ได้เติบโตท่ามกลางบุคคลแวดล้อมที่เป็นต้นแบบที่ดีหรืออยู่ในงานอาชีพที่มั่นคง

ข. การอุดหนุนด้านอุปสงค์

กรณีรัฐอุดหนุนด้านอุปสงค์ที่อยู่อาศัยด้วยวิธีรัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าเช่า ผู้รับสวัสดิการจะเป็นผู้เสนอที่อยู่ที่ต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยมีมุมมองต่างๆ ต่อผลที่เกิดขึ้น อาทิ Holcombe[23] กล่าวว่า มักมีปัญหาเกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริโภค กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าเช่า ดังนั้นผู้เช่ามีแรงจูงใจน้อยลงในการพิถีพิถันในการเลือกที่อยู่ที่คุ้มค่ากับค่าเช่าให้มากที่สุด

กรณีรัฐอุดหนุนด้านอุปสงค์ที่อยู่อาศัยด้วยวิธีรัฐบาลจ่ายเงินโอนให้ และให้อิสระแก่ผู้รับสวัสดิการในการแบ่งสรรปันส่วนค่าใช้จ่ายของตนเอง Holcombe[24] กล่าวว่า ผู้รับสวัสดิการในเงื่อน

---

20 Ibid.

21 Harvey S. Rosen, "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity," in **Handbook of public economics** V.1, eds. A. J. Auerbach and M. Feldstein.

22 Harvey S. Rosen and Ted Gayer, **Public finance**, 8th ed. (International edition) (New York: McGraw-Hill, 2008), p. 296.

23 Randall Holcombe, **Public sector economics: The rule of government in the American economy**.

24 Ibid.

ไขนี้มีแรงจูงใจที่จะบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนั้น Hyman[25] อธิบายว่า การอุดหนุนด้วยเงินโอนช่วยเพิ่มการบริโภคที่อยู่อาศัยได้ ดังกรณีที่ผู้รับสวัสดิการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการได้รับเงินโอน ดังนั้นผู้รับสวัสดิการมีอรรถประโยชน์ในการบริโภคเพิ่มสูงขึ้น หรือกล่าวได้ว่าผู้รับสวัสดิการสามารถบริโภคที่อยู่อาศัยและสินค้าอื่นในจำนวนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น Hyman[26] กล่าวว่า การอุดหนุนด้านอุปสงค์ด้วยเงินโอนอาจมีผลลดแรงจูงใจในการดิ้นรนแสวงหารายได้ของผู้รับสวัสดิการลง

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์

ผู้ศึกษาเรียบเรียงเนื้อหาวรรณกรรมปริทัศน์เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ การพัฒนาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด, งานวิจัยการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่คนที่มีรายได้น้อย, งานศึกษาถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง, และงานศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง

2.2.1 การพัฒนาการแนวคิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด

อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ [27] และกุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ[28] ได้แบ่งแนวคิดการพัฒนาการแก้ปัญหาชุมชนแออัดตามการเปลี่ยนแปลงมุมมองของสังคมที่มีต่อชุมชนแออัดเป็น 3 ยุค ดังนี้

ก. ยุคแรก (พ.ศ.2503-2519)

ยุคนี้เป็นช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างเร่งรีบให้ประเทศเข้าสู่ความเป็นทันสมัยอย่างรวดเร็ว รัฐมีการจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเอกชนหลายพื้นที่เพื่อนำลงทุนสร้างเมืองใหม่ พร้อมกับสนับสนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมขึ้นในเมือง มีผลกระทบดึงดูดให้แรงงานในชนบทเคลื่อนย้ายเข้ามาหารายได้ในเมืองหรือทำงานเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับที่อยู่อาศัยของแรงงานอพยพจากชนบทส่วนใหญ่เป็นการสร้างเพิงที่พักขึ้นในที่ดินว่างเปล่าของรัฐ หรือเช่าที่ดินของนักเก็งกำไรชั่วคราวที่ยังไม่มีการลงทุนปลูกสร้างอาคาร

---

25 David N. Hyman, **Public finance: A contemporary application of theory to policy**.

26 Ibid.

27 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542).

28 กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ, **แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย**, (กรุงเทพฯ : ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

ขึ้น ซึ่งในบางพื้นที่มีแรงงานอพยพเหล่านี้เข้ามาปักหลักอาศัยอยู่มาก จนกระทั่งก่อเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้น

ในช่วงนี้ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ[29] อธิบายว่า สังคมมีมุมมองต่อชุมชนแออัดเหล่านี้ว่าเป็นการเข้ามา *บุกรุกที่ดิน* และอยู่ในฐานะเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่ควรได้รับการรื้อย้ายและแก้ไขให้หมดไป ดังนั้นแนวคิดการดำเนินงานพัฒนาชุมชนแออัด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครนั้น พบว่า วางบนฐานคิดที่รัฐต้องมีหน้าที่แก้ไขและปรับปรุงชุมชนเสื่อมโทรมเดิมที่มีขนาดใหญ่ ถือเป็นการสงเคราะห์ชุมชนให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นใหม่ กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ[30] กล่าวว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปีพ.ศ. 2503 และนโยบายในช่วงนี้ไม่ได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ เป็นลักษณะการแก้ปัญหาเชิงเทคนิคการก่อสร้าง วิธีการปฏิบัติ คือ รัฐเข้ามารื้อย้ายชาวชุมชนแออัดให้ออกจากที่ดินเดิมเมื่อเจ้าของที่ดินเข้ามาทวงสิทธิ์ แล้วสร้างอาคารให้อยู่ในที่แห่งใหม่หรือให้อาศัยในพื้นที่แห่งอื่นที่รัฐจัดสรรให้แทน แต่แทบไม่มีการใส่ใจถึงการพัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ของชาวชุมชนแออัด ผลปรากฏภายหลังการรื้อถอนภายใต้แนวคิดนี้ ไม่ได้ลดการมีแหล่งเสื่อมโทรมลง เนื่องจากผู้อพยพที่ไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในที่ใหม่รวมอยู่ในสภาพที่ไม่ดีไปกว่าเดิม จึงก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นอีก ถือได้ว่าไม่ได้บรรเทาปัญหาการเกิดชุมชนแออัดเลย

อย่างไรก็ตามในช่วงปลายยุคนี้ รัฐเริ่มวางระบบการแก้ไขปัญหานี้มากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง อาทิ การเคหะแห่งชาติ และจัดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด อีกทั้งเริ่มใช้แนวคิดพัฒนาชุมชนเข้าร่วมกับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด แต่การดำเนินงานยังมีความขลุกขลักอยู่หลายด้าน เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐและคนในชุมชนแออัดยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นสะสมประสบการณ์ทำงานพัฒนา อีกทั้งขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ ซึ่งคนรายได้น้อยที่เร่ร่อนอยู่ในเมืองและไม่มีทะเบียนราษฎรจะไม่ได้รับความสนใจมากนัก

---

29 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**.

30 กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ, **แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย**.

ข. ยุคที่สอง (พ.ศ.2520-2529)

ในยุคนี้ทางการเมืองเป็นช่วงรอยต่อจาก ปีพ.ศ.2516 ถึง พ.ศ.2519 ที่เกิดกระแสออกมาชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตย ให้รัฐสร้างความเท่าเทียมกันในสังคมอย่างร้อนแรง และถึงแม้มีการปราบปรามการชุมนุมของรัฐบาลทหารอย่างเด็ดขาด แต่แนวคิดการพัฒนาสังคมให้มีความเท่าเทียมกันก็ไม่ได้จางหายไป และได้กลับมาปรากฏอยู่ในรูปแบบองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับรัฐบาล ตั้งแต่ช่วงประมาณปีพ.ศ.2523 เป็นต้นมา

กลุ่มนักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ พยายามนำเสนอมุมมองใหม่ที่มีต่อชุมชนแออัดต่อสังคม จากเดิมในทศวรรษที่ 2500 สังคมมีทัศนะต่อชุมชนแออัดว่าเป็น "ผู้บุกรุก" ผู้ก่อความเดือดร้อน และต้องถูกขับไล่ ให้เปลี่ยนมามีทัศนะว่า คนจนเป็นผู้ *"ถูกกระทำ"* โดยเฉพาะจากระบบทุนนิยมหรือเป็นผู้ด้อยโอกาส ด้อยความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งรัฐและองค์กรต่างๆต้องให้การสงเคราะห์

นอกจากนั้นในช่วงนี้ทางภาคเอกชนมีกระแสการพัฒนาที่ดินในเมืองต่อเนื่องเป็นระลอกรุนแรงขึ้นจากยุคแรก กล่าวคือ เกิดกระแสลงทุนอสังหาริมทรัพย์จัดสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับการเติบโตของตลาดชนชั้นกลางในเมือง เช่น มีการจัดโครงการก่อสร้างบ้านจัดสรร ทาวน์เฮาส์ และอาคารตึกแถวริมถนน เป็นต้น และมีผลให้มีการไล่รื้อชุมชนบุกรุกแออัดออกจากที่ว่างเปล่าในเมืองอย่างเข้มข้นหนักหน่วง ซึ่งอคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ[31] เห็นว่า การไล่รื้อนี้มีส่วนเกี่ยวพันให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจปัญหาชุมชนแออัดเกิดขึ้นจำนวนมาก อีกทั้งแนวคิดวิธีการและเป้าหมายการทำงานของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดมีความต่างกันมาก รัฐเน้นการเก็บสถิติข้อมูลวางแผน จัดหาที่อยู่อาศัยและงานด้านอนามัย-สาธารณสุขมาสู่การวางแผนการใช้ที่ดิน มีการแบ่งเขตเกษตรกรรม เขตที่อยู่อาศัย และเขตพาณิชยกรรม แต่ทำการควบคุมให้เป็นจริงไม่ได้ ในกรุงเทพฯมีการตั้งตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนแออัดขึ้นทุกเขต มีหน้าที่หลักคือ รวมกลุ่มชาวบ้าน เพื่อให้เป็นองค์กรสำหรับประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เข้าไปบริการชุมชน

แต่องค์กรพัฒนาเอกชนกลับเห็นว่า การแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพควรเกิดขึ้นจากการร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน ในรูปแบบดำเนินการเป็นองค์กรชุมชนและไม่ใช่ในลักษณะของปัจเจก อีกทั้งเชื่อว่าคนในชุมชนแออัดมีพลังที่จะจัดตั้งองค์กรชุมชนได้ด้วยตนเอง เพื่อเป็นกลไกประสานการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการพึ่งตนเอง และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง การจัดตั้งด้วยตนเองที่ปรากฏเป็นรูปธรรม คือ มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ซื้อที่ดิน

---

31 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**.

ทั้งนี้บทบาทของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่สำคัญในยุคนี้ กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ[32] กล่าวว่า เป็นลักษณะช่วยส่งเสริมให้ชาวชุมชนรวมกลุ่มกันเข้าร่วมประท้วงกดดันรัฐบาล ให้ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการถูกไล่รื้อที่คำนึงถึงความมั่นคงในชีวิตของคนในชุมชนแออัด และเน้นการประสานเครือข่ายองค์กรเพื่อการทำงานในระยะยาว การสร้างจิตสำนึกของการรวมพลังช่วยเหลือกันเอง

ค. ยุคที่สาม (พ.ศ.2530-2542)

แนวทางแก้ไขปัญหาในชุมชนแออัดในยุคนี้ อยู่ภายใต้การยกมุมมอง*วัฒนธรรมชุมชน*ให้เด่นขึ้น โดยสังคมต้องให้ความสนใจว่า ชุมชนแออัดไม่ได้เป็นผู้ด้อยโอกาสที่ใช้ชีวิตเร่ร่อนอยู่ในสังคม และถูกกระทำโดยระบบทุนนิยมเสมอไป แต่ยังสามารถมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตเป็นอัตลักษณ์เฉพาะตัวตามรากฐานความคิดดั้งเดิมที่ติดตัวมาจากชนบท ซึ่งรัฐจะต้องเรียนรู้และนำมาเป็นหลักพื้นฐานในนโยบายการพัฒนา นอกจากนั้นยุคนี้ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ[33] กล่าวว่า มีกลุ่มนักวิชาการเข้ามาเป็นแนวร่วมกับนักพัฒนาและชาวชุมชนแออัดในกระบวนการแก้ปัญหาของชุมชน โดยปรากฏเป็นงานวิจัยที่ศึกษาเฉพาะกรณี เพื่อช่วยหาแนวทางที่ส่งเสริมให้ชุมชนแออัดสามารถร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรของตนเอง และเป็นการศึกษาให้สังคมรู้จักวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัดมากขึ้น เช่น งานศึกษาของ พรรณี ประจวบเหมาะ[34] หรืองานวิจัยของ โสภา (ชูพิกุลชัย) สปีลมันน์, สมบัติ สุพพัตชัย และ ประกายรัตย์ สุขุมาลชาติ[35]

สำหรับสถานการณ์ไล่รื้อในช่วงนี้เกิดขึ้นอย่างแผ่ขยายไปในที่ดินของเอกชน หรือแม้แต่ที่ดินของหน่วยงานรัฐ ที่ดินรถไฟ ธนารักษ์ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ ที่ดินกรุงเทพฯ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินริมคูคลอง เป็นต้น เนื่องจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างเป็นประวัติการณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายรัฐที่เน้นสร้างความเติบโตอย่างก้าวกระโดดให้กับภาคธุรกิจเอกชนมากกว่ายุคที่ผ่านๆมา

องค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐหันมาปรับบทบาททำงานประสานกันมากขึ้นในการต่อรองกันในสถานการณ์ไล่รื้อ และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการแก้ปัญหาของ

---

32 กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ, **แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย**.

33 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**.

34 พรรณี ประจวบเหมาะ, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง**, (กรุงเทพฯ : สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

35 โสภา (ชูพิกุลชัย) สปีลมันน์, สมบัติ สุพพัตชัย และ ประกายรัตย์ สุขุมาลชาติ, **การศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึงปรารถนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร**, (กรุงเทพฯ : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2534).

ตนเอง กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ[36] กล่าวว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทประสานกันอย่างใกล้ชิดกับองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และเครือข่ายระหว่างภาคต่างๆ เพื่อให้เกิดพลังเคลื่อนไหวที่มีข้อเสนอระดับนโยบายชัดเจนมากขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ.2532-2535 เครือข่ายนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ.2535 ส่งผลให้การออกพระราชบัญญัติต้องเลื่อนออกไป

ส่วนบทบาทของรัฐมีการจัดทำข้อมูลสำรวจชุมชนแออัดที่นิยามให้ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเร่ร่อนในเมืองมากกว่าเดิม และการจัดหาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีการวางระบบมากขึ้น มีการเตรียมแผนใช้ประโยชน์ที่ดิน มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรื้อย้าย อย่างไรก็ตามโครงการย้ายชุมชนให้ไปอาศัยอยู่ในชานเมืองแทน คนในชุมชนแออัดจำนวนมากปฏิเสธที่จะเข้าไปอยู่ในโครงการนี้ เนื่องจากห่างไกลจากแหล่งงานของตน

นอกเหนือจากนั้นที่สำคัญรัฐริเริ่มใช้ระบบการเงินชุมชนเข้ามาช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย มีการก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)* ที่มีวัตถุประสงค์ที่คาดหวังถึงกระบวนการพัฒนาชุมชนที่จะเกิดขึ้นมากกว่าเจาะเฉพาะการให้ด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนเพียงอย่างเดียว ตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 –2540 พชม.สนับสนุนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ถึง 1,422 ชุมชน และช่วยเสริมให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์กรชุมชนในรูปเครือข่ายรวม 35 เครือข่าย และเครือข่ายภูมิภาค 12 เครือข่าย นอกจากนั้นรัฐมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ ทั้งกองทุนชุมชนกรุงเทพมหานคร กองทุนพัฒนาชุมชน อย่างไรก็ตามการให้สินเชื่อชุมชนและสร้างกลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวมีข้อจำกัด ในบางพื้นที่ผู้นำชุมชนยังห่างเหินจากชาวชุมชน ผู้นำกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับองค์กรภายนอกหรือมีพฤติกรรมฉ้อฉล ในขณะที่มีบางหน่วยงานก็ผลักดันให้ชุมชนตั้งสหกรณ์ในทันที โดยที่ชุมชนยังไม่เข้าใจถึงเรื่องนี้ดีพอ หรือในบางชุมชน มีคนเร่ร่อนเพิ่งย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในเมือง ทำให้ยังไม่มีความสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ทันที เช่น ดังแสดงในงานศึกษาของ ไทรงาม แก้วสถิตย์ และ กรแก้ว ไกรเพ็ชร์[37]

---

36 กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และคนอื่นๆ, **แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย**.

* เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การเคหะแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2535 สมัยรัฐบาล นายกฯอนันท์ ปันยารชุน ซึ่งสำนักงานนี้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนเงินกู้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยในเขตเมือง และส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกลุ่ม สหกรณ์ จัดตั้งเครือข่าย ในปี พ.ศ. 2545 เปลี่ยนมาเป็น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่มีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยการให้เกิดการทำงานร่วมกันในแต่ละเมืองอย่างเป็นขบวนการ โดยเชื่อมโยงให้เกิดขบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องถาวรอีกทั้งเป็นหน่วยงานที่ผ่านงบประมาณจากรัฐสู่ชุมชน

37 ไทรงาม แก้วสถิตย์ และ กรแก้ว ไกรเพ็ชร์, **สรุปผลโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการแก้ไขปัญหาชุมชนบุกรุกพัฒนาบ่อนไก่**, (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2532).

สำหรับองค์กรชุมชนที่เติบโตขึ้นเป็นจำนวนมากในยุคนี้ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ[38] กล่าวว่า ได้ยกแนวคิด *การมีส่วนร่วม* ในการพัฒนาชุมชนตนเองเป็นจุดสำคัญในการทำงาน โดยสร้างความหมายที่ครอบคลุมถึงการร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ ร่วมกันทำ รวมทรัพยากรของแต่ละคนที่มีอยู่อย่างจำกัด และรวมแรงงานของสมาชิก นอกจากนี้ได้ขยายวงจากภายในชุมชนเดียวเป็นระหว่างชุมชนต่างๆที่รวมกันเป็นเครือข่าย การปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ องค์กรพัฒนาเอกชนรับหน้าที่ช่วยประสานงานระหว่างองค์กรชุมชนในการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐมีพระราชบัญญัติชุมชนแออัดเพื่อแก้ปัญหาทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา และกฎหมาย ส่วนกิจกรรมขององค์กรชุมชนที่ดำเนินการกันเอง เน้นจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดในชีวิตประจำวัน ประสานความเห็นของคนในชุมชนและประสานกับหน่วยงานภายนอก ทั้งเรื่องจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อหาซื้อที่อยู่อาศัย ประสานกับเขตเรื่องขาดแคลนถังดับเพลิง ติดต่อขอรับเงินสนับสนุนจากสำนักงานเขตเพื่อซ่อมทางเดินเท้า หรือทำงานกิจกรรมชุมชนและงานเทศบาลต่างๆที่ส่งเสริมให้ชาวบ้านได้รวมตัวกัน

สำหรับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในเวลาต่อมามีงานศึกษาหลายชิ้นให้ความสำคัญกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนว่า เป็นกลไกสำคัญที่ควรวิเคราะห์เพื่อพัฒนาให้สามารถเกิดขึ้นได้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง เช่น งานศึกษาของ ณัฐพล อัศว์วิเศษศิวะกุล[39] หรือ ปริญญา มรรคสิริสุข[40]

2.2.2 งานวิจัยการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่คนที่มีรายได้น้อย

งานศึกษาของ บุญชู เวทโอสถ[41] ทำการประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมืองเฉพาะชุมชนอ่อนนุช ซึ่งทำการประเมินผลช่วงภายหลังจากผู้คนย้ายเข้ามาอาศัยในพื้นที่ใหม่แล้ว ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่พึงพิจารณาในการประเมินความสำเร็จของโครงการหรือความพึงพอใจของผู้เข้าพักอาศัย ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ดังนี้

1) การเข้าอาศัยอยู่จริง เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนได้ในระดับหนึ่งถึงความสอดรับกันระหว่างโครงการที่พักอาศัยที่จัดทำขึ้น กับ ความต้องการที่อยู่อาศัยของคน (รายได้น้อย) ทั่วไป

---

38 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**.

39 ณัฐพล อัศว์วิเศษศิวะกุล, "กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนริมทางรถไฟจังหวัดนครราชสีมา: กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนไบเล่ย์-หลังจวนผู้ว่าฯ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

40 ปริญญา มรรคสิริสุข, "กระบวนการการประสานประโยชน์ทางที่ดิน: กรณีศึกษาชุมชนเซ่งกี่," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

41 บุญชู เวทโอสถ, "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง: กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

อย่างไรก็ตามถ้าให้เจาะจงถึงกลุ่มเป้าหมายชุมชนแออัดที่กำหนดเบื้องต้นควรพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เพิ่มเติม

2) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการย้ายถิ่น เป็นปัจจัยที่ช่วยสะท้อนถึงความสอดรับกันระหว่างโครงการที่พักอาศัยที่จัดทำขึ้น กับ ความต้องการที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเบื้องต้น

3) ความสามารถในการดำรงชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัย แบ่งเป็น 2 ส่วน สภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน และความสามารถผ่อนชำระค่าที่ดิน เนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสะท้อนว่าผู้ที่มีรายได้น้อยหรือผู้ที่อาศัยในชุมชนแออัดสามารถเข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยหรือรับภาระค่าใช้จ่ายตามเงื่อนไขของโครงการได้ในระดับใด

4) ความพอใจของผู้อยู่อาศัย มีส่วนตรงกับการศึกษาของ สุริยา วีรวงศ์ และคนอื่นๆ[42] ในการสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทร ของการเคหะแห่งชาติ เฉพาะพื้นที่รังสิต คลอง 3 โดยแบ่งพิจารณา 5 ด้าน ได้แก่ ความพอใจด้านทำเลที่ตั้งและขนาดที่ดินบ้าน, ความพึงพอใจต่อระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน, ความพอใจต่อวิธีการดำเนินโครงการ อาทิ การส่งมอบอาคาร, ความพึงพอใจในการจัดระเบียบชุมชน, และความพึงพอใจต่อการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ การดำเนินงานแก้ไขของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อข้อร้องเรียนของผู้ที่ซื้อบ้านหลังจากเข้ามาพักอาศัยอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การประเมินของ บุญชู เวทโอสถ[43] ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยการจัดการของชุมชนในโครงการที่อยู่อาศัย เช่น ความร่วมมือกันระหว่างของคนในชุมชนด้วยกันเอง หรือการประสานงานกันระหว่างองค์กรชุมชนกับหน่วยงานในท้องถิ่น แต่ปัจจุบันนี้การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้ความสำคัญครอบคลุมถึงแนวคิดการบริหารจัดการชุมชนด้วยตนเองมากขึ้นตามลำดับ ดังที่ผู้ศึกษาได้เรียบเรียงให้เห็นในหัวข้อ 2.2.1 ดังนั้นถึงแม้โครงการมีรูปแบบการดำเนินแตกต่างกันอยู่ แต่ในการประเมินได้ให้ความสำคัญกับการจัดการชุมชนของคนในโครงการเหมือนกัน เช่น ในงานศึกษาของ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[44] ซึ่ง

---

42 สุริยา วีรวงศ์ และคนอื่นๆ, **การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ**, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

43 บุญชู เวทโอสถ, "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง: กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

44 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, พฤษภาคม 2548, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

ให้ความสำคัญกับประเด็นความร่วมมือกับท้องถิ่น หรือสุริยา วีรวงศ์ และคนอื่นๆ[45] มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาสืบเนื่องหลังเข้าอยู่อาศัย เรื่องปัญหาการจัดการชุมชน

2.2.3 งานศึกษาถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง

เป็นงานศึกษาเพื่ออธิบายถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในชุมชนแออัด โดยการเข้าสู่โครงการบ้านมั่นคงของชุมชนแออัดที่ได้รับเลือกเป็นโครงการนำร่องในปีพ.ศ.2546 มีงานศึกษา 4 ชิ้น ได้แก่ พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[46] ศึกษาชุมชนคลองลำนุ่น, อักขณิช ศรีดารัตน์[47] ศึกษาชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[48] ศึกษาชุมชนบ่อนไก่, และ สุวัฒน์ คงแป้น และอักขณิช ศรีดารัตน์[49] ศึกษาชุมชนร่วมสามัคคี ผู้ศึกษาเรียบเรียงโดยแบ่งนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ลักษณะชุมชนก่อนเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง

ชุมชนทั้ง 4 ในงานศึกษาข้างต้นมีลักษณะตรงกันในบางส่วน *ประการแรก* มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนมาก่อนหน้าที่จะได้รับเลือกเป็นชุมชนนำร่อง อาทิ มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือมีคณะกรรมการบริหารจัดการชุมชน

ประการที่สอง มีลู่ทางหาที่ดินรองรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยชุมชนคลองลำนุ่นสามารถขอแบ่งซื้อที่ดินที่ตนอาศัยอยู่เดิมจากเจ้าของ คือ บริษัท ปิยะพรวัฒนา จำกัด, ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่สามารถขอซื้อที่ดินที่ตนอาศัยอยู่เดิมทั้งแปลงจากเจ้าของ คือ คุณมานะ เนตรสาริกา, ชุมชนบ่อนไก่สามารถขอแบ่งเช่าที่ดินที่อาศัยอยู่เดิมจากเจ้าของ คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ระยะเวลา15 ปี และชุมชนร่วมสามัคคี สามารถขอแบ่งเช่าที่ดินที่อาศัยอยู่เดิมจากเจ้าของ คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ระยะเวลา15 ปี (มีเงื่อนไขเมื่อครบอายุสัญญาแล้วให้ต่อสัญญาได้)

---

45 สุริยา วีรวงศ์ และคนอื่นๆ, **การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ**.

46 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550).

47 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**, (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2548).

48 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **โครงการบ้านมั่นคง กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550).

49 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**, (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2548).

ส่วนที่สอง ขั้นตอนการก้าวสู่โครงการบ้านมั่นคง

ผู้ศึกษาเรียบเรียงให้ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1) ประชุมร่วมกัน

สำหรับขั้นตอนแรกนี้ ในการศึกษาชุมชนทั้งสี่ พบว่า มีการดำเนินการในลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ ชาวชุมชนมีการประชุมแลกเปลี่ยนความเห็นกัน และพอช.เข้ามาสนับสนุนให้คนในชุมชนไปดูงานของชุมชนอื่นๆพร้อมกับแนะนำแนวทางเพื่อเห็นภาพการทำงานชัดเจนขึ้น

2) สำรวจข้อมูลชุมชน

ขั้นตอนนี้ ชุมชนทั้งสี่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบเดียวกัน เนื่องจาก พอช. ได้กำหนดแบบสำรวจให้แต่ละชุมชนนำร่องนำไปสอบถามบันทึกข้อมูลแล้วเก็บรวบรวมไว้ เช่น การสำรวจถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือน, การก่อสร้างที่อยู่อาศัย ภาระค่าใช้จ่ายและหนี้สิน, ระดับความพึงพอใจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในโครงการบ้านมั่นคง, ความเห็นต่อบทบาทของคณะกรรมการชุมชนและพอช.ที่ผ่านมา

3) การแบ่งงานบริหารโครงการบ้านมั่นคงหรือการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการโครงการ

ใน 4 ชุมชนมีลักษณะต่างกันไปบ้าง ดังนี้ ใน *ชุมชนคลองลำนุ่น* พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[50] พบว่า การบริหารโครงการกระทำโดยคณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานชุมชนคลองลำนุ่น จำกัด ซึ่งเดิมชุมชนนี้มีเฉพาะคณะกรรมการสหกรณ์ที่บริหารจัดการชุมชนทั้งหมด ไม่มีการตั้งคณะกรรมการชุมชน อย่างไรก็ตามสำหรับการจัดการวัสดุ-อุปกรณ์สร้างบ้าน มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาดูแล โดยแบ่งเป็น 6 ส่วน ได้แก่ การจัดหาวัสดุ, จัดซื้อวัสดุ, ตรวจรับวัสดุ, ตรวจสอบ, บัญชี/การเงิน และควบคุมการก่อสร้าง

ใน*ชุมชนบ่อนไก่* การศึกษาของ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กล่าวว่า มีการวางโครงสร้างส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้คนในชุมชนแบ่งเป็นกลุ่มย่อย แล้วให้หัวหน้ากลุ่มแต่ละกลุ่มย่อยเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคง นอกเหนือจากกลุ่มที่เป็นตัวแทนจาก กรรมการสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ จำกัด, คณะกรรมการชุมชน และคณะที่ปรึกษาที่มาจากหน่วยงานอื่นๆและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

สำหรับ *ชุมชนร่วมสามัคคี* สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์[51] พบว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ไม่ได้มอบภาระให้กับคณะกรรมการส

---

50 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

51 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

หกรณ์เคหสถานชุมชนร่วมสามัคคี จำกัด และคณะกรรมการชุมชนดูแลโดยตรง เนื่องจากเห็นว่าวิธีนี้ช่วยกระจายบทบาทให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น

ส่วน *ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่* โดย อักขณิช ศรีดารัตน์[52] พบว่า การบริหารโครงการเป็นการทำงานร่วมกันของสองกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการชุมชน และคณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานเจริญชัยนิมิตใหม่ จำกัด พร้อมกับมีการแบ่งกลุ่มคนที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเป็นกลุ่มย่อย เพื่อร่วมบริหารจัดการด้านการเสนอความคิดเห็นในแผนงานต่างๆ เช่น แบบที่อยู่อาศัย

4) การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ

ในการศึกษาการกำหนดคุณสมบัติของสามชุมชน ได้แก่ พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[53] ในชุมชนคลองลำนุ่น, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[54] ในชุมชนบ่อนไก่, และ สุวัฒน์ คงแป้น และอักขณิช ศรีดารัตน์[55] ในชุมชนร่วมสามัคคี พบว่า มีภาพรวมที่คล้ายกันแต่ต่างกันบ้างในรายละเอียด กล่าวคือ *ชุมชนคลองลำนุ่น* พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[56] พบว่า คนในชุมชนได้จัดประชุมตกลงกันเองให้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการได้ต้องเป็นคนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนและเดือดร้อนที่อยู่อาศัย มีส่วนร่วมกับกิจกรรมชุมชน มีการส่งค่างวดที่ดินและค่างวดการปลูกบ้านอย่างสม่ำเสมอ และสร้างบ้านตามแบบที่ได้ร่วมออกแบบไว้

ส่วน*ชุมชนบ่อนไก่* สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[57] พบว่า มีการกำหนดรายละเอียดนอกเหนือจากชุมชนคลองลำนุ่น คือ ผู้ที่เข้าร่วมโครงการถ้าเคยได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคกลางจากเหตุการณ์เพลิงไหม้รายละ 25,000 บาทเมื่อปีพ.ศ.2544 ต้องนำมาสมบทเพื่อสร้างบ้านในโครงการด้วย

ใน*ชุมชนร่วมสามัคคี* สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์[58] พบว่า มีหลักการนอกเหนือจากชุมชนคลองลำนุ่น คือ ผู้ที่เข้าร่วมต้องไม่เกี่ยวข้องหรือต้องโทษคดีร้ายแรง และคดีเกี่ยวกับยาเสพติด

สำหรับ *ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่* อักขณิช ศรีดารัตน์[59] พบว่า มีลักษณะการกำหนดผู้ที่เข้าร่วมโครงการที่ต่างออกไปจากสามชุมชนที่กล่าวไว้ตอนต้น คือ มีการเปิดโอกาสให้คนจนที่อยู่นอก

---

52 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**.

53 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

54 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **โครงการบ้านมั่นคง กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**.

55 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

56 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

57 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **โครงการบ้านมั่นคง กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**.

58 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

ชุมชนแล้วเดือดร้อนที่อยู่อาศัยสามารถเข้าร่วมโครงการได้ตามจำนวนแปลงที่ดินที่เหลืออยู่ในโครงการเท่านั้น เงื่อนไขการสมัคร คือ ต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ชุมชนอย่างน้อย 6 เดือน และมีหมายศาลมาแสดงให้เห็นว่าถูกไล่รื้อมา ส่วนคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการอื่นๆมีหลักการคล้ายคลึงกับสามชุมชนที่กล่าวข้างต้น

5) การออกแบบบ้าน วางผังชุมชนใหม่ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค

ในการศึกษาชุมชนทั้งสี่ มีการดำเนินการเหมือนกัน คือ ให้ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วม โดยมีการจัดประชุมหารือ และร่วมปรึกษากับสถาปนิกชุมชน แล้วจัดทำประชามติถามความเห็น ส่วนการแบ่งแปลนสร้างบ้านถือตามหลักการที่ทุกคนเห็นชอบแต่มีวิธีปฏิบัติต่างกันบ้าง ในชุมชนคลองลำนุ่น พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[60] และ ชุมชนร่วมสามัคคี สุวัฒน์ คงแป้น และอักขณิช ศรีดารัตน์[61] พบว่า มีการย้ายที่อยู่ไปบางส่วนจึงใช้วิธีจับฉลากตัดสินตำแหน่งที่อยู่ของตนซึ่งสามารถจับเป็นกลุ่มรวมถึงแลกเปลี่ยนกันได้ แต่ต้องตกลงกันสิ้นสุดในวันเดียว ส่วนชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ และบ่อนไก่ไม่ได้ย้ายไปที่อื่น แบ่งตามพื้นฐานของเดิม

สำหรับการก่อสร้างทั้งสี่ชุมชนมีการดำเนินการในลักษณะการรวมกันซื้อวัสดุก่อสร้าง สรรหาผู้รับเหมา พร้อมกับมีการช่วยกันลงแรงก่อสร้าง มีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของแต่ละคนในชุมชนและสภาพพื้นที่

6) การขอสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย

ในการศึกษาชุมชนทั้งสี่ พบว่า มีการขอสินเชื่อจากโครงการบ้านมั่นคงของพอช.ในนามของ สหกรณ์ออมทรัพย์เหมือนกัน ส่วนหลักเกณฑ์ของสหกรณ์ในการให้สินเชื่อแก่คนในชุมชนมีรายละเอียดกฎเกณฑ์แตกต่างกัน ใน*ชุมชนคลองลำนุ่น* พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[62] พบว่า สหกรณ์เคหสถานชุมชนคลองลำนุ่น จำกัด ขอสินเชื่อจากพอช.งวดแรกเป็นเงิน 4,849,000 บาท สำหรับปลูกบ้านแก่สมาชิก 49 ราย ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยทุกเดือนๆ ให้พอช. ละ 29,050 บาท งวดแรกปล่อยให้สมาชิกกู้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี วงเงินสินเชื่อมีขนาดต่างกันตามประเภทของบ้านตั้งแต่ 50,000-150,000 บาท และจ่ายผ่อนชำระ 550-950 บาทต่อเดือน ถ้ามีปัญหาขาดส่งค่าผ่อนชำระให้กรรมการและสมาชิกร่วมกันแก้ไขปัญหาทันที เมื่อดำเนินการก่อสร้างจริงปรากฏว่า ค่าใช้จ่ายก่อสร้างราคาสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ ทางสหกรณ์ออมทรัพย์จึงขอสินเชื่อจาก พอช.ในงวดที่สองเป็นเงิน 2,751,480 บาท เพื่อให้สมาชิกกู้เพิ่มแต่ถ้าสมาชิกใดค้าง

---

59 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**.

60 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

61 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

62 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

ส่งในเงินกู้งวดแรกจะถูกหักเงินที่ค้างออกจากเงินกู้ในงวดที่สองทันที ส่วนการค้ำประกันให้สมาชิกที่กู้ 3 คนค้ำหมุนเวียน โดย 1 คนค้ำประกันได้ 2 สัญญา

ส่วน *ชุมชนบ่อนไก่* สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[63] พบว่า สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ จำกัด ปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกจากเงินที่ขอสินเชื่อจากพอช.เป็นเงิน 11,891,198 บาท ให้สมาชิก 72 ราย อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี สมาชิกต้องชำระคืนเดือนละ 1,200 บาท

สำหรับ *ชุมชนร่วมสามัคคี* สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์[64] พบว่า สหกรณ์เคหสถานชุมชนร่วมสามัคคี จำกัด ขอสินเชื่อจากพอช.เป็นเงิน 17,154,240 บาท โดยวงเงินสินเชื่อที่ปล่อยให้สมาชิกแต่ละคนขึ้นกับร้อยละ 10 ของจำนวนเงินออมที่สมาชิกมีอยู่ในสหกรณ์ และคิดอัตราดอกเบี้ยจากสมาชิกร้อยละ 3 ต่อปี

ส่วน *ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่* อักขณิช ศรีดารัตน์[65] พบว่า สหกรณ์เคหสถานเจริญชัยนิมิตใหม่ จำกัด ขอสินเชื่อจากพอช.เพื่อซื้อที่ดินในปีพ.ศ.2543ก่อนเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 18,553,400 บาท โดยสมาชิกที่ขอกู้จากสหกรณ์ต้องมีเงินฝากเพื่อที่อยู่อาศัยอย่างน้อย 6,000 บาทขึ้นไป สามารถกู้ได้ 10 เท่าของเงินสะสม (ต้องไม่มีหนี้ออมทรัพย์, มิยาซาวา, ซิฟเมนู 5) และถ้าสมาชิกใดที่มีหนี้ค้างชำระอยู่ เงินก็จะลดลงตามจำนวนที่เป็นหนี้อยู่ รวมถึงวงเงินสินเชื่อขึ้นกับขนาดที่ดินซึ่งมีการจัดแบ่งให้ตั้งแต่ 10 ถึง 25 ตารางวา เก็บอัตราดอกเบี้ยจากสมาชิกร้อยละ 9 ต่อปี (สหกรณ์ฯนำไปแบ่งจ่ายเงินกู้ให้กับ พอช.ร้อยละ 8 และเป็นค่าบริหารจัดการสหกรณ์ร้อยละ 1) มีวงเงินสินเชื่อตั้งแต่ 128,000 – 300,000 บาท และจำนวนเงินผ่อนชำระต่อเดือนตั้งแต่ 1,100-2,300 บาท

2.2.4 งานศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง

ผู้ศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ งานศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และงานศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ดังนี้

---

63 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **โครงการบ้านมั่นคง กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**.

64 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

65 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**.

ก. งานศึกษาผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง[66] ศึกษาผลการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรในแง่มุมถึงปัญหาทางการการเงินของการเคหะแห่งชาติในโครงการบ้านเอื้ออาทรและแนวทางแก้ไข โดยอธิบายว่าจากโครงการบ้านเอื้ออาทรที่มีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่และเป็นอสังหาริมทรัพย์ ทำให้มีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของปัจจัยต่างๆเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อีกทั้งจุดเริ่มต้นของโครงการอยู่ในช่วงมีสภาพคล่องสูงจึงมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้การคาดคะเนมองในแง่ดีเกินไป แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง คือ การไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการเพียงพอ เมื่อมีความล่าช้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งจะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ และทำให้ระยะเวลาต้องยืดออกไป ซึ่งมีผลกระทบต่อต้นทุนทันที เนื่องจากโครงสร้างการลงทุนของการเคหะต้องอาศัยเงินกู้เกือบทั้งจำนวน และลูกค้าเป้าหมายเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้ความสามารถชำระหนี้มีจำกัดจึงมีปัญหาต้องรับซื้อคืน โดยสรุปได้รวบรวม ปัญหาการจัดทำโครงการที่ส่งผลกระทบทางการเงินต่อการเคหะแห่งชาติในขั้นตอนต่างๆและข้อเสนอถึงแนวทางแก้ไข ดังนี้

1) ปัญหาจากการอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดให้ไม่เพียงพอที่จะรองรับปัญหาที่เกิดจากความเสี่ยงทางการเงิน อาทิ รัฐบาลไม่สามารถจัดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยในอัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าผู้ซื้อขาดผ่อนชำระจนกลายเป็นหนี้เสียจำนวนมากเกินกว่าวงเงินหมุนเวียนที่รัฐตั้งไว้ในการรับซื้อคืน ทำให้การเคหะต้องกู้เงินเพิ่ม นำไปสู่การก่อหนี้ที่เป็นลูกโซ่

ข้อเสนอถึงแนวทางแก้ไขด้านนี้ งานศึกษาชิ้นนี้เสนอให้รัฐบาลอุดหนุนด้านภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเพิ่มเติม, ขอให้เร่งผลักดันระบบออมก่อนกู้ของผู้ซื้อบ้าน, ยืดระยะเวลาผ่อนผันจากเดิมไม่เกิน 30 ปีเป็น 35-40 ปี และไม่เร่งรัดการประมูลงานตามกระแสการเมืองในส่วนรับเหมาก่อสร้างของเอกชน

2) ปัญหาการจัดทำที่อยู่อาศัย ซึ่งมีความขลุกขลักหลายประการ เช่น รูปแบบการจัดซื้อโครงการที่กำหนดไว้ไม่สามารถกลั่นกรองผู้ประกอบการที่จะเข้ามารับงานอย่างละเอียด ผนวกกับความเร่งรีบในการดำเนินโครงการและบุคลากรของการเคหะไม่เพียงพอ ทำให้ได้ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างเอกชนบางรายที่ไม่มีประสบการณ์การทำงานหรือมีเทคโนโลยีการก่อสร้างที่ทันสมัย รวมถึงมีบางรายเป็นเพียงนายหน้า ไม่มีประสบการณ์ด้านรับเหมาก่อสร้าง และไม่สามารถหาผู้รับเหมามาทำโครงการตามที่รับงานไว้ หรือด้านการตรวจสอบราคาซื้อขายที่ดินและทำเลที่ตั้ง

---

66 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, 3 มีนาคม 2551, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

ไม่เหมาะสม ไม่มีอุปสงค์จริงเกิดขึ้น ทั้งหมดนี้ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ตามเป้านำไปสู่ปัญหาภาระทางการเงินยืดเยื้อ

ข้อเสนอถึงแนวทางแก้ไขด้านนี้ งานศึกษาชิ้นนี้เสนอให้ กคช. จัดสรรทรัพยากรในการประเมินผู้ประกอบการก่อสร้างอย่างเข้มงวดมากขึ้น รวมถึงภาระด้านต้นทุนหรือต้นทุนเพิ่มที่เกิดจากความล่าช้าในการก่อสร้างของผู้ประกอบการควรทำสัญญาบังคับให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบด้วย ต้องเร่งรัดระบายบ้านที่มีอยู่ในตลาดซึ่งอาจต้องมองหากลุ่มเป้าหมายอื่น

3) ปัญหาด้านสินเชื่อของผู้ซื้อ เช่น ผู้จองทิ้งสัญญา ผู้ซื้อได้รับอนุมัติสินเชื่อล่าช้า จนกระทั่งถึงผู้ซื้อไม่สามารถรับภาระผ่อนสินเชื่อได้แล้วกลายเป็นหนี้เสีย ซึ่งภายใน 5 ปีแรกกำหนดให้การเคหะต้องเข้ามารับซื้อคืน ทั้งหมดเหล่ากลายเป็นภาระทางการเงินให้การเคหะแบกรับต่อไป

ข้อเสนอถึงแนวทางแก้ไขด้านนี้ งานศึกษาชิ้นนี้เสนอให้การเคหะแห่งชาติวางแผนร่วมกับสถาบันการเงินอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาความล่าช้าของการจัดการที่มีผลกระทบต่อต้นทุนทางการเงินของ กคช. ภายหลัง เช่น นัดส่งข้อมูลลูกค้าที่จะขอสินเชื่อล่วงหน้าเพื่อให้สามารถอนุมัติสินเชื่อได้ใกล้เคียงกับช่วงที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ กคช.จะได้รับเงินมาลดหนี้เงินกู้ได้เร็วขึ้น เพื่อมิให้มีภาระดอกเบี้ยในช่วงระยะเวลาที่ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ หรือวางแผนการจัดส่งบัญชีผู้ซื้อบ้านสำรองอย่างรวดเร็ว เพื่อทดแทนผู้ซื้อบ้านที่ไม่ผ่านการอนุมัติ

4) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการบริหารงานชุมชน เมื่อดำเนินงานจริงปรากฏว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลในส่วนนี้ไม่เพียงพอ ทำให้การเคหะต้องรับภาระส่วนต่างด้วยตนเอง

ข้อเสนอถึงแนวทางแก้ไขด้านนี้ งานศึกษาชิ้นนี้เสนอให้ กคช. กำหนดค่าใช้จ่ายสูงสุดไม่ให้เกินเพดานที่กำหนด รวมถึงผลักภาระบางส่วนให้ผู้อาศัย

ข. งานศึกษาผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง

การทำการศึกษา*ในภาพรวม* มีงานศึกษาของ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[67] ประเมินผลโครงการบ้านมั่นคงจากจำนวนชุมชน 26 ชุมชน ใน 10 เมือง กระจายทุกภาค ทำการประเมินผลในช่วงระหว่างดำเนินโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยหลักการประเมินผลพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และการประเมินผลกระทบของโครงการต่อคนจน ผลการประเมินสรุป 4 ประเด็น ดังนี้

1) ด้านผลสำเร็จของการดำเนินงาน มีรูปธรรมการแก้ปัญหาที่ชัดเจน แต่ด้านการก่อสร้างใช้ระยะเวลาดำเนินงานนาน เพราะต้องให้น้ำหนักกับการเตรียมความพร้อมของชาวบ้านและกระบวนการบริหารจัดการโครงการ ซึ่งใช้วิธีการหลากหลาย เช่น การเรียนรู้จากการปฏิบัติ การ

---

67 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, พฤษภาคม 2548, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

ศึกษาดูงาน การอบรมสัมมนา/สรุปบทเรียน เป็นต้น และผู้ประเมินยังมีข้อสังเกตว่า โครงการฯยังมีการประมวลองค์ความรู้ที่ได้ในเชิงวิชาการค่อนข้างน้อย

2) ด้านความร่วมมือกับท้องถิ่น ทำให้เกิดกลไกการทำงานร่วมของชุมชนและท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามเงื่อนไขและศักยภาพของพื้นที่ เกิดกลไกเมืองที่มีโครงสร้างแตกต่างกัน แต่มีลักษณะสำคัญคล้ายกัน คือ หน่วยงานรัฐทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากร สถาบันวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนทำหน้าที่สนับสนุนและเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้องค์กรชุมชนและเครือข่าย เป็นทั้งผู้ประสบปัญหาและผู้พัฒนาในเวลาเดียวกัน

3) การผ่อนปรนกฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ยังทำได้ไม่มากนักในระดับมหภาคเนื่องจากต้องผ่านความเห็นชอบในระดับนโยบาย แต่มีการให้ความร่วมมือในระดับเทศบาล เช่น การอนุโลมให้ใช้ที่ดินสาธารณะ การพัฒนาสาธารณูปโภค การทำสัญญาเช่าระยะยาว เป็นต้น

4) ความพึงพอใจของชุมชน ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจมากในเรื่องความมั่นคงในที่ดินและบ้าน ระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อมและกระบวนการดำเนินโครงการ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คนจนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำงาน ทั้งนี้สอดคล้องกับการศึกษาผลการดำเนินงานในช่วงก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จบางส่วนเฉพาะ *ชุมชนแออัดที่เป็นโครงการนำร่อง* ใน โครงการบ้านมั่นคง 3 งานศึกษาได้แก่ พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม[68] ศึกษาชุมชนคลองลำนุ่น, อักขณิช ศรีดารัตน์[69] ศึกษาชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่, และ สุวัฒน์ คงแป้น และอักขณิช ศรีดารัตน์[70] ศึกษาชุมชนร่วมสามัคคี มีข้อสรุปตรงกันว่า *ด้านเศรษฐกิจ* โครงการบ้านมั่นคงช่วยลดภาระค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้าของคนในโครงการ เนื่องจากในโครงการมีการวางระบบสาธารณูปโภคด้านนี้ให้มีมาตรฐาน ทำให้คนในชุมชนขอใช้น้ำประปาและไฟฟ้าจากหน่วยงานราชการได้โดยตรง ไม่ต้องขอต่อสายไฟและท่อน้ำประปาจากเอกชนอื่นๆซึ่งคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยแพงมาก ส่วน*ด้านสังคม* โครงการบ้านมั่นคงส่งเสริมคนในชุมชนร่วมมือกันและสามัคคีกันมากขึ้น เนื่องจากมีความรู้สึกมั่นคงในชีวิตมากขึ้นเมื่อมีโอกาสสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในชุมชนได้

5) ด้านการเตรียมความพร้อมและพัฒนาขีดความสามารถของแกนนำชุมชนเพื่อให้สามารถนำชุมชนจัดการโครงการประสานกับภาคีต่างๆด้วยตนเอง สร้างจิตสำนึกชุมชน มีความสัมพันธ์เอื้ออาทรต่อกัน อย่างไรก็ตามพบว่าในบางชุมชนยังจำเป็นต้องปรับปรุงและเพิ่มเติมการเตรียม

---

68 พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม, **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**.

69 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**.

70 สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**.

ความพร้อมอีก เพราะยังไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพในชุมชน ไม่สามารถบริหารกองทุน รวมทั้งการก่อสร้างได้ในระดับที่น่าพอใจ

สำหรับด้านนี้มีงานศึกษาของ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ[71] ได้ให้รายละเอียดเสริมว่า จากที่โครงการบ้านมั่นคงได้พยายามสร้างเงื่อนไขและสภาพทางกายภาพให้ชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงมีอุดมคติในการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ ร่วมมือกันสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอบอุ่นขึ้น พบว่าความประสบความสำเร็จในด้านสำนึกความมีส่วนร่วมแตกต่างกันไป เพราะขึ้นต่อวิธีทำงานในแต่ละพื้นที่ สภาพเดิมของชุมชน และประวัติประสบการณ์ของชุมชน นอกจากนั้นอธิบายว่าชุมชนที่สามารถร่วมแรงกันจนสามารถสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จแล้วและมีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นน่าจะส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนให้แน่นแฟ้นขึ้นในอนาคต

---

71 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, (มูลนิธิชุมชนไท, 2550), (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

บทที่ 3
ประสบการณ์ต่างประเทศในนโยบายที่อยู่อาศัย

การศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยต่างประเทศโดยนำเสนอรายละเอียดของนโยบายในประเด็น: (1) การกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัยในด้านการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือภาคเอกชนอื่นๆ (2) ลักษณะการอุดหนุนของรัฐในประเทศต่างๆในด้านอุปทานและอุปสงค์

3.1 ฮ่องกง

การจัดทำนโยบายที่อยู่อาศัยของฮ่องกงเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงค.ศ. 1950s ซึ่งมีเหตุการณ์เร่งเร้าสำคัญที่ทำให้รัฐต้องหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นรูปเป็นร่างขึ้น กล่าวคือ ในปีค.ศ. 1953 เกิดไฟไหม้แหล่งที่อยู่อาศัยครั้งใหญ่ และประกอบกับภูมิประเทศของฮ่องกงเป็นเกาะขนาดเล็ก และมีสภาพเป็นพื้นที่เมืองซึ่งที่มีที่อยู่อาศัยจำกัด อาคารที่อยู่อาศัยหนึ่งมีผู้คนอาศัยอยู่แน่นขนัดแออัดกันอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ครั้งนั้นมีจำนวนผู้ประสบกับภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยฉับพลันถึง 50,000 คน

นับตั้งแต่นั้นจนกระทั่งถึงยุคสมัยปัจจุบัน รัฐบาลถือเป็นหน้าที่ต้องจัดที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมแก่ประชาชน ซึ่งรัฐบาลผูกขาดความรับผิดชอบสำคัญในนโยบายที่อยู่อาศัย ทั้งการอุดหนุนอุปทานผ่านการจัดทำโครงการเคหะรัฐ และการอุดหนุนอุปสงค์ด้านราคาขายของโครงการเคหะรัฐและด้านสินเชื่อที่อาศัย จนกระทั่งปัจจุบันประชากรที่อาศัยอยู่ในเคหะรัฐให้เช่าและรวมทั้งอาศัยในแฟลตที่ซื้อต่อจากรัฐบาลมีจำนวนมากกว่าครึ่งของประเทศ ทั้งนี้ทั้งนั้นสำหรับประชากรที่เหลือได้อาศัยอยู่ในที่อยู่เอกชนซึ่งมีระดับราคาตามมูลค่าที่ดินตั้งแต่ราคาสูงลิบลิ่วจนกระทั่งถึงระดับปานกลางในเขตห่างไกลออกไป อย่างไรก็ตามในนโยบายที่อยู่อาศัยรัฐบาลมีความพยายามจัดสรรกระจายอำนาจปฏิบัติการอยู่บ้างเป็นลำดับ โดยเลือกภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นโยบายการอุดหนุนที่อยู่อาศัยที่สำคัญ[72] มีดังนี้

ก. โครงการเคหะรัฐให้เช่า

เป็นการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยผ่านโครงการเคหะรัฐให้เช่าเพื่ออุดหนุนที่อยู่อาศัยด้านอุปทานของรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการทั้งเงินทุนและการปฏิบัติการทั้งหมด จะแบ่งอธิบายเป็น 2 ช่วง: (1) ช่วงแรกในค.ศ. 1950s ถึง 1970s โครงการเคหะรัฐจัด

---

72 Lau Kwok-Yu, "Hong Kong," in **Housing policy systems in South and East Asia**, eds. Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 60-83.

ทำขึ้นเพื่อตอบโจทย์นโยบายที่อยู่อาศัยด้านแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยทั่วไปเป็นสำคัญ (2) ช่วงที่สองในค.ศ. 1970s ถึง ปัจจุบัน โครงการเคหะรัฐให้น้ำหนักกับการตอบโจทย์การสงวนสิทธิ์ที่อยู่ในโครงการเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อปรับการกระจายรายได้ใหม่สร้างความเที่ยงธรรมในสังคม

<u>ช่วงแรก</u> ช่วง 1950s ถึง 1970s เป็นการจัดทำโครงการเน้นแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยเป็นหลัก รัฐบาลเข้ามาจัดทำโครงการเคหะให้เช่าอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยรับผิดชอบกระบวนการปฏิบัติการทั้งหมด

โครงการเคหะรัฐเริ่มต้นก่อสร้างในเขตเศรษฐกิจเก่า ซึ่งเป็นการขอปันส่วนพื้นที่การค้ามาสร้างอาคารที่อยู่อาศัยให้เช่า ต่อมาภาคอุตสาหกรรมในฮ่องกงเติบโตขึ้น ในช่วง 1960s อุตสาหกรรมเป็นประเภทเน้นแรงงานในการผลิต เช่น สิ่งทอ การจัดทำชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้นมีความต้องการแรงงานสูง ทั้งนี้รัฐบาลเห็นควรให้โครงการเคหะรัฐเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรม รัฐบาลใช้โครงการเคหะรัฐให้เช่าขนาดใหญ่เป็นตัวตั้งต้นสร้างเมืองใหม่ถึง 6 เมืองเพื่อรองรับด้านที่อยู่อาศัยแก่แรงงานอพยพจากประเทศจีนที่หลั่งไหลเข้ามาจำนวนมาก และเนื่องด้วยข้อจำกัดด้านที่ดินจากภูมิประเทศ รัฐบาลลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยให้สูงระฟ้า พร้อมกับจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคที่จำเป็นอย่างครบครัน ในอีกด้านหนึ่งโครงการเคหะรัฐที่เกิดขึ้นมีเหตุผลแอบแฝงที่เปิดช่องให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถแสวงหากำไรด้วยการกดค่าแรงให้อยู่ในระดับต่ำได้ เนื่องจากถือว่ารัฐบาลเข้ามาแบ่งเบาภาระต้นทุนที่อยู่อาศัยให้แล้ว[73]

อย่างไรก็ตามผลการจัดโครงการเคหะรัฐในเมืองใหม่ช่วงแรกยังพบความขลุกขลักบางประการ อาทิ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเติบโตล่าช้ากว่าการก่อสร้างเมืองใหม่ของรัฐ ทำให้ผู้อยู่อาศัยมีอุปสรรคในการเดินทาง รวมถึงจำนวนแรงงานอพยพเข้าเมืองหลั่งไหลเข้ามามากกว่าการก่อสร้างอาคารเคหะรัฐใหม่ทำให้ในบางพื้นที่ยังมีความแน่นขนัดของผู้อยู่อาศัยสูง

<u>ช่วงที่สอง</u> ช่วง ค.ศ. 1970s ถึง ปัจจุบัน เมื่อเวลาผ่านไป มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองเกิดขึ้นมากมาย รัฐจึงมีนโยบายที่อยู่อาศัยด้านการพัฒนาปรับปรุงเมืองใหม่เพื่อให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งการจัดทำโครงการเคหะรัฐให้เช่าถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายนี้ โครงการเคหะรัฐให้เช่าต้องหาจุดยืนและหนทางปรับตัวภายใต้บริบททางนโยบายที่ต้องการจัดโซนนิ่งปรับผังเมืองใหม่ และการบริหารจัดการผู้เช่าเมื่อบางอาคารต้องย้ายไปอยู่ทำเลอื่นตามการจัดโซนนิ่งที่ดินใหม่ หรือเมื่อก่อสร้างโครงการเคหะรัฐใหม่ทดแทน

---

73 Schenk, Catherine R., Economic history in Hong Kong [Online], EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples, March 16, 2008, Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/schenk.HongKong [2008, December].

อาคารเดิมที่เสื่อมโทรม ฉะนั้นโครงการเคหะรัฐให้เช่าช่วงนี้มิใช่การจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนอุปทานที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการเทน้ำหนักให้กับการตอบโจทย์การสงวนสิทธิ์ที่อยู่ในโครงการเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการปรับกระจายรายได้ใหม่ด้วย

รัฐบาลตั้งหลักให้โครงการเคหะรัฐให้เช่าเวลานี้เป็นโครงการอุดหนุนกึ่งช่วยเหลืออุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้เช่าที่มีรายได้น้อย การอุดหนุนค่าเช่าในโครงการ องค์กรการเคหะรัฐได้รับรายได้จากค่าเช่าที่เรียกเก็บจากผู้อยู่อาศัยในระดับขาดทุนทางบัญชี กล่าวคือ คิดค่าเช่าจากผู้เช่าเพียงร้อยละ 50 ของราคาตลาด และไม่เกินร้อยละ10 ของรายได้ผู้เช่า

สำหรับการตอบโจทย์การสงวนสิทธิ์ให้เฉพาะผู้มีรายได้น้อยในฐานะเครื่องมือการกระจายรายได้ มีมาตรการตามกรณี[74] ดังนี้

กรณีขอสิทธิ์เช่าในโครงการเคหะรัฐ รัฐบาลสงวนสิทธิ์ให้ประโยชน์กับผู้มีรายได้น้อยที่มั่นใจว่าได้ลงหลักปักฐานในฮ่องกงแล้ว อาทิ เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในฮ่องกงไม่น้อยกว่า 7 ปี และลงทะเบียนจองขอเช่าไม่ต่ำกว่า 2 ปี เป็นต้น

กรณีเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของผู้เช่าภายหลัง รัฐบาลพยายามกดดันทางอ้อมให้ผู้มีรายได้สูงค่อยๆขยับขยายออกไปตามลำดับ โดยปีค.ศ.1988 รัฐบาลประกาศนโยบายตรากฎระเบียบให้ผู้เช่าที่อาศัยอยู่ไม่ต่ำกว่า 10 ปีต้องเปิดเผยรายได้ 2 ปีต่อครั้ง และหากพบว่ารายได้ของผู้เช่าสูงกว่าเกิน 2 เท่าของรายได้ครัวเรือนของผู้ที่อยู่ในรายชื่อรอการจัดสรรจะต้องจ่ายค่าเช่าเพิ่มเป็น 2 เท่า ต่อมาปีค.ศ.1996 ผู้เช่าเดิมที่มีรายได้สูงขึ้นแล้วอยู่ในเกณฑ์ต้องจ่ายค่าเช่า 2 เท่าจากปกติ เมื่อถึงกำหนดเปิดเผยทรัพย์สิน พบว่า มีทรัพย์สินสูงกว่าเพดานของมูลค่าทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในปีนั้น ต้องจ่ายค่าเช่าตามราคาตลาด และปีค.ศ. 1999 รัฐกำหนดให้ผู้ที่จ่ายค่าเช่าในราคาตลาดเกินกว่า 1 ปี ต้องยกเลิกการเช่าในโครงการเคหะรัฐ อย่างไรก็ตามรัฐบาลเปิดโอกาสให้ผู้เช่าบางรายที่อาศัยมานานแล้วจนกระทั่งมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้นสามารถมีทางเลือกขอซื้อห้องชุดนั้นเป็นของตัวเองได้ตามนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ซึ่งรัฐช่วยอุดหนุนตั้งราคาส่วนลดจากราคาตลาด

กรณีจัดโซนนิ่งเมืองใหม่แล้วย้ายอาคารที่อยู่อาศัย รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรเคหะรัฐส่งเจ้าหน้าที่ทำงานประสานสร้างความเข้าใจกับผู้เช่าเดิมที่มีรายได้น้อยอย่างแจกแจงตรงไปตรงมาสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจได้สำเร็จ ซึ่งใช้เวลาส่วนนี้อย่างต่ำ 30 เดือน และเมื่อได้ข้อตกลงที่แน่นอนแล้วองค์กรเคหะรัฐถึงดำเนินการก่อสร้างซึ่งใช้เวลานานประมาณ 3 ปี นอกจากนั้นเสนอทำเลที่รัฐจะก่อสร้างอาคารใหม่สามทำเลให้ผู้เช่าที่จะถูกย้ายออกพิจารณาเลือกหนึ่งที่ในนั้น

---

74 เพ็ญทิพย์ อักษรเนียม, “ภารกิจ ‘ฟื้นฟูเมือง’ ภารกิจสำคัญ ‘กคช.’ บทเรียน ‘ฮ่องกง’ สู่ ‘ดินแดง’ ,” **มติชนรายวัน** (30 มกราคม 2551), เศรษฐกิจต่างประเทศ: 20.

ผลการดำเนินงานในส่วนโครงการเคหะรัฐให้เช่าถือว่าได้รับเสียงตอบรับที่ดีและผู้เช่าให้ความร่วมมืออย่างดี ซึ่งเกิดจากความทุ่มเทของรัฐบาลเป็นสำคัญ ทำให้ผู้เช่าผู้มีรายได้น้อยมั่นใจในมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเลือกแสดงความตั้งใจด้วยวิธีการกำหนดกฎปฏิบัติอย่างเข้มงวดและปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมาเสมอภาคกับทุกคน นอกจากนั้นรัฐบาลจัดองค์ประกอบแวดล้อมที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ไว้อย่างเพียบพร้อมแล้ว ทั้งด้านระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ อาทิ ระบบจัดการขยะ โรงเรียน พื้นที่พาณิชย์รองรับการจับจ่ายใช้สอย

ข. การกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

ในปีค.ศ. 1977 รัฐบาลเริ่มต้นนำเสนอนโยบายแทรกแซงที่อยู่อาศัยใหม่ กล่าวคือ นอกจากเดิมที่มีการอุดหนุนเฉพาะอุปทานผ่านการจัดทำโครงการเคหะรัฐให้เช่า แต่รัฐบาลลงมาเพิ่มอีกแนวทางที่เป็นการอุดหนุนด้านอุปสงค์สนับสนุนการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เนื่องจากช่วง 1980s เศรษฐกิจฮ่องกงเติบโตขึ้นแล้วปรับโฉมหน้าใหม่ จากเศรษฐกิจเน้นอุตสาหกรรมใช้แรงงานราคาถูกเข้มข้นกลายเป็นเศรษฐกิจการค้าและภาคบริการทางการเงิน เกิดกลุ่มชนชั้นกลางหรือเรียกว่า ชนชั้นแซนด์วิช (sandwich class) จำนวนมาก การที่ประชากรมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้นดังนั้นรัฐเห็นควรปรับการอุดหนุนแบบทุ่มงบประมาณจัดอุปทานที่อยู่อาศัยแล้วรับภาระทุกกระบวนการ(bricks and mortar) เป็น เพิ่มสัดส่วนการอุดหนุนการบริโภคที่อยู่อาศัยผ่านการทำงานของกลไกตลาดมากขึ้น

การอุดหนุนการบริโภคดังกล่าวกระทำผ่านนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมีบทบาทกำกับการทำงานของตลาดสูง ทั้งด้านการคัดสรรผู้ที่ได้รับสิทธิ์ซื้อขายที่อยู่อาศัยในโครงการภายใต้นโยบายนี้ ตลอดจนการกำหนดราคาที่ไม่ปล่อยลอยตัวตามกลไกราคาเต็มตัว โดยรัฐบาลเห็นว่าจากบริบทภูมิประเทศที่มีที่ดินจำกัดแต่มีจำนวนอุปสงค์ในที่อยู่อาศัยสูง การปล่อยเสรีให้กลไกตลาดที่อยู่อาศัยทำงานด้วยตัวเองเสี่ยงต่อการเกิดภาวะเก็งกำไรแล้วนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่อยู่อาศัยระหว่างผู้มีรายได้สูงกับผู้มีรายได้ต่ำลงมาในท้ายสุดได้

การดำเนินงานของรัฐในนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย มีลักษณะการทำงานแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

<u>ส่วนแรก</u> ด้านส่งเสริมอุปทานที่อยู่อาศัยที่เสนอขายในตลาด รัฐบาลจัดทำโครงการแฟลตเพื่อขายโดยเฉพาะ แบ่งเป็น 2 แบบ *โครงการแฟลตแบบแรก* รัฐบาลเป็นเจ้าของโครงการและเป็นผู้ลงทุนดำเนินงานเองทั้งหมด มีการอุดหนุนราคาพอสมควรเฉพาะส่วนของราคาที่ดินเพื่อช่วยเหลือผู้เช่าที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำถึงรายได้น้อย (แต่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์รายได้ขั้นสูงของผู้มีสิทธิ์ในโครงการเคหะรัฐให้เช่า) ให้มีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นฐานชีวิตที่ดีขึ้นในอนาคตได้

โครงการแฟลตแบบที่สอง เป็นโครงการที่มีการแสวงหากำไรตามเหมาะสมมุ่งไปที่กลุ่มชนชั้นแซนด์วิช และมีการแบ่งสรรอำนาจการปฏิบัติการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วน ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้ตรากฎบัญญัติที่มีรายละเอียดค่อนข้างกำกับตลาดอย่างเข้มงวด ดังนี้ รัฐเป็นผู้จัดสรรที่ดิน โซนนิ่ง กำหนดองค์ประกอบพื้นฐานของตัวอาคาร อาทิ สิ่งอำนวยความสะดวกในสาธารณูปโภค และกำหนดราคาขาย ส่วนเอกชนเป็นผู้ลงทุนประมูลที่ดินก่อสร้างอาคาร และได้รับประโยชน์จากที่ดินที่สามารถมีมูลค่าเพิ่มกว่าที่ตราไว้ ซึ่งในส่วนนี้ปี ค.ศ. 1987 รัฐบาลประกาศแผนให้เอกชนมีส่วนในการกำหนดมากขึ้น โดยรัฐให้เอกชนเป็นผู้เลือกแบบการสร้างที่อยู่อาศัยเอง โดยขึ้นกับลักษณะอุปสงค์ที่มีหลากหลายมากขึ้นเพื่อเน้นการตอบสนองความต้องการในตลาด

อย่างไรก็ตามสำหรับราคาขายยังคงอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล กล่าวคือ บริษัทเอกชนได้รับค่าตอบแทนในการขายแฟลตเท่ากับราคาประกันที่รัฐตกลงกับบริษัทเอาไว้ ส่วนราคาขายที่เกิดขึ้นจริงกับผู้บริโภคอยู่ในความดูแลของรัฐบาล โดยปกติรัฐบาลกำหนดราคาขายสูงกว่าราคาประกันที่ให้ไว้กับเอกชนเล็กน้อยเพื่อสะสมเป็นกำไรขององค์กรเคหะรัฐในการดำเนินงานต่อไป

การดำเนินงานที่เหมือนกันของโครงการแฟลตทั้งสองแบบ ได้แก่

(1) การกำกับการทำงานของกลไกราคาเพื่อป้องกันการเก็งกำไร โดยการกำกับผ่านการตั้งคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์ และออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการขายต่อเป็นที่อยู่มือสอง โดยผู้ซื้อที่ต้องการขายต่อภายใน 5 ปีแรกต้องขายต่อให้กับองค์กรการเคหะรัฐเท่านั้น และเจ้าของจะได้รับราคาขายเท่ากับราคาที่ซื้อมา ถ้าต้องการขายต่อหลังจากอยู่ครบ 6-10 ปี เจ้าของต้องขายต่อให้กับองค์กรการเคหะรัฐเช่นกัน แต่ได้รับราคาขายเท่ากับราคาที่ตกลงกับองค์กรการเคหะรัฐใหม่ และแต่ถ้าอาศัยอยู่มากกว่า 10 ปี ถึงสามารถขายให้กับตลาดรองที่อยู่อาศัยทั่วไปได้แต่ต้องแบ่งมูลค่าส่วนเกินในกำไรส่วนหนึ่งให้กับองค์กรการเคหะรัฐ

อย่างไรก็ตามเมื่อ ค.ศ. 1997 รัฐบาลเริ่มเห็นควรที่จะผ่อนปรนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขายทอดที่อยู่อาศัยในตลาดรองมากขึ้น โดยอนุญาตให้ผู้ซื้อสามารถขายที่อยู่อาศัยในตลาดรองภายหลังอาศัยอยู่เพียง 5 ปี แต่ต้องแบ่งมูลค่าส่วนเกินในกำไรส่วนหนึ่งให้กับองค์กรการเคหะรัฐตามเงื่อนไขกฎเกณฑ์ที่ตราไว้ เนื่องจากรัฐบาลพยายามลดผลกระทบถึงการบิดเบือนราคาที่อยู่อาศัยในตลาดและในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลหวังผลล้นเกินที่นำไปสู่การเติบโตของตลาดรองที่อยู่อาศัย

(2) การบริหารชุมชนที่อยู่อาศัย รัฐบาลให้ความสำคัญกับความพร้อมของสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างยิ่ง นอกจากมีการพัฒนาระบบให้ผู้อาศัยได้รับบริการสาธารณูปโภคอย่างสะดวกสบายแล้ว รัฐบาลยังเข้ามาจัดตั้งหน่วยบริการสาธารณูปการที่สำคัญให้ ได้แก่ การจัดตั้งโรงเรียนทั้งระดับอนุบาล ประถม และมัธยมใกล้แหล่งที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นรัฐบาลลงมากันพื้นที่เชิงพาณิชย์ให้ประชาชนสามารถจับจ่ายใช้สอยภายในพื้นที่ได้อย่างสะดวก รวมถึงระบบการจัดการขยะของเสียที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับการดูแลบริหารจัดการชุมชน เริ่มแรกองค์กรเคหะรัฐรับจ้างโครงการแฟลตบริหารจัดการความเรียบร้อยให้ ต่อมารัฐบาลผลักดันให้ชุมชนชาวแฟลตจัดตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลเป็นผู้ดูแล แล้วให้ว่าจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาบริหารจัดการแทน

<u>ส่วนสอง</u> ด้านอุดหนุนอุปสงค์ที่อยู่อาศัย รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรงบประมาณมาตั้งกองทุนเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย และกองทุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยรัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง ซึ่งมอบหมายให้องค์กรเคหะรัฐเป็นหน่วยงานปฏิบัติ การอุดหนุนอุปสงค์แบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก อุดหนุนอุปสงค์ด้านราคาขาย ซึ่งจัดสำหรับผู้เช่าที่ต้องการซื้อห้องชุดที่ตนอาศัยในโครงการเคหะรัฐให้เช่า โดยรัฐบาลเคยลดราคาขายขั้นต่ำสุดเท่ากับร้อยละ 12 ของราคาตลาด แล้วให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ปล่อยกู้แต่รัฐบาลค้ำประกันเต็มวงเงินสินเชื่อ

แนวทางที่สอง อุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มชนชั้นแซนด์วิช โดยสนับสนุนให้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยไม่จำกัดว่าซื้อจากโครงการแฟลตของรัฐหรือเอกชน ผู้มีสิทธิ์ขอสินเชื่อจากกองทุนอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยนี้ต้องมีคุณสมบัติตามกำหนด ซึ่งกองทุนนำเสนอสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ต่ำกว่าอัตราตลาดมาก เช่น ปี ค.ศ. 1988 กองทุนเสนอระยะเวลาปลอดดอกเบี้ยให้ หรือ ปีค.ศ. 1993 กองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 หรือเงินกู้ของอัตราดอกเบี้ยอย่างไรก็ตามรัฐสงวนไม่ปล่อยวงเงินสินเชื่อเต็มราคาที่อยู่อาศัยแต่ตั้งเพดานวงเงินสินเชื่อขั้นสูงไว้ เช่น ปีค.ศ.1993 กำหนดปล่อยสินเชื่ออุดหนุนวงเงินร้อยละ 25 ของราคาที่อยู่อาศัยของเอกชน นอกจากนั้นรัฐจัดตั้งกองทุนปล่อยสินเชื่อเพิ่มเติม สำหรับผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการจัดโซนนิ่งเมืองใหม่เพื่อนำไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งแบบเช่าและซื้อเป็นเจ้าของตามสะดวก

พร้อมกันนั้นรัฐบาลเข้ามาควบคุมการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยทั่วไปอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันภาวะฟองสบู่ และกำหนดวงเงินปล่อยกู้ต่อราคาบ้าน (loan to value) ไม่เกินร้อยละ 70 ทุกวงเงิน

ผลการดำเนินงานในส่วนนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในช่วงหลัง ประเด็นที่มักได้รับการยกขึ้นมาพูด คือ การวิพากษ์วิจารณ์จากสมาคมอสังหาริมทรัพย์เอกชนว่า รัฐบาลแสดงบทบาทกำกับการทำงานของกลไกราคาเพื่อป้องกันการเก็งกำไรเข้มงวดเกินไป จนกระทั่งมีผลบิดเบือนการทำงานของตลาดในระยะยาว ทั้งการบิดเบือนปริมาณอุปทานโดยรวมไม่ให้มีเสถียรภาพ ทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ในภาคเอกชนไม่มีเสถียรภาพ ต่อมารัฐบาลจึงมีการปรับทิศทางของนโยบายให้ลดผลกระทบที่มีต่อความเสถียรภาพในตลาดมากขึ้น เช่น ยืดหยุ่นการกำหนดเป้าหมายจำนวนผู้ที่ได้ลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในแต่ละปี โดยรัฐบาลไม่ลงมาแทรกแซงเร่งเร้าตลาดมากเกินไป หรือส่งเสริมให้การขายทอดตลาดห้องชุดในโครงการเคหะรัฐเป็นไปตามกลไกราคาในตลาดรองที่อยู่อาศัยมากขึ้น

นอกจากนั้นผลการสนับสนุนกระจายความเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัยมีผลให้ลักษณะการอาศัยอยู่ของครัวเรือนในฮ่องกงมีสัดส่วนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเองมากกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนทั้งหมด ปัญหาทรัพย์สินติดลบ* (Negative equity) ขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจเป็นสำคัญมากกว่าเป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสม และปัญหาค้างชำระในสินเชื่อที่อยู่อาศัยกลับไม่ใช่ปัญหาสำคัญ เนื่องจากคนฮ่องกงมีวินัยทางการเงินในการจ่ายคืนสินเชื่อที่อยู่อาศัยสูงมาก[75]

3.2 เกาหลีใต้

ตั้งแต่ ค.ศ.1945 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง เป็นจุดตั้งต้นสำคัญของยุคสมัยใหม่ของเกาหลีใต้ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และนำไปสู่การสะสมตัวของปัญหาที่อยู่อาศัย หลังสงครามโลกยุติ มีการแบ่งประเทศเกาหลีเป็นสองประเทศ คือ เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ ต่อมาในช่วงปีค.ศ. 1950s เมื่อสงครามเย็นประทุขึ้น ประเทศเกาหลีได้กลายเป็นหนึ่งในพื้นที่ตัวแทนของการสู้รบระหว่างมหาอำนาจสองขั้ว ผลจากสงครามนี้มีผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยอาทิ การทำลายที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลันไปถึงร้อยละ 20 ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด การอพยพย้ายถิ่นจากเกาหลีเหนือนับล้านคนเข้าสู่เขตเมืองใหญ่ของเกาหลีใต้

จากนั้น ปีค.ศ.1962 ประเทศเกาหลีใต้ตั้งต้นจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี (five-year economic development policy) ซึ่งได้เปิดประตูการพัฒนาประเทศด้วยการสร้างความทันสมัย นำไปสู่การผันทรัพยากรธรรมชาติไปเร่งรัดสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองทั้งภาคการค้าและอุตสาหกรรม[76] ซึ่งมีผลให้เกิดการอพยพภายในเกาหลีใต้อีกครั้ง โดยแรงงานจากชนบทหลั่งไหลเข้าเมืองจำนวนมากเข้าสู่ภาคการค้าและอุตสาหกรรม ปีค.ศ. 1960 ประชากรในพื้นที่เมืองมีจำนวนร้อยละ 39.1 ของประชากรทั้งหมด ปีค.ศ. 1980 มีจำนวนร้อยละ 68.7 ของประชากรทั้งหมด จนกระทั่งถึง ปีค.ศ. 1997 มีจำนวนร้อยละ 87.2 ของประชากรทั้งหมด นอกจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวจากครอบครัวขยายในระบบการผลิตแบบเกษตรมาเป็นครอบครัวเดี่ยว ซึ่งสังคมต้องการที่อยู่อาศัยในลักษณะที่มีจำนวนยูนิตย่อยมากขึ้นแต่มีพื้นที่ใช้สอยเล็กลงกว่าเดิม

ทั้งหมดนี้ทำให้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่ในเมืองที่มีสุขภาวะขยายใหญ่ขึ้นอย่างเงียบๆ อุปทานที่อยู่อาศัยที่มีจำนวนน้อยกว่าอุปสงค์ผลักให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นทั้งในส่วนการขายและการ

---

* ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จำนองประกันราคาตกต่ำกว่ายอดหนี้เงินกู้

75 กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล, "การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเงินที่อยู่อาศัยฮ่องกง," ใน **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, ฉันทนา ชานนท์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย, 2549), หน้า 109-110.

76 Cha Myung-Soo, The economic history of Korea [Online], EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples, March 16, 2008, Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/cha.korea [2008, December].

เช่า สืบเนื่องจากที่ผ่านมาอยู่อาศัยถูกบดบังจากประเด็นอื่นๆมาโดยตลอด เช่น รัฐให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศหรือการรักษาความมั่นคงภายในจากประเทศเกาหลีเหนือมากกว่ามิติของสวัสดิการสังคม หรือในมิติของการลงทุนธุรกิจ รัฐและเอกชนมองที่อยู่อาศัยเป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิตนักเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี ดังนั้นการลงทุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยในประเทศจึงไม่ได้รับความสนใจนัก

ทั้งนี้กว่าประเด็นที่อยู่อาศัยได้รับความสำคัญจากรัฐบาลก็เข้าช่วง ค.ศ.1980s และได้รับความสำคัญในฐานะหนึ่งในสวัสดิการสังคมที่รัฐพึงให้ความสนใจ อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทเศรษฐกิจเกาหลีใต้อยู่ในช่วงกำลังเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ขนาดของเศรษฐกิจในเมืองขยายตัว รัฐบาลไม่ได้มองว่าการทำงานของกลไกตลาดในการกระจายที่อยู่อาศัยในเมืองมีความบกพร่อง จนกระทั่งนำไปสู่การเกิดความไม่เที่ยงธรรมขึ้น ดังนั้นรัฐบาลไม่ได้กำหนดบทบาทตนเองต่อนโยบายที่อยู่อาศัยในฐานะผู้ผูกขาดความรับผิดชอบด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนตลอดกระบวนการ แต่เป็นลักษณะเป็นผู้ลงมาแทรกแซงเติมให้เฉพาะส่วนที่ขาดตกไป แล้วเปิดช่องทางให้กลไกตลาดขับเคลื่อนด้วยตัวเองต่อไป พร้อมกันนั้นรัฐบาลไม่ได้มีมาตรการพิเศษอุดหนุนที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างโดดเด่น แต่ให้อยู่ภายใต้การจัดสรรโดยกลไกตลาดโดยเพียงแทรกแซงส่วนที่ขาดตกไป ช่วงต้นปีค.ศ.1980s นี้ รัฐบาลลำดับสาเหตุของปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยในประเทศเป็นเรื่องของการเกิดความไม่สมดุลกันระหว่างความต้องการที่อยู่อาศัยที่พุ่งสูงกับอุปทานที่มีอยู่ ซึ่งความไม่สมดุลนี้เป็นตัวเปิดไปสู่ปัญหาอื่น ได้แก่ การเก็งกำไรในที่อยู่อาศัย ตามติดด้วยปัญหาการเข้าไม่ถึงที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะที่ดีของผู้มีรายได้น้อยในเมืองเนื่องจากราคาที่กระโดดสูงขึ้นมากเรื่อยๆ ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงเป็นลักษณะที่รัฐลงมาเพิ่มอุปทานส่วนขาดให้สมดุลกับความต้องการที่มีอยู่ แล้วยึดหลักว่าเมื่อมีอุปทานเพียงพอกับความต้องการแล้ว ทุกคนรวมถึงผู้มีรายได้น้อยก็สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมได้ด้วยการทำงานของกลไกตลาดนี้

การแบ่งสรรอำนาจดำเนินงานในนโยบายที่อยู่อาศัยมีลักษณะดังนี้ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย จัดงบประมาณสนับสนุนการทำงาน ควบคุมกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัย และขณะเดียวกันรัฐจัดทำเครื่องมือทางการเงินที่ช่วยเพิ่มสภาพคล่องในการดำเนินการให้ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นผู้ร่วมพิจารณาแผนการดำเนินโครงการในพื้นที่ ส่วนภาคเอกชนรัฐบาลใช้วิธีสร้างแรงจูงใจให้ลงมาลงทุนในที่อยู่อาศัยครอบคลุมถึงการจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อย นโยบายที่อยู่อาศัยที่สำคัญ[77]มีดังนี้

---

77 Lee Dong-Sung, “Korea,” in **Housing policy systems in South and East Asia**, eds. Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 104-126.

ก. การอุดหนุนเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัย

มีลักษณะการดำเนินการ คือ เริ่มแรกรัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการอำนวยความสะดวกในการจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยทั้งภาครัฐและเอกชนใน 2 ด้าน ได้แก่

<u>*ด้านแรก*</u> การวางแผนจัดสรรทรัพยากรจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย มีหน่วยงาน คือ *บรรษัทเคหะแห่งชาติเกาหลี* (Korea National Housing Corporation) รับผิดชอบการจัดทำโครงการเคหะรัฐทั้งเช่าและขาย ส่วนใหญ่จัดทำโครงการที่อยู่อาศัยขนาดกลางและเล็กเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย *บรรษัทที่ดินเกาหลี* (Korea Land Bank) ทำงานคู่กับรัฐบาลท้องถิ่นในด้านการจัดหา พัฒนา จัดสรรและเสนอขายที่ดินแก่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และ*สมาคมผู้ประกอบการที่อยู่อาศัย* (The System of Registered Building and the Home Builder Association) ทำหน้าที่จัดระเบียบผู้ประกอบการเอกชน มีการตั้งเกณฑ์รับรองความสามารถของผู้ประกอบการ

<u>*ด้านที่สอง*</u> ด้านการเงิน เป็นช่องทางช่วยระดมเงินทุนรวมถึงอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสินเชื่อทั้งผู้ประกอบการและผู้ซื้อที่อยู่อาศัย มีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 กลุ่ม ดังนี้ *กลุ่มแรก* มีธนาคารเคหะแห่งเกาหลี (The Korea Housing Bank) บริษัทการเงินผ่อนชำระที่อยู่อาศัย (Housing Installment Finance Companies) กองทุนค้ำประกันสินเชื่อการเงินที่อยู่อาศัยแห่งเกาหลี (Korea housing Finance Credit Guarantee Fund) ทำหน้าที่เสนอสินเชื่อระยะยาวแก่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้ซื้อที่อยู่อาศัยครอบคลุมทั้งผู้ซื้อที่อยู่อาศัยขนาดกลางและขนาดเล็ก

กลุ่มที่สอง มีสหกรณ์การเงินที่อยู่อาศัยเกาหลี (Korea Housing Financial Co-operative) และบริษัทค้ำประกันที่อยู่อาศัยแห่งเกาหลี (Korea Housing Guarantee Company) ทำหน้าที่ขยายช่องทางเข้าถึงเงินทุนให้มากขึ้น โดยเป็นผู้ให้การค้ำประกันโครงการ รวมถึงปล่อยกู้โดยตรงแก่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือค้ำประกันแก่ผู้ประกอบเมื่อกู้จากสถาบันการเงินอื่น อย่างไรก็ตามหลังวิกฤติการเงินปีค.ศ. 1997 สถาบันการเงินในกลุ่มนี้ประสบกับปัญหาการเงินอย่างมาก และปีค.ศ.1999 สถาบันการค้ำประกันเหล่านี้ได้ปิดตัวลง

การอุดหนุนเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัยมีสองลักษณะ ซึ่งครอบคลุมถึงอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ได้แก่

<u>*ลักษณะแรก*</u> รัฐบาลเป็นผู้เสนอโครงการเอง อาทิ ในปีค.ศ. 1988 รัฐบาลเสนอโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 2 ล้านยูนิต แต่การดำเนินงานกระจายอำนาจปฏิบัติการให้สามองค์กร ได้แก่ รัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น และเอกชน ดังนี้ รัฐบาลเป็นผู้จัดงบประมาณมาเป็นเงินทุนหรับการดำเนินโครงการ แล้วรัฐบาลและเอกชนเป็นผู้กำหนดกรอบการจัดสรรเงินทุนนี้ร่วมกัน โดยให้กองทุนที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (National Housing Fund) และธนาคารเคหะแห่งเกาหลีเป็นผู้ปฏิบัติการดูแลการจัดสรรเงินทุนแก่ภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนั้นรัฐบาลเป็นผู้จัดแบ่งที่ดินของรัฐเพื่อนำไปเป็นพื้นที่สร้างเมืองใหม่ 5 เมืองรองรับที่อยู่อาศัยใหม่ที่เกิดขึ้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับมอบหมายไป

ดำเนินการและพร้อมกันนั้นรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทร่วมพิจารณากับหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาที่ดินภายในพื้นที่

โครงการก่อสร้างนี้เสนอที่อยู่อาศัยกระจายทั่วทุกกลุ่มรายได้ กล่าวคือ ที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงไม่มีข้อจำกัดในจำนวนการผลิตไม่ว่าแบบขายและเช่าโดยให้ตลาดเป็นผู้กำหนด ส่วนกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางเสนอการเช่าที่อยู่อาศัยระยะยาว และ/หรือเสนอขายที่อยู่อาศัยขนาดเล็ก สำหรับผู้มีรายได้น้อยแบ่งเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยรัฐกำหนดพื้นที่ให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าต้นทุนต่ำ และกลุ่มแรงงานที่มีรายได้น้อยรัฐเสนอที่อยู่อาศัยขายและเช่าต้นทุนต่ำ

อย่างไรก็ตามสำหรับผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลมีส่วนลงมาจัดอุปทานที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำให้โดยตรงเป็นระยะๆ โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนแล้วมอบหมายให้บรรษัทเคหะแห่งชาติเกาหลีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเสนอทั้งรูปแบบเสนอขายและเช่า ในช่วงปีค.ศ.1962 ถึง 1998 ได้ก่อสร้างจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยขึ้นประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างทั้งหมดในช่วงเวลานั้น และการจัดสรรขายอุปทานราคาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อย คือ ผู้ที่ออมเงินรายเดือนกับบรรษัทเคหะแห่งชาติเกาหลีนานที่สุดก็จะได้สิทธิ์ซื้อก่อน

ลักษณะที่สอง รัฐบาลสร้างแรงจูงใจกระตุ้นให้เอกชนเป็นผู้เสนอและจัดทำโครงการเอง เช่น รัฐออกมาตรการเสนอสิทธิพิเศษด้านสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนในฐานะเป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการก่อสร้าง เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเร่งพัฒนาฝีมือ รวมถึงช่วยเสริมแรงจูงใจในการผลิตขึ้น

นอกจากนั้นในการจัดอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย รัฐมีส่วนสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมการจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วย กล่าวคือ ถ้าผู้ประกอบการขอซื้อที่ดินของรัฐไปลงทุนจัดทำโครงการเคหะขายหรือเช่าแก่ผู้มีรายได้น้อย รัฐจะเสนอขายราคาที่ดินในราคาทุนแทนราคาตลาด

ผลการดำเนินการในส่วนการอุดหนุนเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัย จากที่รัฐบาลทุ่มทุนเต็มที่ในการดำเนินโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 2 ล้านยูนิต ในปี ค.ศ.1988 ช่วยสร้างบรรยากาศในการลงทุนในที่อยู่อาศัยอย่างยิ่ง ทั้งรัฐบาลท้องถิ่นแสดงบทบาทแข็งขันในการอำนวยความสะดวกในการลงทุนที่อยู่อาศัยมากขึ้น และภาคเอกชนหันมาสนใจลงทุนในที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเช่นกัน นอกจากนั้นนับว่าช่วยแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยไปได้พอสมควร และมีผลกระทบลดการเก็งกำไรในที่อยู่ได้ด้วย อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้รัฐบาลมีมาตรการป้องกันการเก็งกำไรดำเนินการประกอบกันด้วย เช่น การเก็บภาษีกำไรจากทุน ซึ่งมาผ่อนคลายมาตรการภายหลังเพื่อกระตุ้นการลงทุนของเอกชน อย่างไรก็ตามการอุดหนุนเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัยของรัฐบาลกระทำไม่สม่ำเสมอ กลุ่มของผู้มีรายได้น้อยในเมืองยังประสบกับความขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะอยู่

เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 ผู้ที่มีรายได้น้อยจำนวนไม่น้อยกลับมาเลือกการเช่าอยู่มากกว่า นอกจากนั้นถึงแม้ได้รับการอุดหนุนสินเชื่อแล้วก็ตาม แต่ประเทศเกาหลีมีการกำหนดเงินดาวน์สูงมาก โดย loan to value ไม่เกินร้อยละ 60 ของทุกระดับวงเงินและการกู้เงินมีมาตรฐานเข้มงวดมาก ทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางรายยังคงไม่มีกำลังที่จะแบกรับต้นทุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยได้ นอกจากนั้นวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปทำให้การอพยพย้ายถิ่นไปมาถี่ขึ้น มีผลให้ประชากรมีแนวโน้มเลือกการเช่าแทนการซื้อที่อยู่อาศัยสูงขึ้นตามลำดับ ปีค.ศ. 1975 สัดส่วนการถือครองประเภทเช่าอยู่มีจำนวนร้อยละ 37 ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด ปีค.ศ.2000 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 46 ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด[78] ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.2002 ต่อไปอีก 10 ปี รัฐบาลมอบหมายให้บรรษัทเคหะแห่งชาติเกาหลีจะสร้างการเคหะเช่า ปีละ 80,000 หน่วย และให้องค์กรท้องถิ่นสร้าง 20,000 หน่วย อย่างไรก็ตามการอุดหนุนอุปทานผ่านจัดทำโครงการเคหะเช่าที่เสนอขึ้นมานี้ จากเดิมคิดค่าเช่าร้อยละ 25 ของราคาตลาดและให้เช่าถาวรเปลี่ยนมาเป็นร้อยละ 60-80 ของราคาตลาดแทน เนื่องจากแบบเก่ารัฐบาลเห็นว่ารับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาในระยะยาวไม่ไหว นอกจากนั้นการกำหนดราคาขึ้นกับรายได้ของผู้มีสิทธิ์เช่า และต้องผ่านการออมเงินล่วงหน้ากับบรรษัทเคหะแห่งชาติเกาหลีตาม ในระยะเวลาที่กำหนด (Housing Subscription Savings)

ข. การอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อ

รัฐบาลใช้เครื่องมือทางการเงินในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สามารถระดมเงินทุนจากตลาดการเงินได้สะดวกในหลายช่องทาง และมีต้นทุนต่ำ เพื่อสามารถนำมาจัดเป็นกองทุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย(National Housing Fund) ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำครอบคลุมถึงครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้ ซึ่งปล่อยกู้รายย่อย ได้แก่ เงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยรวมทั้งผู้ที่ทำงานในบริษัทต่างๆ เงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยหลังแรก เงินกู้ผ่อนชำระในการก่อสร้างเบื้องต้น (Pre-Construction Installments Loan) และเงินกู้เพื่อมัดจำค่าเช่า (Chonsei Loan)* อย่างไรก็ตามดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนนี้สามารถปรับได้ ทำให้กองทุนสามารถออกพันธบัตรระดมทุนได้ตามภาวะตลาดที่ดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงผันผวนได้เพื่อลดต้นทุนการระดมเงินมาจัดตั้งกองทุนจากงบประมาณและการออกลอตเตอรี่ลง

---

78 Ha Seong-Kyu, "The urban poor, rental accommodations, and housing policy in Korea," **Cities** 19, 3: 195-203.

* คือ ระบบการเช่าบ้าน โดยผู้เช่าจะจ่ายเงินก้อนจำนวนหนึ่งประมาณ ร้อยละ40-80 ของมูลค่าทรัพย์สินให้กับเจ้าบ้านก่อนการเข้าอยู่ และไม่ต้องจ่ายรายเดือนอีก ทำให้เจ้าบ้านได้รับเงินก้อน และสามารถนำไปลงทุนหาผลตอบแทนได้ แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า ซึ่งอาจจะเป็น 1-2 ปี เจ้าบ้านต้องคืนเงินก้อนให้กับผู้เช่าทั้งจำนวน หากเจ้าของผิดสัญญาไม่คืนเงินให้กับผู้เช่า กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เช่าครอบครองบ้านได้จนกว่าเจ้าของบ้านจะคืนเงินให้ผู้เช่า เท่ากับว่าเงินก้อนที่ผู้เช่าจ่ายไปให้เจ้าของได้รับการคุ้มครองให้มีมูลค่าเทียบเท่ามูลค่าของทรัพย์สินที่เช่า ในที่นี้ คือ บ้านที่ผู้เช่าไปเช่าอยู่ –ในปี ค.ศ. 2000 มีผู้คนใช้ระบบ Chonsei ร้อยละ 28 ของครัวเรือนทั้งหมด

ช่องทางระดมเงินทุนที่สำคัญ ได้แก่ การรับเงินจัดสรรจากงบประมาณรัฐบาล พันธบัตรโครงการเคหะแห่งชาติ การจัดทำฉลากกินแบ่งที่อยู่อาศัย การออกพันธบัตรของกองทุนที่อยู่อาศัยแห่งชาติ และกู้ยืมจากต่างประเทศ ภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปีค.ศ. 1997 รัฐบาลเพิ่มช่องทางระดมเงินทุนผ่านหลักทรัพย์ที่มีจำนองเป็นประกัน(Mortgage-Backed Securities) เพื่อหวังให้สามารถระดมเงินทุนเป็นวงกว้างมากขึ้นทั้งจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ รวมถึงคาดหวังให้กองทุนสินเชื่อมีเงินทุนหมุนเวียนไหลไปสู่ตลาดรองสินเชื่อเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนั้นรัฐบาลสนับสนุนให้ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยออมเงินเพื่อที่อยู่อาศัยด้วยการสร้างแรงจูงใจให้สิทธิประโยชน์ในการรับการจัดสรรที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ตามลำดับระยะเวลาที่มีการออมเงิน

ผลการดำเนินการในส่วนการอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อ กองทุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐบาลสามารถระดมทุนแล้วปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยได้ถึงร้อยละ 85 ของสินเชื่อที่อยู่อาศัยทั้งหมด และส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่อยู่อาศัยใหม่ และในปีค.ศ.1998 รัฐบาลแปรรูปธนาคารเคหะแห่งเกาหลี ซึ่งช่วยกระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามาร่วมปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยมากขึ้น

นอกจากนั้นบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Korea Mortgage Corporation: KoMoCo) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งถือหุ้นโดยเอกชนทั้งหมดไม่ประสบความสำเร็จและถูกยุบแล้ว ในปีค.ศ. 2002 รัฐจัดตั้งบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย(Korea Housing Finance Corporation: KHFC) ถือหุ้นโดยรัฐร้อยละ 100 แทน แล้วออกหลักทรัพย์ที่มีจำนองเป็นประกันเพื่อช่วยในการขยายตลาดระดมทุนแต่ปรากฏว่ากระทำไม่ได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากประเทศเกาหลีมีขนาดตลาดตราสารหนี้ปานกลาง ธนาคารมีสภาพคล่องและแข่งขันสูง รวมถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้คงที่ของตราหนี้ประเภทนี้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยลอยตัวร้อยละ 1 ไม่สามารถแข่งขันในตลาดการเงินได้ดี เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยผันผวนเกินไป เช่น ปี ค.ศ.2005 อัตราดอกเบี้ยลอยตัวลดต่ำลงมากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้คงที่เฉลี่ยแล้วสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเกินร้อยละ 1 ทำให้เสียลูกค้าไปเป็นจำนวนมาก[79]

3.3 อังกฤษ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลในประเด็นที่อยู่อาศัยของอังกฤษนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปลายทศวรรษปี ค.ศ.1930 – 1945) จนกระทั่งถึงปัจจุบัน พบว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่รัฐบาลมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงมุมมองต่อประเด็นที่อยู่อาศัยในหลายช่วงเวลา ซึ่งมี

---

[79] กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล, "การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเงินที่อยู่อาศัยเกาหลีใต้," ใน **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, ฉันทนา ชานนท์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย, 2549), หน้า 116-121.

ผลให้เกิดการปรับบทบาท ยกหรือลดระดับความสำคัญของสถาบันต่างๆอย่างเด่นชัดในแต่ละช่วงเวลา อันได้แก่ รัฐบาล องค์กรท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และสมาคมที่อยู่อาศัย โดยแบ่งได้เป็น 3 ช่วงหลักๆ: (1) ช่วงแรก นับตั้งแต่หลังสงครามโลกค.ศ. 1945 ถึง ค.ศ.1979 รัฐบาลทยอยปรับบทบาทจากรัฐสวัสดิการที่ประกันการมีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนเต็มตัวมาเป็นกระจายบทบาทให้กับภาคเอกชนและกลไกตลาดในการขับเคลื่อนมากขึ้น (2) ช่วงที่สอง ค.ศ.1979 ถึง 1997 รัฐบาลถ่ายโอนให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้รับภาระการดูแลจัดการที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยรัฐบาลแปรรูปโครงการเคหะรัฐให้เช่าแก่ผู้เช่าเดิมและองค์กรเอกชนรับซื้อต่อ อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงมีบทบาทเข้ามาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยตามความเหมาะสม และ (3) ช่วงที่สาม ค.ศ. 1997 ถึง ปัจจุบัน รัฐบาลปรับบทบาทของตัวเองในที่อยู่อาศัยต่อไปอีกครั้ง รัฐบาลยกตัวเองในฐานะผู้วางนโยบายที่มองที่อยู่อาศัยในฐานะการสร้างชุมชนน่าอยู่

<u>ช่วงแรก</u> นับตั้งแต่หลังสงครามโลกค.ศ. 1945 ถึง 1979 รัฐบาลตั้งต้นปรับบทบาทจากรัฐสวัสดิการที่ประกันการมีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนเต็มตัวมาเป็นกระจายบทบาทให้กับภาคเอกชนใช้กลไกตลาดขับเคลื่อนมากขึ้น อาทิ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมที่อยู่อาศัย

จากเดิมเมื่อจบสงครามโลกไม่นานค.ศ. 1945-1951 รัฐบาลกำหนดที่อยู่อาศัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดรัฐสวัสดิการ สืบเนื่องจากอยู่ในบริบทประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงบทบาทเป็นหัวเรือใหญ่ในการฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม การลงทุนจัดโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้รับความสำคัญ และประกอบกับที่อยู่อาศัยจำนวนมากกว่า 4 ล้านแห่งถูกทำลายลงก่อนหน้านั้น

โดยการเสนอนโยบายที่อยู่อาศัยที่สำคัญ คือ รัฐบาลเสนอการอุดหนุนอุปทานที่อยู่อาศัยด้วยการลงมาจัดโครงการเคหะเช่าที่มีการอุดหนุนค่าเช่าอย่างกว้างขวางจนกระทั่งปลาย 1960s โครงการเคหะรัฐให้เช่ามีจำนวนเกือบถึงหนึ่งในสามของที่อยู่อาศัยทั้งหมด โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนเงินงบประมาณก่อสร้างเต็มตัว และมอบหมายให้องค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารโครงการเคหะรัฐต่อไป โดยองค์กรท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีบทบาททั้งการวางแผนจัดทำโครงการเคหะรัฐและบริหารการเงินของโครงการของตนเอง ในขณะเดียวกันรัฐบาลยังคงจำกัดบทบาทของสถาบันอื่นๆในที่อยู่อาศัยต่อเนื่องจากช่วงก่อนหน้านี้ เช่น ไม่อนุญาตให้ธุรกิจเอกชนจับจองพัฒนาพื้นที่เพื่อแสวงหากำไรอย่างอิสระ หรือไม่กระจายภาระให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเติบโตขึ้นในการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย

ผลที่เกิดขึ้น คือ ช่วยลดภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยในแง่ปริมาณได้ แต่สถานการณ์ตอนนี้รัฐบาลอยู่ในภาวะฐานะทางการคลังของประเทศขาดเสถียรภาพ สืบเนื่องจากเศรษฐกิจของอังกฤษซึมเซาอย่างต่อเนื่องผลจากความสูญเสียทรัพยากรไปกับสงครามโลก ฉะนั้นการจัดรัฐสวัสดิการภายใต้แนวคิดแบบการโอนกิจการเป็นของรัฐ (nationalization) ถูกตั้งคำถามถึงความเหมาะสมมาก

ขึ้น[80] รัฐบาลเริ่มมีทิศทางอุดหนุนโครงการเคหะรัฐให้เช่าเปลี่ยนไป และเห็นว่าที่อยู่อาศัยยังไม่ใช่ประเด็นอ่อนไหวลำดับต้นๆหรือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้สร้างความเสมอภาคกันที่รัฐต้องควบคุมการจัดสรรทรัพยากรอย่างใกล้ชิด โดยรัฐลดจ่ายเงินอุดหนุนลงพยายามผลักภาระทางการเงินของโครงการเคหะให้กับองค์กรท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งรายได้จากค่าเช่าที่ถูกควบคุมต่ำกว่าราคาตลาด กับภาระค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการไม่สมดุลกัน โครงการเคหะรัฐในความดูแลขององค์กรท้องถิ่นแต่ละแห่งเสมือนถูกลอยแพกับการขาดทุนทางบัญชี และต้องดิ้นรนแสวงหารายได้มาชดเชยอย่างตัวใครตัวมันไร้ทิศทางกำกับ ทั้งการขึ้นค่าเช่าบางส่วน และรีบเทขายที่อยู่อาศัยให้กับผู้เช่าเดิมตามจังหวะนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของรัฐที่กำลังเกิดขึ้นและบริบทของระดับอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงิน

รัฐบาลหาทางออกจากความลักลั่นนี้ด้วยการปรับบทบาทโดยการยกหรือลดระดับความสำคัญของสถาบันต่างๆ เช่น ภาครัฐ บริษัทเอกชน สมาคมที่อยู่อาศัย ไหลไปตามจังหวะสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แบ่งอธิบายบทบาทของสถาบันต่างๆใน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านอุปทาน และอุปสงค์ของที่อยู่อาศัย ดังนี้

ก. ด้านอุปทานที่อยู่อาศัย รัฐบาลเริ่มเล็งผ่อนปรนกฎเกณฑ์และสร้างสภาพแวดล้อมอำนวยให้ธุรกิจเอกชน และสมาคมที่อยู่อาศัยเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดอุปทานแทน รวมถึงปล่อยให้การจัดสรรที่อยู่อาศัยเป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น โดยมีนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

(1) การผ่อนปรนกฎระเบียบกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การดำเนินนโยบายส่วนนี้ของรัฐบาลเป็นลักษณะสร้างแรงจูงใจแก่ภาคเอกชนพร้อมกับสร้างบริบทแวดล้อมให้ตลาดขยายตัวอย่างสะดวกแต่ไม่แทรกแซงโดยตรง รัฐบาลเริ่มต้นผ่อนคลายควบคุมค่าเช่าลงเป็นอันดับแรกเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เอกชนหันมาสนใจลงทุนที่อยู่อาศัยให้เช่าที่มีคุณภาพป้อนสู่ตลาดมากขึ้น ผลปรากฏคือ ค่าเช่าที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นทันทีอย่างไร้ระเบียบหรือไม่มีกฎเกณฑ์ประเมินค่าเช่าชัดเจนทั้งในส่วนการเคหะของรัฐและเอกชน และครัวเรือนบางส่วนที่มีกำลังซื้อเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาสนใจลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแทนการเช่ามากขึ้น ฉะนั้นการสนับสนุนก้าวต่อไปของรัฐจึงเป็นกระตุ้นการขยายตัวของตลาดซื้อขายที่อยู่อาศัยแทน รัฐบาลเน้นสร้างบริบทแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์เติบโตมากขึ้น อาทิ

ด้านเครื่องมือทางการเงิน รัฐบาลปฏิรูปการเช่าซื้อ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์สินเชื่อบ้านอย่างหลากหลาย

---

80 Massimo Florio, **The great divestiture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997** (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2004), pp. 24-30.

ด้านความสะดวกในการซื้อขาย รัฐบาลได้ปรับปรุงขั้นตอนการโอน พร้อมกับปล่อยให้ราคาที่อยู่อาศัยเคลื่อนไหวลอยตัวตามกลไกตลาดมากขึ้น[81]

ด้านการลงทุนของบริษัทเอกชน รัฐบาลถอนตัวให้เอกชนเป็นผู้ยื่นขอดำเนินการพัฒนาหรือปรับปรุงทำเลที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง ในปีค.ศ.1969 รัฐบาลเพิ่มระดับเงินโอนช่วยเหลือการปรับปรุงที่อยู่อาศัยแทน พร้อมกับทยอยเลือกโซนอนุญาตให้เอกชนเข้าไปปรับปรุงเป็นโซนๆ

ในส่วนนี้เป็นตัวเปิดที่สำคัญให้ภาคเอกชนอาศัยจังหวะการถอนตัวของรัฐดังกล่าวสร้างลู่ทางการเติบโตในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายใหญ่ขึ้น การยื่นขอปรับปรุงที่อยู่อาศัยของเจ้าที่ดินเอกชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นชุมทางสัญจรกลับกลายเป็นการลงทุนเพื่อยกระดับมูลค่าสิ่งก่อสร้างแล้วมุ่งเจาะตลาดระดับสูงขึ้นแทน นักลงทุนจับจ้องพื้นที่นี้ในฐานะเป็นทำเลทองในอนาคต มีหลายรายลงมากว้านซื้อที่ดินจากรายย่อย ทำให้โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นใหม่มีการแตกแขนงออกไปอย่างหลากหลายนอกเหนือจากเป็นที่พักอาศัย ทั้งเป็นสำนักงานให้เช่า โรงแรม พร้อมกับราคาที่ดินในย่านแถบนั้นไต่ระดับจนสูงลิบลิ่ว

ผลปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการบูมของธุรกิจในที่อยู่อาศัยกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มที่แต่เดิมพอมีกำลังซื้ออยู่บ้างให้สามารถถือจังหวะนี้คว้าโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ส่วนผู้ที่จัดได้ว่าเสียผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่มีรายได้น้อยที่ยังคงไม่สามารถเข้าถึงโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย และขณะเดียวกับต้องมาแบกรับค่าครองชีพในที่อยู่อาศัยที่ปรับตัวสูงขึ้นตามภาวะตึงตัวในปัจจัยการผลิต รวมถึงมีบางส่วนถูกนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แย่งชิงย่านที่อยู่อาศัยเดิม จนกระทั่งในปีค.ศ.1975 กรมสิ่งแวดล้อมทำการสำรวจพบว่า จำนวนครัวเรือนร้อยละ 60 ของครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แถบนี้เดิมเคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งที่อยู่อาศัยใหม่ ส่วนกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อยหรือปานกลางเดิมที่ยังคงมีความจำเป็นต้องอาศัยในทำเลแถบนี้ก็ประสบกับภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยฉับพลัน รอคอยให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือในฐานะคนไร้บ้านต่อไป[82]

(2) การส่งเสริมสมาคมที่อยู่อาศัยจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อย

จากปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยประทุรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือ นอกเหนือจากผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนเก่าที่ถูกเบียดขับออกจากย่านที่อยู่อาศัยเดิมหลังจากภาคธุรกิจเข้ามาสอดแทรกลงทุนอสังหาริมทรัพย์ในทำเลแถบนั้นแล้ว ยังมีสถานการณ์หลั่งไหลเข้าเมืองของแรงงานอพยพต่างชาติจากสงครามเย็นจำนวนมาก ทั้งนี้สังคมอังกฤษยอมรับถึงปัญหานี้ * และกระ

---

81 David Mullins, Alan Murie et al., **Housing policy in the UK**, pp. 30-32, 160.

82 Paul Balchin, **Housing policy An introduction**, pp. 32, 35-36, 38, 66-67, 103.

* การจัดทำสื่อเผยแพร่มีส่วนสำคัญ ตัวอย่างเช่น การเผยแพร่สารคดี "Cathy Come Home" ของ BBC ช่วงก่อนคริสมาสต์ ปีค.ศ. 1966 ถ่ายทอดเรื่องราวความยากลำบากของครอบครัวเล็กๆที่ตกอยู่ในชะตากรรมเป็นคนไร้บ้านสร้างความสะเทือนใจให้กับผู้ชมวงกว้าง แล้วมีผลให้ยอดเงินบริจาคแก่องค์กรการกุศลเพื่อที่อยู่อาศัยพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (Malpass, 2000: 144-145)

ตือรือล้นเพิ่มบทบาทแก่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีพันธกิจช่วยเหลือที่อยู่อาศัยแก่คนยากจนในเมืองมากขึ้น ทั้งประชาชนบริจาคเงินช่วยเหลือจำนวนมาก โดยองค์กรเหล่านี้ต้องมาจดทะเบียนดำเนินการในนามของสมาคมที่อยู่อาศัย (Housing Associations)

ส่วนรัฐบาลเองก็เช่นกันเล็งโอกาสที่จะสนับสนุนให้องค์กรเหล่านี้ในฐานะผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยที่มีศักยภาพแก่ผู้มีรายได้น้อยรวมถึงกลุ่มเปราะบาง** กล่าวคือ รัฐบาลลดบทบาทการเป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยลง อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงเข้ามาก่อสร้างโครงการเคหะรัฐให้เช่าใหม่จำนวนมากเฉพาะช่วงที่เป็นเศรษฐกิจหดตัว*** และขณะเดียวกันรัฐบาลเพิ่มบทบาทสมาคมที่อยู่อาศัยให้เข้ามาทำหน้าที่จัดโครงการเคหะสังคม (social housing) แทนตนมากขึ้น

การสนับสนุนของรัฐบาลเป็นลักษณะใช้วิธีปรับกฎระเบียบสร้างสภาพแวดล้อมให้ภาคเอกชนทำงานและไม่เข้ามาแทรกแซงการทำงานโดยตรง ดังนี้

ด้านเครื่องมือระดมเงินทุนที่คล่องตัว รัฐบาลอนุญาตให้จัดตั้งสหกรณ์ที่อยู่อาศัย (Housing Corporation) เป็นอีกองค์กรหนึ่งแยกตัวออกจากสมาคมที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงินที่ช่วยระดมทุนและหมุนเวียนเงินทุนได้อย่างคล่องตัว และรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยให้กับสหกรณ์ที่อยู่อาศัยระดับหนึ่ง โดยสหกรณ์นี้มีหน้าที่ปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่สมาคมที่อยู่อาศัยในการก่อสร้างโครงการเคหะเช่าราคาทุนแก่ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงปล่อยสินเชื่อให้กับผู้รายได้น้อยเพื่อซื้อสิทธิ์เป็นเจ้าของห้องชุดได้

นอกจากนั้นรัฐบาลมีการจ่ายเงินงบประมาณเพื่อช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินแก่สมาคมที่อยู่อาศัย เช่น สมาคมที่อยู่อาศัยที่รับผู้ที่มาแขวนชื่อรอรับการจัดสรรที่อยู่อาศัยขององค์กรท้องถิ่นไปดูแลต่อ รัฐบาลจะให้องค์กรท้องถิ่นปล่อยเงินกู้แก่สมาคมที่อยู่อาศัยนั้นร้อยละ 100 ของต้นทุนการก่อสร้างโครงการเคหะสังคมทั้งหมด หรือองค์กรท้องถิ่นจะช่วยสมาคมที่อยู่อาศัยจ่ายคืนเงินกู้สหกรณ์ที่อยู่อาศัยร้อยละ20 ถึง 25 ของเงินกู้ทั้งหมดพร้อมกับให้ความสะดวกด้านที่ดินกรณีที่จำเป็น

การสนับสนุนทางการเงินของรัฐอย่างจริงจังมีผลพลอยได้ให้นักลงทุนจำนวนมากขึ้นสนใจเข้ามาลงทุนทางการเงินผ่านการจัดตั้งบริษัทการเงินในสหกรณ์ที่อยู่อาศัยอีกรูปแบบหนึ่งขึ้นมาโดยรัฐบาลกำหนดให้สมาคมที่อยู่อาศัยกลางแห่งชาติ (National Federation of Housing

---

** เช่น คนชรา คนไร้บ้าน

*** เช่น ปีค.ศ.1974 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจจากราคาน้ำมัน รัฐบาลกลับเข้ามาลงทุนในที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นทดแทนภาคเอกชนที่ชะงักงันเพื่อพยุงไม่ให้เกิดการหดตัวในที่อยู่อาศัยอย่างรุนแรง

Association) เข้ามาถือหุ้นร้อยละ60[*] ถือว่าเป็นอีกช่องทางในการระดมเงินทุนเพื่อปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับสมาคมที่อยู่อาศัยใช้ในการก่อสร้างโครงการเคหะเช่าราคาเท่าทุน

ด้านขยายขอบข่ายอำนาจการดำเนินงานเข้ามาแทนที่รัฐบาลมากขึ้น รัฐจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนให้สมาคมที่อยู่อาศัยรับช่วงดูแลโครงการเคหะรัฐและดำเนินการปรับปรุงที่อยู่อาศัยแทนรัฐดำเนินการเองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ[83]

ด้านการบริหารภายในสมาคมที่อยู่อาศัย รัฐบาลปล่อยสมาคมที่อยู่อาศัยบริหารงานอย่างอิสระ แต่กำหนดให้สหกรณ์ที่อยู่อาศัยที่ปล่อยสินเชื่อแก่สมาคมที่อยู่อาศัยนั้นเป็นผู้ตรวจสอบการทำงาน

ผลปรากฏว่า ในภาพรวมสมาคมที่อยู่อาศัยสามารถเพิ่มการจัดบริการที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว[**] อย่างไรก็ตามมีการอภิปรายว่า ลักษณะการดำเนินการของสมาคมที่อยู่อาศัยมีความคล่องตัวและเข้าถึงความต้องการของพื้นที่อย่างตรงจุด แต่ในอีกด้านหนึ่งสมาคมที่อยู่อาศัยแต่ละสมาคมมีขนาดเล็กและทำงานเป็นอิสระต่อกันทำให้ขาดโอกาสที่จะจัดสรรที่อยู่อาศัยอย่างประหยัดต่อขนาดและสมาคมที่อยู่อาศัยมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบผลประกอบการทางการเงินด้วยตนเอง ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการเคหะรัฐแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่เก็บค่าเช่าแพงกว่าและมาตรฐานของที่อยู่ต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ เช่น มีพื้นที่ใช้สอยน้อยกว่า[84] รวมถึงการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยขึ้นกับการวินิจฉัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่สูงกว่าโครงการเคหะรัฐ

ข. ด้านอุปสงค์ที่อยู่อาศัย รัฐบาลถือเป็นธุระในการช่วยอุดหนุนด้านอุปสงค์ ทั้งในแง่เป็นหน้าที่ของรัฐพึงให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนบางส่วน และเล็งผลพลอยได้ด้านการกระตุ้นการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่จัดอุดหนุนแก่บุคคลทั่วไป โดยมีนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

---

[*] ในช่วงปีค.ศ.1975-1976 สหกรณ์ที่อยู่อาศัยและองค์กรรัฐท้องถิ่นปล่อยกู้ให้สมาคมที่อยู่อาศัยในสัดส่วนเท่าๆกัน ต่อมาปีค.ศ.1978-1979 สหกรณ์ที่อยู่อาศัยปล่อยกู้เป็นจำนวนสองในสามของเงินทุนที่ปล่อยกู้ให้กับสมาคมที่อยุ่อาศัยทั้งหมด (Malpass, 2000: 144-168)

83 Peter Malpass, **Housing associations and housing policy**, pp. 134-138, 144, 146.

David Mullins, Alan Murie et al., **Housing policy in the UK**, pp. 33, 183.

and Paul Balchin, **Housing policy An introduction**, pp. 142-143.

[**] ในปีค.ศ.1969 สมาคมที่อยู่อาศัยจัดบริการที่อยู่อาศัยจำนวน 9,798 หลัง ต่อมาปีค.ศ.1979 จัดบริการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นภายในปีนั้น37,932 หลัง และปีค.ศ.1981 สมาคมที่อยู่อาศัยจัดบริการที่อยู่อาศัยคิดเป็นร้อยละ 2.2 ของปริมาณทั้งหมด (Malpass, 2000: 151, 169; Mullins, Murie et al.: 49)

84 Peter Malpass, **Housing associations and housing policy**, p. 145.

(1) การอุดหนุนอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัยแก่บุคคลทั่วไป

รัฐบาลใช้วิธีอุดหนุนผ่านการให้นำค่าใช้จ่ายส่วนดอกเบี้ยจำนองมาลดหย่อนภาษีตามเพดานที่กำหนด ซึ่งมีผลกระตุ้นสำคัญให้เกิดอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น และในส่วนโครงการเคหะรัฐ รัฐบาลช่วยอุดหนุนราคาห้องชุดช่วงนี้โดยให้ส่วนลดสูงสุดถึงร้อยละ 30 จากราคาตลาด ซึ่งช่วยกระจายการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น

(2) การอุดหนุนอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย

รัฐบาลอุดหนุนทั้งในส่วนเช่าและซื้อที่อยู่อาศัย รัฐบาลอุดหนุนค่าเช่าผ่านการจัดทำโครงการเคหะรัฐให้เช่าที่มีส่วนลดค่าเช่าต่ำกว่าราคาตลาด และช่วยสนับสนุนสมาคมที่อยู่อาศัยจัดทำโครงการเคหะสังคมให้เช่าราคาทุน

ส่วนการซื้อห้องชุดจากโครงการเคหะรัฐหรือโครงการเคหะสังคมจากสมาคมที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลช่วยอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยและผ่อนผันให้มีเงื่อนไขการผ่อนชำระในระยะยาวเมื่อขอสินเชื่อผ่านสหกรณ์ที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เกิดประโยชน์ทั้งทางตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงมีผลพลอยได้ให้สหกรณ์ที่อยู่อาศัยดูมีหลักประกันทางการเงินจากรัฐบาล ซึ่งช่วยดึงดูดนักลงทุนให้สนใจกระจายการลงทุนในสหกรณ์มากขึ้น

ช่วงที่สอง ค.ศ.1979 ถึง 1997 เมื่อรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมชนะการเลือกตั้งประกาศถ่ายโอนให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้รับภาระการดูแลจัดการที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยรัฐบาลแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) โครงการเคหะรัฐให้เช่าแก่ผู้เช่าเดิมและองค์กรเอกชนรับซื้อต่อ อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงมีบทบาทเข้ามาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยตามความเหมาะสม

ในช่วงนี้รัฐบาลเดินหน้าให้บทบาทสถาบันต่างๆทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มตัวหลังจากได้วางพื้นฐานปรับบทบาทใหม่และเตรียมความพร้อมในช่วงก่อนหน้าดังกล่าวไปแล้ว แบ่งอธิบายบทบาทของสถาบันต่างๆใน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านอุปทานและอุปสงค์ของที่อยู่อาศัย ดังนี้

ก. ด้านอุปทานที่อยู่อาศัย บทบาทของสถาบันต่างๆเป็น ดังนี้ *สถาบันแรก รัฐบาล* ลดบทบาทการเป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน รวมถึงสละการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ควบคุมการจัดสรรแก่ประชาชนตลอดกระบวนการ โดยรัฐบาลแปรรูปโครงการเคหะรัฐให้เช่าขายให้แก่ผู้เช่าเดิม เจ้าที่ดินเอกชน และสมาคมที่อยู่อาศัย *สถาบันที่สอง บริษัทเอกชน* ขึ้นมามีบทบาทเป็นผู้จัดหาอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนทั่วไป โดยส่วนใหญ่แล้วลงทุนเป็นโครงการขายที่อยู่อาศัยมากกว่าให้เช่า *สถาบันที่สาม สมาคมที่อยู่อาศัย* ขึ้นมามีบทบาทจัดหาอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย จัดโครงการเคหะสังคมมีทั้งให้เช่าราคาทุน กับขายสิทธิ์การเป็นเจ้าของร่วมให้ผู้มีรายได้น้อยตามความเหมาะสม และ *สถาบันที่สี่ องค์กรท้องถิ่น* ถูกลดบทบาทในที่อยู่อาศัยลงโดยปริยายเมื่อไม่ต้องรับภาระบริหารจัดการโครงการเคหะรัฐให้เช่าในท้องถิ่นของตน แต่ดำรงบทบาท

เป็นองค์กรประสานงานกลางที่สำรวจความต้องการและตรวจตราความเรียบร้อยของที่อยู่อาศัยในพื้นที่แทน นโยบายที่อยู่อาศัยที่สำคัญ ได้แก่

(1) กระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

รัฐบาลให้ความสนับสนุนทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ที่อยู่อาศัย ดังนี้ *ด้านอุปทาน* จากเดิมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของโครงการเคหะรัฐให้เช่าจำนวนมากถึงหนึ่งในสาม รัฐบาลเสนอขายออกสู่ตลาดรวดเดียวแก่ผู้เช่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย รวมถึงเสนอขายเหมาแก่เจ้าที่ดินเอกชน และสมาคมที่อยู่อาศัยรับช่วงไปดูแลต่อ อย่างไรก็ตามสำหรับการประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐบาลไม่ได้เข้ามาควบคุมปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดการซื้อขาย และตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัย

ส่วน *ด้านอุปสงค์* รัฐบาลดำเนินการต่อจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ ใช้มาตรการอุดหนุนผ่านการให้นำค่าใช้จ่ายส่วนดอกเบี้ยจำนองมาลดหย่อนภาษีตามเพดานที่กำหนด ซึ่งมีการปรับระดับเพดานสูงขึ้นเป็นระยะๆตามความเหมาะสม และในส่วนโครงการเคหะรัฐนั้นรัฐบาลอุดหนุนราคาห้องชุดเพิ่มขึ้นโดยให้ส่วนลดสูงสุดถึงร้อยละ 70 จากราคาตลาด อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยด้วยการอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยให้ ยกเว้นแต่เป็นผู้มีรายได้น้อยตามเกณฑ์ที่ขอสินเชื่อจากสหกรณ์ที่อยู่อาศัยเพื่อขอซื้อสิทธิ์เป็นเจ้าของร่วมในโครงการเคหะรัฐหรือโครงการเคหะสังคมถึงจะได้รับการอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขการผ่อนชำระเป็นพิเศษ

ผล คือ ประชากรทั้งที่มีรายได้สูงและปานกลางครอบคลุมถึงผู้มีรายได้น้อยระดับหนึ่งเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งรวมแล้วมีประมาณร้อยละ 70 ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด อย่างไรก็ตามในอีกแง่หนึ่งค่าใช้จ่ายการบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยรวมถึงความเสี่ยงในผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้กลายเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือครองเต็มตัว โดยรัฐบาลไม่ต้องเข้ามาแบกรับในฐานะเจ้าของโครงการเคหะให้เช่า

(2) ด้านการจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อย การจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อยยังคงมีทิศทางไม่ต่างจากช่วงก่อนหน้าทั้งรัฐบาลและสมาคมที่อยู่อาศัย กล่าวคือ รัฐบาลมีโครงการเคหะรัฐให้เช่าราคาอุดหนุนบางส่วนที่ยังไม่ได้ปล่อยขาย และรัฐขยายอำนาจให้สมาคมที่อยู่อาศัยขึ้นมาจัดโครงการเคหะสังคมทั้งเช่าราคาทุน และขายสิทธิ์เป็นเจ้าของร่วมแก่ผู้มีรายได้น้อยเต็มตัวแทนตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานกับสมาคมที่อยู่อาศัยในพื้นที่โดยตรงในการจัดอุปทานแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ขาดแคลนทั้งรูปแบบเช่าและขายสิทธิ์เป็นเจ้าของร่วม นอกจากนั้นรัฐบาลอนุญาตให้สหกรณ์ที่อยู่อาศัยสามารถระดมเงินทุนป้อนแก่สมาคมที่อยู่อาศัยได้อย่างเป็นหลักแหล่ง ซึ่งแบ่งเป็น 3 แหล่งเงินทุนที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาล นักลงทุนเอกชน และองค์กรที่เน้นสนับสนุนการทำประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่แสวงหากำไร

ผล คือ โครงการเคหะสังคมของสมาคมที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ส่วนโครงการเคหะรัฐให้เช่ามีสัดส่วนลดลงในแต่ละปี อย่างไรก็ตามการอภิปรายผลดำเนินงานของสมาคมที่อยู่อาศัยยังมีจุดอ่อนบางส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการเคหะรัฐดังกล่าวถึงในช่วงแรก (ค.ศ.1945-1979) ซึ่งต้องประยุกต์ปรับตัวกันต่อไป

ข. ด้านอุปสงค์ที่อยู่อาศัย รัฐบาลมีบทบาทเป็นธุระในการช่วยอุดหนุนด้านอุปสงค์อยู่เช่นเดิม และมีนโยบายดังที่กล่าวถึงแล้วในส่วน “นโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย” รวมถึงการอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยเมื่อขอสินเชื่อผ่านสหกรณ์ที่อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตามมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนการอุดหนุนอุปสงค์ในส่วนเช่า สืบเนื่องจากรัฐบาลผ่อนปรนการควบคุมค่าเช่าปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด มีผลให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนมีปัญหาในการแบกรับค่าเช่าที่เพิ่มสูงขึ้นตามราคาตลาด ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดเงินช่วยเหลือ (Housing Benefit) ส่วนขาดแก่ผู้มีรายได้น้อยตามเกณฑ์ครอบคลุมการเช่าอยู่ทั้งหมด

ผล คือ ถึงแม้บางช่วงที่ตลาดที่อยู่อาศัยบูมทำให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐส่วนนี้สูงขึ้น แต่มีประโยชน์ในแง่มีความยืดหยุ่นสูงกว่ารัฐออกมาจัดโครงการเคหะรัฐให้เช่าราคาอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยด้วยตนเอง และผู้มีรายได้น้อยก็สามารถเลือกที่อยู่อาศัยด้วยตนเองมากขึ้น นอกจากนั้นแล้วสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของสมาคมที่อยู่อาศัย เนื่องจากถ้าต้นทุนการดำเนินงานของโครงการเคหะสังคมสูงขึ้นตามภาวะตึงตัวของปัจจัยการผลิต รัฐบาลสามารถยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้ทันที โดยไม่ต้องให้สมาคมที่อยู่อาศัยประสบกับความลักลั่นระหว่างการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย กับ การรักษาดุลทางบัญชีของตน

ช่วงที่สาม ค.ศ. 1997 ถึง ปัจจุบัน รัฐบาลปรับบทบาทของตัวเองในที่อยู่อาศัยต่อไปอีกครั้ง รัฐบาลยกตัวเองในฐานะผู้วางนโยบายที่มองที่อยู่อาศัยในฐานะการสร้างชุมชนน่าอยู่

ถึงแม้เปลี่ยนพรรครัฐบาลเป็นพรรคแรงงาน แต่ทิศทางของนโยบายที่ปล่อยไปตามกลไกตลาดและเอกชนในการจัดอุปทานที่อยู่อาศัยยังคงดำเนินต่อไป พร้อมกันนั้นการอุดหนุนอุปสงค์ยังคงดำเนินรูปแบบเดียวกับจากช่วงก่อนหน้านี้แต่มีความพยายามพัฒนาระบบให้มีศักยภาพระยะยาวมากขึ้น เช่น ระบบการระดมเงินทุนและการปล่อยสินเชื่อของสหกรณ์ที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ทั้งนั้นรัฐบาลเข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยรองรับผู้ขาดแคลนที่เข้าไม่ถึงตลาด เช่น กลุ่มคนไร้บ้านที่ทวีจำนวนเป็นระยะๆตามภาวะฝืดเคืองของเศรษฐกิจ

นอกจากนั้นรัฐบาลขยายมุมมองที่มีต่อนโยบายที่อยู่อาศัยไปสู่การสร้างชุมชนที่ดี กล่าวคือนอกเหนือจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับอุปทานและอุปสงค์แก่ผู้ขาดแคลนแล้ว แต่ให้ความสำคัญกับคุณภาพที่อยู่อาศัยและความเป็นชุมชนน่าอยู่ไปพร้อมกัน โดยรัฐบาลเข้ามาในฐานะผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพของที่อยู่อาศัย และมอบหมายให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทดูแลที่อยู่อาศัยทั้งภาพรวม คือ นอกเหนือจากการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยแล้ว ยังเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของที่

อยู่อาศัยที่ก่อสร้างขึ้น และคอยดูแลให้ชุมชนที่อยู่อาศัยเป็นสังคมน่าอยู่ มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการตามความจำเป็นครบครัน และมีสภาพแวดล้อมที่ดี

3.4 มาเลเซีย

ตั้งแต่ช่วงปีค.ศ.1970s รัฐบาลประเทศมาเลเซียเสนอนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy) ว่าด้วยการสร้างความเป็นทันสมัย (modernization) เร่งสร้างภาคการค้าและอุตสาหกรรมให้เข้มแข็งขึ้น และกระจายความมั่งคั่งให้แก่คนทุกหมู่ ซึ่งแนวคิดของนโยบายเศรษฐกิจใหม่นี้ถูกบรรจุเป็นแก่นของแผนพัฒนาประเทศที่จัดทำขึ้นทุก 5 ปี (Five-year Development Plans) ซึ่งเป็นแผนเกี่ยวกับการชี้แจงถึงทิศทางการลงทุนของประเทศในแต่ละสาขาทางเศรษฐกิจ ทั้งเป็นการลงทุนของรัฐและเอกชน

หนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลัง คือ มีปรากฏการณ์อพยพย้ายถิ่นจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลสนับสนุนให้คนเชื้อชาติมาเลย์จากชนบทอพยพหลั่งไหลเข้ามามีส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจจากคนเชื้อชาติจีนในภาคเมืองมากขึ้น ทำให้ประชากรที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในภาคเมืองมีจำนวนเพิ่มอย่างก้าวกระโดด อาทิ จากเดิมปีค.ศ.1957 ประชากรในเมืองมีประมาณ 1.7 ล้านคน ปีค.ศ.1970 เพิ่มเป็น 2.5 ล้านคน ปี ค.ศ.1990 เพิ่มเป็น 6.5 ล้านคน[85] นำไปสู่การขยายตัวของเมืองเก่า รวมถึงการเกิดเมืองใหม่อีกหลายเมือง นอกจากนั้นแล้วภาคชนบทก็เช่นกันมีการอพยพไปมาระหว่างชนบทตามการพัฒนาพื้นที่ของรัฐในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่

ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ปริมาณอุปสงค์ในที่อยู่อาศัยเติบโตขึ้นเรื่อยๆ พร้อมกันนั้นการตั้งหลักแหล่งของที่อยู่อาศัยใหม่มีการกระจายตัวอย่างไม่เป็นระเบียบ รวมถึงบางพื้นที่ในเมืองมีความแออัดคับแคบของที่อยู่อาศัย ทำให้ที่อยู่อาศัยจึงเริ่มเป็นประเด็นทางสังคมนับแต่นั้นมา โดยสามารถฉายภาพที่ได้รับการกล่าวถึงในสองมิติ:

(1) *มิติแรก* ที่อยู่อาศัยอยู่ในฐานะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยภาครัฐหนุนเสริมให้เอกชนลงทุนเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมสำคัญเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น พร้อมกับโซนนิ่งแหล่งที่อยู่อาศัยในเมืองให้เกิดขึ้นอย่างมีระเบียบ

---

85 Mohammed Razali Agus, "Malaysia," in **Housing policy systems in South and East Asia**, eds. Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p. 129.

(2) *มิติที่สอง* ที่อยู่อาศัยอยู่ในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาภาคสังคมในแผนการพัฒนาทุก 5 ปีของประเทศ (Five-year Plans) เพื่อบรรเทาปัญหาความแออัดขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะที่ดีแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง แล้วส่งเสริมให้มีมาตรฐานชีวิตดีขึ้น และเอื้อให้เกิดการกระจายรายได้ในเมืองอย่างสมดุล

สำหรับประเด็นการอุดหนุนที่อยู่อาศัย ทั้งนี้จากบริบทของประเทศมาเลเซีย รัฐบาลมีรายได้จากการเป็นผู้ลงทุนเชิงพาณิชย์รายใหญ่ของประเทศ แต่รัฐบาลมีการจัดเก็บภาษีระดับต่ำ[86] และประเด็นที่อยู่อาศัยยังไม่มีแรงบีบทางการเมืองหรือสังคมให้กลายเป็นประเด็นร้อนที่เรียกร้องให้รัฐบาลลงมาจ่ายเงินอุดหนุนอย่างสำคัญเป็นลำดับต้นๆ

ฉะนั้นบทบาทของรัฐบาลในที่อยู่อาศัยจึงไม่ได้เป็นผู้รับรองความเสมอภาคกันในการบริโภคที่อยู่ของประชาชน นอกจากนั้นรัฐบาลยึดหลักให้ผู้คนหาซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองที่มีขนาดและคุณภาพขึ้นกับกำลังซื้อที่มีอยู่ของตนมากกว่าการสนับสนุนการเช่าอยู่ โดยรัฐบาลเข้ามาตั้งบทบัญญัติและจัดตั้งองค์กรรองรับการทำงานอำนวยความสะดวกให้

สำหรับนโยบายที่อยู่อาศัยในส่วนการอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นการเฉพาะ รัฐบาลมีแนวทางดำเนินงานอุดหนุนอุปทานที่อยู่อาศัย โดยจัดทำโครงการเคหะรัฐต้นทุนต่ำเพื่อขายแก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วนการอุดหนุนอุปสงค์กระทำด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัย การแบ่งสรรอำนาจดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกลาง กับ ท้องถิ่นหรือเอกชนอื่นๆ เป็นลักษณะที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและจัดงบประมาณสนับสนุนการทำงาน ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ตรากฎระเบียบย่อยในการควบคุมอาคารและการวางผังเมืองของท้องถิ่นตนเอง นอกจากนั้นรัฐบาลบังคับให้การลงทุนของภาคเอกชนในส่วนที่อยู่อาศัยมีการสงวนสิทธิ์ให้กับผู้มีรายได้น้อยด้วย นโยบายการอุดหนุนที่อยู่อาศัยที่สำคัญ ดังนี้

ก. โครงการเคหะต้นทุนต่ำเพื่อขายแก่ผู้มีรายได้น้อย

รัฐบาลจัดตั้งบรรษัทเคหะรัฐ (state housing corporation) ซึ่งประกอบด้วยบรรษัทย่อยๆ หลายแห่งขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการโครงการเคหะของรัฐเพื่อขาย ซึ่งมีการจัดทำทั้งโครงการเคหะต้นทุนต่ำเสนอขายแก่ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงโครงการเคหะที่จับตลาดบนเสนอขายผู้มีรายได้ปานกลางกับรายได้สูง รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินทุนดำเนินการโครงการเคหะรัฐ โดยแต่ละ 5 ปีของแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ 1970s ถึง 2000 มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการเคหะรัฐไม่คงที่ และไม่ถือว่าได้รับความสำคัญเป็นลำดับต้น กล่าวคือ ได้รับการจัดสรรสูงสุดไม่เคยเกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายได้พัฒนาประเทศทั้งหมด เฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อทุก 5 ปีของงบ

---

86 John H. Drabble, Economic history of Malaysia [Online], EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples, July 31, 2004, Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/drabble.malaysia [2008, December].

ประมาณรายได้พัฒนาประเทศทั้งหมด และในงบประมาณสำหรับโครงการเคหะทั้งหมดจัดสรรให้กับโครงการเคหะรัฐต้นทุนต่ำเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนเป็นอันดับต้นในปีค.ศ. 2000 ได้รับการจัดสรรสูงถึงร้อยละ 54.3 ของงบประมาณจัดทำโครงการเคหะทั้งหมด

การดำเนินโครงการเคหะต้นทุนต่ำถือเป็นการอุดหนุนด้านอุปทานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มีลักษณะการดำเนินโครงการ ดังนี้ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดเป้าหมายจำนวนที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำไว้ในแผนพัฒนา 5 ปี จากนั้นบรรษัทเคหะรัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างให้บรรลุเป้าหมายโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน

พร้อมกันนั้นจากบริบทที่รัฐบาลอยู่ในฐานะกุมอำนาจการปกครองค่อนข้างเป็นลักษณะอำนาจนิยม (Authoritarian) และได้รับความนิยมจากประชาชนในการปกครอง ปีค.ศ.1980 รัฐบาลจึงใช้วิธีออกกฎบังคับแทนการสร้างแรงจูงใจอื่นๆให้บริษัทอสังหาริมทรัพย์เอกชนสำรองการก่อสร้างตั้งแต่ร้อยละ 30-50 ของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคอนโดมิเนียมสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทำให้เอกชนจึงเข้ามาอยู่ในแผนพัฒนา 5 ปีในฐานะผู้รับผิดชอบการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วย โดยทั่วไปกำหนดเป้าหมายให้เอกชนดำเนินการอยู่ที่ประมาณร้อยละ 33 ของเป้าหมายที่อยู่อาศัยทั้งหมด รัฐบาลกลางช่วยภาคเอกชนด้านเงินทุนการก่อสร้างโดยจัดสินเชื่อที่มีการอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืม นอกจากนั้นรัฐออกกฎระเบียบปรับมาตรฐานอาคารลงด้านขนาดและคุณภาพเพื่อช่วยลดต้นทุนทางอ้อม รวมถึงรัฐบาลส่งเสริมการทำวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีการก่อสร้าง และส่งเสริมการก่อสร้างแบบประกอบสำเร็จรูป (prefabricated system of construction)

ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทตรากฎระเบียบย่อยควบคุมอาคารซึ่งแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับแปลนอาคาร การวางผังเมือง ดังนั้นการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ใดต้องได้รับการอนุญาตจากองค์กรท้องถิ่นนั้นก่อน และถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดกรอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ได้รับสิทธิ์ซื้อโครงการเคหะต้นทุนต่ำ แต่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการคัดเลือกผู้ที่ได้รับสิทธิ์ซื้อโครงการเคหะต้นทุนต่ำภายในท้องถิ่นตน

สำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลมิใช่เหมารวมให้กับคนทุกเชื้อชาติทั่วไปอย่างเสมอภาค แต่มีการให้อภิสิทธิ์กับคนเชื้อชาติมาเลย์ สืบเนื่องจากความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติระหว่างกลุ่มจีนและมาเลย์ที่ปะทุสร้างความรุนแรงในปีค.ศ. 1969 ฉีกสูตรพันธไมตรี (Alliance Formula) ระหว่างเชื้อชาติลง[87] กลุ่มคนเชื้อชาติมาเลย์มองว่าเหตุที่เชื้อชาติตนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจด้อยกว่ากลุ่มคนเชื้อชาติจีน เพราะว่าถูกแย่งชิงเอาเปรียบพื้นที่เศรษฐกิจในเมือง ดังนั้น

---

87 Anne Munro-Kua, **Authoritarian populism in Malaysia**, (London: Macmillan Press, 1996), p. 55.

.

การเข้าถึงโครงการเคหะต้นทุนต่ำนอกจากตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับฐานะเศรษฐกิจของครัวเรือนแล้ว ยังกำหนดโควตาด้านเชื้อชาติด้วย กล่าวคือ โครงการเคหะในเมืองหลายมลรัฐสงวนสิทธิ์ให้คนเชื้อชาติมาเลย์ร้อยละ 30 ของโครงการเคหะทั้งหมด และในขณะเดียวกันรัฐบาลละเลยคนเชื้อชาติอื่นๆที่ยากจนในที่อยู่อาศัย อาทิ กลุ่มเชื้อชาติจีนที่อาศัยอย่างแออัดในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่เรียกว่าหมู่บ้านใหม่ (New Village) หรือแรงงานต่างชาติอพยพ อาทิ ชาวทมิฬ (Tamil) ซึ่งนับว่ามีส่วนเป็นกำลังแรงงานภาคการเกษตรที่สำคัญในการสร้างความรุ่งเรืองของประเทศ

การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยของโครงการเคหะได้รับความสำคัญตั้งแต่ปีค.ศ.1990 กล่าวคือ รัฐบาลไม่ได้มองเห็นเฉพาะการจัดอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้ขาดแคลนเท่านั้น แต่รัฐขยายมุมมองให้ความสำคัญกับสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกทางสังคมอื่นๆแก่ผู้อาศัยในโครงการด้วย เช่น โรงเรียน ศูนย์พยาบาล ศาลากลางชุมชน

ผลการดำเนินงานในส่วนโครงการเคหะต้นทุนต่ำเพื่อขายแก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า มีความติดขัดในการดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยระดับหนึ่ง และจากจุดยืนของรัฐบาลที่ปล่อยให้การจัดอุปทานที่อยู่อาศัยให้อยู่ในพื้นที่ของการซื้อขายในตลาดทั่วไป ดังนั้นในทางปฏิบัติ จำนวนการก่อสร้างโครงการเคหะต้นทุนต่ำแก่ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ของเป้าหมายที่วางไว้เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจในการผลิตเท่าที่ควร ประกอบกับเมื่อภาวะเศรษฐกิจตลาดอสังหาริมทรัพย์เริ่มบูมขึ้นทั้งภาครัฐในฐานะของบรรษัทเคหะรัฐและภาคเอกชนเองเลือกให้น้ำหนักกับการจัดโครงการเคหะแก่กลุ่มผู้มีรายได้ระดับบนเพื่อแสวงหากำไรก่อน

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการก่อสร้างโครงการเคหะต้นทุนต่ำที่เกิดขึ้นก็มีความขลุกขลัก อันได้แก่ ความล่าช้าที่เกิดจากความไม่สะดวกกับการทำงานประสานกับหน่วยงานที่ดิน ซึ่งโครงการเคหะอื่นๆก็ประสบกับปัญหาเช่นเดียวกัน เนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากรทั้งความเชี่ยวชาญและกำลังคน นอกจากนั้นการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ตราข้อบัญญัติย่อยด้านกฎเกณฑ์ควบคุมอาคารและผังเมืองของตนเอง ทำให้ผู้ประกอบการต้องใช้เวลาเรียนรู้และทำความเข้าใจใหม่ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบยิบย่อยที่ต่างกันเมื่อขยับขยายการลงทุนข้ามมลรัฐ โดยความล่าช้าที่เกิดขึ้นอย่างน้อย 1-2 ปี ในที่สุดแล้วกลายเป็นต้นทุนทางการเงินที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับไว้เพิ่มขึ้น

หรือการก่อสร้างโครงการเคหะต้นทุนต่ำระดับอุตสาหกรรม ถึงแม้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเห็นควรสนับสนุนให้เกิดขึ้นเนื่องจากหวังผลโดยตรงที่เกิดจากการประหยัดต่อขนาด แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คือ ผู้ประกอบการไม่มีเทคโนโลยีการก่อสร้างเหล่านั้นอยู่ในมือ ดังนั้นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นไม่สามารถบรรลุถึงผลประโยชน์ส่วนนั้นได้ นอกจากนั้นเมื่อโครงการ

เคหะต้นทุนต่ำเผชิญกับราคาวัสดุก่อสร้างที่กำลังไต่ระดับสูงอยู่นั้น ทำให้การควบคุมต้นทุนกระทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้น

สำหรับประเด็นความสามารถในการเข้าถึงโครงการเคหะต้นทุนต่ำเพื่อขายแก่ผู้มีรายได้น้อยที่มีอยู่ พบว่า มีอุปสรรคสองส่วน อันได้แก่

ส่วนแรก ด้านกำลังซื้อ เนื่องจากการกำหนดเป็นโครงการขาย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการอุดหนุนด้านสินเชื่อประกบกันด้วย ซึ่งการอุดหนุนอุปสงค์ของรัฐบาลที่กล่าวถึงในหัวข้อ *ข. การอุดหนุนอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัย* เห็นว่าเป็นจัดให้แก่บุคคลทั่วไปไม่ได้มีแนวทางสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นกรณีพิเศษในการซื้อโครงการเคหะต้นทุนต่ำ นอกจากนั้นการโอนภารกิจการจัดทำโครงการเคหะแก่ผู้มีรายได้น้อยแก่ภาคเอกชนประมาณหนึ่งในสาม และรัฐให้งบประมาณสนับสนุนเพียงระดับหนึ่ง ซึ่งมีส่วนทำให้โครงการเคหะต้นทุนต่ำที่เกิดขึ้นไม่ได้จัดอยู่ในระดับต้นทุนต่ำที่ผู้มีรายได้น้อยสามารถแบกรับโดยทั่วไป เช่น เอกชนแบ่งพื้นที่ในโครงการเคหะของตนซึ่งอยู่ในย่านที่มีราคาที่ดินสูงมาจัดทำโครงการเคหะแก่ผู้มีรายได้น้อยตามข้อบังคับของรัฐ แต่รัฐบาลไม่ช่วยอุดหนุนราคาที่ดินให้ ดังนั้นราคาขายของโครงการเคหะต้นทุนต่ำที่เกิดขึ้นจึงไม่สามารถกดลงต่ำจนกระทั่งผู้มีรายได้น้อยทั่วไปแบกรับได้

ทั้งหมดนี้ในท้ายสุดแล้วผู้ที่มีรายได้ปานกลางกลับเป็นผู้ที่เข้าถึงโครงการเคหะต้นทุนต่ำได้อย่างสะดวกแทนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง

ส่วนที่สอง กระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิ์ซื้อโครงการ ถึงแม้รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดกรอบการคัดเลือกทั้งด้านกฎเกณฑ์ระดับความเป็นอยู่ของครัวเรือนและโควตาของเชื้อชาติแล้ว แต่ในการปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการ ดังนั้นในความเป็นจริงจึงเกิดช่องโหว่ของกฎระเบียบขึ้น ผู้ที่เข้าถึงโครงการอาจไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกรอบที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ แต่มีปัจจัยด้านวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ทางการเมืองภายในพื้นที่เข้ามาแทรกแซงได้ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับสิทธิ์มิใช่ตัดสินตามคุณสมบัติของแต่ละบุคคลในความหมายแคบ แต่มีอิทธิพลของบริบทแวดล้อมของเส้นสายความสัมพันธ์ทางการเมืองของบุคคลภายในท้องถิ่นนั้นมาเกี่ยวข้องด้วย

ข. การอุดหนุนอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยในประเทศมาเลเซียอยู่บนฐานการซื้อเป็นเจ้าของสูงมากกว่าครึ่งของที่อยู่อาศัยทั้งหมด ดังนั้นกำลังซื้อของครัวเรือนเป็นปัจจัยสำคัญในบ่งบอกถึงความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยในเมืองอย่างมีสุขภาวะ โดยนอกจากรัฐบาลกลางเข้ามาอุดหนุนอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัยส่วนหนึ่งแล้วยังได้กระจายบทบาทออกกฎให้สถาบันการเงินเอกชนมามีส่วนร่วมด้วย รวมถึงเปิดทางเลือกในการออมเงินของบุคคลเพื่อส่งเสริมอุปสงค์ด้านนี้มากขึ้น ดังนี้

เริ่มแรก ช่วงปี ค.ศ.1950s รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบการอุดหนุนเพิ่มกำลังอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนแต่เพียงผู้เดียว โดยจัดตั้งสมาคมอาคารสงเคราะห์ (Malaya and Borneo Building Society) เสนอสินเชื่อที่อยู่อาศัยราคาถูกมากกว่าแหล่งเงินทุนอื่นแต่จำกัดสำหรับคนเชื้อชาติมาเลย์เท่านั้น

ต่อมา ปีค.ศ.1970s ที่เศรษฐกิจภาคการค้าในประเทศขยายตัวมากขึ้น รัฐบาลจึงกระจายบทบาทให้สถาบันการเงินเอกชน อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ให้เป็นอีกหนึ่งสถาบันสำคัญที่ช่วยจัดสินเชื่อที่อยู่อาศัยในราคาถูกแก่ประชาชน โดยธนาคารกลางออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จัดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราขั้นสูงที่ธนาคารกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้ปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการอย่างโดดเดี่ยว รัฐบาลยื่นมือมาอุดหนุนทางตรงในอัตราดอกเบี้ยนั้นด้วย พร้อมกับตั้งกองทุนหมุนเวียนใช้ในการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย

นอกจากนั้นปีค.ศ.1986 จัดตั้งบรรษัทที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (National Housing Corporation) มีสถาบันการเงินเอกชนถือหุ้นร้อยละ 80 ธนาคารรัฐถือหุ้นร้อยละ 20 เพื่อซื้อขายตราสารหนี้ที่อยู่อาศัยแก่สถาบันการเงินต่างๆเพื่อช่วยระดมเงินทุนหมุนเวียนในการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยอีกทางหนึ่ง

และในท้ายสุดรัฐบาลกระจายบทบาทนี้ลงถึงระดับบุคคลให้มาเป็นผู้อุปทานเงินทุนด้านที่อยู่อาศัยแก่ตัวเองผ่านการออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปีค.ศ.1994 รัฐบาลอนุญาตให้ลูกจ้างสามารถไถ่ถอนเงินออมก่อนครบกำหนดของตนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่เกินร้อยละ 30 เพื่อซื้อหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

ผลการดำเนินงานในส่วนการอุดหนุนอุปสงค์ซื้อที่อยู่อาศัยนี้ปรากฏว่า มีผลเพิ่มกำลังซื้อที่อยู่อาศัยอย่างมากมาย แต่กลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์กระจุกอยู่ในกลุ่มผู้ที่มีรายได้ปานกลางขึ้นไปมากกว่ากระจายถึงผู้มีรายได้น้อยในเมือง

3.5 สรุปเปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัยใน 4 ประเทศ

ประเทศฮ่องกง เกาหลีใต้ อังกฤษ และมาเลเซีย ทั้ง 4 ประเทศนี้มีนโยบายที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน ซึ่งถึงแม้ว่าทั้งสี่ประเทศนี้มีระดับความมุ่งหมายของนโยบายเหมือนกัน คือ การกระจายความเป็นเจ้าของ แต่การกำหนดบทบาทของรัฐบาลในที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งนี้มีผลให้รัฐเลือกใช้วิธีอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์แตกต่างกัน ดังแสดงการเปรียบเทียบในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปเปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัยใน 4 ประเทศ

ประเด็น	ประเทศ			
	ฮ่องกง	เกาหลีใต้	อังกฤษ	มาเลเซีย
1. ความมุ่งหมายในการอุดหนุนที่อยู่อาศัย	กระจายความเป็นเจ้าของผ่านการแทรกแซงและควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรม	กระจายความเป็นเจ้าของ โดยรัฐปล่อยให้กลไกตลาดเป็นหลักในการจัดสรรทรัพยากร แต่รัฐเข้าแทรกแซงเติมให้เฉพาะส่วนที่ขาดไป เช่น - ในค.ศ.1980s – 2000 การลงทุนอุปทานที่อยู่อาศัยต่ำ ดังนั้นรัฐจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยทั้งเสนอขายและเช่าตามที่ตลาดขาดแคลน	กระจายความเป็นเจ้าของผ่านกลไกตลาด และรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่ไม่ลงมาแทรกแซงในฐานะผู้เล่นในตลาด	กระจายความเป็นเจ้าของ โดยรัฐจุนเจือผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะเชื้อชาติมาเลย์ แต่ไม่แทรกแซงเพื่อรับรองความเสมอภาคในการบริโภคที่อยู่อาศัย
2. ระดับการแบ่งสรรอำนาจการจัดสวัสดิการ	รวมศูนย์อยู่กับรัฐบาลทั้งหมด	กระจายอำนาจโดยรัฐบาลกลางกำหนดนโยบาย	กระจายอำนาจโดยรัฐบาลเป็นผู้วางทิศทาง	กระจายอำนาจโดยรัฐบาลกลางกำหนดนโยบาย

ประเด็น	ประเทศ			
	ฮ่องกง	เกาหลีใต้	อังกฤษ	มาเลเซีย
(รวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ) การดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัย		และสนับสนุนงบประมาณแล้วให้องค์กรรัฐท้องถิ่นร่วมพิจารณาการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ของตน	นโยบายเพื่อสร้างชุมชนน่าอยู่โดยรวมพร้อมกันนั้นให้เอกชน (บริษัทเอกชนและสมาคมที่อยู่อาศัย) เป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยแทนตน และแบ่งให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทดูแลความเรียบร้อยและจัดการปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นตน	และสนับสนุนงบประมาณแล้วให้รัฐท้องถิ่นวางกฎระเบียบย่อยควบคุมดูแลด้านที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ของตน
3. วิธีการอุดหนุนอุปทานที่อยู่อาศัย (✓ = มี, ✗ = ไม่มี)				
3.1 การอุดหนุนโดยตรงผ่านจัดทำโครงการเคหะรัฐ	✓ (มีทั้งเสนอเช่าและขายในราคาอุดหนุนที่ช่วยเหลือครอบคลุมตั้งแต่ระดับผู้มีรายได้น้อยถึงผู้มีรายได้ปานกลาง)	✓ (มีทั้งเสนอเช่าและขายโดยตั้งราคาตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มรายได้ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้มีรายได้สูงถึงผู้มีราย	✓ (หลังจากค.ศ. 1979 ที่ดำเนินนโยบายแปรรูปการเคหะปัจจุบันนี้จัดทำโครงการเคหะรัฐให้เช่าราคาอุดหนุนซึ่งเป็น	✓ (จัดทำในฐานะเป็นการแสวงหากำไรของบรรษัทเคหะรัฐและเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำแก่ผู้มีรายได้น้อย)

ประเด็น	ประเทศ			
	ฮ่องกง	เกาหลีใต้	อังกฤษ	มาเลเซีย
		ได้น้อย)	เพียงอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย)	
3.2 การอุดหนุนทางอ้อมผ่านเอกชนให้เข้ามาร่วมจัดอุปทานแก่ผู้ที่ขาดแคลน	✓ (บางส่วน)	✓ (บางส่วน)	✓ (แทนที่รัฐบาลเกือบทั้งหมด)	✓ (บางส่วน)
4. ลักษณะการอุดหนุนอุปสงค์ที่อยู่อาศัย (✓ = มี, ✗ = ไม่มี)				
4.1 การอุดหนุนผ่านการให้ส่วนลดในราคาขายเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นกรณีพิเศษ	✓	✗	✓	✗
4.2 จัดตั้งกองทุนปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่อุดหนุนอัตราดอกเบี้ยคงที่หรือต่ำกว่าอัตราตลาด	✓	✓	✗	✓
4.3 อุดหนุนผ่านการลดหย่อนภาษี	✗	✗	✓	✗

ประเด็น	ประเทศ			
	ฮ่องกง	เกาหลีใต้	อังกฤษ	มาเลเซีย
ในค่าใช้จ่ายของอัตราดอกเบี้ยที่อยู่อาศัย				
4.4 อุดหนุนสินเชื่อแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยผ่านสหกรณ์ที่อยู่อาศัย	✗	✗	✓	✗
4.5 จ่ายเงินช่วยเหลือค่าเช่า (housing benefit) แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยตรงเฉพาะส่วนที่ไม่สามารถจ่ายได้เต็มมูลค่าของราคาค่าเช่าในตลาด	✗	✗	✓	✗
4.6 อนุญาตให้ลูกจ้างไถ่ถอนเงินออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนกำหนดเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย	✗	✗	✗	✓
4.7 จัดทำโครงการออมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยโครงการเคหะรัฐเพื่อช่วยเพิ่มกำลังซื้อ	✗	✓	✗	✗

ที่มา: สรุปเปรียบเทียบโดยผู้ศึกษา

จากนโยบายที่อยู่อาศัย 4 ประเทศ อภิปรายได้ว่า ถึงแม้มีระดับความมุ่งหมายในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยเหมือนกัน คือ กระจายความเป็นเจ้าของ แต่การกำหนดบทบาทของรัฐและออกแบบนโยบายหรือเครื่องมือการอุดหนุนด้านอุปทานและอุปสงค์แตกต่างกันไปขึ้นกับบริบทแวดล้อมอื่นๆ เช่น ภูมิประเทศ ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่น ฮ่องกงมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆที่กล่าวมา โดยมีลักษณะภูมิประเทศเป็นเกาะขนาดเล็กแต่มีผู้คนอพยพมาอาศัยอย่างแน่นขนัด ซึ่งการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้เกิดความเที่ยงธรรมเป็นประเด็นสำคัญทางสังคมและเศรษฐกิจ รัฐบาลเลือกบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจแทรกแซงการจัดสรรทรัพยากรอย่างเข้มงวด ไม่ปล่อยให้อยู่ภายใต้การจัดสรรตามกลไกตลาดเต็มตัว ซึ่งต่างจากประเทศเกาหลีใต้ อังกฤษ และมาเลเซีย ซึ่งไม่มีข้อจำกัดด้านภูมิประเทศ และยังไม่มีบริบทให้ที่อยู่อาศัยกลายเป็นประเด็นร้อนแรงเรียกร้องให้รัฐบาลทุ่มเทงบประมาณลงมาแทรกแซงการทำงานของตลาดโดยตลอด

การออกแบบนโยบายและเครื่องมือการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งนอกเหนือจากขึ้นกับระดับการให้ความสำคัญของสังคมที่มีต่อประเด็นที่อยู่อาศัยแล้ว แต่มีส่วนที่ขึ้นกับปัจจัยแวดล้อมของด้านที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยภายในประเทศ กล่าวคือ ในประเทศฮ่องกง ถึงแม้ว่าปัจจัยแวดล้อมด้านภาคธุรกิจเอกชนและตลาดเงินตลาดทุนของฮ่องกงจะเติบโตพัฒนาสูง แต่วิธีการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์นั้น รัฐบาลไม่อุดหนุนทางอ้อมแล้วปล่อยให้กลไกตลาดเสรีเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร แต่รัฐบาลลงมาแทรกแซงตลาดโดยตรงเลย ได้แก่ ด้านการอุดหนุนอุปทาน เช่น รัฐจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยขายและเช่าเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยครอบคลุมถึงผู้มีรายได้ปานกลางบางส่วน โดยเสนอในระดับราคาอุดหนุนแบ่งแยกออกไปจากราคาตามกลไกตลาด รวมถึงมีกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการขยายตัวของการเก็งกำไรในตลาดอสังหาริมทรัพย์ไม่ให้แพร่หลายทั่วทุกพื้นที่

การอุดหนุนอุปสงค์ในที่อยู่อาศัยก็เช่นกัน รัฐบาลจัดงบประมาณเป็นหลักในการตั้งกองทุนเป็นเงินหมุนเวียนในนโยบายกระจายความเป็นเจ้าของและกองทุนอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ไม่ใช้วิธีการระดมเงินทุนผ่านกลไกตลาดการเงินอย่างเสรีเป็นแก่นสำคัญ ในส่วนนี้แตกต่างจากประเทศเกาหลีใต้และอังกฤษอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องรองลงไป แต่เมื่ออยู่ในบริบทแวดล้อมที่ภาคเอกชนและตลาดเงินตลาดทุนเติบโตพัฒนาแล้ว และมีองค์กรท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรความรับผิดชอบดูแลภายในพื้นที่ตั้งแต่เดิม ดังนั้นรัฐบาลทั้งสองประเทศจึงมีการออกแบบนโยบายและเครื่องมือการอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยที่ให้บทบาทแก่ภาคเอกชนมากกว่าฮ่องกง และมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการภายในท้องถิ่นตน อย่างไรก็ตามสำหรับด้านเงินทุนการดำเนินนโยบาย รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนหลักและมีบางส่วนรัฐใช้วิธีสร้างเครื่องมือระดมเงินทุนจากตลาดการเงินเพิ่มขึ้นอีกช่องทางหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันทั้งสองประเทศยังไม่มีบริบทที่เอื้อให้เกิดความพร้อมที่จะพัฒนาเครื่อง

มือการระดมเงินทุนมาปล่อยสินเชื่อในที่อยู่อาศัยอย่างซับซ้อนเหมือนกับประเทศอเมริกา* เพื่อให้สามารถดึงเงินทุนให้ไหลเข้ามาสร้างการเติบโตในตลาดอสังหาริมทรัพย์อย่างเป็นวงกว้าง และยังคงระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อป้องกันหนี้เสียในระบบอยู่[88] โดยเกาหลีใต้ รัฐบาลใช้วิธีเข้ามาแทรกแซงเติมเฉพาะส่วนที่ขาดไปทั้งด้านอุปทาน(ขายและเช่า) และอุดหนุนช่วยเพิ่มกำลังซื้อด้านอุปสงค์แล้วให้ภาคเอกชนรับไม้ต่อพร้อมกับปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด โดยมีหลักว่าทุกคนรวมถึงผู้มีรายได้น้อยก็สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมได้ด้วยการทำงานของกลไกตลาดนี้

ส่วนอังกฤษ รัฐบาลลงมาปรับบทบาทสร้างบริบทแวดล้อมเสริมแรงให้ภาคเอกชนเข้ามาเสนออุปทานแทนรัฐเกือบทั้งหมดและปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด ดังนั้นรัฐจึงเลือกใช้วิธีอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ทางอ้อม หลีกเลี่ยงการเข้ามาแทรกแซงโดยตรง เช่น รัฐบาลใช้เครื่องมือทางภาษีช่วยอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อทางอ้อมแก่บุคคลทั่วไปแต่ไม่ลงมาจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยอุดหนุนอุปทานโดยตรงด้วยตนเอง หรือผ่อนปรนกฎระเบียบเปิดทางให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น

ทั้งนี้รัฐบาลมีการกันพื้นที่สำหรับการอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบ โดยรัฐบาลอุดหนุนอุปทานทางอ้อมด้วยการสนับสนุนให้สมาคมที่อยู่อาศัยเข้ามาจัดอุปทานเช่าหรือขายราคาเท่าทุน ส่วนด้านอุดหนุนอุปสงค์ผู้มีรายได้น้อยก็เช่นกัน รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนและลงสร้างบริบทแวดล้อมให้สหกรณ์ที่อยู่อาศัยจัดทำสินเชื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยได้วงกว้างมากขึ้น เช่น ด้านการระดมเงินทุนของสหกรณ์ที่อยู่อาศัย รัฐบาลสร้างแรงจูงใจและหาช่องทางให้มีเงินทุนจากภาคธุรกิจเอกชนไหลเข้ามาหมุนเวียนช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้กับ สหกรณ์อีกทางหนึ่งนอกเหนือจากพึ่งพิงแหล่งเงินทุนจากรัฐบาลเพียงประการเดียว นอกจากนั้นรัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือค่าเช่า (housing benefit) แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยตรงเฉพาะส่วนที่ไม่สามารถจ่ายได้เต็มมูลค่าของราคาค่าเช่าในตลาดเพื่อรองรับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่พร้อมหรือไม่เลือกลงทุนเป็นกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย

และเมื่อพิจารณาถึงประเทศมาเลเซีย พบว่า มีความแตกต่างจากทั้งสามประเทศข้างต้น กล่าวคือ ประเด็นที่อยู่อาศัยยังไม่มีแรงบีบทางการเมืองหรือสังคมให้รัฐบาลลงมาดูแลอุดหนุนอย่างสำคัญเป็นลำดับต้นๆ และขณะเดียวกันบริบทแวดล้อมที่ภาคเอกชนมีความเชี่ยวชาญใน

---

* มี การจัดทำอนุพันธ์ทางการเงิน (derivatives) ที่ผูกกับสินเชื่อที่อยู่อาศัย อาทิ Collateralized Mortgage Obligations หรือ Credit Default Swaps

88 กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล, “การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเงินที่อยู่อาศัยเกาหลีใต้,” ใน **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, ฉันทนา ชานนท์, บรรณาธิการ, หน้า 121.

การจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยระดับหนึ่งและไม่ค่อยลงมาพัฒนาเทคโนโลยีการก่อสร้างให้ก้าวหน้า สามารถจัดอุปทานต้นทุนต่ำแล้วมาเสนอแก่ผู้มีรายได้น้อยได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยเป็นลักษณะรัฐลงมาจัดอุปทานที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำจำนวนหนึ่งเพื่อช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยเองโดยเฉพาะคนเชื้อชาติมาเลย์ และมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังไม่เอื้อให้สามารถจัดตั้งเป็นระบบเฉพาะตัวอย่างที่ประเทศอังกฤษกระทำได้ ทั้งนี้ประเทศมาเลเซียประกอบไปด้วยมลรัฐต่างๆที่บริหารงานภายในท้องถิ่นตั้งแต่เดิม ซึ่งการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการจึงได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการตัดสินใจลงรายละเอียดภายในพื้นที่ตน แต่รัฐบาลกลางยังเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณหลัก

อย่างไรก็ตามสำหรับการอุดหนุนด้านอุปสงค์ ซึ่งการทำงานของตลาดทุนในมาเลเซียมีความพร้อมให้รัฐบาลลงมาจัดตั้งกองทุนเพื่ออุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยเหมือนกับประเทศฮ่องกงและเกาหลีใต้ โดยมาเลเซียใช้วิธีออกพันธบัตรเงินกู้ที่อยู่อาศัยเพื่อระดมเงินทุนผ่านตลาดทุนเป็นอีกช่องทางหนึ่งอย่างสำคัญ

อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้ อังกฤษ มาเลเซีย และฮ่องกง ถึงแม้มีความแตกต่างกันในปัจจัยแวดล้อมของด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยภายในประเทศ แต่ในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้านกำลังซื้อในที่อยู่อาศัยมีจุดร่วมอยู่อย่างหนึ่ง คือ มีการเสนอช่องทางเพิ่มกำลังซื้อเป็นกรณีพิเศษ เช่น เกาหลีใต้จัดทำโครงการออมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย โครงการเคหะรัฐสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะ อังกฤษให้ส่วนลดในราคาขายเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นกรณีพิเศษ(ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ), ให้สมาคมที่อยู่อาศัยจัดทำอุปทานราคาเท่าทุน และมีการอุดหนุนสินเชื่อแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยผ่านสหกรณ์ที่อยู่อาศัย หรือมาเลเซีย อนุญาตให้ลูกจ้างไถ่ถอนเงินออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนกำหนดเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือฮ่องกงอนุญาตให้ผู้เช่าที่มีรายได้น้อยในโครงการเคหะรัฐในระยะเวลายาวนานสามารถขอซื้อที่อยู่อาศัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยให้ส่วนลดในราคาขายเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งจุดนี้มีความน่าสนใจให้เก็บเกี่ยวนำไปคิดพัฒนาด้านการอุดหนุนที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในไทย

เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทยในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยครั้งสำคัญพร้อมกับเสนอนโยบายที่มีความมุ่งหมายกระจายความเป็นเจ้าของเหมือนกับทั้ง 4 ประเทศข้างต้น โดยรัฐเสนอการอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านสองโครงการใหญ่ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร และ โครงการบ้านมั่นคง ผู้ศึกษาได้อาศัยประสบการณ์ต่างประเทศนี้ช่วยในการมองหาแง่มุมการศึกษาถึงการดำเนินงานของทั้งสองโครงการ ได้แก่ การพิจารณาถึงกลไกการรวม

ศูนย์และการกระจายอำนาจ และวิธีการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้การดำเนินงานของทั้งสองโครงการนั้นจะกล่าวรายละเอียดในบทที่ 4 และ 5 ต่อไป

บทที่ 4
การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทร

4.1 แนวคิด

การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรใช้แนวคิดรวมศูนย์การปฏิบัติการอยู่กับรัฐบาล ในความหมายที่รัฐบาลกำหนดบทบาทตัวเองเป็นผู้สนับสนุนการกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยเป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านการเสนอโครงการขายที่อยู่อาศัยบ้านเอื้ออาทร การจัดทำโครงการเป็นการออกแบบจากส่วนกลางไม่ได้เปิดให้มีรูปแบบที่หลากหลายตามบริบทท้องถิ่น และการวางกลไกจัดสวัสดิการไม่ได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

4.2 ลักษณะการดำเนินโครงการ

ความมุ่งหมายของโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นการจัดสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อยในระดับที่รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ให้คนกลุ่มนี้มีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับกำลังซื้อของตน และช่วยเสริมสร้างให้เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี

การจัดสวัสดิการเป็นลักษณะรัฐบาลอุดหนุนอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านการเสนอขายโครงการเคหะราคาอุดหนุนคงที่เท่ากับ 390,000 บาท ต่อยูนิต อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้ลงมาอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อในการซื้อโครงการที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง

จากการใช้แนวคิดรวมศูนย์การจัดสวัสดิการข้างต้น เมื่อพิจารณาถึง *ฝ่ายผู้จัดสวัสดิการ* พบว่า มีแนวทางดำเนินโครงการเป็นลักษณะรัฐบาลเป็นผู้เสนอโครงการ และพิจารณาตัดสินใจด้านนโยบายและกำกับทิศทางการปฏิบัติการ จากนั้นมอบหมายให้หน่วยงาน **การเคหะแห่งชาติ (กคช.)** ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้รับผิดชอบลงไปปฏิบัติการในพื้นที่ที่คัดสรรไว้ตามกำหนด ซึ่งตัดทอนบทบาทการมีส่วนร่วมตัดสินใจของท้องถิ่นลง สิ่งนี้ส่งผลให้กลไกการบริหารงานเป็นการตกลงกันระหว่างผู้มีรายได้น้อยที่มาขอรับสวัสดิการ กับ การเคหะแห่งชาติที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการ ซึ่งถือว่าขีดวงกั้นภาคีอื่นๆในพื้นที่ของจัดทำโครงการโดยปริยาย เช่น ภาคเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ในการเป็นแนวร่วมสำคัญที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดโครงการนี้

นอกจากนั้นภายใต้กลไกการดำเนินงานแบบรวมศูนย์นี้รัฐบาลไม่ใช่ผู้แบกรับต้นทุนทั้งหมด รัฐบาลและ กคช. เป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนของสวัสดิการนี้ร่วมกัน กล่าวคือ รัฐบาลรับผิดชอบตามวงเงินอุดหนุน ส่วน กคช. รับผิดชอบความเสี่ยงในฐานะผู้กู้เงินเพื่อมาจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยและค้ำประกันสินเชื่อแก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้รัฐบาลไม่มีนโยบายอุดหนุนด้านสินเชื่อโดยตรง แต่รัฐ

บาลผลักให้ กคช. เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงการกู้ยืมของผู้รับสวัสดิการแทน โดยเป็นผู้ค้ำประกันใน 5 ปีแรกและรับซื้อคืนเมื่อผู้รับสวัสดิการผิดนัดชำระ 3 งวดขึ้นไป อย่างไรก็ตามรัฐบาลจัดเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการส่วนนี้จำนวนหนึ่ง

การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) การจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย (2) การกลั่นกรองจัดสรรสวัสดิการ (3) การจัดบริการสินเชื่อให้แก่ผู้รับสวัสดิการ และ (4) การบริหารจัดการกระจายสวัสดิการที่อยู่อาศัยและดูแลชุมชนที่อยู่อาศัย ทั้งหมดนี้รัฐบาลมอบหมายให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กคช. โดย กคช. ลงมาดำเนินการด้วยตนเองในส่วน (1), (2) และ (4) ในช่วง 5 ปีแรกให้เป็นระเบียบเรียบร้อย สำหรับในส่วนที่ (3) รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงการคลังขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินให้มาเป็นภาคีร่วมกับกคช. จัดบริการอนุมัติสินเชื่อเช่าซื้อแก่ผู้รับสวัสดิการ

และเมื่อพิจารณาถึงด้าน *ผู้รับสวัสดิการ* พบว่า อยู่ในฐานะผู้ขอรับบริการที่อยู่อาศัยสำเร็จรูปจากรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตนตามลำดับขั้นตอนที่แต่ละหน่วยงานกำหนด โดยไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ และความคิดเห็นถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตการแสดงขนาดความต้องการสวัสดิการและการยื่นข้อร้องเรียนเมื่อมีเหตุขัดข้อง สิ่งที่ผู้รับสวัสดิการได้รับคือ มีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในราคาอุดหนุนไม่รวมต้นทุนกู้ยืมทางการเงิน ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อเช่าซื้อสามารถเอื้อต่อกำลังซื้อผู้รับสวัสดิการระดับใด ขึ้นกับการเจรจาต่อรองกันระหว่าง กคช. กับสถาบันการเงิน และได้รับการอุดหนุนต้นทุนการบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยให้น่าอยู่ 5 ปีแรกหลังก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จ

จะกล่าวถึงลักษณะการดำเนินโครงการอย่างละเอียดโดยแบ่งเป็น 6 ส่วนตามลำดับ คือ (1) การอุดหนุนจากรัฐบาล (2) การจัดทำที่อยู่อาศัย (3) การจัดสรรสวัสดิการ (4) การจัดบริการสินเชื่อ (5) การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.2.1 การอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐบาลเห็นชอบโครงการบ้านเอื้ออาทรและมีนโยบายการอุดหนุนเป็นสองด้าน ดังนี้

ก. ด้านการอุดหนุนทางการเงินโดยตรง

เงินทุนในการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในงบประมาณแผ่นดิน และเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน โดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง [89] ระบุว่า ต้นทุนต่อ 1 ยูนิต แบ่งเป็นเงินอุดหนุนให้เปล่าจากรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 17 ส่วนเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน คิดเป็นร้อยละ 83

---

89 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, 3 มีนาคม 2551, (เอกสารไม่ตีพิมพ์), หน้า 4-8.

การสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถกำหนดราคาขายที่อยู่อาศัยคงที่ที่คาดว่าผู้รับสวัสดิการพอมีกำลังซื้อไม่ขึ้นกับราคาตลาด แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลไม่ได้ลงมาอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง

รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้ กคช. เป็นผู้ดำเนินงาน ดังนี้ (1) รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงในอัตราไม่เกิน 80,000 บาทต่อหน่วย ซึ่งคิดรวมการอุดหนุนการบริหารจัดการชุมชนของผู้อยู่อาศัยในโครงการเหมาจ่ายเฉพาะ 5 ปีแรกเป็นเงิน 15,000 บาทต่อหน่วย (2) จ่ายเงินอุดหนุนในส่วนต้นทุนกู้ยืมทางการเงินในการจัดทำโครงการ โดย การจ่ายชดเชยส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมระหว่างก่อสร้างโครงการในส่วนที่มากกว่าอัตราร้อยละ 5 และการรับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากวงเงินหมุนเวียนที่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จัดให้ กคช. เพื่อใช้ในการรับซื้อคืนและนำไปขายใหม่ในกรณีที่ผู้รับสวัสดิการผิดนัดชำระหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยติดต่อกันเกินกว่า 3 เดือน

ข. ด้านจัดหาองค์กรเข้ามาสนับสนุนการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้

ด้านนี้ไม่มีความโดดเด่นนัก เนื่องจากรัฐบาล คือ ผู้กำหนด สั่งการหน่วยงาน กคช. ที่ถูกวางตัวหลักรับไปปฏิบัติตาม จึงเสมือนกับขีดวงกั้นภาคีอื่นๆ ในการเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดสวัสดิการครั้งนี้ อาทิ การจัดสรรที่ดินก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยเป็นภารกิจของ กคช. ไม่ใช่เจ้าของที่ดินพึงให้ความร่วมมือตามความเหมาะสม

ส่วนหน่วยงานส่วนที่รัฐอนุมัติให้ กคช. ไปขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ โดยหลักๆ แล้วเป็นส่วนที่อยู่นอกขอบเขตความเชี่ยวชาญหรือขอบข่ายหน้าที่เดิมของ กคช. และสามารถแบ่งสรรภาระการดำเนินงานระดับหนึ่งเท่านั้น ส่วนงานดังกล่าวประกอบด้วยสามด้าน ได้แก่ ด้านเงินทุนการจัดทำโครงการและการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้รับสวัสดิการ ด้านการดูแลงานสาธารณูปโภคส่วนกลาง เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา รวมถึงกฎระเบียบเทศบัญญัติควบคุมและก่อสร้างอาคาร และด้านองค์ความรู้ในการบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในโครงการ ดังนี้

<u>ด้านที่หนึ่ง</u> ขอความร่วมมือจากองค์กรที่เป็นสถาบันการเงิน

โดยรัฐจัดหาแหล่งทุนให้กู้ยืมแก่ กคช.ในช่วงการจัดทำโครงการที่ให้อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 ระยะเวลา 3 ปี* และรัฐมอบหมายให้กระทรวงการคลังขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินให้มารับจัดบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่เอื้อให้ผู้ที่รับสวัสดิการ

---

* ซึ่งถ้าสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 กระทรวงการคลังไม่ต้องค้ำประกัน และถ้าได้อัตราดอกเบี้ยเกินกว่านั้นรัฐจ่ายเงินชดเชยให้

สามารถผ่อนชำระได้ในปัจจุบัน* สถาบันทางการเงินที่ให้บริการสินเชื่อแก่ผู้รับสวัสดิการได้แก่ ธอส. ธนาคารออมสิน และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด

ด้านที่สอง ขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดูแลสาธารณูปโภคส่วนกลาง และงานบริหารอาคารสาธารณูปการส่วนกลาง เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเทศบัญญัติควบคุมและก่อสร้างอาคารเพื่อผ่อนปรนและยกเว้นกฎระเบียบข้อบังคับบางประการ

ด้านที่สาม ขอความร่วมมือจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในการช่วยประสานงานการจัดโครงการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการจัดองค์กรชุมชนที่จะเข้ามาบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยของตนอย่างเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่อยู่อาศัย

4.2.2 การจัดทำที่อยู่อาศัย

ผู้จัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรยกการจัดทำที่อยู่อาศัยเป็นความรับผิดชอบสำคัญ และเริ่มต้นกระบวนการจัดทำที่อยู่อาศัยเป็นอันดับแรก การปฏิบัตินี้ต่อยอดจากวัตถุประสงค์ตั้งต้นที่มุ่งจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง

ถึงแม้ที่อยู่อาศัยมีมิติเป็นสินค้าที่นำเสนอต่อผู้รับสวัสดิการ แต่รัฐบาลดำรงบทบาทเป็นเจ้าภาพเบ็ดเสร็จในกลไกการจัดสวัสดิการ จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีมุมมองต่อผู้รับสวัสดิการเป็นผู้อยู่ในฐานะผู้ที่มีรายได้น้อยที่มีความต้องการ และจำเป็นที่จะได้รับโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเอง ประกอบกับมีทางเลือกในการลงทุนจัดซื้อที่อยู่อาศัยในเมืองต่ำอยู่แล้ว ดังนั้นในกระบวนการจัดทำที่อยู่อาศัย ผู้จัดทำโครงการจึงมีบทบาทเหนือกว่าผู้รับสวัสดิการ

การรวมศูนย์อำนาจจัดการทำให้กระบวนการจัดทำที่อยู่อาศัยมีลักษณะดังนี้ รัฐบาลในส่วนของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์มอบหมายให้ กคช. ควบคุมดูแลการจัดทำที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทร และการจัดทำที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยใช้วิธีเปิดให้เอกชนยื่นขอประมูลรับเหมาก่อสร้างที่อยู่อาศัยแบบรับเหมาเบ็ดเสร็จซึ่งเป็นสัดส่วนมากที่สุด** ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยทั้งหมด

---

* วันที่ 7 สิงหาคม 2551

** มีสัดส่วนร้อยละ 72 ของโครงการที่มีแผนดำเนินการก่อสร้างต่อให้แล้วเสร็จทั้งหมด (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; 3 มีนาคม 2551: 3-23 – 3-24)

ในภาพรวมผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำที่อยู่อาศัย แบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการ บริษัทเอกชนที่รับก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ และผู้ยื่นจองขอรับสวัสดิการที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร ดังนี้

1) คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการมีบทบาทเป็นตัวแทนผู้รับสวัสดิการในการระบุถึงองค์ประกอบที่เหมาะสมของที่อยู่อาศัย อาทิ ทำเล แบบแปลนโครงการ ซึ่งมี 3 ลำดับชั้น *คณะกรรมการย่อยตามเขตพื้นที่* มีหน้าที่พิจารณาและคัดเลือกข้อเสนอของภาคเอกชนในการยื่นโควตาขอเข้าร่วมก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ เหนือขึ้นไปเป็น *คณะกรรมการพิจารณาโครงการบ้านเอื้ออาทร* มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองโครงการก่อนนำเสนอ *คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ* เห็นชอบเป็นลำดับชั้นสุดท้าย รวมถึงรับพิจารณาแก้ไขปัญหาและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นรัฐบาลให้ความสำคัญกับการกลั่นกรองโครงการก่อสร้างอย่างมาก* ซึ่งพิจารณาได้จากส่งตัวแทนจากคณะรัฐบาลเข้ามามีบทบาทดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการพิจารณาโครงการบ้านเอื้ออาทร

2) บริษัทเอกชนที่รับก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ เข้ามายื่นประมูลจัดทำโครงการแบบเหมาเบ็ดเสร็จ มีบทบาทสำคัญต่อการเข้ามาช่วยบริหารจัดการต้นทุนของการจัดสวัสดิการ กล่าวคือ กคช. สามารถกำหนดค่าใช้จ่ายดำเนินการคงที่ในส่วนราคาเหมาจ่ายตามเงื่อนไขที่ตกลงกับบริษัทเอกชน

3) ผู้ยื่นจองโครงการมีบทบาทเป็นเครื่องมือยืนยันจำนวนอุปสงค์ก่อนลงมือสร้าง

กล่าวได้ว่าการรวมศูนย์ลักษณะข้างต้นคาดหวังผลดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับการประหยัดต้นทุนต่อขนาดและประหยัดต้นทุนต่อเวลา มากกว่าการตอบสนองคล้อยตามต่อความต้องการของผู้รับสวัสดิการ ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้รับสวัสดิการจ่ายราคาที่อยู่อาศัยในราคาอุดหนุนคงที่ ส่วนผู้จัดสวัสดิการถูกกำหนดให้เป็นผู้แบกรับต้นทุนการจัดการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยตรงแทนผู้รับสวัสดิการ

4.2.3 การจัดสรรสวัสดิการ

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดสรรสวัสดิการ คือ ผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย ในความหมายว่าไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จากเดิมในปีพ.ศ. 2546 กำหนดให้เป็นผู้มีรายได้ครัวเรือนขั้นต่ำไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน รวมทั้งกลุ่มข้าราชการ

---

* ซึ่งการก่อสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทรมีวงเงินลงทุนสั่งจ่ายในแต่ละคราวเป็นจำนวนมาก อาทิ ในวันที่ 14 ม.ค. 2546 มี มติ ครม. อนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 1 และ 2 ให้มีวงเงินลงทุนจัดทำโครงการ 4,620.23 ล้านบาท หรือในวันที่ 22 ก.ค. 2546 มี มติ ครม. อนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 3 ให้มีวงเงินลงทุนจัดทำโครงการ 36,132.83 ล้านบาท (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; 3 มีนาคม 2551: 1-2, 3-1)

ชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อดำเนินงานต่อไปประสบปัญหาจำนวนอุปสงค์ที่มีต่อที่อยู่อาศัยในโครงการน้อยเกินไป และผู้มีรายได้มากกว่าเกณฑ์ได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินมีจำนวนมาก ทำให้ในปีพ.ศ.2548 กำหนดให้เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนขั้นต่ำไม่เกิน 17,500 บาทต่อเดือน ต่อมาในปีพ.ศ.2549 ปรับเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนขั้นต่ำไม่เกิน 22,000 บาทต่อเดือน และในปีพ.ศ.2551 ปรับเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อเดือน[90]

กระบวนการจัดสรรสวัสดิการมีการออกแบบเน้นเปิดกว้างและกระชับเพื่อให้ผู้ที่มีคุณสมบัติข้างต้นสามารถแสดงความจำนงต่อผู้จัดสวัสดิการได้สะดวกที่สุด กล่าวคือ กคช. กำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิยื่นขอจองโครงการ บุคคลใดที่มีคุณสมบัติครบสามารถยื่นขอจองที่อยู่อาศัยในโครงการได้ทันที ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับสวัสดิการต้องเตรียมความพร้อมใดๆ กคช. รวบรัดขั้นตอนคัดเลือกผู้ที่ได้รับสิทธิ์เหลือเพียงหยิบฉลากตัดสิน ลักษณะดำเนินการที่รวมศูนย์กลางอำนาจจัดการสามารถตอบโจทย์การเปิดกว้างและกระชับต่อการแสดงความจำนงของผู้รับสวัสดิการได้เป็นอย่างดี

อีกจุดหนึ่งของการจัดสรรสวัสดิการนี้ คือ รัฐบาลมีความต้องการคัดเลือกผู้ได้รับสิทธิที่มีความต้องการอยู่อาศัยจริง รวมถึงมีการป้องกันปัญหาการจองสิทธิเพื่อเก็งกำไรในอนาคต สืบเนื่องจากสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้เป็นการเสนออุปทานขายในราคาอุดหนุนแก่ผู้ที่ขาดโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเองจากเอกชน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีการถ่วงเวลาการเก็งกำไรระยะสั้นในการซื้อที่อยู่อาศัยนี้ โดยมีการกำหนดให้ผู้ซื้อทั้งกรณีชำระเงินสด* และกรณีขอสินเชื่อจะได้รับการโอนสิทธิเช่าซื้อหลังจากครบกำหนด 5 ปีเพื่อให้เกิดการปล่อยที่อยู่อาศัยลงสู่ตลาดรองที่อยู่อาศัยได้ช้าลง รวมถึงห้ามนำอาคารไปให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยหรือเช่าช่วงระหว่าง 5 ปีนั้น หากตรวจสอบพบภายหลังมีการแจ้งคุณสมบัติที่เป็นเท็จจะถูกบอกเลิกสัญญา และริบเงินที่ชำระไว้แล้วทั้งหมด

นอกจากนั้นโครงการบ้านเอื้ออาทรมีการกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิ์ขอจองที่อยู่อาศัยต้องจ่ายค่าผ่อนชำระเงินดาวน์ในระหว่างการก่อสร้างอาคารในอัตราเดือนละ 300 หรือ 500 บาทต่อเดือน เพื่อแสดงความตั้งใจว่าต้องการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยและเป็นการบังคับให้ผู้ขอรับสวัสดิการฝึกวินัยออมเงินทางอ้อม รวมถึงถือเป็นการสร้างเครดิตต่อสถาบันการเงินนั้นด้วย อย่างไรก็ตามถ้าต้องการขอยกเลิกสิทธิ์เช่าซื้อนั้นสามารถกระทำได้ และกคช.จ่ายเงินค่าผ่อนดาวน์คืน

---

90 “กคช. เล็งยื่นรัฐบาลแก้ปัญหาบ้านเอื้ออาทร,” **ผู้จัดการรายสัปดาห์**, (18-24 ก.พ. 51): c2.

* กรณีชำระเป็นเงินสดทั้งหมดสามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขแต่ละสถาบันการเงิน

4.2.4 การจัดบริการสินเชื่อเช่าซื้อ

การจัดบริการสินเชื่อได้รับความสำคัญจากรัฐบาลน้อยกว่าการจัดทำที่อยู่อาศัย รัฐบาลดึงสถาบันการเงินโดยเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐมาเป็นภาคีร่วม แล้วปล่อยให้ กคช. เป็นผู้เจรจากับสถาบันการเงินเกี่ยวกับเงื่อนไขสินเชื่อเช่าซื้ออันได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด[91] ผลปรากฏว่า ถึงแม้ผู้รับสวัสดิการมีสิทธิ์ผ่อนชำระสินเชื่อนานสูงสุด 30 ปีแต่ต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยลอยตัว รัฐบาลไม่ได้อุดหนุนผู้รับสวัสดิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์มีต้นทุนสินเชื่อคงที่เหมือนกับราคาที่อยู่อาศัยที่แน่นอนตายตัว

สถาบันการเงินเข้ามาปฏิบัติการอย่างรวมศูนย์อำนาจการจัดการ และตัดสินใจตามหลักการประเมินความเสี่ยงเชิงพาณิชย์ของตน กล่าวคือ สถาบันการเงินเป็นผู้คัดเลือกทำเลของโครงการที่ตนจะเข้ามาปล่อยสินเชื่อเช่าซื้อแก่ผู้รับสวัสดิการ เป็นเหตุให้ผู้รับสวัสดิการหมดสิทธิ์เลือกสถาบันการเงินด้วยตนเอง และจากผู้รับสวัสดิการกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งโดยปกติอาจหมดสิทธิ์เข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยสิ้นเชิง แต่สถาบันการเงินเปิดโอกาสพิเศษให้ผู้รับสวัสดิการกลุ่มนี้สามารถยื่นเรื่องขอสินเชื่อเช่าซื้อได้ภายใต้เงื่อนไข กคช. ต้องรับภาระความเสี่ยงการกู้ยืมเต็มที่ด้วยการเป็นผู้ค้ำประกัน 5 ปีแรก และกรณีที่ผู้กู้ค้างชำระสะสม 3 งวดขึ้นไป กคช.จะรับซื้อหนี้คืนเท่ากับเงินต้นค้างชำระบวกดอกเบี้ยที่ค้างชำระจนถึงวันที่ซื้อคืนโดยจะรับซื้อคืนภายใน 7 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งจากสถาบันการเงิน

นอกจากนั้นสถาบันการเงินใช้เกณฑ์พิจารณาการอนุมัติสินเชื่อและการทำข้อตกลงในสัญญาแต่ละรายบุคคลเหมือนกับการพิจารณาลูกค้าทั่วไป ซึ่งผู้รับสวัสดิการต้องปฏิบัติตนตามที่สถาบันการเงินกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์ของเงื่อนไขสินเชื่อนั้นอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ กคช. ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือระดับหนึ่ง กคช. จะพิจารณาให้สิทธิ์เช่าซื้อกับ กคช. โดยตรงเป็นกรณีพิเศษแต่ละรายบุคคล และเมื่อหลังจากเช่าซื้อกับ กคช. ครบ 1-2 ปี จะยื่นประวัติผู้ซื้อให้สถาบันการเงินพิจารณาอีกครั้ง[92]

กล่าวได้ว่า ผู้รับสวัสดิการเมื่อขอรับบริการสินเชื่อเช่าซื้อจึงอยู่ในฐานะไม่ต่างกับลูกค้าทั่วไปของสถาบันการเงิน เพียงแต่มี กคช. คอยจุนเจืออยู่บ้าง ดังนั้นกลไกการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรก้ำกึ่งเหมือนกับตัดการให้บริการสินเชื่อออกไปนอกขอบเขตการอุดหนุนในรูปแบบเดียวกับที่เคยกระทำไว้ในการจัดทำที่อยู่อาศัย (ดูตอนที่ 4.2.2)

---

91 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด, **รายงานประจำปี 2550 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด**, (กรุงเทพฯ : สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น, 2551), หน้า 34.

92 เรื่องเดียวกัน.

4.2.5 การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย

รัฐบาลถือว่าภาระการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในระยะยาวเป็นหน้าที่ของผู้เข้ามาอาศัยในโครงการโดยตรง ดังนั้นรัฐบาลมอบหมายให้ กคช. เข้ามาดำเนินการและอุดหนุนทางด้านการเงินให้เฉพาะช่วง 5 ปีแรกเหมาจ่าย 250 บาทต่อหน่วยต่อเดือน

การดำเนินการของ กคช. ไม่เป็นลักษณะผูกขาดรวมศูนย์บริหารจัดการอย่างครบวงจรแต่เป็นลักษณะทยอยถ่ายโอนภาระไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับผู้รับสวัสดิการ กคช. ช่วยเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรชุมชนซึ่งเป็นรูปแบบใดๆตามความเหมาะสมให้ขึ้นมารับผิดชอบเป็นหลักแทน กคช. ในการบริหารจัดการชุมชนภายหลังจากระยะเวลา 5 ปีแรกต่อไป โดยเน้นรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่อยู่อาศัย สร้างจิตสำนึกการอยู่ร่วมกัน มุ่งให้ทุกคนช่วยกันรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เนื่องจากส่วนหนึ่งหวังผลให้ช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นตัวเงินของผู้รับสวัสดิการที่มีรายได้น้อย พร้อมกับหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่จะเสียค่าใช้จ่ายที่แพงกว่าในการจ้างคนกลางที่เป็นบุคคลภายนอกมาช่วยดูแล

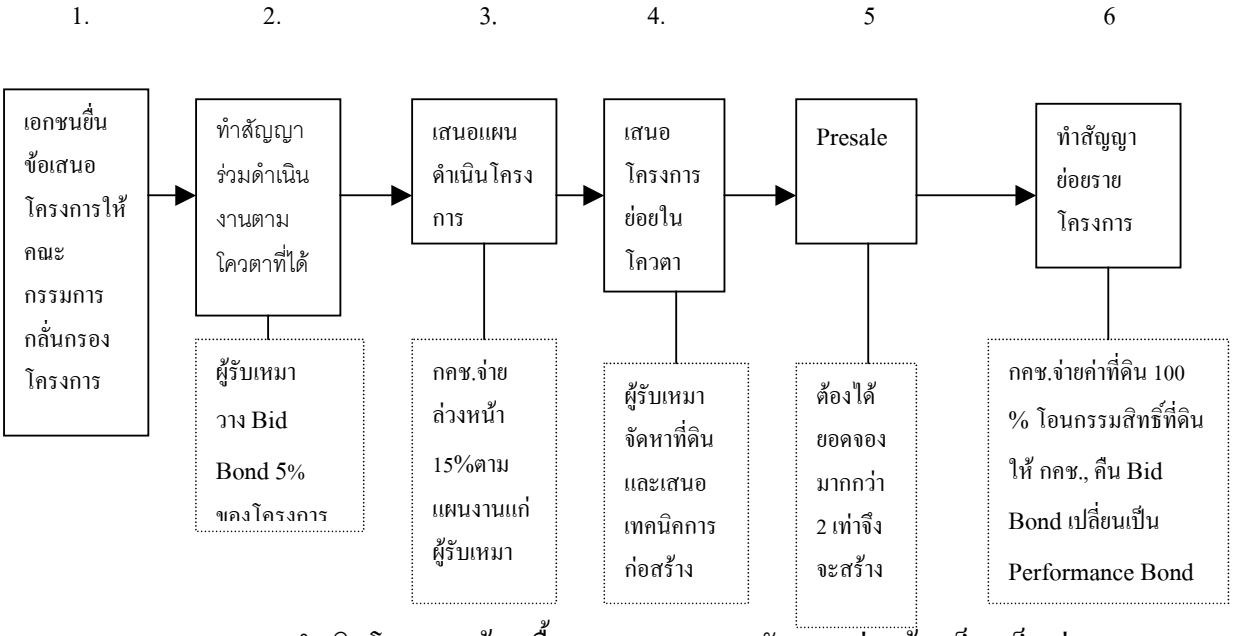
นอกเหนือจากนั้น กคช. วางแผนให้ *งานสาธารณูปโภคส่วนกลาง* เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา มอบให้กับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการดูแลตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่ได้ตกลงเป็นภาคีร่วมในการจัดสวัสดิการเต็มตัว ดังนั้นจึงมีอุปสรรคด้านงบประมาณที่ต้องขอให้ กคช. จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่ตน ทั้งด้านการก่อสร้างของโครงการที่อยู่อาศัยที่จะต้องเชื่อมต่อกับระบบของท้องถิ่น และการบริหารจัดการ บำรุงรักษาสาธารณูปโภคสาธารณูปการในโครงการที่อยู่อาศัยนั้น

ส่วน *งานบริหารอาคารสาธารณูปการส่วนกลาง* กคช. จะให้การสนับสนุนการดำเนินงานในเบื้องต้น ป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการดำเนินงานระยะแรก และจะเตรียมส่งมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหรือหน่วยงานอื่นๆเป็นผู้บริหารจัดการต่อไปภายหลังจากที่อาคารก่อสร้างเสร็จ ทั้งนี้ถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้ตกลงเป็นภาคีร่วมอาจมีปัญหาด้านงบประมาณภายหลังเช่นเดียวกับ *แผนงานสาธารณูปโภคส่วนกลาง*

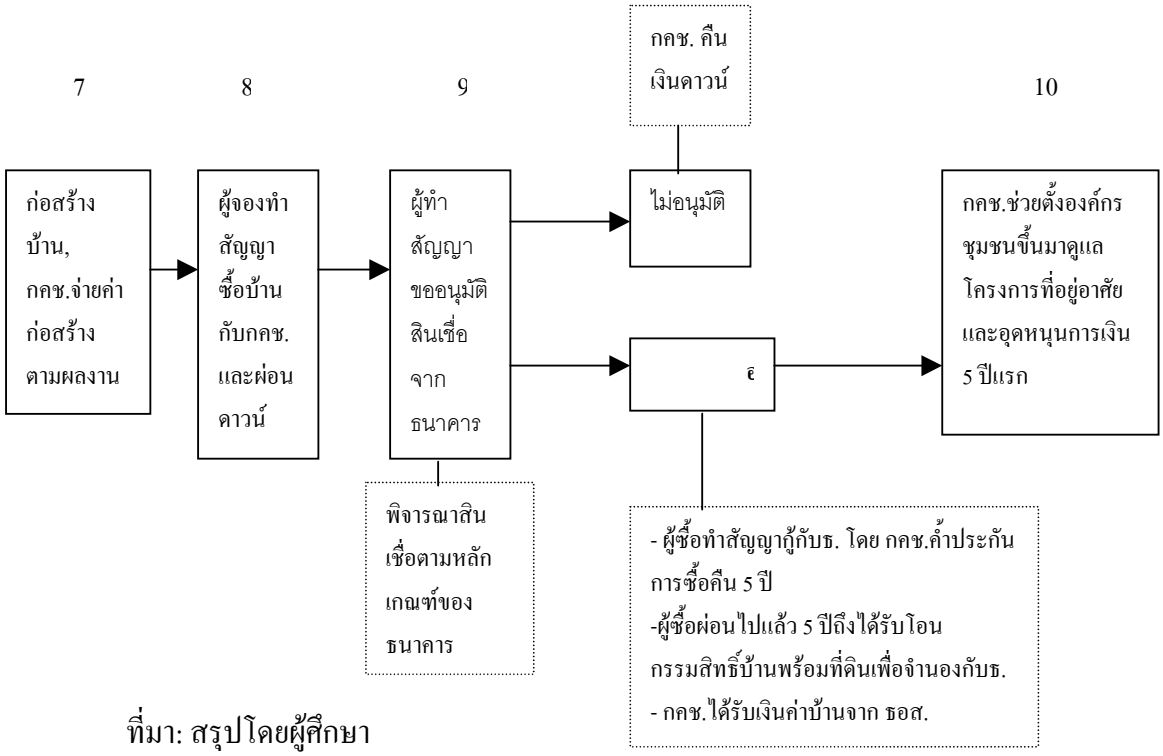
การรวมศูนย์อำนาจการจัดการในช่วงแรกถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของผู้จัดทำโครงการที่อยู่อาศัย เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบต่อเนื่องจากการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยทั้งด้านการตามติดการแก้ปัญหาที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยไม่ได้มาตรฐาน และเป็นผู้โอนสิทธิในที่อยู่อาศัยแก่ผู้รับสวัสดิการหลังจากครบกำหนดเช่าซื้อไม่น้อยกว่า 5 ปี รวมถึงการดูแลพื้นที่ส่วนกลางเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขลุกขลักในระยะแรก และถึงแม้ในระยะแรกฝ่ายจัดสวัสดิการจ่ายเงินอุดหนุนแบ่งเบาภาระดำเนินการและเข้ามาออกแบบชุมชนที่อยู่อาศัยในการบรรลุวัตถุประสงค์การ

เป็นชุมชนน่าอยู่ แต่ในระยะต่อไปขึ้นกับศักยภาพการเรียนรู้การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้รับสวัสดิการเต็มตัว

แผนภาพที่ 4.1 กระบวนการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบเอกชนรับเหมาก่อสร้างเบ็ดเสร็จ



กระบวนการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบเอกชนรับเหมาก่อสร้างเบ็ดเสร็จ(ต่อ)



ที่มา: สรุปโดยผู้ศึกษา

4.3 ผลการดำเนินโครงการ

จะแบ่งการพิจารณาถึงผลการดำเนินงานเป็นสองส่วน ได้แก่ ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง และ การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ ดังนี้

4.3.1 ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง

ด้านแรก ความสามารถในการดำเนินงานทั้งด้านจำนวนอุปทานและต้นทุนที่เกิดขึ้น

โครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นการกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยด้วยรัฐจัดอุปทานที่อยู่เสนอขายในราคาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง มีกลุ่มเป้าหมายตั้งต้นปีพ.ศ.2546 คือ ครัวเรือนที่มีรายได้ขั้นต่ำไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 การสำรวจของสำนักงานสถิติทั่วประเทศ พบว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่ที่มีสุขภาวะเป็นจำนวนมากถึง 1.85 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 8.25 ล้านคน และพิจารณาเฉพาะในเมืองใหญ่ อาทิ กรุงเทพฯ พบว่า การสำรวจในปี พ.ศ. 2543 ประมาณการว่ามีประชากรอาศัยอยู่ 3.12 ล้านคน ซึ่งผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน มีจำนวนมากถึงร้อยละ 53 ของประชากรในกรุงเทพทั้งหมด คิดเป็น 1.65 ล้านคน และคนกลุ่มนี้มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยประมาณ 1,000 - 1,800 บาทต่อเดือนเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าคนกลุ่มนี้ยากที่จะมีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเองจากตลาดเอกชน ดังนั้นกล่าวได้ว่าผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการเอื้ออาทรมีจำนวนมากอย่างน้อยนับล้านกว่าคน

อุปทานที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรนำเสนอตามแผนตั้งแต่ปีพ.ศ.2546-2550 มีเป้าหมายจำนวน 601,727 ยูนิต แต่เมื่อดำเนินการไปแล้วประสบปัญหาจนกระทั่งปรับเป้าหมายให้เหลือเป็นจำนวน 281,556 ยูนิต ซึ่งภายใน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 สามารถก่อสร้างได้เสร็จจำนวน 178,833 ยูนิต หรือคิดเป็นร้อยละ 29.7 ของเป้าหมายเดิมจำนวน 601,727 ยูนิต[93] ซึ่งจุดนี้แสดงให้เห็นว่า ถ้ากลุ่มผู้รับสวัสดิการเป้าหมายเฉพาะในกรุงเทพฯ ที่ประมาณการว่ามีจำนวน 1.65 ล้านคน รัฐบาลมีความสามารถเสนออุปทานตามแนวทางของโครงการเอื้ออาทรตามแผนที่ปรับเป้าหมายแล้วได้เพียงแค่ประมาณร้อยละ 17 ของจำนวนกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในกรุงเทพฯเท่านั้น

และเมื่อพิจารณาถึงผู้ที่สามารถเข้าถึงอุปทานที่อยู่อาศัยจากจำนวน 178,833 ยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว พบว่า จากข้อมูลถึง กุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2552 มีผู้ที่ตัดสินใจทำสัญญาจะซื้อจะขายเฉพาะยูนิตที่ก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 132,444 ราย คิดเป็นร้อยละ 74 ของจำนวนยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว

---

93 การเคหะแห่งชาติ; **รายงานความก้าวหน้าโครงการบ้านเอื้ออาทร กุมภาพันธ์ 2552**, กุมภาพันธ์ 2552, (เอกสารไม่ตีพิมพ์), หน้า 5.

ทั้งหมด และในจำนวนนี้มีผู้ได้รับการอนุมัติสินเชื่อเช่าซื้อรวมถึงผู้ที่ชำระเป็นเงินสดเหลือเพียง 83,454 ราย คิดเป็นร้อยละ 47 ของจำนวนยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จแล้วทั้งหมด

จากข้อมูลข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า จำนวนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนอยู่ในเกณฑ์เป็นกลุ่มเป้าหมายแรกเริ่มของโครงการบ้านเอื้ออาทรเพียงเฉพาะในกรุงเทพฯนั้น ก็มีจำนวนมากเกินกว่าการจัดอุปทานที่อยู่อาศัยตามแนวทางขายในราคาอุดหนุนของโครงการบ้านเอื้ออาทรสามารถให้ได้

นอกจากนั้นผู้ที่ได้รับการแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่ด้วยการลงทุนซื้อเป็นเจ้าของในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ก่อสร้างเสร็จแล้วจนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2552 มีเพียงจำนวน 83,454 รายเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 4.5 ของจำนวนครัวเรือนผู้ที่มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ 1.85 ล้านครัวเรือน ถือว่าที่ผ่านมาโครงการนี้ยังสามารถรองรับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะที่ดีเป็นจำนวนน้อยมาก

เมื่อพิจารณาถึงด้านต้นทุน โครงการบ้านเอื้ออาทรถือว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ เห็นได้จากจำนวนเงินอุดหนุนให้เปล่าของรัฐบาลที่การเคหะแห่งชาติในฐานะของรัฐวิสาหกิจซึ่งเบิกจ่ายไปแล้ว ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 จำนวน 28,461.274 ล้านบาท[94] ในการนี้ 1 ยูนิตของโครงการบ้านเอื้ออาทรคิดเป็นราคาต้นทุนเท่ากับ 4.7 แสนบาท แบ่งเป็นราคาขายให้ประชาชนเท่ากับ 3.9 แสนบาท และรัฐอุดหนุน 8 หมื่นบาท

ดังนั้นกล่าวได้ว่า จากผลการจัดสวัสดิการโดยตรงปรากฏว่ามีจำนวนอุปทานที่ก่อสร้างเสร็จทันตามกำหนดอยู่ในระดับต่ำ และไม่สอดคล้องกับจำนวนอุปสงค์ของผู้มีรายได้น้อยที่มีต่อโครงการ พอบ่งชี้ได้ว่า การดำเนินงานของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ผ่านมายังมีความสามารถในการรองรับการแก้ปัญหาขาดแคลนอุปทานที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะของผู้มีรายได้น้อยในเมืองไม่ได้เท่าที่ควร ซึ่งผลการจัดสวัสดิการเช่นนี้สามารถเชื่อมโยงกับกลไกจากการจัดสวัสดิการโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบรวมศูนย์ดังต่อไปนี้

จากนโยบายการจัดสวัสดิการในประเทศไทยไม่ได้เกิดจากการปฏิรูประบบภาษี โดยมีพันธกิจผันเงินภาษีจัดเป็นรัฐสวัสดิการคืนแก่ประชาชน* แต่มีพื้นฐานจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปีพ.ศ.2544 ถึง 2549 นำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการที่ผูกติดอยู่กับแคมเปญหาเสียงเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการไม่ได้เกิดจากการปฏิรูปฐานภาษีที่ช่วยเพิ่มฐานรายได้ของรัฐความสามารถทางการเงินในการจัดสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมาจาก “การใช้มาตรการกึ่งการ

---

94 เรื่องเดียวกัน, หน้า ข.

* การให้ความสำคัญกับการจัดเป็นภาษีตามลำดับดังนี้ อันดับหนึ่งภาษีทรัพย์สิน อันดับสองรายได้ และอันดับสามการบริโภค เพื่อให้ระบบภาษีเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้สร้างความเสมอภาคด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน (ทศพล, 2552; ประชาไท, 2552)

คลัง”* ทั้งนี้การจัดทำสวัสดิการให้ความช่วยเหลือคนจนในด้านต่างๆสามารถถูกมองได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องยื่นมือช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยส่งเสริมการกระจายรายได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ถูกมองได้ว่ารัฐบาลได้รับผลประโยชน์แอบแฝงในการรักษาคะแนนความนิยม ซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทรก็จัดว่าอยู่ในขอบข่ายนี้เช่นกัน[95]

สำหรับกลไกการจัดทำที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านเอื้ออาทรมีลักษณะรวมศูนย์ความรับผิดชอบอยู่กับคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการ และบริษัทเอกชนที่ประมูลงานก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัย ประกอบกับรัฐบาลส่งตัวแทนมานั่งเป็นประธานกรรมการพิจารณาโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการชั้นที่สอง ก่อนส่งต่อให้คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติเห็นชอบสุดท้าย การรวมศูนย์แทนที่จะช่วยให้การผลิตอุปทานที่อยู่อาศัยที่ให้ผู้จัดสวัสดิการเป็นผู้แบกรับต้นทุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยตรงแทนผู้รับสวัสดิการซึ่งสามารถประหยัดต่อขนาดและต้นทุนเวลา แต่ก็กลับกลายเป็นตัวเปิดช่องให้รัฐบาลเข้ามาให้น้ำหนักเร่งจังหวะการดำเนินนโยบายตามแคมเปญหาเสียงเลือกตั้ง[96] ดังนั้นการระดมทรัพยากรรองรับการจัดการอยู่ในสภาพค่อนข้างกระทำอย่างเร่งรีบและฉาบฉวย แล้วนำไปสู่ปัญหาหรืออุปสรรคที่ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ ในท้ายที่สุดทำให้กระบวนการผลิตอุปทานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เริ่มจาก *ขั้นตอนการแต่งตั้งทีมงานรับผิดชอบดูแลการจัดทำโครงการ* รัฐบาลประยุกต์การใช้มาตรการกึ่งการคลังมาร่วมด้วยเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการเปิดตัวโครงการมากขึ้น โดยรัฐบาลมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับเป็นภาระงานขององค์กร และขอความร่วมมือกับสถาบันการเงินของรัฐ** มาเป็นธุระในการจัดบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัย ส่วนรัฐบาลทำหน้าที่กำกับทิศทางและจ่ายเงินอุดหนุนตามงบประมาณที่ตั้งไว้ โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้เปล่าคิดเป็นร้อยละ 17 และส่วนที่เหลือให้การเคหะกู้ยืมจากสถาบันการเงินคิดเป็นร้อยละ 83 ของต้นทุนทั้งหมด

---

* มาตรการกึ่งการคลัง คือ มาตรการที่รัฐบาลเริ่มจัดเงินทุนเพื่อสนองโครงการต่างๆ โดยใช้สินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินภาครัฐ

95 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทักษิโณมิกส์,” ใน **ชำแหละทักษิโณมิกส์**, จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ (มูลนิธิวิถีทรรศน์: 2547), หน้า116. และ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Pluto-Populism in Thailand: Business remarking politics” in **Populism and reformism in Southeast Asia: The threat and promise of new politics** (Bangkok: Chulalongkorn University, 2003), pp. 5-8.

96 ธนาคารอาคารสงเคราะห์, “พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เยี่ยมชมโครงการบ้านเอื้ออาทร,” **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 32 (มกราคม-มีนาคม 2546): 50. และ สัมภาษณ์ สุชาติ ศิริโยธิพันธุ์, ผู้ช่วยผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ, 2550, อ้างถึงใน วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 31-32.

** ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.), ธนาคารออมสิน

รัฐบาลผลักภาระการประกันความเสี่ยงในสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยให้เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่นอกงบประมาณแล้วให้หน่วยงานของรัฐอื่นๆรับผิดชอบแทน ซึ่งการเจรจาตกลงเงื่อนไขสินเชื่อระหว่าง กคช. กับ สถาบันการเงินของรัฐ ได้ข้อสรุปว่า กคช. ต้องรับภาระความเสี่ยงในส่วนนี้โดยตรงแทนรัฐบาลในระยะ 5 ปีแรกของการทำสัญญาขอสินเชื่อ*

ทั้งนี้ สุชาติ ศิริโยธิพันธุ์ ให้สัมภาษณ์ปีพ.ศ.2550 ในงานศึกษาของ วิสุทธิดา นครชัย[97] ว่า "จากเดิมการเคหะแห่งชาติเคยดูแลการก่อสร้างที่อยู่อาศัยปีละไม่เกิน 20,000 หน่วย แต่พอทำโครงการบ้านเอื้ออาทรต้องสร้างปีละเป็นแสนหน่วย ย่อมมีปัญหาแน่นอน" สะท้อนว่าการเคหะแห่งชาติมีทรัพยากรในการรองรับการทำงานไม่เหมาะสมกับขนาดงาน[98] เช่น อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ หรือความสามารถในการรับผิดชอบความเสี่ยงเมื่อบริหารงานผิดพลาด ดังนั้นการประยุกต์ใช้มาตรการกึ่งการคลังอย่างไม่เหมาะสมมีส่วนนำไปสู่การสะสมตัวของปัญหาในการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งส่งผลกระทบต่อผลดำเนินงานในการผลิตอุปทานโดยตรง และปัญหาทางการเงินของ กคช.[99]

ต่อมาเป็น *ขั้นตอนการพิจารณากลั่นกรองโครงการ* เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งเปิดตัวโครงการบ้านเอื้ออาทรในแต่ละพื้นที่ ภายใต้ภาวะที่การเคหะแห่งชาติคล้อยตามการกำกับของรัฐบาลและการที่มีทรัพยากรในการลงมือปฏิบัติจำกัด ทำให้ขีดความสามารถในการดูแล ควบคุม และตรวจสอบโครงการที่อนุมัติโดยคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการจึงบกพร่องไป สิ่งนี้ทำให้มีปัญหาการแทรกแซงการดำเนินงานกลั่นกรองโครงการต่างๆ อาทิ การทุจริตโควต้ารับเหมาก่อสร้างของบริษัทเอกชน** หรือการทุจริตราคาที่ดิน*** หรือการคัดเลือกได้ผู้ประกอบการที่ไม่มีความเชียวชาญ

---

* รัฐบาลช่วยรับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากวงเงินหมุนเวียนจำนวน 300 ล้านบาทที่ ธอส. จัดให้ กคช. เพื่อใช้ในการรับซื้อคืนและนำไปขายใหม่ในกรณีที่ผู้รับสวัสดิการผิดนัดชำระหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยติดต่อกันเกินกว่า 3 เดือน

97 สัมภาษณ์ สุชาติ ศิริโยธิพันธุ์, ผู้ช่วยผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ, อ้างถึงใน วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 32.

98 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า 3-2.

99 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า 3-39 –3-34.

และ "เคหะงัดสารพัดวิธีโละบ้านเอื้อฯ," โพสต์ทูเดย์ (2 กุมภาพันธ์ 2552).

** เช่น กรณีบริษัท "พาสทีญ่า" ที่ได้รับโควต้าก่อสร้างโครงการจำนวน 9,700 ยูนิต ซึ่งบริษัทรับเหมาที่เกี่ยวข้องมีการถ่ายเทเงินล่วงหน้า (หรือเงินรับซื้อโครงการคืนหลังก่อสร้างเสร็จที่การเคหะฯ จ่ายให้กับผู้รับเหมา) ให้กับอดีตรัฐมนตรีผ่านบริษัทส่งออกข้าวรายหนึ่ง และมีการโยงไปถึงการฟอกเงินที่มีเงินต้องสงสัยสูงถึง 8.5 พันล้านบาท ("คตส. ไล่บี้เส้นทางเงิน 8.5 พันล้าน ต่อท่อทุจริตโครงการบ้านเอื้อฯ," มติชนรายวัน, 12 ธันวาคม 2550: 20)

*** เช่น กรณีบริษัทเดวาพร็อพเพอร์ตี้ ที่รับซื้อที่ดินจากการเคหะฯ ราคาประเมินสูงเกินจริง แล้วเมื่อดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาแล้วโอนขายโครงการกลับคืนให้การเคหะฯ ในราคาประเมินก่อสร้างที่แพงเกินจริงอีกทบหนึ่ง ซึ่งส่วนนี้บริษัทเอกชนได้รับผล

เพียงพอทำให้ก่อสร้างไม่เสร็จทันตามกำหนด[100] หรือการตรวจสอบรับงานโครงการที่อยู่อาศัยที่บริษัทเอกชนโอนขายคืนไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ทำให้มีข้อผิดพลาดขึ้นภายหลัง[101] หรือมีความล่าช้าในการประสานงานต่างๆ[102] ทั้งหมดนี้มีผลให้จำนวนอุปทานที่ผลิตขึ้นมาไม่ตรงตามเป้าและมีผลให้เงินอุดหนุนให้เปล่าที่รัฐบาลจ่ายให้กับโครงการถูกนำมาใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

และขั้นตอนสุดท้ายของการผลิตอุปทาน คือ *ขั้นตอนการก่อสร้างโครงการ* จากกระบวนการก่อสร้างที่กำหนดให้จำนวนผู้ยื่นจองโครงการในระยะแรกเป็นไปตามเกณฑ์ที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน เป็นเครื่องมือยืนยันอุปสงค์ก่อนลงมือก่อสร้าง จากที่กำหนดต้องมียอดจอง 2 เท่าของจำนวนยูนิตในโครงการ ก็เกิดปรากฏการณ์จำนวนยอดจองเกิดขึ้นอย่างล้นหลาม ดังข้อมูล ณ ตุลาคม 2550[103] โครงการระยะที่ 1 มียอดจองสูงถึง 8 เท่าของหน่วยก่อสร้าง โครงการระยะที่ 2 มียอดจองสูงถึง 6 เท่า และโครงการระยะที่ 3 ถึง 5 มียอดจองสูงถึง 2 เท่า (โดยโครงการระยะที่ 1 ถึง 4 คณะกรรมการเคหะแห่งชาติทำสัญญาก่อสร้างประมาณร้อยละ 70 ของหน่วยก่อสร้างทั้งหมด ส่วนโครงการระยะที่ 5 ได้ทำสัญญาก่อสร้างประมาณร้อยละ 55 ของหน่วยก่อสร้างทั้งหมด)

กลไกการจองแบบนี้เป็นการรวมศูนย์ปฏิบัติการที่มีประโยชน์ด้านความกระชับในการดำเนินการ แต่เมื่อมีการแทรกแซงเข้ามาบิดเบือนจำนวนยอดจองเกิดขึ้นเพื่อเอื้อให้เร่งอนุมัติการก่อสร้างได้รวดเร็วขึ้น[104] เช่น การนำรายชื่อผู้มาลงทะเบียนคนจนมาใส่เป็นยอดจองโดยตรง[105] หรือ

ประโยชน์ โดยการเคหะฯ นำเงินที่รัฐบาลสนับสนุนการใช้จ่ายและประกันเงินกู้จ่ายให้บริษัทเอกชนนั้น รวมมูลทุจริตในคดีจำนวน 326 ล้านบาท ("คตส.ชำแหละโกงบ้านเอื้ออาทร," โพสต์ทูเดย์, 9 พฤษภาคม 2550: A5)

100 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า 3-25.

และ สัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับผู้เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร อ้างถึงใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล (Monitoring and evaluation on the government housing policies and programs),** (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ), 2551. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

101 เรื่องเดียวกัน.

102 เรื่องเดียวกัน.

103 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า 3-26.

104 " "อิสสระ" ลั่นเดินหน้าบ้านเอื้ออาทร, " **มติชนรายวัน,** เศรษฐกิจ, (4 เมษายน 2552): 6.

105 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า4-5.

และ สัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับผู้เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร อ้างถึงใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล (Monitoring and evaluation on the government housing policies and programs)**.

การแทรกแซงทางอ้อมด้วยการประชาสัมพันธ์ที่เป็นเชิงสร้างกระแสที่ไม่แจกแจงข้อมูลครบทุกด้าน[106] ทำให้เมื่อถึงเวลายืนยันสิทธิ์การจองปรากฏว่ามีอุปสงค์จากผู้มีรายได้น้อยที่แท้จริงน้อยกว่าอุปทานที่ตัดสินใจลงมือทำการผลิต

สิ่งนี้ทำให้กลไกรวมศูนย์แทนที่ได้รับประโยชน์ในการประหยัดต้นทุนต่อเวลา กลับนำไปสู่ความคลาดเคลื่อนในการประเมินอุปสงค์ที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อยที่มีต่อโครงการ ทำให้มีปัญหาอุปทานที่ผลิตขึ้นไม่ตอบโจทย์ในการรองรับการแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะของผู้มีรายได้น้อยในเมืองเท่าที่ควร

ด้านที่สอง ความสามารถการกระจายที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย

ประสิทธิผลของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่เกิดขึ้นในด้านนี้ เป็นดังนี้

ตารางที่ 4.1 การจัดอุปทานและอุปสงค์ของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่กระจายจากทั่วประเทศ ณ กุมภาพันธ์ 2552

ภาค	จำนวนที่อยู่อาศัยระหว่างกำลังก่อสร้าง(ยูนิต)	จำนวนอุปทานที่อยู่อาศัยหรือที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ(ยูนิต)	จำนวนอุปสงค์ที่อยู่อาศัย(ยูนิต)					สัดส่วนอุปสงค์ต่ออุปทาน(ร้อยละ)
			รวม	ชำระเงินสด	เช่าซื้อกับกคช.	เช่าซื้อกับธนาคาร	เช่าซื้อกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	
กรุงเทพฯ/ปริมณฑล/ภาคกลาง	69,295	128,248	65,654	1,110	6,930	56,751	863	51.19
ภาคเหนือ	7,159	13,305	3,344	107	1,147	2,034	56	25.13
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,131	18,461	6,993	111	4,243	2,482	157	37.88

106 เช่น ด้านราคาอุดหนุนและค่าใช้จ่ายการผ่อนชำระ ตามความเห็นในการสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร ใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล.** และ สัมภาษณ์ สุชาติ ศิริโยธิพันธุ์, ผู้ช่วยผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ, 2550, อ้างถึงใน วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 35.

ภาค	จำนวนที่อยู่อาศัยระหว่างกำลังก่อสร้าง(ยูนิต)	จำนวนอุปทานที่อยู่อาศัยหรือที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ(ยูนิต)	จำนวนอุปสงค์ที่อยู่อาศัย(ยูนิต)					สัดส่วนอุปสงค์ต่ออุปทาน(ร้อยละ)
			รวม	ชำระเงินสด	เช่าซื้อกับกคช.	เช่าซื้อกับธนาคาร	เช่าซื้อกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	
ภาคใต้	5,741	275	0	0	0	0	0	0.00
ภาคตะวันออก	11,782	14,614	4,968	104	2,899	1,205	760	33.99
ภาคตะวันตก	3,615	3,930	796	35	0	761	0	20.25
รวม	102,723	178,833	81,755	1,467	15,219	63,233	1,836	45.72

หมายเหตุ: 1. จำนวนอุปสงค์โครงการบ้านเอื้ออาทรนับจากจำนวนผู้ที่ทำสัญญาซื้อขายและได้รับอนุมัติสินเชื่อหรือผู้ที่จ่ายเป็นเงินสดเรียบร้อยแล้วเฉพาะส่วนของที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว

2. จำนวนอุปทานโครงการบ้านเอื้ออาทรนับจากจำนวนยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ[107]

จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่า อุปทานและอุปสงค์ที่มีต่ออุปทานที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรกระจุกตัวในเขตพื้นที่ กรุงเทพฯ/ปริมณฑล/ภาคกลางเป็นสัดส่วนสูง ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการกระจายตัวของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองใหญ่ โดยภายในพื้นที่ภาคกลางมีสัดส่วนประชากร (รวมประชากรแฝง) อาศัยอยู่สูงกว่าพื้นที่ส่วนภูมิภาคอื่นๆ การสำรวจในปี พ.ศ. 2543 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อาทิ กรุงเทพฯ มีประชากรอาศัย (รวมประชากรแฝง) อยู่ประมาณ 3.12 ล้านคน มีผู้มีรายได้ในเกณฑ์ยากจนประมาณ 231,000 ครัวเรือน ส่วนเชียงใหม่มีประชากร (รวมประชากรแฝง) อาศัยประมาณ 46,800 คน มีผู้มีรายได้ในเกณฑ์ยากจนประมาณ 3,500 ครัวเรือน

และเมื่อพิจารณาถึงครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่ถึงโครงการบ้านเอื้ออาทรกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ อ้างอิงจากงานวิจัยของ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[108] ที่ทำการ

---

107 การเคหะแห่งชาติ; รายงานความก้าวหน้าโครงการบ้านเอื้ออาทร กุมภาพันธ์ 2552, หน้า 5.

สุ่มตัวอย่างสำรวจรายได้จำนวน 616 ครัวเรือน ตามสัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาค* ดังตารางที่ 4.2 ดังนี้

ตารางที่ 4.2 การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่โครงการบ้านเอื้ออาทรกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ ณ ปี พ.ศ.2550

รายได้รวมของครัวเรือน/เดือน	**โครงการบ้านเอื้ออาทร**	
	จำนวน	**ร้อยละ**
น้อยละ 10,000 บาท	167	27.11
10,001 - 15,000 บาท	254	41.23
15,001 - 20,000 บาท	115	18.67
มากกว่า 20,000 บาท	80	12.99
รวม	616	100.00

ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[109]

จากตารางที่ 4.2 การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่อาศัยอยู่โครงการบ้านเอื้ออาทรข้างต้น พบว่า มีจำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ก่อนที่จะมาอาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่มีรายได้ตามเกณฑ์ของกลุ่มเป้าหมายในปีตั้งต้นโครงการ พ.ศ. 2546 คือ ไม่เกิน15,000 บาทต่อเดือน มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 69.16 ของครัวเรือนที่สุ่มตัวอย่างทั้งหมด

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร ปีพ.ศ. 2550 แล้วมีครัวเรือนมีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือนเป็นสัดส่วนสูง แต่มีอุปทานที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วภายในปี 2550 นี้มีจำนวน 83,707 ยูนิตกลับไม่มีอุปสงค์ที่อยู่อาศัยถึงจำนวน 38,517 ยูนิต คิดเป็นร้อยละ 46 ของอุปทานที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ.2549 ปรับเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 22,000 บาทต่อเดือน จนกระทั่งในปีพ.ศ.2551 ปรับเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อเดือนซึ่งสูงกว่าเพดานรายได้เดิมในปี พ.ศ.2546 ถึง

---

108 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล**.

* ขนาดของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้กำหนดขนาดตามวิธีของ Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 จากจำนวนประชากร โดยคณะวิจัยเลือกลงพื้นที่ 15 จังหวัดซึ่งมีขนาดประชากรครัวเรือนที่อาศัยอยู่ 26,795 ครัวเรือน จากนั้นเลือกสุ่มตัวอย่าง 616 ครัวเรือนกระจายตามสัดส่วนของครัวเรือนที่อาศัยในแต่ละจังหวัด

109 เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-11.

2 เท่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรน่าจะมีความเหมาะสมกับครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นไปมากกว่าครัวเรือนที่รายได้น้อยที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก แต่อย่างไรก็ตามแล้วภายใน กุมภาพันธ์ ปีพ.ศ.2552 มีอุปทานที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยจำนวน 178,833 ยูนิต และยังมีอุปสงค์ต่อโครงการ 81,755 ยูนิต คิดเป็นร้อยละ 45 ของที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ สิ่งนี้กล่าวได้ว่าในภาพรวมแล้วที่อยู่อาศัยในโครงการเอื้ออาทรสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและปานกลางค่อนข้างต่ำได้น้อยกว่าครึ่งของที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ไม่สามารถกระจายสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้ลงถึงผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้อย่างกว้างขวาง คือ องค์ประกอบของโครงการที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับลักษณะของอุปสงค์หรือความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหลายด้าน ทั้งเชิงกายภาพของโครงการและค่าใช้จ่ายที่ผู้อยู่อาศัยที่ต้องรับภาระ ดังนี้

(1) ด้านลักษณะกายภาพของโครงการ

จากลักษณะดำเนินงานของโครงการบ้านเอื้ออาทรด้านทำเลที่ตั้ง การออกแบบตัวอาคารเป็นการรวมศูนย์ควบคุมจากส่วนกลางไม่ครอบคลุมถึงวิถีชีวิตในท้องถิ่นนั้นมากพอ ซึ่งจากข้อมูลบันทึกการทำสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง* กับโครงการบ้านเอื้ออาทร ในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[110] เมื่อปี พ.ศ.2551 ใน 4 พื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพฯ/ปริมณฑล/ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พบว่า ความเป็นเมืองของแต่ละภูมิภาคมีรายละเอียดแตกต่างกันอย่างหลากหลาย สิ่งนี้ทำให้ผู้มีรายได้น้อยแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการลักษณะที่อยู่อาศัยในแต่ละเขตเมืองของตนต่างกันด้วย รวมถึงแม้กระทั่งภายในจังหวัดเดียวกันแต่ถ้าอยู่คนละเขตพื้นที่จะมีระดับความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบทไม่เท่ากัน รวมถึงระดับความเป็นแหล่งจ้างงานและการบริการการคมนาคา เช่น ย่านที่ยังมีพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ หรือย่านที่เป็นแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม หรือย่านที่กลายเป็นเขตพาณิชยกรรมทั้งหมด มีผลให้มีความต้องการรูปแบบที่อยู่อาศัยในรายละเอียดปลีกย่อยต่างกัน

การตอบโจทย์ว่าพื้นที่นี้ต้องสร้างแบบอาคารชุด บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว และการออกแบบขนาดพื้นที่ใช้สอยภายในที่อยู่อาศัยหรืออาณาบริเวณภายนอกมีความละเอียดอ่อนในการจับทิศทางความต้องการของผู้บริโภคในตลาด ซึ่งการออกแบบรวมศูนย์จากส่วนกลางเพียงไม่กี่แบบแล้วนำไปใช้ในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่มากกว่า 100 ยูนิตในแต่ละส่วนพื้นที่อาจไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการได้ตรงจุดครบถ้วน รวมถึงการรวมศูนย์ที่รวบรัดขั้นตอนการคัด

---

* โดยแบ่งผู้ที่เกี่ยวข้องเป็น 6 ภาคส่วน ได้แก่ 1. ภาคราชการ-ท้องถิ่น 2. องค์กรพัฒนาเอกชน 3. นักวิชาการ 4. ภาคธุรกิจเอกชน 5. ลูกบ้านของโครงการและประชาชนทั่วไป

110 เรื่องเดียวกัน.

เลือกผู้รับเหมาเพื่อให้สามารถรองรับการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ได้ทันในคราวเดียวกันมีโอกาสส่งผลเสียต่อคุณภาพของโครงการได้ * เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรในบางพื้นที่ภาคเหนือบริษัทรับเหมามีความเชี่ยวชาญในการจัดหาที่ดินไม่เพียงพอ เลือกที่ดินเป็นแอ่งกะทะ ทำให้มีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ

นอกจากนั้นถึงแม้เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตเมือง แต่ถ้าอาศัยอยู่คนละภูมิภาคกันก็มีความเห็นถึงวิถีชีวิตมีความต่างกัน เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีความเห็นว่าที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านเอื้ออาทรคับแคบเกินไปไม่ตรงกับความต้องการ ส่วนที่อยู่อาศัยที่นึกถึง คือ เน้นรองรับการเป็นครอบครัวขยาย มีอาณาเขตกว้างขวางเพื่อเป็นพื้นที่เพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ รวมถึงต้องการพื้นที่จอดพาหนะ หรือผู้ที่อาศัยในเขตกรุงเทพฯมีความเห็นว่า ไม่ต้องการที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ห่างไกลจากแหล่งงานของตน ส่วนที่อยู่อาศัยที่นึกถึง คือ ต้องการที่อยู่อาศัยที่สามารถเดินทางไปทำงานได้อย่างสะดวก หรือผู้ที่อาศัยในเขตภาคใต้มีความเห็นว่า แบบบ้านและการใช้วัสดุก่อสร้างของโครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ตรงใจ ส่วนที่อยู่อาศัยที่นึกถึง คือ ต้องการซื้อเฉพาะที่ดิน ส่วนการก่อสร้างสามารถดูแลเองได้แล้วได้ราคาประหยัดกว่าซื้อจากโครงการบ้านเอื้ออาทร หรือในอีกกรณีที่ยังไม่แน่ใจถึงการลงหลักปักฐานในอนาคตก็ยินดีจ่ายค่าเช่าต่อไปอีกแทนการลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการบริหารรายจ่ายในที่อยู่อาศัยมากกว่าการลงทุนซื้อเป็นเจ้าของ[111]

การสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า การที่โครงการบ้านเอื้ออาทรมีมุมมองต่อผู้รับสวัสดิการอยู่ในฐานะผู้ที่มีรายได้น้อยที่รัฐควรให้โอกาสแก่คนเหล่านี้มีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเอง นอกจากรองรับกับปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยแล้วแต่ช่วยเสริมแรงการทำงานตั้งเป้าที่จะนำรายได้มาผ่อนบ้าน[112] สิ่งนี้ถือว่าสอดคล้องกับคตินิยมของคนไทยที่มีความฝันถึงการได้เป็นเจ้าของบ้านที่น่าอยู่

แต่ความคิดที่ว่า เนื่องจากอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมืองต่ำ ดังนั้นทางเลือกในการลงทุนจัดซื้อที่อยู่อาศัยในเมืองก็ต่ำไปด้วย ทำให้ถึงแม้ที่อยู่อาศัยมีมิติเป็นสินค้าที่นำเสนอต่อผู้รับสวัสดิการ แต่ผู้จัดสวัสดิการสามารถเลือกมีบทบาทวางแบบที่อยู่อาศัยเหนือกว่าผู้รับสวัสดิการ

---

* อย่างไรก็ตาม สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีความเห็นว่า ในประเทศไทยมีผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความเชี่ยวชาญสูงจำนวนไม่มากนัก (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; 3 มีนาคม 2551)

111 สอดคล้องกับ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, ภาควิชาการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง; **ที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การศึกษาเกี่ยวกับประเภทของที่อยู่อาศัยเช่า และ สภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน บทคัดย่อผลการศึกษา**, (17 ตุลาคม 2548). (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

112 ธนาคารอาคารสงเคราะห์, “พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เยี่ยมชมโครงการบ้านเอื้ออาทร,” **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 32: 50.

ในการจัดทำโครงการ[113] จากข้อมูลบันทึกการทำสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร ในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2550[114] สะท้อนได้ว่าไม่เป็นความจริง ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่ได้อยู่ในฐานะผู้ที่ไม่มีทางเลือกในการตัดสินใจด้านที่อยู่อาศัย แต่ยังเป็นผู้มีการวิเคราะห์ตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยให้ลงตัวกับวิถีชีวิตของตนเองที่สุด นอกจากนั้นถ้าลักษณะของสวัสดิการที่อยู่อาศัยที่นำเสนอออกมาตรงกับความต้องการน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับที่อยู่อาศัยเดิมของตนก็พร้อมที่จะปฏิเสธการขอรับสวัสดิการนั้น

อย่างไรก็ตามสำหรับความสำเร็จของโครงการบ้านเอื้ออาทรบางแห่งที่มีอุปสงค์ต่อโครงการเป็นสัดส่วนสูง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ เป็นอาคารชุด ณ กรกฎาคม พ.ศ.2550 มีการก่อสร้างเสร็จแล้วเกือบ 2,000 ยูนิต มีอุปสงค์ต่อโครงการร้อยละ 96 ซึ่งเกิดจากศักยภาพของทำเลนั้นที่มีแหล่งงานรองรับ และมีการบริการทางคมนาคมที่สามารถรองรับการเดินทางของผู้รับสวัสดิการได้อย่างสะดวก จากจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรที่เสนอขายอุปทานราคาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยน่าจะเหมาะเป็นที่อยู่อาศัยที่เน้นรองรับแรงงานในพื้นที่มากกว่าเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยทั่วไป

(2) ด้านค่าใช้จ่ายซื้อที่อยู่อาศัย (ด้านการคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและราคาขายที่เท่ากันทุกพื้นที่)

จากลักษณะดำเนินงานของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่กำหนดราคาขายต่อหน่วยในราคาอุดหนุน ณ ระดับราคา 390,000 บาท แต่เมื่อปรากฏว่าถ้ารวมต้นทุนด้านดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยซึ่งรัฐบาลไม่ได้อุดหนุนแต่ปล่อยลอยตัวตามตลาดการเงิน (ขึ้นกับอัตรา MLR* หรือ MRR**) โดยลูกค้าโครงการบ้านเอื้ออาทร ธอส. คิดอัตราดอกเบี้ย 3 ปีแรกคงที่ = MRR-0.02, ปีถัดไป คิดอัตราดอกเบี้ย = MRR- 0.005 โดย MRR = 0.07 ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ถึง ปัจจุบัน (9 เม.ย.52)[115]

ธนาคารออมสิน มี 2 ทางเลือก ได้แก่ *ทางเลือกที่หนึ่ง* อัตราดอกเบี้ยคงที่ในปีแรกร้อยละ 3.5 ปีที่สองคิดร้อยละ 5 ในปีถัดๆไปลอยตัวตาม MLR *ส่วนทางเลือกที่สอง* อัตราดอกเบี้ยคง

---

113 สัมภาษณ์ พรศักดิ์ บุณโยดม, ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ, และ สุชาติ ศิริโยธิพันธุ์, ผู้ช่วยผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ, อ้างถึงใน วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 39.

114 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล**.

* MLR = Minimum lending rate คือ อัตราดอกเบี้ยต่ำสุดสำหรับลูกค้าชั้นดี

** MRR = Minimum retail rate คือ อัตราดอกเบี้ยต่ำสุดสำหรับลูกค้ารายย่อยชั้นดี

115 สอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ ธอส. ทางโทรศัพท์ 02-645-9000, 9 เมษายน 2552.

ที่ในสามปีแรกร้อยละ 5 ในปีถัดๆไปลอยตัวตาม MLR โดย MLR = 0.0625 ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2552 ถึง ปัจจุบัน (9 เม.ย.52)[116]

ส่วน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด คิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ในปีที่ 1 ถึง 3 คิดร้อยละ 7.5 ต่อปี ในปีถัดๆไป คิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 8.5 ต่อปี[117]

นอกจากนั้นการผิดนัดชำระหนี้ ณ ปัจจุบัน สถาบันการเงินคิดอัตราดอกเบี้ยปรับสูงถึงประมาณร้อยละ 13.5-14 ของยอดเงินต้นในงวดนั้น* ทำให้ค่าใช้จ่ายซื้อที่อยู่อาศัยโดยรวมที่ผู้รับสวัสดิการต้องรับภาระมีราคาสูง ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่สำคัญทำให้ผู้มีรายได้น้อยหลายรายคาดการณ์ว่าตนเองไม่มีกำลังซื้อเพียงพอ สุดท้ายจึงขอยกเลิกสิทธิ์การจองภายหลัง และมีผู้ที่ตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการมีปัญหาค้างชำระเกินกว่า 3 เดือนซึ่ง กคช. รับซื้อคืนแล้ว ณ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 จำนวน 6,016 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 9.2 ของจำนวนยูนิตที่เช่าซื้อกับสถาบันการเงิน ณ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 จำนวน 65,277 หน่วย[118]

ทั้งนี้แสดงตัวอย่างการคำนวณต้นทุนทางการเงินที่ผู้รับสวัสดิการต้องรับภาระด้านราคาขายรวมกับภาระดอกเบี้ย ดังนี้

กำหนดให้ ราคาขายที่อยู่อาศัยเท่ากับ 390,000 บาท เงื่อนไขสินเชื่อเป็นลักษณะ “ลดเงินต้นลดดอกเบี้ย”** และเงินงวดที่ผ่อนส่งในแต่ละเดือนคงที่ จ่ายตรงกำหนดเวลาทุกครั้ง ซึ่งค่างวดจะนำไปหักค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ย และส่วนที่เหลือนำไปหักยอดเงินต้น แสดงภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยรวมทั้งหมดตลอดสัญญาแจกแจงตามจำนวนเงินงวดระดับต่างๆ ดังตารางที่ 4.3

---

116 สอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน ทางโทรศัพท์ 1115, 9 เมษายน 2552.

117 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด, **รายงานประจำปี 2550 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด**, (กรุงเทพฯ : สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น, 2551). และ สอบถามเจ้าหน้าที่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน คลองจั่น จำกัด ผ่านศูนย์บริการสินเชื่อ ทางโทรศัพท์ 02-375-4278, 7 สิงหาคม 2551.

* อัตราดอกเบี้ยปรับของธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 (สอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ธนาคาร, 31 มีนาคม 2552)

118 การเคหะแห่งชาติ; **รายงานความก้าวหน้าโครงการบ้านเอื้ออาทร กุมภาพันธ์ 2552**, กุมภาพันธ์ 2552, หน้า 5-6

** เป็นเงื่อนไขการคำนวณสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน (สอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ธนาคาร, 1 มีนาคม 2552)

ตารางที่ 4.3 ภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยรวมทั้งหมดตลอดสัญญา เมื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยต่อปีและจำนวนเงินผ่อนส่งในแต่ละเดือนเฉลี่ยคงที่ในระดับต่างๆ

จำนวนเงินผ่อนส่งต่อเดือน (บาท)	**อัตราดอกเบี้ยต่อปี**	**ระยะเวลาสัญญาสินเชื่อ**	**ค่าใช้จ่ายภาระดอกเบี้ยรวมทั้งหมดตลอดสัญญา (บาท)**	**รวมค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยทั้งราคาขาย ณ 390,000 บาท และภาระดอกเบี้ยตลอดสัญญา (บาท)**	หมายเหตุ
1800	0.05	45 ปี 1 เดือน	580,408	970,408	
	0.06	***	***	***	ภาระอัตราดอกเบี้ยในงวดที่ 1 มากกว่า 1800 บ.
	0.07	***	***	***	ภาระอัตราดอกเบี้ยในงวดที่ 1 มากกว่า 1800 บ.
2000	0.05	32 ปี 10 เดือน	398,220	788,220	
	0.06	55 ปี 3 เดือน	935,711	1,325,711	
	0.07	***	***	***	ภาระอัตราดอกเบี้ยในงวดที่ 1 มากกว่า 2,000 บ.
2300	0.05	24 ปี 4 เดือน	279,337	669,337	
	0.06	30 ปี 7 เดือน	455,863	845,863	
	0.07	54 ปี	1,098,334	1,488,334	
2500	0.05	20 ปี 9 เดือน	234,640	624,640	
	0.06	24 ปี 10 เดือน	355,369	745,369	
	0.07	33 ปี 2 เดือน	602,790	992,790	

ที่มา: คำนวณโดยผู้ศึกษา

จากตารางที่ 4.3 เห็นว่า ถึงแม้รัฐบาลอุดหนุนราคาที่อยู่อาศัย แต่ภาระค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นสูงมาก จนกระทั่งไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินงวดผ่อนส่งเฉลี่ยแต่ละเดือนไม่เกิน 1,800 บาทต่อเดือนภายในระยะเวลา 30 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาสูงสุดของเงื่อนไขการผ่อนสินเชื่อที่ กคช. มีข้อตกลงกับสถาบันการเงิน ซึ่งส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับการประมาณการของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยประมาณ 1,000 - 1,800 บาทต่อเดือนเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีโอกาสน้อยที่จะรับภาระที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับบทสัมภาษณ์ รัศมี ไชยนันทน์ ในงานศึกษาของ วิสุทธิดา นครชัย[119] กล่าวว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์เองซึ่งรับเป็นธุระในการบริการสินเชื่อ แต่ก็ไม่สามารถผ่อนปรนรับการตรึงค่าผ่อนงวดช่วง 5 ปีแรกคงที่ระดับ 1,500 บาทต่อเดือนแล้วค่อยเพิ่มค่างวดในอัตราก้าวหน้าในปีถัดๆไปเพื่อให้เวลาผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสปรับตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากค่างวดดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงต้นทุนทางการเงินของธนาคารโดยที่ไม่มีการอุดหนุนการรัฐบาลโดยตรง ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ปีพ.ศ.2551 ได้ความว่า วงเงินสินเชื่อ 390,000 ผ่อน 30 ปี ค่างวดควรเริ่มต้นขั้นต่ำ 2,300 บาทต่อเดือน[120]

นอกจากนั้นเมื่อเปรียบเทียบโครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในส่วนภูมิภาคบางพื้นที่ จากข้อมูลการทำสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทร ในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีพ.ศ. 2550[121] มีความเห็นว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรมีราคาใกล้เคียงกับโครงการเอกชนที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น ซึ่งในส่วนนี้กล่าวได้ว่า การตั้งระดับราคาอุดหนุนของโครงการบ้านเอื้ออาทรคงที่ มีผลเสียด้านการขาดความยืดหยุ่นกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ราคาขายที่อุดหนุนของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่กลับไม่ช่วยลดปัญหาการเข้าไม่ถึงการลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยในตลาดเอกชนของผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น แต่เข้ามาอยู่ในฐานะของผู้เสนออุปทานแข่งขันในส่วนของตลาดที่อยู่อาศัยเอกชนแทน และมีความได้เปรียบด้านกฎระเบียบบางอย่างเหนือภาคเอกชน ซึ่งการสัมภาษณ์ชี้ว่าในพื้นที่ภาคใต้บางแห่ง โครงการบ้านเอื้ออาทรได้รับการยกเว้นในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม และการจัดสรรที่ดิน

---

119 สัมภาษณ์ รัศมี ไชยนันทน์, ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน การเคหะแห่งชาติ, 2550, อ้างถึงใน วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 36.

120 สอบถามข้อมูลสินเชื่อกับเจ้าหน้าที่ธอส. ผ่านศูนย์ลูกค้าสัมพันธ์ โทรศัพท์ 02-645-9000, 7 สิงหาคม 2551.

121 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล**.

(3) ด้านการจัดบริการสินเชื่อ

จากข้อมูลถึง ตุลาคม ปี พ.ศ. 2550 มีผู้ที่ตัดสินใจทำสัญญาจะซื้อจะขายจำนวน 65,059 ราย คิดเป็นร้อยละ 78 ของจำนวนยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จแล้วทั้งหมด และในจำนวนนี้มีผู้ได้รับการอนุมัติสินเชื่อเช่าซื้อเหลือเพียง 45,190 ราย คิดเป็นร้อยละ 54 ของจำนวนยูนิตที่ก่อสร้างเสร็จแล้วทั้งหมด [122] แสดงให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อยเข้าไม่ถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมาก ซึ่งประกอบกับเงื่อนไขสินเชื่อที่สถาบันการเงินตกลงกับการเคหะแห่งชาติ คือ ใช้เกณฑ์พิจารณาการอนุมัติสินเชื่อและการทำข้อตกลงในสัญญาแต่ละรายบุคคลเหมือนกับการพิจารณาลูกค้าของธนาคารทั่วไป[123]

ปัญหาการเข้าไม่ถึงสินเชื่อนอกจากมองได้ว่า ผู้มีรายได้น้อยนั้นมีความไม่มั่นคงทางการเงินเพียงพอและสถาบันการเงินของรัฐไม่ยินยอมปล่อยกู้ถ้ารัฐบาลไม่มีการอุดหนุนโดยตรง แต่ขณะเดียวกันก็สามารถมองได้ว่าผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่ออกแบบมานั้นไม่ครอบคลุมกับลักษณะทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด

จากข้อมูลการทำสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทรในงานวิจัยของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ.2550 [124] มีความเห็นว่า จากเงื่อนไขของสินเชื่อที่มีความยืดหยุ่นต่ำนั้นไม่เอื้อพื้นที่ให้มีการปรับเกณฑ์การพิจารณาและเงื่อนไขสินเชื่อเข้ากับกระแสรายได้ของผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น เช่น การกำหนดจำนวนเงินงวดผ่อนส่งที่ยากจะขอปรับเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นตามพลวัตรรายได้ที่ไม่แน่นอนของผู้มีรายได้น้อยในแต่ละเดือน ทำให้สินเชื่อนี้เอื้อให้ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มที่รับราชการหรือเป็นลูกจ้างประจำที่มีความมั่นคงในการถูกว่าจ้างเข้าถึงสินเชื่อประเภทนี้ได้มากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ประกอบอาชีพค้าขายอิสระ เนื่องจากมีแนวโน้มของกระแสรายได้แน่นอนกว่า

หรือการที่สถาบันการเงินไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยเตรียมความพร้อมสร้างเครดิตในสินเชื่อที่อยู่อาศัยกับสถาบันการเงินแห่งนั้นก่อนพิจารณาเงินกู้ เช่น โครงการออมเงินก่อนกู้เพื่อที่อยู่อาศัย โครงการเช่าเพื่อซื้อ ถือว่าตัดโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อของผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่ต้นในกลุ่มที่สถาบันการเงินประเมินว่าประกอบอาชีพที่ไม่มีความมั่นคงทางการเงินเพียงพอ หรือมีอาชีพใช้ระบบเงินสดบริหารการเงินของตนทำให้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางการเงิน (statement) ที่ชัด

---

122 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ; **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**, หน้า 3-27.

123 ธนาคารอาคารสงเคราะห์, “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อรายย่อย (Post-Finance) โครงการบ้านเอื้ออาทร,” **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 34 (กรกฎาคม-กันยายน 2546): 101.

124 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล**.

เจน หรือผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้สินเดิมอยู่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มีกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีแนวโน้มเข้าไม่ถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงินตั้งแต่ต้นมีสูง

4.3.2 การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ

ด้านการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัย*

จากภาระการผ่อนที่อยู่อาศัยที่ถือว่าค่อนข้างสูงดังที่แสดงในตอนที่ 4.3 (ด้านที่สอง ความสามารถการกระจายที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย) อันเนื่องจากรัฐบาลไม่อุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย ทำให้ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการต้องเผชิญกับอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามตลาด และอัตราดอกเบี้ยผิดนัดของสถาบันการเงินที่กำหนดไว้สูงมากโดยไม่มีผ่อนปรน นอกจากนั้นถ้าค้างชำระติดต่อกัน 3 งวดจะถูกยึดที่อยู่อาศัยโดยไม่มีการเสนอวิธีที่ยืดหยุ่นให้เข้ากับสภาพทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางค่อนข้างต่ำให้มากกว่านี้ จากภาวะเช่นนี้ เราจะพิจารณาถึงการรับมือกับปัญหาภาวะการเงินตึงตัวเพื่อรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย โดยเริ่มต้นดังนี้

ในการตัดสินใจขอรับสวัสดิการกระจายความเป็นเจ้าของโครงการบ้านเอื้ออาทร มี 3 เหตุผลสำคัญ คือ (1) คาดคะเนว่าครอบครัวมีงานทำและได้อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้อย่างน้อย 10 ปี (2) คาดคะเนว่าสามารถแบกรับภาระค่าผ่อนบ้านได้ (3) คาดคะเนว่าการใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยครั้งนี้คุ้มค่าโดยเปรียบเทียบกับการใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยแบบอื่นของตน

สัญญาสินเชื่อที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นเงินกู้ก้อนโตและมีภาระผูกมัดกับชีวิตที่เหลืออยู่ในระยะยาว กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้ง 5 ท่าน พบว่า มีอายุสัญญาสินเชื่อ 30 ปี ดังนั้นความสามารถในการแบกรับภาระสินเชื่อและการปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนเพื่อรับมือกับการลงทุนในที่อยู่อาศัยนี้ เปลี่ยนแปลงไปกับ พลวัตรแต่ละช่วงอายุขัยของชีวิตสูง ซึ่งจะแจกแจงในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การทำสัญญาสินเชื่อที่อยู่อาศัย

จากเงื่อนไขสินเชื่อกำหนดว่าให้ระยะเวลาผ่อนสูงสุดไม่เกิน 30 ปี โดยนับจากอายุผู้กู้หลัก (ผู้มีคุณสมบัติตามโครงการ) หรือผู้กู้ร่วมบวกกับจำนวนปีที่ขอกู้ต้องไม่เกิน 65 ปี ซึ่งธนาคารจะนับ

---

* เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ วันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2552 ผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 5 คน โดยทั้ง 5 อาศัยอยู่ในโครงการมาโดยตลอดตั้งแต่เปิดโครงการจนถึงปัจจุบัน (11 เมษายน 2552) โดยผู้ที่เข้าพักอาศัยตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2547 2 คน ได้แก่ คุณ ก.และ คุณ ข. และผู้ที่เข้าพักอาศัยตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2547 3 คน ได้แก่ คุณ จ. คุณ ค. (ผู้ดูแลดึกแห่งหนึ่งของโครงการ และอดีตคณะกรรมการสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด) และคุณ ง. (สมาชิกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด)

อายุของผู้กู้หลักหรือผู้กู้ร่วมที่มีอายุน้อยกว่าเป็นหลัก[125] ทำให้คุณ ก. ซึ่งมีอายุ 56 ปีและสามี และคุณ ข. ซึ่งมีอายุ 54 ปีและสามี ซึ่งเป็นผู้ต้องการอาศัยอยู่ประจำในโครงการหาทางออกด้วยการใช้ชื่อลูกชายเป็นผู้กู้หลักในทำสัญญาสินเชื่อ ทั้งนี้ลูกชายของทั้ง 2 ครอบครัวยังไม่พร้อมที่จะตัดสินใจอาศัยอยู่ประจำในที่ใดที่หนึ่งได้ เนื่องจากยังมีความจำเป็นต้องย้ายถิ่นไปตามแหล่งงานของตน และทั้งสองครอบครัวไม่มีต้นทุนในชีวิตเพียงพอที่จะลงทุนในที่อยู่อาศัยให้แก่ตนเองและพ่อแม่ได้ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ปัจจุบันลูกชายของคุณ ก. หางานทำตามโรงงานในจังหวัดระยองนานกว่า 5 ปี(ก่อนทำสัญญาซื้อที่อยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่นี่) ส่วนลูกชายของคุณ ข. ทำงานในกรุงเทพฯและแต่งงานแล้วมีลูก 1 คน

ในส่วนนี้เราเห็นว่า ถึงแม้เงื่อนไขของธนาคารและตามระเบียบของผู้รับการจัดสรรในโครงการบ้านเอื้ออาทรตั้งใจให้ผู้รับสวัสดิการเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยหรือทำงานอยู่ในภูมิลำเนาเดียวกับโครงการอย่างน้อย 6 เดือนเพื่อต้องการรองรับคนในพื้นที่ และ ป้องกันการซื้อเพื่อเก็งกำไร แต่ในความเป็นจริงครัวเรือนเหล่านั้นมีพลวัตรทางเศรษฐกิจที่มีเงื่อนไขอย่างหลากหลาย ซึ่งมีปัญหาไม่ลงตัวกับเงื่อนไขของสวัสดิการ ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางค่อนข้างต่ำเหล่านี้สามารถใช้ทักษะหาทางออกเฉพาะตัวของแต่ละครัวเรือนในการรับมือ เพื่อสามารถใช้ประโยชน์จากสวัสดิการแก้ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยของตน หรือมีผลพลอยได้ในระยะยาวถึงการยกระดับฐานะของตนจากการเข้าถึงการเป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยที่ช่วยสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคลได้ในอีกทางหนึ่ง

(2) การรับภาระผ่อนส่งสินเชื่อ

เริ่มแรกที่ทั้ง 5 ครัวเรือนเข้าสู่การแบกรับภาระผ่อนสินเชื่อ มี 3 ครัวเรือนของผู้ที่เข้าพักอาศัยในโครงการมีค่าใช้จ่ายในการเช่ารวมค่าน้ำไฟถูกกว่าโดยเปรียบเทียบกับการเงินงวดในการผ่อนชำระรวมค่าน้ำไฟและค่าขยะ (ณ เมษายน 2552 ยังไม่ต้องรับภาระค่าส่วนกลางเอง ซึ่งคาดว่ามีค่าใช้จ่ายค่าส่วนกลางประมาณ 150 บาท/เดือนสำหรับห้องขนาด 24 ตารางเมตร และ 300บาท/เดือนสำหรับห้องขนาด 33 ตารางเมตร) ได้แก่ ครอบครัวคุณ ก.*, คุณ ข., คุณ จ. และใน 5 ครัวเรือนนี้มี 4 ครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามกิจวัตรประจำวันใกล้เคียงกันเมื่อย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่นี่ เนื่องจากก่อนหน้านี้ได้อาศัยอยู่ในห้องเช่าและทำงานอยู่ในละแวกใกล้เคียงกับโครงการอยู่แล้ว ได้แก่ ครอบครัวคุณ ข., คุณ จ., คุณ ค. และคุณ ง.

---

125 ธนาคารอาคารสงเคราะห์, “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อรายย่อย (Post-Finance) โครงการบ้านเอื้ออาทร,” **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 34: 101.

* ซึ่งซื้อที่พักอาศัยขนาด 24 ตารางเมตรเพียง 1 ท่าน ส่วนคนอื่นๆซื้อขนาด 33 ตารางเมตร

ช่วงระยะเวลาในการแบกรับภาระสินเชื่อนี้ตลอด 5 ปีที่ผ่านมา ครัวเรือนมีเปลี่ยนแปลงพลวัตรทางเศรษฐกิจสังคมของตน จนกระทั่ง ณ เมษายน 2552 มี 4 ครัวเรือนที่ยังคงสามารถผ่อนชำระได้อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ครอบครัวคุณ ข., คุณ ก., คุณ ค. และคุณ ง. แต่มี 1 ครัวเรือน คือ ครอบครัวคุณ จ. ที่ประสบกับปัญหาค้างชำระ 3 งวดติดต่อกันถูกยึดที่อยู่อาศัยคืน และกำลังรอ กคช. พิจารณาทำเรื่องขอซื้อที่อยู่อาศัยใหม่มาประมาณ 6-7 เดือนแล้ว ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในที่เดิมแต่ยังไม่มีการเรียกเก็บเงินค่างวดใดๆ จะกล่าวถึงการรับภาระผ่อนส่งโดยละเอียดของผู้ที่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรเหล่านี้ ดังนี้

<u>คุณข.อายุ 54 ปี กับสามี</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทร) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนที่อยู่ในโครงการฯ คือ สามี อาชีพเป็นคนขับรถส่วนบุคคล ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 13,000 บาท (แต่มีเบี้ยเลี้ยงพิเศษเพิ่มเติมมากน้อยไม่แน่นอนในแต่ละเดือน) ที่ผ่านมาไม่เคยมีปัญหาในการค้างชำระเลย ถึงแม้มีรายจ่ายในที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นและคุณสมศรีไม่ได้ประกอบอาชีพมา 10 ปีแล้วเนื่องจากสุขภาพไม่แข็งแรง ซึ่งมี 2 เหตุผลด้วยกัน

ก. พื้นฐานฐานะการเงินส่วนตัวมีเงินก้อนสะสม เนื่องจากตลอดชีวิตการทำงานของทั้งคู่ทำงานอย่างขันแข็ง และมีวินัยทางการเงินสูงมาก สมัยที่เช่าอาศัยในห้องเช่าที่เทพารักษ์ กรุงเทพฯ มา 10 ปี มีการออมเงินกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง และปัจจุบันลูกชายทั้ง 3 คนแยกย้ายกันไปทำงานและพักอาศัยที่อื่น

ข. การใช้จ่ายของคุณ ข. และสามีให้ความสำคัญกับการผ่อนส่งที่อยู่อาศัยมากที่สุดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากต้องการให้ที่นี่เป็นที่อยู่จวบจนบั้นปลายชีวิต เมื่อเกิดภาวะการเงินตึงตัวบางช่วง เลือกใช้วิธีตัดรายจ่ายอื่นให้มากที่สุดแทน และไม่เคยถึงขนาดต้องกู้ยืมเงินผู้อื่นมาหมุนส่งจ่ายค่างวดเลย ภาระค่าใช้จ่ายในอนาคตที่กังวลว่าอาจมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของตนเองบ้าง คือ ลูกชายทั้ง 3 คนยังมีฐานะทางเศรษฐกิจและการงานไม่มั่นคง และเพิ่งมีหลานวัยกำลังเติบโต 1 คน ส่วนค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลของคุณ ข. ที่มีโรคประจำไม่มีความกังวลเนื่องจากได้รับประโยชน์จากสวัสดิการ 30 บาทรักษาทุกโรค

<u>คุณก. อายุ 57 ปี กับ สามี</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทร) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนที่อยู่อาศัยในโครงการฯ คือ ลูกชายคนโต อาชีพเป็นพนักงานโรงงาน ซึ่งมีเงินเดือน 10,000 บาท (แต่มีรายได้จากการทำงานล่วงเวลาสมทบเพิ่มบางเดือนมากกว่าเงินเดือนของตน) ถึงแม้ครอบครัวนี้มีรายจ่ายในที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น สามีปลดเกษียณการทำงานแล้วและลูกชายคนที่สองต้องมาอาศัยกับพี่ชาย 3 เดือนเนื่องจากตกงานในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ(ปัจจุบัน เมษายน พ.ศ.2552 หางานทำใหม่ที่จ.ระยองได้แล้ว) แต่ที่ผ่านมาเคยมีปัญหาในการค้างชำระเพียง 1 ครั้งช่วงที่ลูกชายคนสุดท้องตกงาน

ซึ่งมีเหตุผลสำคัญ คือ การปรับตัวทางเศรษฐกิจของคุณ ก. คุณ ก. จากเดิมเช่าห้องอยู่ที่ จ.ฉะเชิงเทรา เว้นว่างจากการทำงานมา 2 ปี เมื่อตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการฯ แล้วย้ายมาอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้มีลู่ทางทำงานได้งานเป็นแม่บ้านรับทำความสะอาดตามบ้านแม้ว่ามีค่าใช้จ่ายการเดินทางเข้ามาทำงานถึงกลางใจเมืองกรุงเทพฯแต่ก็นับว่าคุ้ม พร้อมกันนั้นมีการบริการการคมนาคมรองรับอย่างสะดวกสบาย และการอาศัยอยู่ในโครงการมีลู่ทางหารายได้เสริมด้วยการรับสบู่สมุนไพรมาขายในชุมชนที่อยู่อาศัย ทำให้โดยรวมแล้วมีรายได้ส่วนตัวเพิ่มขึ้นประมาณ 8,000 บาทต่อเดือน และ ณ ปัจจุบัน คุณ ก.และสามีไม่มีโรคประจำร้ายแรงและได้รับประโยชน์จากสวัสดิการ 30 บาทรักษาทุกโรค ลูกชายทั้ง 2 คนยังไม่ได้แต่งงานและแข็งขันในการประกอบอาชีพ

<u>คุณค. อายุ 37 ปี กับสามีพร้อมลูก 2 คน</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทร) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนที่อยู่โครงการฯ คือ สามี อาชีพเป็นพนักงานโรงงานในระดับอาวุโส ซึ่งมีเงินเดือน 20,000 บาท

ที่ผ่านมาไม่เคยมีปัญหาในการค้างชำระเลย โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมไปตามพลวัตรในช่วงอายุชีวิต ดังนี้ ช่วง 5 ปีแรกที่ตัดสินใจลงทุนในที่อยู่อาศัยนี้ถึงแม้มีค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยน้อยกว่าการเช่าอยู่ แต่ค่อนข้างไม่คล่องตัว เนื่องจากช่วงนั้นสามีมีรายได้ประจำคนเดียว และเพิ่งมีลูกคนสุดท้องอายุ 3 ปี คุณ ค. รับเป็นแม่บ้านดูแลลูกเองตั้งแต่คลอดลูกคนสุดท้อง พอมาในปีที่แล้ว (พ.ศ.2551) เมื่อลูกคนสุดท้องอายุ 8 ปีเข้าโรงเรียนประถม คุณ ค. จึงได้กลับเข้ามาทำงานประจำตำแหน่งพนักงานนับสินค้าคงคลังมีรายได้ 5,000-6,000 บาทต่อเดือน

และการอาศัยอยู่ในโครงการมีลู่ทางหารายได้เสริมด้วยการตั้งวงเปียแชร์กับเพื่อนบ้านที่สนิทกันแล้ว เป็นพนักงานขายตรงเครื่องสำอาง ทำข้าวกล่องและขนมขายแก่ผู้พักอาศัยอื่นๆบ้างและรับช่วงเหมาเย็บผ้าและต่อวงจรอิเล็กโทรนิกส์จากโรงงานที่เข้ามาแจกจ่ายงานในโครงการที่อยู่อาศัย

และปัจจุบันนี้มีสภาพคล่องของรายได้มากขึ้น และให้ความสำคัญกับการผ่อนชำระที่อยู่อาศัยนี้มากมาโดยตลอด กล่าวคือ เมื่อเกิดการเงินตึงตัวเคยไปกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงสุดถึงร้อยละ 20 ต่อเดือนมาหมุนจ่ายไปก่อน แต่ขณะเดียวกันก็เริ่มแบ่งมาให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายในการศึกษาของลูกมากขึ้นไปพร้อมกัน เช่น ผ่อนส่งคอมพิวเตอร์สำหรับการเรียนของลูกคนโตอายุ 15 ปี

แต่ในอนาคตให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยที่นี่ระดับหนึ่งในฐานะทางเลือกที่ช่วยสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคล เนื่องจากในระยะยาวมีโครงการออมเงินกลับไปเปิดกิจการส่วนตัวที่ จ.สุพรรณบุรี บ้านเกิดของสามี

คุณง. อายุ 33 ปี กับสามีพร้อมลูก 2 คน (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทร) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนที่อยู่โครงการบ้านเอื้ออาทร คือ สามี อาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น รับจัดบูทแสดงสินค้า รับตกแต่งภายใน ซึ่งมีรายได้ประจำ 12,000 บาทต่อเดือน (แต่มีรายได้พิเศษสมทบเพิ่มเติมไม่แน่นอน) ที่ผ่านมาไม่เคยมีปัญหาในการค้างชำระเลย โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมไปตามพลวัตรในช่วงอายุชีวิต ดังนี้ ช่วง 5 ปีที่ตัดสินใจลงทุนในที่อยู่อาศัยนี้ ถึงแม้มีค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยน้อยกว่าการเช่าอยู่ แต่ค่อนข้างไม่คล่องตัว เนื่องจากที่ผ่านมาสามีมีรายได้ประจำคนเดียว และเพิ่งคลอดลูกคนสุดท้องในปีแรกที่ผ่อนที่อยู่อาศัยและลูกคนโตตอนนั้นอายุ 4 ปีเท่านั้น คุณ ง. เป็นแม่บ้านดูแลลูกเองตั้งแต่คลอดลูกคนโตจนปัจจุบัน และไม่มีโอกาสหารายได้เสริมเป็นเรื่องเป็นราว เนื่องจากการรับภาระดูแลลูกคนสุดท้องที่เป็นออทิสติกส์ แต่ได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการรักษาจากสถาบันในพระอุปภัมภ์ของสมเด็จพระพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาจนมีอาการดีขึ้นเป็นลำดับ

เมื่อเกิดภาวะการเงินตึงตัว ครอบครัวนี้ให้ความสำคัญกับการผ่อนงวดในที่อยู่อาศัยมากและรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้าได้และสามารถหลีกเลี่ยงการกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากได้ เนื่องจากมีญาติพี่น้องให้พึ่งพิง อย่างไรก็ตามในระยะยาวตลอดชีวิตการทำงานใช้ความขยันและมีวินัยทางการเงินสูงมาก นิยมเน้นเก็บออมแทนการลงทุนอื่นๆ เช่น เปียแชร์ ครอบครัวนี้สะสมเงินออมจนกระทั่งผ่อนรถยนต์ที่ใช้ในการทำงานหมดแล้วเหลือแต่ผ่อนรถจักรยานยนต์อีก 1 ปี และกำลังทยอยสร้างบ้านที่ จ.เชียงรายในที่ดินของแม่สามี เนื่องจากเริ่มพอเห็นลู่ทางย้ายกลับไปทำกิจการขายอุปกรณ์การเกษตรกับน้องสาวของสามีที่นั่น

ในอนาคตให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยที่นี่ระดับมากพอสมควร เนื่องจากคาดว่ามีการงานที่เกี่ยวพันกับการขึ้นลงกรุงเทพฯอยู่ตลอด ซึ่งต้องการที่อยู่อาศัยสำรองไว้ และเผื่อไว้เป็นทางเลือกที่ช่วยสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคลด้านการปล่อยเช่า

นอกจากนั้น คุณ ง. เล่าว่า มีบางครัวเรือนที่มีความจำเป็นต้องย้ายทำเลสถานที่ทำงานหรือมีปัญหาแบกรับภาระค่าผ่อนไม่ได้ เลือกวิธีการรักษาสิทธิ์ด้วยการลักลอบปล่อยเช่า* ส่วนตัวเองนั้นไปเช่าอาศัยอยู่ที่อื่นแทน ส่วนอัตราค่าเช่าที่ตลาดยอมรับได้อยู่ในอัตราสูงกว่าค่าผ่อนชำระต่องวดไม่เกิน 500 บาท ขึ้นกับความพร้อมของอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในห้อง

คุณจ. อายุ 30 ปี กับสามีพร้อมลูก 3 คน (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทร) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนที่อยู่โครงการบ้านเอื้ออาทร คือ สามี อาชีพพนักงานบริษัทระดับอาวุโส ซึ่งมีรายได้ประจำ 20,000 บาทต่อเดือน ที่ผ่านมามีประสบกับปัญหาค้างชำระ 3 งวดติดต่อกันถูกยึดที่อยู่

---

* เนื่องจากระเบียบการจัดสรรสวัสดิการห้ามปล่อยเช่าในช่วง 5 ปีแรกของการทำสัญญาซื้อที่อยู่อาศัย (วิสุทธิดา นครชัย, 2550: 30)

อาศัยคืน และกำลังรอ กคช. พิจารณาทำเรื่องขอซื้อที่อยู่อาศัยใหม่มาประมาณ 6-7 เดือนแล้ว (ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในที่เดิมแต่ยังไม่มีการเรียกเก็บเงินค่างวดใดๆ)

โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมไปตามพลวัตรในช่วงอายุชีวิตดังนี้ ช่วง 5 ปีที่ตัดสินใจลงทุนในที่อยู่อาศัยนี้ มีค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัยมากกว่าการเช่าอยู่ และที่ผ่านมาสามีมีรายได้ประจำคนเดียว เนื่องจากคุณ จ. รับเป็นแม่บ้านดูแลลูกเองตั้งแต่คลอดลูกคนโต ซึ่งตอนนั้น (พ.ศ.2547) อายุ 5 ปี ลูกคนกลาง 3 ปี ส่วนลูกคนสุดท้องเพิ่งคลอดเมื่อผ่อนส่งที่อยู่อาศัยมาได้ 2 ปี และปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลี้ยงเด็กสูงมาก เช่น ค่ารถรับส่งลูกไปกลับโรงเรียนคนละ 350 บาทต่อเดือน เป็นต้น

เมื่อเกิดภาวะการเงินตึงตัวมีแหล่งเงินกู้เร่งด่วนแห่งเดียว คือ การกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากไม่สามารถพึ่งพิงญาติพี่น้องได้ จนกระทั่งในที่สุดในปีพ.ศ.2551 ถูกยึดที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้ลูกโตขึ้น การอาศัยอยู่ในโครงการฯ คุณ จ. มีลู่ทางหารายได้เสริมด้วยการรับเลี้ยงเด็กบ้างมีรายได้ประมาณ 300-400 บาทต่อเดือน และตอนนี้กำลังสมัครงานเป็นพนักงานประจำขายคอมพิวเตอร์ที่ตลาดบางโฉลงใกล้โครงการ

จากทั้ง 5 ครอบครัวจะเห็นได้ว่า จากภาระการผ่อนที่อยู่อาศัยที่ถือว่าค่อนข้างสูงอันเนื่องจากรัฐบาลไม่อุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย และพบว่า ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการฯ มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมแต่ละช่วงอายุขัยของชีวิตโดยตลอด รวมถึงมีความพยายามช่วยตัวเองทางเศรษฐกิจและแสวงหาประโยชน์อย่างหลากหลายจากการเข้าถึงการลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยในเมืองแตกต่างกันไปขึ้นกับบริบทของตนในการรับมือกับปัญหาภาวะการเงินตึงตัว เพื่อรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดของสินเชื่อนั้น

แต่กรณีครอบครัวคุณ จ. เห็นว่า ถึงแม้ครอบครัวมีอาชีพที่มั่นคงมีรายได้ที่แน่นอน แต่ในช่วงที่ครอบครัวมีการเปลี่ยนแปลงมีลูกเด็กเล็กถึง 3 คนที่มีภาระค่าใช้จ่ายจำเป็นเพิ่มขึ้นได้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญจนกระทั่งไม่สามารถช่วยตนเองทางเศรษฐกิจให้สามารถรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้ไว้ได้

<u>ด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ</u>*

ในการบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านเอื้ออาทรในด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี ซึ่งเราเริ่มต้นพิจารณา ดังนี้

---

* เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ วันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2552 ผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 5 คน โดยทั้ง 5 อาศัยอยู่ในโครงการมาโดยตลอดตั้งแต่เปิดโครงการจนถึงปัจจุบัน (11 เมษายน 2552) โดยผู้ที่เข้าพักอาศัยตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2547 2 คน ได้แก่ คุณ ก. และ คุณ ข. และผู้ที่เข้าพักอาศัยตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2547 3 คน ได้แก่ คุณ จ. คุณ ค. (ผู้ดูแลตึกแห่งหนึ่งของโครงการ และอดีตคณะกรรมการสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด) และคุณ ง. (สมาชิกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง จำกัด)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของทั้ง 5 คน พบว่า เมื่อเปรียบเทียบจากการเช่าที่อยู่อาศัยก่อนหน้านี้ การอาศัยอยู่ในโครงการได้รับประโยชน์ด้านตัวเงินจากการที่รัฐบาลเข้ามาอุดหนุนค่าใช้จ่ายบริหารจัดการส่วนกลางบางส่วน ซึ่งปัจจุบัน 1 ห้องชุดรับผิดชอบเฉพาะค่าจัดการขยะประมาณ 20 บาทต่อเดือนและค่าแรงดันน้ำกับอุปกรณ์การใช้น้ำ ส่วนจากการที่ กคช. ลงมาจัดตั้งผู้ที่อาศัยในโครงการโดยเลือกสรรเข้ามาเป็นคณะกรรมการดูแลชุมชนที่อยู่อาศัยและสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงขึ้น เพื่อจัดกิจกรรมออมทรัพย์และดูแลกิจการส่วนกลางในโครงการหลักๆ เช่น การจัดบริการแรงดันน้ำ การดูแลพื้นที่พาณิชย์ในโครงการ อาทิ ตลาดนัด การจัดว่าจ้างแม่บ้าน ยาม ช่างซ่อมในโครงการ พบว่า การทำงานของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมายังทำงานได้ไม่ดีในบางด้าน เช่น เจ้าหน้าที่ยามรักษาความปลอดภัยมีไม่เพียงพอ ประสบปัญหาโจรกรรมทรัพย์สินสูงกว่าห้องเช่าที่ทุกคนเคยอาศัยอยู่ หรือเคยมีปัญหาทุจริตเงินสหกรณ์และจวบจนปัจจุบันสมาชิกยังไม่เคยได้รับเงินปันผล

อย่างไรก็ตามสำหรับการเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมในปัญหามั่วสุมยาเสพย์ติดในพื้นที่โครงการกับที่อยู่เดิมของตนมีความเห็นหลากหลายขึ้นกับทำเลเดิมของห้องเช่า

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ คือ ผู้ที่อยู่อาศัยยังสั่งสมต้นทุนทางสังคมไม่ได้มากพอที่จะมีประสบการณ์และจิตสำนึกในการช่วยกันรักษาสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดีซึ่งกระทำได้ยากในระยะเวลาสั้น โดยคุณ ง. กล่าวว่า ใช้เวลาถึง 2 ปีถึงสนิทกันเกือบทุกห้องในตึก ทั้งนี้โครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงครอบคลุมอาณาบริเวณขนาดใหญ่มากมีแผนก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แล้วเสร็จมากกว่า 4,000 ยูนิต และผู้ที่เข้ามาอาศัยยังไม่รู้จักกันอย่างทั่วถึง รวมถึงมีการผลัดเปลี่ยนหน้าตากันเป็นระยะๆเนื่องจากไม่สามารถรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้ได้ และโดยการจัดตั้งคณะบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยให้มีศักยภาพในการทำงานสูงของกลุ่มที่มีกำลังซื้อจำกัดจำเป็นต้องพึ่งพิงต้นทุนทางสังคมที่เป็นการพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกันสูงแทน

การรับมือกับปัญหาที่ผ่านมา ผู้พักอาศัยใช้วิธีสร้างความคุ้นเคย จากนั้นถึงเริ่มมีการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยช่วยกันแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากันเอง เช่น ปัญหาโจรกรรมทรัพย์สินใช้วิธีช่วยกันสอดส่องผู้ที่เข้า-ออกตึก แต่ก็ช่วยได้ระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากทางเข้าออกตึกที่พักอาศัยมีทางเข้าออกหลายทาง ไม่มีกล้องวงจรปิด หรือตรวจตราผู้เข้าออก ทำให้ยากที่จะแยกแยะว่าผู้ที่เดินขึ้นตึกว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้พักอาศัยหรือเข้ามาโจรกรรมทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายปัญหาที่เหลือบ่ากว่าแรงที่ต้องอดทนอย่างเดียว เช่น ปัญหาการมั่วสุมและเสียงรบกวนจากการแข่งรถจักรยานยนต์ของวัยรุ่นในท้องถิ่น ปัญหายาเสพติดที่มีให้เห็นบ้าง สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ที่การมีคณะกรรมการดูแลโครงการเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับมือได้ถ้าปราศจากบริบทแวดล้อมอื่นๆเสริมแรงเกื้อหนุนอยู่ เช่น การตระหนักถึงปัญหาร่วมกันของคนในชุมชนที่อยู่อาศัย รวมถึงการปฏิบัติการของตำรวจในท้องที่

ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีการจัดกิจกรรมส่งเสริมสาธารณูปการกันเองและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกอื่นๆอยู่บ้าง เช่น จัดชมรมปลูกผักสวนครัวซึ่งมีแหล่งเงินภายนอกสนับสนุนวงเงิน 15,000 บาท จัดกิจกรรมลงแขกทำความสะอาดล้างตึกกันในวันหยุดสำคัญ อาทิ วันพ่อ หรือวันแม่แห่งชาติ ซึ่งคุณ ง. กล่าวว่า สำหรับตึกนี้ทุกคนให้ความร่วมมือดี แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาการฉวยโอกาสเกิดขึ้น (free riding) น้อยมาก เนื่องจากเห็นความจำเป็นที่จะเริ่มต้นสั่งสมทุนสังคมร่วมกันในการช่วยดูแลสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยต่อไป

บทที่ 5
การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง

5.1 แนวคิด

การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงใช้แนวคิดกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเข้ามาร่วมจัดสวัสดิการ ในความหมายที่รัฐบาลกำหนดบทบาทตัวเองเป็นผู้สนับสนุนการกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยเป็นผู้อุดหนุนการจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยและอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อย การจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยเปิดให้มีรูปแบบหลากหลายตามบริบทของท้องถิ่น และการวางกลไกจัดสวัสดิการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

5.2 ลักษณะการดำเนินโครงการ

ความมุ่งหมายของโครงการบ้านมั่นคงเป็นการจัดสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อยในระดับที่รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ให้คนกลุ่มนี้มีโอกาสลงทุนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับกำลังซื้อของตน และเสริมสร้างให้เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมในเมืองจากปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเร่ร่อน

การจัดสวัสดิการเป็นลักษณะรัฐบาลอุดหนุนการจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วยการจ่ายเงินโอนช่วยเหลือการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยตามแผนของชุมชนรับสวัสดิการ และรัฐบาลเข้ามาอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยไปพร้อมกัน

การใช้แนวคิดกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการข้างต้น เมื่อพิจารณาถึง *ฝ่ายผู้จัดสวัสดิการ* พบว่า มีแนวทางดำเนินโครงการเป็นลักษณะที่ **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.)** เป็นผู้รับผิดชอบจัดโครงการสวัสดิการนี้แล้วเสนอให้รัฐบาลพิจารณา จากนั้นรัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัตินโยบายและงบประมาณ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนำไปสู่การมีผู้ขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการ พอช. และชุมชนแออัดที่ได้รับสวัสดิการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการ มี 3 ลำดับชั้นเพื่อเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทตัดสินใจได้ โดยมีหน้าที่หลักในการจัดสรรสวัสดิการ เริ่มจากชุมชนผู้มีรายได้น้อยนำเสนอ “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ให้คณะกรรมการฯ พิจารณา โดยสวัสดิการที่จัดให้ประกอบด้วย การสนับสนุนงบประมาณให้เปล่าจัดทำโครงการ และวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่อุดหนุนอัตราดอกเบี้ย รวมถึงการอำนวยความสะดวกประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

(2) พอช. มีหน้าที่หลักเป็นศูนย์ประสานงานกลาง จัดบริการเงินทุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยและประสานงานการเบิกจ่ายงบประมาณ ดูแลการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการระดับต่างๆ รวมถึงจัดเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาคอยติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ชุมชนแออัด ดูแลจัดเวทีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ดำเนินสวัสดิการระดับเมืองและระหว่างภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงการการปฏิบัติงานระดับพื้นที่กับนโยบายให้ต่อถึงกันอย่างลื่นไหล

(3) ชุมชนแออัดที่ได้รับสวัสดิการ อยู่ในฐานะทั้งผู้จัดสรรสวัสดิการและผู้รับในคราวเดียวกัน กล่าวคือ ตัวแทนชุมชนแออัดมีสิทธิ์เป็นหนึ่งในภาคีที่นั่งเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการทั้งในระดับกลไกเมืองและภาค (ดูต่อไปที่ข้อ 5.2.2) และสำหรับการเป็นผู้รับสวัสดิการที่อยู่ในฐานะผู้ดำเนินงาน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ตามที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งชุมชนรับสวัสดิการได้รับการกระจายอำนาจมีสิทธิ์บริหารจัดการกิจกรรมภายในกลุ่มครอบคลุมทั้งการจัดทำที่อยู่อาศัย การจัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม และการบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย

จะกล่าวถึงลักษณะการดำเนินโครงการอย่างละเอียดโดยแบ่งเป็น 5 ส่วนตามลำดับ คือ (1) การอุดหนุนจากรัฐบาล (2) การจัดสรรสวัสดิการ (3) การจัดทำที่อยู่อาศัย (4) การจัดบริการสินเชื่อ และ(5) การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย ดังนี้

5.2.1 การอุดหนุนจากรัฐบาล

เมื่อรัฐบาลเห็นชอบโครงการบ้านมั่นคงก็จะมีนโยบายการอุดหนุนโดยแบ่งเป็นสองด้านดังนี้

ก. ด้านการอุดหนุนทางการเงินโดยตรง

เงินทุนในการจัดทำโครงการบ้านมั่นคงมาจาก 3 ส่วน คือ (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินโดยตรง (2) เงินกองทุนของพอช. ซึ่งใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้รับสวัสดิการเท่านั้น และ (3) เงินสมทบจากชุมชนรับสวัสดิการและท้องถิ่น โดยชุมชนที่รับสวัสดิการที่อยู่อาศัยสมทบเงินทุนปล่อยสินเชื่อแก่สมาชิกชุมชนร้อยละ 5- 10 ของงบวงเงินที่ปล่อยสินเชื่อจัดทำที่อยู่อาศัยทั้งหมด และในบางพื้นที่มีองค์กรท้องถิ่นจัดงบประมาณช่วยเหลือ เช่น เทศบาลนครอุดรธานีสมบทงบประมาณก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคแก่ชุมชนวัดโพธิวราราม ในการก่อสร้าง ถนน และระบบสุขาภิบาลน้ำเสีย

รัฐบาลนำเงินทุนเหล่านี้มาอุดหนุนช่วยเหลือต้นทุนการจัดทำที่อยู่อาศัยในบางส่วนแต่ไม่เข้ามากำหนดราคาที่อยู่อาศัยแต่ละหน่วยตายตัว และรัฐบาลอุดหนุนดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นจัดเงินให้เปล่ารองรับการสร้างกลไกกระจายอำนาจโดยเฉพาะ โดยแจกแจงการจ่ายเงินอุดหนุนออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

<u>ส่วนที่หนึ่ง</u> เงินอุดหนุนปรับปรุงพัฒนาชุมชน

พิจารณาสั่งจ่ายแก่ชุมชนผู้รับสวัสดิการ (ในนามองค์กรชุมชนที่เป็นนิติบุคคล หรืออนุโลมให้อยู่ในนามกลุ่ม/เครือข่ายในกรณีพิเศษ) โดยให้ชุมชนผู้รับสวัสดิการเป็นผู้บริหารเงินดังกล่าวตามค่าใช้จ่ายของโครงการที่เกิดขึ้นจริง *

การอุดหนุนของรัฐในส่วนนี้มีกรอบเพดานสูงสุดขึ้นกับรูปแบบการปรับปรุง ดังนี้

ก. ปรับปรุงในที่ดินเดิม ครัวเรือนละไม่เกิน 25,000 บาท

ข. รื้อหรือสร้างใหม่ในที่ดินเดิม ครัวเรือนละไม่เกิน 45,000 บาท

ค. รื้อย้ายไปสร้างในที่ดินใหม่ ครัวเรือนละไม่เกิน 65,000 บาท

ถ้ามีการปรับตัวของราคาวัสดุก่อสร้างจะปรับการสั่งจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จากที่กำหนดเดิมหรือตามอัตราเฉลี่ยการเพิ่มขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างของกรมพาณิชย์ในปีต่อๆไป

นอกจากนั้นมีงบประมาณให้เปล่าอื่นๆเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำที่อยู่อาศัย ได้แก่ ในช่วงปีพ.ศ.2548-2551 รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมเจาะจงในค่าใช้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยต่อหน่วย หน่วยละ 20,000 บาท[126] และการอุดหนุนที่ พอช. เป็นผู้พิจารณาจ่ายเพิ่มเติมให้แก่ชุมชนแออัดเป็นกรณีๆไป ภายใต้ชื่องบบ้านพักชั่วคราว งบบ้านกลาง และงบปรับภูมิทัศน์

<u>ส่วนที่สอง</u> เงินอุดหนุนเพิ่มในวงเงินร้อยละ 5 ของ “งบประมาณปรับปรุงพัฒนาชุมชน” ที่แต่ละชุมชนที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงจัดทำขึ้น

ชุมชนผู้รับสวัสดิการและคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมือง (จะกล่าวถึงในข้อ 5.2.2 ต่อไป) เป็นผู้รับเงินอุดหนุนนี้ และถ้ามีการทำงานร่วมกับองค์กรท้องถิ่นต่างๆในพื้นที่จะกำหนดค่าใช้จ่ายและวิธีการใช้งบประมาณร่วมกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีท้องถิ่นทั้งระดับคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมืองและคณะกรรมการโครงการกลไกภาค (ดูข้อ 5.2.2 ต่อไป) ช่วยเตรียมความพร้อมของชุมชนและโครงการก่อนที่จะมีการสนับสนุนงบประมาณโครงการสู่ระดับชุมชน ขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมตั้งแต่การเรียนรู้พัฒนาเครือข่ายชุมชน การเรียนรู้พัฒนาศักยภาพของกลไกเมือง และการศึกษาวิจัยพัฒนาความรู้เผยแพร่อีกด้วย

---

* คือ พอช. จะส่งมอบเงินอุดหนุนส่วนนี้ให้กับผู้รับสวัสดิการโครงการบ้านมั่นคงตามการจ่ายจริง ภายในกรอบเพดานหรือวงเงินงบประมาณข้างต้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบเพดาน และหากมีการสมทบจากท้องถิ่นหรือที่อื่น งบประมาณในส่วนนี้จะมียอดที่เบิกจ่ายลดลงตามส่วน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ส่วนประชาสัมพันธ์ พอช.; 2547: 23)

126 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด ปี 2548 – 2551** [Online], (ม.ม.ป.), แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=71&op=page&SubMenu=%2271 [6 สิงหาคม 2551].

ส่วนที่สาม เงินอุดหนุนด้านอุปสงค์อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยร้อยละ 2 ต่อปี

จากเงินทุนในส่วนที่ พอช. จัดทำกองทุนหมุนเวียนปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนรับสวัสดิการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่อยู่อาศัยร้อยละ 4 ต่อปี ในส่วนนี้รัฐจะอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี ทำให้ชุมชนรับสวัสดิการรับภาระอัตราดอกเบี้ยเหลือเพียงร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งภายในเงื่อนไขมีเพดานสินเชื่อไม่เกิน 3 แสนบาทต่อ 1 ครัวเรือน ระยะเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 15 ปี จะได้เงินค่างวดไม่เกิน 2,000 บาทต่อเดือน ซึ่งรัฐจ่ายเงินอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยไม่เกิน 45,000 บาทต่อครัวเรือน

ส่วนที่สี่ เงินอุดหนุนการพัฒนากระบวนการเมือง

พอช. และ คณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคง เป็นผู้รับเงินอุดหนุน มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมกันเป็นวงกว้างระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัด ขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมตั้งแต่การสร้างแกนนำในเมือง จัดทำข้อมูลพื้นที่ จัดเวทีแลกเปลี่ยน ฝึกอบรม รวมถึงการวิจัย และพัฒนาความสามารถบริหารจัดการของชุมชนและท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวม

ข. ด้านจัดหาองค์กรเข้ามาสนับสนุนการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้

พอช. เป็นผู้ช่วยประสานงานขอความร่วมมือจากองค์กรอื่นแบ่งเป็น 4 ด้านหลักๆ ได้แก่ (1) ด้านที่ดินจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย (2) ด้านดูแลงานสาธารณูปโภคส่วนกลาง เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา รวมถึงกฎระเบียบเทศบัญญัติควบคุมและก่อสร้างอาคาร (3) ด้านเงินทุนการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเฉพาะลักษณะการรับปล่อยกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า (refinance) แก่ผู้รับสวัสดิการบางส่วน และ (4) ด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่ ซึ่งจะแจกแจงต่อไป

นโยบายสนับสนุนของรัฐบาลในด้านนี้มีความโดดเด่นในแง่ที่ภาคีท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจให้มีสิทธิ์ตัดสินใจดำเนินงานระดับกลไกเมืองและภาค และถูกคาดหมายให้แบ่งรับภาระต้นทุนดำเนินการด้วย เนื่องจากมีแนวคิดต่อกลุ่มเป้าหมายว่าชุมชนรับสวัสดิการเหล่านี้ประกอบอาชีพตอบสนองความต้องการของเมือง ดังนั้นภาคีในเมืองควรช่วยชุมชนกลุ่มนี้ให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยในเมืองอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเมืองเช่นกัน

ด้านที่หนึ่ง ที่ดินจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย

ขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน ในกรณีชุมชนบุกรุกที่ดินกรรมสิทธิ์ที่มีประวัติยาวนานต้องการขอรับสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง พอช. ยึดแนวคิดว่าชุมชนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่และมีวิถีชีวิตพึ่งพิงกับทำเลที่ตั้งเดิมของตน และการประกอบอาชีพของคนในชุมชนก็ตอบสนองความต้องการของท้องที่นั้นเช่นกัน ดังนั้นจึงมีแนวทางให้เจ้าของที่ดินเข้ามาเป็นภาคีการจัดสวัสดิการ เพื่อขอความร่วมมือการปันส่วนพื้นที่และอุดหนุนราคาที่ดินระดับที่ผู้รับสวัสดิการรับภาระได้ ในอีกด้านหนึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์ในการปรับภูมิทัศน์พื้นที่ตนเองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยหลีกเลี่ยงการต่อกรพิพาทกับชุมชนบุกรุกอย่างรุนแรง

ในปัจจุบัน[127] พอช. ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน 2 กลุ่ม นั่นคือ กลุ่มที่ดินเอกชน ได้แก่ ที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และเอกชนรายอื่นๆ กลุ่มที่ดินราชการ ได้แก่ ที่ดินกรมธนารักษ์ ที่ดินกรมชลประทาน/กรมเจ้าท่า ที่ดินของเทศบาล/ที่สาธารณะ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินกรมศาสนา ที่ดินกรมศิลปากร และที่ดินการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ด้านที่สอง ดูแลงานสาธารณูปโภคส่วนกลาง

ขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการที่อยู่อาศัยย่อมเป็นส่วนหนึ่งในพื้นที่ และเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นแนวร่วมสำคัญในการจัดสวัสดิการตั้งแต่ต้น และพึงให้ความร่วมมือผ่อนปรนและยกเว้นกฎระเบียบข้อบังคับบางประการเกี่ยวกับการควบคุมและการก่อสร้างอาคาร ในระยะยาวโครงการบ้านมั่นคงคาดหวังขอผนวกเป็นส่วนหนึ่งการพัฒนาท้องถิ่นที่พึ่งพิงการจัดสรรงบประมาณพัฒนาจากองค์กรส่วนท้องถิ่นแทนการแยกส่วนขึ้นตรงกับงบประมาณกลางของรัฐบาลทั้งหมด โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายดูแลรักษาหรือพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

ด้านที่สาม เงินทุนการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเฉพาะลักษณะการรับปล่อยกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่าแก่ผู้รับสวัสดิการบางส่วน

ขอความร่วมมือจากองค์กรที่เป็นสถาบันการเงิน การจัดบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง ดังนั้นการขยับขยายการดำเนินการจัดสวัสดิการนี้จำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นๆสมทบกับกองทุนหมุนเวียนของ พอช. ในปัจจุบัน[128] พอช. ลงนามความร่วมมือกับ ธอส. ให้รับปล่อยกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า ซึ่งรับเฉพาะสหกรณ์ชุมชนที่มีเสถียรภาพทางการเงินที่ดี และ พอช. ไม่ได้เป็นกันชนระหว่างสถาบันการเงินกับสหกรณ์ชุมชน แต่ช่วยเจรจาเงื่อนไขสินเชื่อโดยเฉพาะด้านดอกเบี้ยและระยะเวลาผ่อนชำระให้ใกล้เคียงกับที่เคยได้รับจากกองทุนของ พอช. รวมถึงช่วยเป็นคนกลางบริหารจัดการสินเชื่อให้สามารถปฏิบัติได้ตรงตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้

ด้านที่สี่ องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่

ขอความร่วมมือจากองค์กรองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่ชุมชนรับสวัสดิการได้รับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสมาชิกในกลุ่มครอบคลุมทั้งจัดทำที่อยู่

---

127 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน โดยองค์กรชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ.2546-2549**, (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550).

และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, พฤษภาคม 2548, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

128 ธนาคารอาคารสงเคราะห์, “ธอส.ร่วมกับ พอช. มอบสินเชื่อให้กับชุมชน,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 12, 45 (เมษายน-มิถุนายน 2549): 77.

อาศัย จัดบริการสินเชื่อ และการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย พอช. ดึงองค์กรองค์ความรู้เป็นภาคีสนับสนุนการดำเนินงานมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาแก่ชุมชนรับสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ การทำบัญชีสหกรณ์ การออกแบบและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การก่อสร้างสาธารณูปโภค การออกแบบระบบสุขาภิบาล การจัดการขยะน้ำเสีย ในปัจจุบันหน่วยงานที่โครงการบ้านมั่นคงขอความร่วมมือ อาทิ สถาบันการศึกษาและสำนักงานสถาปนิกในด้านสถาปัตยกรรม สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์จังหวัด สำนักตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชุมชนอื่นๆ

5.2.2 การจัดสรรสวัสดิการ

ผู้จัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงยกการจัดสรรเป็นความรับผิดชอบสำคัญ และเริ่มต้นกระบวนการนี้เป็นอันดับแรก การจัดสรรสวัสดิการเป็นจุดตั้งหลักของกลไกกระจายอำนาจที่ขยายออกไป 2 สาย คือ สายผู้จัดสวัสดิการ และ สายผู้รับสวัสดิการ

<u>สายผู้จัดสวัสดิการ</u> ออกแบบกระบวนการเปิดพื้นที่ให้ภาคีท้องถิ่นมีสิทธิ์กำหนดการจัดสรรสวัสดิการนี้ได้ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองผู้ได้รับสวัสดิการ 3 ลำดับชั้น ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมืองเป็นชั้นแรก เหนือขึ้นไปเป็น คณะกรรมการโครงการกลไกภาค และ คณะกรรมการบริหารโครงการบ้านมั่นคง เป็นผู้เห็นชอบสุดท้าย นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ แต่ละชั้นมีหน้าที่อื่นที่แตกต่างกันเพื่อขับเคลื่อนกลไกกระจายอำนาจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมือง มีบทบาทเป็นตัวแทนท้องถิ่นวางแผนจัดสรรสวัสดิการในพื้นที่ และกำหนดเกณฑ์คัดเลือกชุมชนแออัดในพื้นที่ตน อาทิ ในช่วงแรกอาจใช้เกณฑ์คัดเลือกจากศักยภาพของชุมชนแออัด หรือชุมชนที่มีปัญหาเร่งด่วน หรือชุมชนที่มีบริบทแวดล้อมน่าสนใจให้เรียนรู้เป็นแบบอย่างแก่ชุมชนอื่นๆในการจัดสรรสวัสดิการครั้งต่อไป จากนั้นเป็นผู้รุกเข้าหาพร้อมกับช่วยเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนแออัดที่ตนหมายตาไว้ ถัดมาให้ชุมชนนั้นเขียนแผน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯพิจารณา นอกจากนั้นคณะกรรมการระดับกลไกเมืองถูกคาดหมายให้ร่วมอุดหนุนโครงการบ้านมั่นคงแก่ผู้รับสวัสดิการพื้นที่ตนเองดังที่กล่าวในข้อ 5.2.1 ข. (ด้านจัดหาองค์กรเข้ามาสนับสนุนการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย)

การทำงานของคณะกรรมการฯชุดนี้ถือเป็นข้อต่อระหว่างการแก้ปัญหาแหล่งที่อยู่อาศัยในเมืองของชุมชนผู้มีรายได้น้อยให้สนองตอบต่อวิถีชีวิตได้ กับ ความลงตัวการจัดระเบียบปรับสภาพแวดล้อมในเมืองจากปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเร่ร่อน ทั้งนี้พอช. เป็นผู้

ตั้งต้นแสวงหาภาคีแล้วจัดตั้งเป็นคณะกรรมการฯประกอบด้วยตัวแทนจาก ชุมชนแออัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หน่วยงานเจ้าของที่ดิน และองค์กรพัฒนาเอกชน

2) คณะกรรมการโครงการกลไกภาค มีบทบาทเป็นชุมสายเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่และระดับภูมิภาค พร้อมกับให้คำปรึกษาคณะกรรมการบริหารโครงการบ้านมั่นคงระหว่างกำหนดนโยบายกับการปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ พอช.จัดตั้งศูนย์ประสานงานโครงการบ้านมั่นคงระดับภาคส่งเสริมการทำงานส่วนนี้ คณะกรรมการฯ ชุดนี้ถือเป็นผู้ส่งผ่านข้อมูลขึ้นลงระหว่างนโยบายกับพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้การจัดตั้งคณะกรรมการใช้วิธีคัดเลือกจากตัวแทนชุมชนรับสวัสดิการระดับจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

3) คณะกรรมการบริหารโครงการบ้านมั่นคง มีบทบาทเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบาย และบริหารจัดการงบประมาณโครงการบ้านมั่นคงทั้งภาพรวม พอช. เปิดสำนักงานศูนย์กลางขึ้นที่กรุงเทพมหานครรองรับการทำงาน คณะกรรมการฯชุดนี้ถือเป็นผู้กำกับทิศทางดำเนินการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงทั้งระบบให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในท้ายสุด ทั้งนี้พอช. เป็นผู้แต่งตั้งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยประธานกรรมการโครงการบ้านมั่นคง คือ ผู้อำนวยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เลขานุการ คือ ผู้จัดการโครงการบ้านมั่นคง

<u>สายผู้รับสวัสดิการ</u> กลไกกระจายอำนาจปฏิบัติการออกแบบให้ผู้รับสวัสดิการมีส่วนร่วมเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการในคราวเดียวกัน กล่าวคือ ตัวแทนชุมชนแออัดมีสิทธิ์เป็นหนึ่งในภาคีที่นั่งเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการระดับกลไกเมืองและภาค

พอช. กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้รับสวัสดิการ คือ กลุ่มครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองเป็นหน่วยของชุมชน แต่ไม่ใช่ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยใดๆที่นับเป็นหน่วยบุคคล และครัวเรือนส่วนใหญ่ในกลุ่มต้องมีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน สวัสดิการที่จัดสรรให้ไม่อยู่ในรูปของที่อยู่อาศัยโดยตรงแต่เป็นการสนับสนุน “การจัดทำโครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” แทน โดยจัดงบประมาณทั้งเงินให้เปล่าและวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัย ร่วมกับการอำนวยความสะดวกประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง กล่าวได้ว่า กลไกการจัดสวัสดิการนี้กระจายอำนาจให้ชุมชนรับสวัสดิการมีสิทธิ์ขาดในการบริหารจัดสรรทรัพยากรแก่สมาชิกภายในกลุ่ม ซึ่งครอบคลุมทั้งการจัดทำที่อยู่อาศัย การจัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม และการบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ชุมชนรับสวัสดิการต้องเตรียมความพร้อมของกลุ่มให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดก่อนเข้ารับการจัดสรร ดังนี้ *เงื่อนไขอันดับแรก* การรวมกลุ่มชุมชนและการบริหารจัดการภายในกลุ่มควรอยู่ในกรอบเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก *เงื่อนไขอันดับที่สอง* กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นต้องมี

กิจกรรมออมทรัพย์จนครบร้อยละ 5 -10 ของวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยและจดทะเบียนเป็น **สหกรณ์เคหสถาน** (อนุโลมบางกรณีพิเศษขอสินเชื่อได้ก่อนจดทะเบียนสหกรณ์) *เงื่อนไขอันดับสาม* การเขียนแผน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” มีหัวข้อ ได้แก่ การสำรวจข้อมูลสมาชิกในชุมชน แผนโครงการที่อยู่อาศัย แผนการออมทรัพย์และการจัดการสินเชื่อ และแผนและคณะทำงานบริหารจัดการองค์กรชุมชนและโครงการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาชุมชนครอบคลุมได้ถึง 4 ด้าน คือ 1) ด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค 2) ด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการพัฒนาองค์กรและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น สร้างศูนย์เด็กเล็ก 4) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ อาชีพ รายได้ของครัวเรือน เช่น สร้างลานร้านค้า การระบุรายละเอียดขึ้นกับความสมเหตุสมผลตามสภาพและความต้องการของคนในชุมชนเป็นสำคัญ

เรากล่าวได้ว่า กระบวนการจัดสรรสวัสดิการมีแนวทางหลักในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการได้ตรงจุดภายใต้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมถึงมุ่งหมายให้ภาคีในท้องถิ่นหันมาร่วมผลักดันอุดหนุนการจัดสวัสดิการนี้ในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาของพื้นที่ตนเองอย่างมีพลังต่อเนื่องระยะยาว

ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่ง กลไกกระจายอำนาจก็สร้างความซับซ้อนในการเข้าถึงสวัสดิการ เช่น ผู้มีรายได้น้อยคนหนึ่งไม่มีสิทธิ์เข้าไปขอรับสวัสดิการได้ด้วยตนเอง แต่ต้องผ่านฝ่ายจัดสวัสดิการที่จะเป็นฝ่ายรุกเข้าหาชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ตรงตามแผนจัดสรรสวัสดิการในพื้นที่ นอกจากนั้นชุมชนผู้มีรายได้น้อยต้องมีศักยภาพเหนียวแน่นเพียงพอที่จะผ่านเงื่อนไขการเตรียมความพร้อมก่อน และ “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ที่ยื่นเสนอขึ้นไปต้องผ่านความเห็นชอบอนุมัติครบทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการฯทั้ง 3 ชุด ถ้ามีท้วงติงต้องยื่นเสนอขึ้นไปใหม่ตามลำดับอย่างเยิ่นเย้อ ฉะนั้นโดยนัยแล้วถึงแม้ว่าการจัดสรรสวัสดิการนี้คำนึงถึงการวางแผนทั้งเมืองให้ครบทั้งการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย พร้อมกับจัดระเบียบปรับสภาพแวดล้อมในเมือง แต่กลไกข้างต้นค่อนข้างเข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มชุมชนบุกรุกหรือชุมชนแออัดที่มีประวัติยาวนาน แต่ไม่ได้รองรับผู้มีรายได้น้อยที่ทยอยเข้ามาเป็นหน้าใหม่ในชุมชนเมือง รวมถึงผู้มีรายได้น้อยที่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายถิ่นทำมาหากินเรื่อยๆ ไปตามเมืองต่างๆ ไร้กลุ่มก้อนสังกัด

นอกจากนั้นการกระจายสิทธิ์การบริหารจัดการภายในกลุ่มทั้งจัดทำที่อยู่อาศัย จัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม และบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยกินความว่า ชุมชนรับสวัสดิการต้องแบกรับต้นทุนบริหารจัดการสมาชิกแต่ละรายบุคคลด้วยตนเอง รวมถึงความเสี่ยงจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภายในกลุ่มตนเองเต็มตัว

5.2.3 การจัดทำที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยมีความหมายเป็นสินค้าที่ฝ่ายจัดสวัสดิการนำเสนอต่อผู้รับสวัสดิการ แต่เมื่อมาอยู่ในกลไกกระจายอำนาจปฏิบัติการ ก็จะทำให้ชุมชนรับสวัสดิการมีบทบาทบริหารจัดการจัดทำที่อยู่อาศัยเหนือกว่าภาครัฐที่เป็นฝ่ายจัดสวัสดิการ กล่าวคือ ชุมชนรับสวัสดิการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำที่อยู่อาศัยของตนเองทุกขั้นตอนตั้งแต่บริหารจัดการงบประมาณก่อสร้างตลอดจนควบคุมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ส่วนฝ่ายจัดสวัสดิการมีหน้าที่ช่วยประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องให้ อาทิ เจ้าของที่ดินเดิมหรือช่วยจัดหาที่ดินใกล้เคียงอื่นๆให้ สถาบันการศึกษามาช่วยวางแบบแปลนที่อยู่อาศัย เทศบาลเพื่อผ่อนปรนกฎระเบียบบางประการ อย่างไรก็ตามเมื่อหมดช่วงเตรียมพร้อมชุมชนรับสวัสดิการก่อนเข้ารับการจัดสรร ฝ่ายจัดสวัสดิการจะรับหน้าที่หลักๆเฉพาะติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงการจัดสวัสดิการ

สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการหวังผลดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองคล้อยตามต่อความต้องการของผู้รับสวัสดิการ มากกว่าการประหยัดต้นทุนต่อขนาดและเวลาที่จะเกิดขึ้นเมื่อต้องมีการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้รับสวัสดิการถูกกำหนดให้เป็นผู้แบกรับต้นทุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยตรงแทนผู้จัดสวัสดิการ

5.2.4 การจัดบริการสินเชื่อเช่าซื้อ

การจัดบริการสินเชื่อโดยทั่วไปเป็นกิจกรรมที่เป็นการลงทุนทางการเงินของผู้ให้กู้ แต่เมื่อเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการ การออกแบบกระบวนการจัดบริการสินเชื่อจึงวางอยู่บน 2 มิติ คือ นอกจากผู้ให้กู้ได้รับผลตอบแทนทางการเงินจากการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย ยังมีมิติที่ผู้กู้อยู่ในฐานะผู้รับสวัสดิการที่พึงได้รับสิทธิประโยชน์ในการขจัดการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของตนได้

ลักษณะบริการสินเชื่อเช่าซื้อที่เกิดขึ้นเกื้อกูลแก่ผู้รับสวัสดิการ การคิดผลตอบแทนทางการเงินของผู้ให้กู้ยืนอยู่บนฐานที่คำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของผู้รับสวัสดิการเป็นสำคัญ คือ คิดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมแก่ชุมชนรับสวัสดิการคงที่ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี และให้ระยะเวลาผ่อนชำระสูงสุดนานถึง 15 ปี เพื่อช่วยรองรับความผันผวนของรายได้ ส่วนการอนุมัติสินเชื่อเน้นเปิดโอกาสให้ชุมชนรับสวัสดิการตั้งต้นสร้างเครดิตตนเองกับผู้ให้กู้ใหม่ ไม่ยึดติดหลักฐานเครดิตทางการเงินเดิมของผู้กู้

สำหรับการค้ำประกันที่ชุมชนรับสวัสดิการต้องนำมารองรับความเสี่ยงหนี้สูญให้กับผู้ให้กู้ ได้แก่ คณะกรรมการชุมชนรับสวัสดิการเป็นผู้เซ็นค้ำประกันเงินกู้ ส่วนหลักทรัพย์ค้ำประกัน คือ เงินฝากสมทบร้อยละ 5-10 ของวงเงินสินเชื่อ และอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งของโครงการที่อยู่อาศัย การค้ำประกันไม่ได้มีความหมายถึงในแง่ทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว แต่แฝงความหมายว่าชุมชนรับส

วัสดิการค้ำประกันสินเชื่อด้วยโอกาสที่หาได้ยากยิ่งในการเข้าถึงเงินลงทุนเป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเมือง

การจัดบริการสินเชื่อกระจายการปฏิบัติการเป็น ชั้นแรก พอช. เป็นผู้จัดบริการเงินทุนกู้ยืม แต่มอบให้คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการฯเป็นผู้อนุมัติวงเงินสินเชื่อแก่ชุมชนรับสวัสดิการ จากนั้นชั้นที่สอง ชุมชนรับสวัสดิการในนามของ **สหกรณ์เคหสถาน** พิจารณาปล่อยสินเชื่อแก่สมาชิกรายย่อยต่อไป ซึ่งได้รับอนุญาตให้มีเพดานวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 300,000 บาทต่อครัวเรือนก่อสร้างที่อยู่อาศัย 1 ยูนิต และสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมแก่สมาชิกเพิ่มจากที่กู้จาก พอช. อีกร้อยละ 2-4 ต่อปีเพื่อเป็นเงินทุนขยายการทำงานของสหกรณ์ รวมถึงเป็นเงินทุนจัดสวัสดิการอื่นๆแก่สมาชิก เช่น กองทุนช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล สิ่งนี้สะท้อนว่าให้ความสำคัญกับการตอบโจทย์บริการทางการเงินให้ตรงกับความต้องการของสมาชิกภายในชุมชน และในอีกด้านหนึ่งถือว่าช่วยผ่อนแรง พอช. ในการลงมาทำธุรกรรมเป็นรายบุคคล นอกจากนั้นสหกรณ์เคหสถานจะได้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชุมชนด้วยตนเองในระยะยาว

ในขณะที่การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงขยายตัวใหญ่ขึ้น ดังนั้นจำเป็นต้องคิดถึงสถาบันการเงินที่จะเข้ามารองรับการขยายตัวของวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัย ในปัจจุบัน พอช. ขอความร่วมมือกับ ธอส. ให้เข้ามารับปล่อยกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า แต่ ธอส. มีมุมมองการปล่อยสินเชื่อที่ปฏิบัติเหมือนกับลูกค้าทั่วไป[129] กล่าวคือ ถึงแม้ว่า ธอส. ยอมให้อัตราดอกเบี้ยคงที่และระยะเวลาผ่อนชำระเท่ากับกองทุนพอช. แต่ในฐานะกลุ่มเป้าหมายชุมชนรับสวัสดิการหลักเป็นผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีแนวโน้มเผชิญกับความผันผวนของรายได้สูง และจาก ธอส. ป้องกันความเสี่ยงด้วยการบอกรับจำกัดเฉพาะสหกรณ์ชุมชนที่มั่นใจว่ามีเครดิตดีหรือมีเสถียรภาพทางการเงินมั่นคงเท่านั้น รวมถึงการใช้เครื่องมือเฉพาะกำหนดค่าปรับเมื่อผิดนัดชำระและการยึดหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นเครื่องมือในการตกลงกับผู้กู้เท่านั้น แต่ไม่ปรับเครื่องมือบริหารสินเชื่อที่ยืดหยุ่นยิ่งขึ้นเข้ากับกระแสรายได้ของชุมชนสวัสดิการนั้นร่วมด้วย ดังนั้นถึงแม้ พอช. จะเข้ามาเป็นคนกลางช่วยติดตามชุมชนรับสวัสดิการในการบริหารจัดการสินเชื่อที่ได้รับและการแก้ไขปัญหาให้สามารถผ่อนชำระให้ตรงตามเงื่อนไข แต่การขยับขยายให้สถาบันการเงินรองรับการปล่อยสินเชื่อแก่ชุมชนรายได้น้อยเป็นวงกว้างมากขึ้นอาจมีข้อจำกัด

5.2.5 การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย

การบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในกลไกสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงได้กระจายให้ชุมชนรับสวัสดิการรับผิดชอบเต็มตัวตั้งแต่ต้น กล่าวคือ ผู้รับสวัสดิการได้รับจัดสรร

---

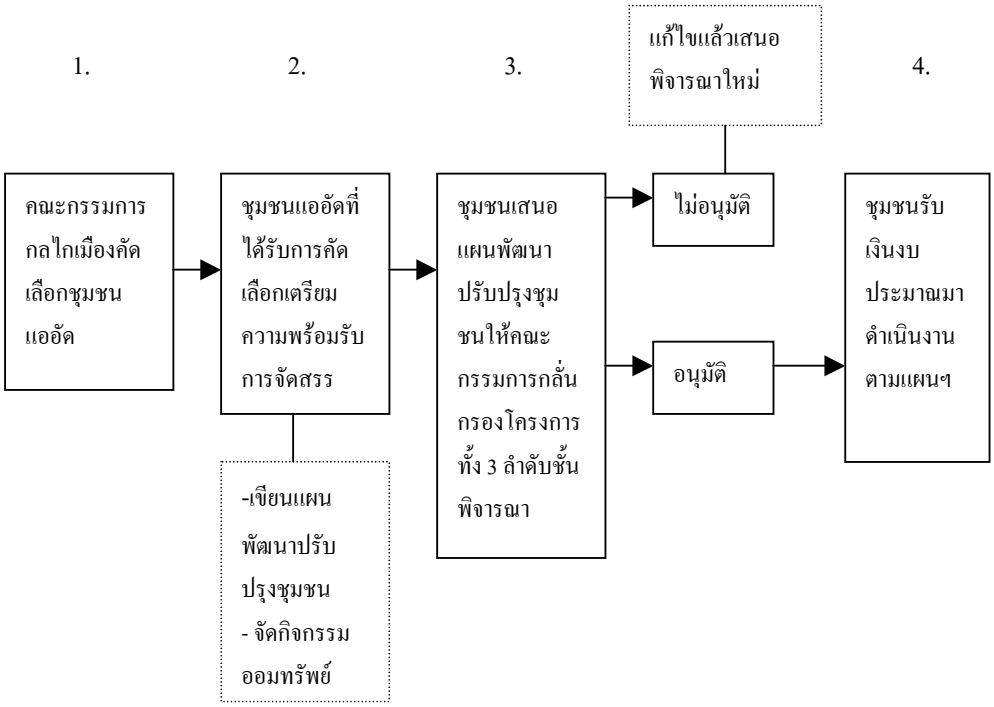
129 เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

เป็นหน่วยกลุ่ม ดังนั้นชุมชนรับสวัสดิการต้องเริ่มบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยของตนเองตั้งแต่ช่วงเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการจัดสรรให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะผ่านการคัดเลือกได้ และแนวทางบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในอนาคตเป็นส่วนหนึ่งในแผน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ที่ยื่นเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการฯ

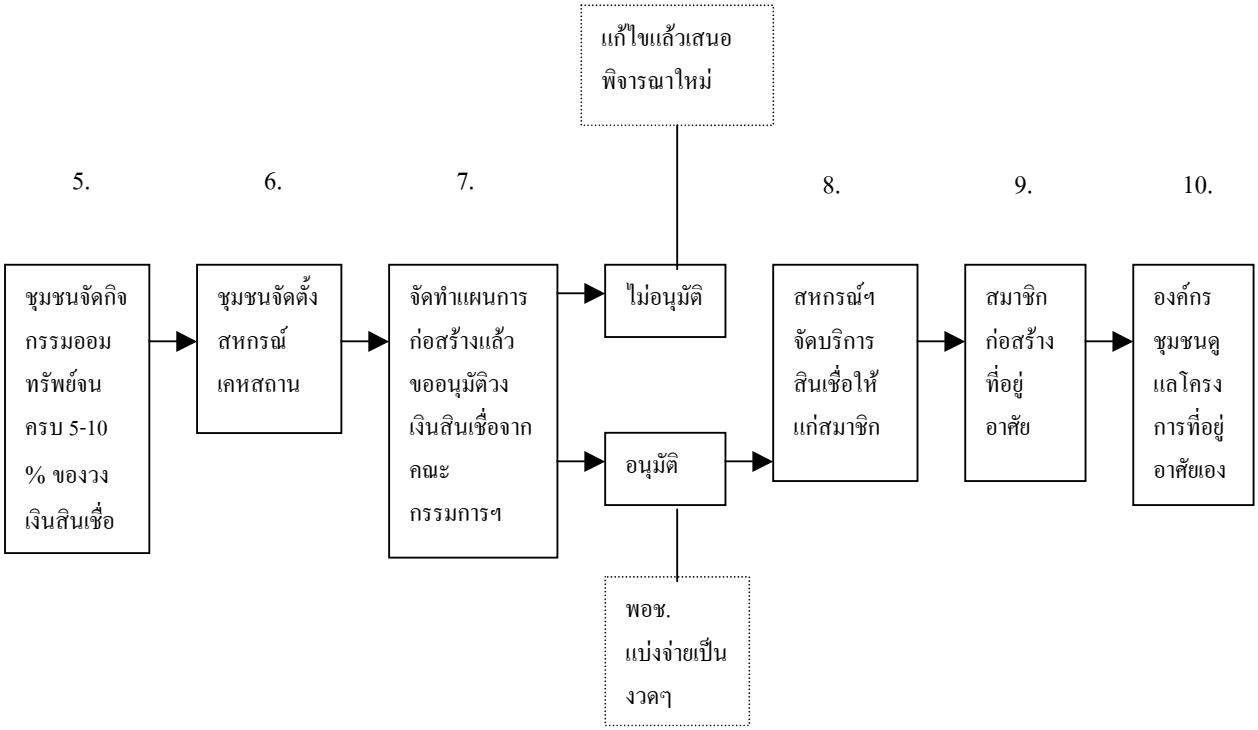
ฝ่ายจัดสวัสดิการไม่ได้เข้ามาอุดหนุนโดยตรงแต่คิดเครื่องมือช่วยเสริมแรงการทำงานให้ อนึ่ง สหกรณ์เคหสถาน (ดูที่ข้อ 5.2.2) นอกเหนือเป็นเครื่องมือระดมเงินออมทรัพย์รองรับการจัดบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัย แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญขยายการระดมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการพัฒนาภายในชุมชนในระยะยาว อาทิ การสร้างศูนย์ดูแลเด็กเล็ก หรือการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ นอกจากนั้นฝ่ายจัดสวัสดิการส่งเสริมการทำงานภายในชุมชนในแง่จัดหาองค์ความรู้เพิ่มเติมขึ้นกับโอกาสอำนวย เช่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เข้ามาส่งเสริมหาวิธีการใช้พลังงานธรรมชาติทดแทนในบางชุมชน

การกระจายปฏิบัติการนี้เป็นอีกด้านหนึ่งที่สามารถมองได้ว่าฝ่ายจัดสวัสดิการไม่ก้าวก่ายการทำงานของพื้นที่ในการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นชุมชนน่าอยู่ที่มีรายละเอียดเฉพาะชุมชน แต่ในอีกด้านหนึ่งชุมชนรับสวัสดิการต้องแบกรับต้นทุนบริหารจัดการและพร้อมรับความเสี่ยงจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรและบริหารทรัพยากรภายในกลุ่มตนเองเต็มตัว

แผนภาพ 5.1 กระบวนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง



กระบวนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง(ต่อ)



ที่มา: สรุปโดยผู้ศึกษา

5.3 ผลการดำเนินโครงการ

จะแบ่งการพิจารณาถึงผลการดำเนินงานเป็นสองส่วน ได้แก่ ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง และการปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ ดังนี้

5.3.1 ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง

ด้านแรก ความสามารถในการดำเนินงานทั้งด้านจำนวนอุปทานและต้นทุนที่เกิดขึ้น

โครงการบ้านมั่นคงเป็นการกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยด้วยการที่รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง พร้อมกับอุดหนุนอุปสงค์ผ่านการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองที่รวมตัวกันเป็นชุมชน โดยครัวเรือนส่วนใหญ่ในกลุ่มต้องมีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน แต่ไม่ใช่ให้ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยโดยแยกแยะแต่ละครัวเรือน ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 จากการสำรวจทั่วประเทศของสำนักงานสถิติ พบว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะเป็นจำนวนมากถึง 1.85 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 8.25 ล้านคน นอกจากนั้นการจัดสวัสดิการนี้พิจารณากลุ่มเป้าหมายที่มีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชน เนื่องจากคำนึงถึงวัตถุประสงค์รองด้านการปรับสภาพแวดล้อมในเมืองจากปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเร่ร่อน ซึ่งการสำรวจจำนวนชุมชนแออัดทั่วประเทศในปีเดียวกันนี้ พบว่า มีจำนวน 3,750 ชุมชน คิดเป็นจำนวนครัวเรือน 1.14 ล้านครัวเรือน[130] หรือประมาณ 5.13 ล้านคน ดังนั้นโดยนัยแล้วผู้ที่เข้าเกณฑ์เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการบ้านมั่นคงนี้ถูกจำกัดแคบลงมาไม่ใช่มีความหมายเป็นเพียงผู้มีรายได้น้อยใดๆ

ตามแผนงานปีพ.ศ. 2547 - 2551 ของโครงการบ้านมั่นคงมีเป้าหมายสนับสนุนการทำอุปทานที่อยู่อาศัยนับเป็นจำนวนครัวเรือน 300,000 ครัวเรือน แต่เมื่อดำเนินงานไปแล้ว ณ ธันวาคม พ.ศ.2549 รัฐบาลขอลดภาระค่าใช้จ่าย และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมรับภาระมากขึ้น ดังนั้น เมื่อปีพ.ศ.2550 มีการปรับเป้าหมายดำเนินการในปี พ.ศ.2547 –2554 ให้ลดลงเป็นจำนวนครัวเรือน 215,218 ครัวเรือน[131] และจากจุดนี้เห็นว่า รัฐบาลมีความสามารถ

---

130 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด ปี 2548 – 2551** [Online].

131 เรื่องเดียวกัน. และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน โดยองค์กรชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ.2546-2549**, หน้า 34.

อุดหนุนการจัดทำอุปทานที่อยู่อาศัยของครัวเรือนตามแผนที่ปรับแล้วของโครงการบ้านมั่นคง ประมาณร้อยละ 18 ของครัวเรือนชุมชนแออัดทั่วประเทศ

ในส่วนของกระบวนการก่อสร้างของสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงนั้น เป็นความรับผิดชอบของครัวเรือนเอง โดยมีขั้นตอน คือ เมื่อชุมชนรับสวัสดิการแสดงอุปสงค์ที่มีต่อโครงการบ้านมั่นคงแล้ว จากนั้นจัดทำ “แผนโครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” เพื่อขอรับ การอุดหนุนเงินให้เปล่าเกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย* และวงเงินสินเชื่อที่อุดหนุนอัตราดอกเบี้ยในแต่ละงวด จากนั้นถึงเริ่มต้นก่อสร้างที่อยู่อาศัย ตามช่วงขั้นตอนเหล่านี้ สถานะของโครงการบ้านมั่นคงแบ่งได้เป็นประเภทต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละประเภทตามแต่ละช่วงระยะเวลา แสดงดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 การเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละประเภทตามแต่ละช่วงระยะเวลา (+/-) ตั้งแต่ กรกฎาคม พ.ศ.2551 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2552

ประเภทโครงการ	**การเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละประเภทในแต่ละช่วงระยะเวลา (+/-)**			
	ระหว่าง ก.ค. ถึง ก.ย. 2551	**ระหว่าง ก.ย. ถึง พ.ย. 2551**	**ระหว่าง พ.ย. 2551 ถึง ม.ค. 2552**	**ระหว่าง ม.ค. ถึง มี.ค. 2552**
โครงการที่มีการอนุมัติ	146	1	8	14
โครงการที่มีการอนุมัติสาธารณูปโภค	142	1	14	14
โครงการที่มีการอนุมัติสินเชื่อ	4	15	6	6
โครงการที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว	13	27	0	0
โครงการที่กำลังก่อสร้างอยู่	18	-14	5	0
โครงการที่ยังไม่สร้าง	115	-12	3	14

* ได้แก่ งบสนับสนุนสาธารณูปโภค หรืองบประมาณให้เปล่าเพิ่มเติมอื่นๆ เช่น งบบ้านพักชั่วคราว งบบ้านกลาง ศูนย์พักคนไร้บ้าน

ประเภทโครงการ	การเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละประเภทในแต่ละช่วงระยะเวลา (+/-)			
	ระหว่าง ก.ค. ถึง ก.ย. 2551	ระหว่าง ก.ย. ถึง พ.ย. 2551	ระหว่าง พ.ย. 2551 ถึง ม.ค. 2552	ระหว่าง ม.ค. ถึง มี.ค. 2552
บ้านใหม่ที่ก่อสร้างซ่อมแซมเสร็จเรียบร้อยแล้ว	1,798	1,598	0	0

ที่มา: 1. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[132]

2. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[133]

3. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[134]

4. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[135]

5. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[136]

6. คำนวณความเปลี่ยนแปลงโดยผู้ศึกษา

---

[132] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนกรกฎาคม 2551** [Online], 4 สิงหาคม 2551, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=45&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

[133] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนกันยายน 2551** [Online], 6 มกราคม 2552, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=53&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

[134] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนพฤศจิกายน 2551** [Online], 6 มกราคม 2552, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=57&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

[135] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนมกราคม 2552** [Online], 28 มกราคม 2552, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=63&Itemid=3 [เมษายน 2552].

[136] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนมีนาคม 2552** [Online], 1 เมษายน 2552, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=69&Itemid=3 [เมษายน 2552].

จากตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบพัฒนาสาธารณูปโภคแก่โครงการซึ่งเป็นเงินให้เปล่าในการปรับปรุงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย เช่น สาธารณูปโภค ใช้ระยะเวลาไม่นาน กล่าวคือ ช่วงเดือน ก.ค.-ก.ย. 2551 ที่มีโครงการที่มีการอนุมัติเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าว “แผนโครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ของชุมชนรับสวัสดิการก็ได้รับการอนุมัติงบในส่วนพัฒนาสาธารณูปโภคแก่โครงการเพิ่มขึ้นมากในคราวเดียวกัน แต่การขออนุมัติวงเงินสินเชื่อเพื่อนำไปก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยใหม่ ชุมชนรับสวัสดิการต้องผ่านเงื่อนไขมีกิจกรรมออมทรัพย์จนครบร้อยละ 5 -10 ของวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยและจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถานก่อน (อนุโลมบางกรณีพิเศษที่ขอสินเชื่อได้ก่อนจดทะเบียนสหกรณ์) ซึ่งสังเกตได้ว่า ในแต่ละช่วงเวลามีจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติวงเงินสินเชื่อน้อยมาก

ต่อมาเมื่อพิจารณาถึงการก่อสร้าง จำนวนโครงการที่ก่อสร้างเสร็จแล้วหรือกำลังก่อสร้างมีจำนวนเพิ่มขึ้นน้อยในแต่ละช่วงเวลา ส่วนโครงการที่ยังไม่ได้ก่อสร้างมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากในคราวเดียวกันกับช่วงเดือน ก.ค.-ก.ย. 2551 ที่มีจำนวนโครงการที่มีการอนุมัติเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ส่วนช่วงเวลาอื่นๆมีความเปลี่ยนแปลงลดลงหรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อย นอกจากนั้นตั้งแต่ระยะเวลา ก.ค. - ก.ย. 2551 มีจำนวนที่อยู่อาศัยใหม่ที่ก่อสร้างซ่อมแซมเสร็จเรียบร้อยแล้วเพิ่มขึ้น แต่ช่วงต่อมา ก.ย.- พ.ย. 2551 มีจำนวนที่อยู่อาศัยใหม่เพิ่มขึ้น แต่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนน้อยกว่าช่วง ก.ค.- ก.ย. 2551 และในช่วง พ.ย. 2551 ถึง มี.ค. 2552 ไม่มีจำนวนอยู่อาศัยใหม่ที่ก่อสร้างซ่อมแซมเสร็จเรียบร้อยแล้วเพิ่มขึ้นเลย

สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้มีครัวเรือนที่สามารถแสดงอุปสงค์ต่อโครงการบ้านมั่นคงด้วยการเข้าถึงกระบวนการจัดสรรสวัสดิการกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยสูงถึง 2 ใน 3 ของเป้าหมายที่วางไว้ตามแผน* แต่ชุมชนรับสวัสดิการใช้ระยะเวลามากในการเข้าถึงการอุดหนุนอุปสงค์ด้วยวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยอัตราดอกเบี้ยต่ำ สิ่งนี้มีผลให้การดำเนินการก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้เรียบร้อยใช้ระยะเวลาทอดยาวออกไป

ซึ่งในภาพรวมปรากฏว่า การดำเนินโครงการตั้งแต่พ.ศ.2546 จนกระทั่ง ณ ธันวาคม พ.ศ. 2551 สามารถมีจำนวนโครงการบ้านมั่นคงที่อยู่ในกระบวนการจัดสรรสวัสดิการรวมทั้งสิ้น 706 โครงการ แต่มีโครงการที่มีความพร้อมจนสามารถได้รับวงเงินสินเชื่อจัดทำที่อยู่อาศัยเป็นจำนวน 213 โครงการ คิดเป็นเพียงร้อยละ 30 ของโครงการทั้งหมด รวมถึงมีจำนวนที่อยู่อาศัยที่ครัวเรือน

---

* ณ ธันวาคม ปี พ.ศ.2551 มีครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงจำนวน 77,307 ครัวเรือน ซึ่งตามแผนกำหนดไว้ 115,218 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 67 หรือ 2 ใน3 ของจำนวนครัวเรือนที่กำหนดไว้ตามแผน

ก่อสร้างและซ่อมแซมเสร็จเรียบร้อยมีจำนวน 16,015 ยูนิตเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 21 ของครัวเรือนทั้งหมดที่เข้าถึงกระบวนการจัดสรรสวัสดิการนี้จำนวน 77,307 ครัวเรือน

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ระยะเวลาที่ผ่านมาโครงการนี้ยังสามารถรองรับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะที่ดีได้จำนวนน้อย จำนวนที่อยู่อาศัยที่ครัวเรือนสามารถลงทุนก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.9 ของจำนวนครัวเรือนผู้ที่มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่ทั่วประเทศ 1.85 ล้านครัวเรือน

เมื่อพิจารณาถึงด้านต้นทุน โครงการบ้านมั่นคงถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ เห็นได้จากจำนวนงบเงินอุดหนุนให้เปล่าทั้งหมด* ของรัฐบาลอนุมัติในการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงถึง ณ ธันวาคม 2551 จำนวน 2,678.08 ล้านบาท และงบวงเงินสินเชื่อที่อนุมัติแล้วจำนวน 2,401.66 ล้านบาท[137] และในการนี้ 1 ยูนิตของโครงการบ้านมั่นคงในส่วนที่รัฐบาลรับผิดชอบคิดเป็นราคาต้นทุนเท่ากับ 345,000 บาท แบ่งเป็นราคาที่คิดจากวงเงินสินเชื่อที่กำหนดเพดานไม่เกิน 3 แสนบาท และรัฐอุดหนุนให้เปล่า** 4.5 หมื่นบาท

จากผลการจัดสวัสดิการโดยตรงกล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจำนวนอุปทานที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างและซ่อมแซมเสร็จเรียบร้อยยังมีจำนวนน้อย

ทั้งนี้จากจำนวนอุปทานที่เกิดขึ้น พอบ่งชี้ว่า การดำเนินงานของโครงการบ้านมั่นคงที่ผ่านมายังมีความสามารถในการรองรับการแก้ปัญหาขาดแคลนอุปทานที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะของผู้มีรายได้น้อยในเมืองไม่ได้เท่าที่ควร ซึ่งผลการจัดสวัสดิการเช่นนี้สามารถเชื่อมโยงกับกลไกการจัดสวัสดิการโครงการบ้านมั่นคงแบบกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

การจัดสวัสดิการโครงการบ้านมั่นคงมีกลไกการกระจายอำนาจโดย พอช.จัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมือง ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากชุมชนแออัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หน่วยงานเจ้าของที่ดิน และองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการจัดสรรสวัสดิการ และกระจายภาระต้นทุนการจัดสวัสดิการด้วย (ดูหัวข้อที่ 5.2) ซึ่งรัฐบาลไม่ใช่ผู้เหมาจ่ายต้นทุนการจัดโครงการที่อยู่อาศัยนี้แต่เพียงผู้เดียว แต่มีภาคีต่างๆช่วยแบ่ง

---

* ได้แก่ งบสนับสนุนสาธารณูปโภค, งบบ้านกลาง, บ้านชั่วคราว, ศูนย์พักคนไร้บ้าน งบบริหารจัดการ 5% และ งบพัฒนากระบวนเมือง

137 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **รายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2551** [Online], 17 ธันวาคม 2551, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=58&Itemid=3 [31 มีนาคม 2552].

** จากงบปรับปรุงพัฒนาชุมชนที่จ่ายให้เปล่าแก่สมาชิกครัวเรือนของชุมชนรับสวัสดิการ

เบาภาระ เช่น ต้นทุนที่ดินจัดทำโครงการ ซึ่งหลายชุมชนรับสวัสดิการ[138]มีการขอความร่วมมือกับเจ้าของที่ดินช่วยแบ่งปันพื้นที่ให้ในราคาอุดหนุน หรือทุกชุมชนรับสวัสดิการต้องรับผิดชอบการบริหารจัดการสมาชิกในกลุ่มทั้งด้านจัดทำที่อยู่อาศัย จัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม และบริหารจัดการชุมชนเอง หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานในท้องถิ่นหลายแห่ง[139] เข้ามาสมทบทรัพยากรเกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย

กลไกกระจายอำนาจเหล่านี้มีส่วนช่วยลดภาระต้นทุนของรัฐบาลในการก่อสร้างโครงการในภาพรวม นอกจากนั้น พอช. อยู่ในฐานะขององค์การมหาชน รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อนำไปปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐบาลเห็นชอบ ไม่ต้องประกอบกิจการแสวงหารายได้เพื่อเลี้ยงองค์กรตัวเอง ดังนั้นโครงสร้างทางการเงินที่ใช้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเป็นเงินสนับสนุนของรัฐบาลเป็นหลัก ไม่ใช่เป็นลักษณะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินมาหมุนเวียน ดังนั้นเมื่อดำเนินโครงการล่าช้าไม่ได้ตามเป้า พอช.จึงไม่มีภาระต้นทุนโดยตรงจากอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายเพิ่มไปกับการล่วงเวลานี้ ซึ่งทั้งหมดมีส่วนให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนอุปทานแก่โครงการบ้านมั่นคงโดยเฉลี่ย 45,000 บาทต่อครัวเรือนน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ใช้แนวคิดรวมศูนย์ในการดำเนินการที่จ่ายเงินอุดหนุนให้เปล่า 80,000 บาทต่อครัวเรือน แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้วโครงการบ้านมั่นคงจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้รับสวัสดิการมากกว่าโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยอุดหนุนทางอุปสงค์ด้านสินเชื่อไม่เกิน 45,000 บาทและอุดหนุนทางอุปทานเฉลี่ย 45,000 บาท รวมเป็น 90,000 บาทต่อครัวเรือน

ถึงแม้ว่ากลไกกระจายอำนาจช่วยกระจายภาระการอุดหนุนโครงการ แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโครงการบ้านมั่นคงสามารถเสนออุปทานที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วแก่ครัวเรือนได้เป็นจำนวนน้อย ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับกลไกการกระจายอำนาจเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้กระบวนการก่อสร้างอุปทานที่อยู่อาศัยไม่รวบรัดกระชับกับเวลา โดยในกลไกกระจายอำนาจของโครงการบ้านมั่นคง มีการเชื่อมโยงส่งผ่านความคิดเห็นของท้องถิ่นจากระดับเมืองขึ้นสู่ระดับภาคและขึ้นสู่ระดับชาติ ซึ่งในอีกด้านหนึ่งเป็นการควบคุมการกลั่นกรองโครงการตามลำดับชั้นไป ทำ

---

138 รังสิมา, **นายกฯทักษิณ เปิดบ้านมั่นคงชุมชนบ่อนไก่ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน ประกาศชัดรัฐบาลเดินหน้าอีก 5 ปี เมืองไทยไร้สลัม** [Online], สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2547, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=22&Itemid=3 [1 สิงหาคม 2551].

ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, (มูลนิธิชุมชนไท, 2550), (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**.

139 รังสิมา, **นายกฯทักษิณ เปิดบ้านมั่นคงชุมชนบ่อนไก่ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน ประกาศชัดรัฐบาลเดินหน้าอีก 5 ปี เมืองไทยไร้สลัม** [Online].

ให้ในกระบวนการกลั่นกรองแผนพัฒนาปรับปรุงของชุมชนรับสวัสดิการต้องเตรียมเวลาสำหรับรับฟังความคิดเห็น และการอนุมัติจัดสรรสวัสดิการต้องได้รับความเห็นชอบในทุกระดับ ทำให้การอนุมัติโครงการเยิ่นเย้อออกไป

นอกจากนั้นความสามารถในการจัดตั้งกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมืองเต็มรูปแบบไม่ง่ายนักในระยะเวลาอันสั้น จากข้อมูลการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมือง ณ มีนาคม พ.ศ.2552 จำนวนเมืองที่มีโครงการบ้านมั่นคงเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการมีจำนวน 249 เมือง แต่จำนวนเมืองที่มีคณะทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และภาคีหลายฝ่ายมีจำนวน 139 เมือง[140] คิดเป็นร้อยละ 56 ของจำนวนเมืองทั้งหมด

นอกจากนั้น แม้มีการจัดตั้งคณะทำงานแล้ว แต่ระดับการหยิบยื่นทรัพยากรอุดหนุนการจัดทำโครงการยังมีความแตกต่างกันในแต่ละเมือง โดยขึ้นกับบริบทความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆในท้องถิ่นนั้นสูง[141] ซึ่งมีผลให้ความสามารถในการระดมทรัพยากรจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยให้เกิดขึ้นรวดเดียวกระทำได้ยาก ต้องใช้เวลาคอยแก้ปัญหาความไม่พร้อมของทรัพยากรในส่วนที่ไม่ได้รับความร่วมมือ เช่น บางชุมชนรับสวัสดิการมีปัญหาเรื่องสัญญาเช่าที่ดินระยะยาวซึ่งหน่วยงานราชการบางส่วนมีนโยบายและระเบียบการใช้ที่ดินแตกต่างกันและไม่เอื้อต่อคนจนมากนัก รวมถึงอาจต้องจัดหาที่ดินใหม่ ทำให้ประวิงเวลาการเริ่มต้นกระบวนการก่อสร้างอุปทานที่อยู่อาศัย[142] หรือในบางชุมชน สำนักงานเขตไม่ผ่อนปรนระเบียบข้อบังคับด้านมาตรฐานอาคารที่อยู่อาศัยให้ยืดหยุ่นกับแบบโครงการที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ไม่สามารถเดินหน้ากระบวนการก่อสร้างอุปทานที่อยู่อาศัยได้เต็มที่[143]

ทั้งนี้กระบวนการจัดทำที่อยู่อาศัยได้ถูกกระจายอำนาจให้เป็นความรับผิดชอบของชุมชนรับสวัสดิการ ซึ่งเป็นผู้รับภาระความไม่ประหยัดต่อเวลาที่เกิดขึ้นโดยตรง ซึ่งสิ่งนี้เองสามารถโยงไปสู่ความสามารถในการกระจายที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ดังจะกล่าวต่อไป

---

140 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนมีนาคม 2552** [Online].

141 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**.

142 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, หน้า 55.

และ รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, "การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

143 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**.

<u>ด้านที่สอง</u> ความสามารถการกระจายที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย
ประสิทธิผลของโครงการบ้านมั่นคงในด้านนี้ เป็นดังนี้

ตารางที่ 5.2 การสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั่วประเทศ ณ 27 ธันวาคม 2549 และการกระจายตัวของโครงการบ้านมั่นคงที่ได้รับอนุมัติให้เข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการแล้วทั่วประเทศ ณ ธันวาคม 2551

ภาค	**ชุมชนแออัด (เฉพาะที่ลงพื้นที่สำรวจ)**			**โครงการบ้านมั่นคง**			**สัดส่วนร้อยละของครัวเรือนในโครงการบ้านมั่นคง ต่อ ครัวเรือนชุมชนแออัด (รายภาค)**
	ชุมชน	**ครัวเรือน**	สัดส่วนร้อยละของครัวเรือนชุมชนแออัดรายภาค ต่อครัวเรือนในชุมชนแออัด **ทั้งหมด**	**ชุมชน**	**ครัวเรือน**	**สัดส่วนร้อยละของครัวเรือนโครงการบ้านมั่นคงรายภาค ต่อ ครัวเรือนในโครงการบ้านมั่นคงทั้งหมด**	
กรุงเทพฯ/ ปริมณฑล/ ภาคกลาง	1,624	132,853	55.37	418	35,679	45.39	26.86
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	284	15,979	6.66	299	14,316	18.21	89.59
ภาคตะวันตก	257	8,901	3.71	51	4,113	5.23	46.21
ภาคตะวันออก	345	33,684	14.04	58	4,878	6.21	14.48
ภาคเหนือ	439	28,104	11.71	237	9,014	11.47	32.07
ภาคใต้	289	20,395	8.50	224	10,607	13.49	52.01
รวม	**3,238**	**239,916**	**100.00**	**1,287**	**78,607**	**100.00**	**32.76**

หมายเหตุ: 1. ข้อมูลชุมชนแออัดเป็นการลงสำรวจใน 76 จังหวัด แต่นับจำนวนชุมชนแออัดและจำนวนครัวเรือน(เลือกเฉพาะพื้นที่ที่ลงสำรวจ) ดำเนินการโดย พอช. และ เครือข่ายโครงการบ้านมั่นคง เพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาชุมชนเหล่านี้ตามแนวทางของโครงการ

2. การกระจายตัวของโครงการบ้านมั่นคง มี 70 จังหวัดทั่วประเทศ ณ ธันวาคม 2551 ซึ่งนับครัวเรือนในโครงการที่ได้รับอนุมัติให้เข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการแล้ว[144]

ที่มา: 1. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[145]

2. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[146]

3. คำนวณสัดส่วนร้อยละโดยผู้ศึกษา

ในการพิจารณาถึงจำนวนอุปสงค์เบื้องต้นของครัวเรือนที่มีต่อโครงการบ้านมั่นคงจะนับในส่วนของจำนวนครัวเรือนที่แสดงความต้องการจนสามารถเป็นครัวเรือนหนึ่งในโครงการบ้านมั่นคงตามกระบวนการจัดสรรสวัสดิการ และจากตารางที่ 5.2 เห็นได้ว่า จากการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดที่มีความเดือดร้อนที่อยู่อาศัยในภาพรวมทั่วประเทศแล้ว มีครัวเรือนที่สามารถแสดงอุปสงค์ในที่อยู่อาศัยต่อโครงการเป็นร้อยละ 32 ของครัวเรือนในชุมชนแออัดทั้งหมด และครัวเรือนในชุมชนแออัดกระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯ/ปริมณฑล/ ภาคกลาง มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนอุปสงค์ที่มีต่อโครงการบ้านมั่นคงที่กระจุกตัวในพื้นที่นี้มากที่สุดเช่นกัน

---

144 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **รายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2551** [Online], 17 ธันวาคม 2551, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=58&Itemid=3 [31 มีนาคม 2552].

145 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน โดยองค์กรชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ.2546-2549**, หน้า 13.

146 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **รายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2551** [Online].

และเมื่อพิจารณาถึงครัวเรือนที่ได้เข้าไปอาศัยอยู่โครงการบ้านมั่นคงเรียบร้อยแล้วกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ อ้างอิงจากงานวิจัยของ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[147] ที่ทำการสุ่มตัวอย่างสำรวจรายได้จำนวน 604 ครัวเรือน ตามสัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาค* ดังตารางที่ 5.3 ดังนี้

ตารางที่ 5.3 การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคงกระจายตามช่วงรายได้ระดับต่างๆ ณ ปี พ.ศ.2550

รายได้รวมของครัวเรือน/เดือน	**โครงการบ้านมั่นคง**	
	จำนวน	**ร้อยละ**
น้อยละ 10,000 บาท	133	22.02
10,001 - 15,000 บาท	237	39.24
15,001 - 20,000 บาท	160	26.49
มากกว่า 20,000 บาท	74	12.25
รวม	**604**	**100.00**

ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[148]

จากตารางที่ 5.3 การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่เข้าอาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคงข้างต้น พบว่า มีจำนวนครัวเรือนก่อนที่จะมาอาศัยในโครงการบ้านมั่นคงที่มีรายได้ตามเกณฑ์ของกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ในชุมชนรับสวัสดิการต้องมีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน เป็นสัดส่วนร้อยละ 22.02 ของครัวเรือนที่สุ่มตัวอย่างทั้งหมด ซึ่งน้อยกว่าสัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้ช่วง 10,001 - 15,000 บาทต่อเดือนซึ่งมีร้อยละ 39.24 และที่มีรายได้ช่วง

---

147 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล (Monitoring and evaluation on the government housing policies and programs)**, (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ), 2551, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

* ขนาดของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้กำหนดขนาดตามวิธีของ Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 จากจำนวนประชากร โดยคณะวิจัยเลือกลงพื้นที่ 12 จังหวัดซึ่งมีขนาดประชากรครัวเรือนที่อาศัยอยู่ 2,829 ครัวเรือน จากนั้นเลือกสุ่มตัวอย่าง 606 ครัวเรือน กระจายตามสัดส่วนขของครัวเรือนที่อาศัยในแต่ละจังหวัด

148 เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-25.

15,001 - 20,000 บาทต่อเดือนซึ่งมีร้อยละ 26.49 แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มกลุ่มแรกๆของผู้ที่สามารถจัดทำที่อยู่อาศัยจนกระทั่งเสร็จเรียบร้อยเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์เป้าหมาย

เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ **ถึงแม้กลไกการกระจายอำนาจของโครงการบ้านมั่นคงให้ความสำคัญต่อการตอบสนองคล้อยตามความต้องการของชุมชนรับสวัสดิการในการจัดทำที่อยู่อาศัยตลอดกระบวนการทั้งด้านจัดบริการสินเชื่อและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย แต่ในการกระจายสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้ลงถึงผู้มีรายได้น้อยได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ยังมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญบางประการ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการ จนถึงการก่อสร้างอุปทานที่อยู่อาศัยของครัวเรือน** จะแบ่งพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ส่วนแรก ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้ ซึ่งเกิดจากมีบริบทแวดล้อมที่ไม่เอื้อให้สามารถแสดงอุปสงค์ที่มีต่อการจัดสวัสดิการนี้ได้อย่างสะดวก หรือมีความต้องการด้านที่อยู่อาศัยไม่สอดคล้องกับสิ่งที่นโยบายกระจายความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่โครงการบ้านมั่นคงเสนอให้ ดังนี้

จากกลไกการจัดสรรสวัสดิการที่จัดสวัสดิการให้เป็นชุมชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมืองเป็นผู้วางแผนการจัดสรรสวัสดิการในพื้นที่ ทั้งคัดเลือกชุมชนแออัดและเป็นผู้ช่วยเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนที่หมายตาไว้ให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าถึงกระบวนการจัดสรรสวัสดิการ จากการสำรวจของ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ กับ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [149] พบว่า ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดไม่ได้มีการรวมตัวกันแล้วเป็นผู้รุกเข้าหาเพื่อขอรับสวัสดิการก่อนอย่างทันควัน อันเนื่องจากการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านมั่นคงไม่ใช่เป็นการกระจายความเป็นเจ้าของแบบให้เปล่า แต่ชุมชนเป็นผู้ลงทุนจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยด้วยตนเองทั้งกระบวนการ ดังนั้นผู้จัดสวัสดิการจึงมีส่วนช่วยสำคัญให้ชุมชนที่ตนหมายตามีความเชื่อมั่นถึงโอกาสที่จะได้รับผลตอบแทนของการลงทุนนี้ก่อนถึงจะดำเนินการต่อไปได้

จากเงื่อนไขนี้ ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยใดๆที่สนใจในสวัสดิการ แต่ไม่มีบริบทแวดล้อมให้สามารถเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่ถูกหมายตาและมีศักยภาพเพียงพอที่จะรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของกลุ่ม แล้วพยายามเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการ ก็ไม่สามารถแสดงอุปสงค์ที่มีต่อโครงการบ้านมั่นคงได้ เช่น ครัวเรือนที่มีทัศนคติในการใช้ชีวิตไม่ตรงกันหรือไม่สามารถผูกความสัมพันธ์ได้มากพอกับกลุ่มครัวเรือนละแวกใกล้เคียงที่กำลังรวมตัวกันเพื่อขอ

---

149 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**.

และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**.

สวัสดิการ[150] หรือมีคุณสมบัติไม่ครบตามเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ของกลุ่มครัวเรือนที่รวมตัวกันเข้มแข็งแล้วกำหนดไว้ก่อนหน้านี้[151]

นอกจากนั้น ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยแต่มีความต้องการที่อยู่อาศัยไม่สอดคล้องกับสิ่งที่สวัสดิการนี้เสนอก็จะไม่เลือกขอเข้ารับสวัสดิการ เช่น จากการสำรวจของ อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ [152] พบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยบางรายจากเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่บุกรุกไม่มีการจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัย และถึงแม้มีการอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแต่ก็ยังไม่มีความพร้อมแบกรับภาระหนี้สินในการลงทุนเป็นเจ้าของก็จะปฏิเสธการเข้ารวมกลุ่มขอรับสวัสดิการนี้ หรือเป็นครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่อพยพย้ายถิ่นฐานไปเรื่อยๆไร้กลุ่มก้อนสังกัดและยังไม่ตัดสินใจลงหลักปักฐานในพื้นที่ใดๆ

(2) ส่วนที่สอง ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สามารถแสดงอุปสงค์ต่อโครงการและเข้าสู่กระบวนการจัดสรรได้แล้ว แต่การวางกลไกที่กระจายให้ชุมชนรับสวัสดิการต้องแบกรับต้นทุนบริหารจัดการสมาชิกแต่ละรายบุคคลด้วยตนเอง รวมถึงความเสี่ยงจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภายในกลุ่มตนเองเต็มตัว ซึ่งทำให้มีผู้มีรายได้น้อยบางรายขาดปัจจัยเกื้อหนุนเพียงพอในการแบกรับต้นทุนที่เกิดจากความติดขัดในกระบวนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตั้งแต่ ขั้นตอนช่วงเตรียมความพร้อมก่อนก่อสร้าง จนถึง ช่วงระหว่างก่อสร้างที่อยู่อาศัย หลุดออกไปจากโครงการระหว่างทาง ดังนี้

<u>ช่วงเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้าง</u> ชุมชนที่สนใจรับสวัสดิการต้องแสดงผลที่เป็นรูปธรรม 2 อย่าง ได้แก่

1) การเสนอแผน “โครงการพัฒนาปรับปรุงชุมชน” ครบตามองค์ประกอบที่กำหนด (ดูหัวข้อที่ 5.2.2) ซึ่งวิธีเขียนแผนผูกติดอยู่กับหลักการและ “ภาษา” ของโครงการบ้านมั่นคง[153] ทำให้มีบางชุมชน[154]ที่ไม่มีการสั่งสมทักษะเกี่ยวกับการทำงานเหล่านี้มากพอ หรือมีประสบการณ์หรือทัศ

---

150 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**.

151 อักขณิช ศรีดารัตน์, **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**, (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2548), หน้า 23.

152 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**.

153 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, หน้า 4-44.

154 เรื่องเดียวกัน และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**.

นคติบางประการที่ไม่ลงรอยกับหลักการของโครงการบ้านมั่นคงทุกด้าน ต้องใช้เวลาปรับทัศนคติและการฝึกอบรมความรู้เชิงเทคนิค รวมถึงการขอแบ่งเวลาจากเจ้าหน้าที่ประสานงานของพอช.ให้ช่วยแจกแจงปรับแก้แผนการดำเนินงานให้ตรงตามหลักการจนกระทั่งได้รับอนุมัติโครงการ ซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่อยู่อย่างจำกัดเมื่อพิจารณาจากโครงการบ้านมั่นคงมีขนาดงบประมาณมากกว่าโครงการอื่นๆของพอช.รวมกัน แต่เจ้าหน้าที่พอช. ที่ดูแลโครงการบ้านมั่นคงน้อยกว่าเจ้าหน้าพอช.ที่ดูแลหน่วยงานอื่นๆประมาณ 10 เท่า[155]

การที่ชุมชนต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากความติดขัดนี้ มีส่วนทำให้มีสมาชิกผู้มีรายได้น้อยบางราย[156]เกิดความไม่มั่นใจต่อการทำงานของคณะกรรมการชุมชน และคาดคะเนโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการในระดับขั้นสูงต่อไปไม่มากพอที่กล้าแบกรับความเสี่ยง สุดท้ายเมื่อชั่งใจแล้วว่าไม่พร้อมแบกรับต้นทุนส่วนเกินนี้ต่อไปก็จะตัดสินใจถอนตัวออกมากลางครัน

2) มีกิจกรรมออมทรัพย์จนครบร้อยละ 5 -10 ของวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยและจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถานเพื่อทำธุรกรรมขอรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยจาก พอช. เมื่อชุมชนขอรับสวัสดิการติดขัดในการออมทรัพย์จนครบตามเงื่อนไขในระยะเวลาที่กระชั้น แล้วมีการตัดสินใจหาทางออกด้วยการให้ผู้มีรายได้น้อยบางรายที่ยากที่จะสะสมเงินออมครบตามกำหนดออกไปจากกลุ่ม เช่น ชุมชนเข่งปลาทู กรุงเทพฯที่กำลังเจอสถานการณ์ไล่รื้อประชิดตัวไม่สามารถเสนอการเกื้อหนุนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยกว่าให้สามารถเกาะกลุ่มกันได้[157] หรือชุมชนสามเหลี่ยมไดนาโม จ.ขอนแก่นก็ทำนองเดียวกัน[158]

<u>ช่วงก่อสร้าง</u> ความติดขัดส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชนรับสวัสดิการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทำให้สูญเสียทรัพยากรที่ได้รับจากการจัดสรรสวัสดิการอย่างไร้ประโยชน์ รวมถึงยังต้องใช้เวลาลองผิดลองถูกที่จะแจ่มแจ้งถึงมาตรฐานทางเทคนิคที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้ อาทิ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในด้านการบริหารสหกรณ์เคหสถาน หรือ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดินในด้านการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยถาวร ทำให้เป็นเรื่องยากในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องตามระเบียบและตรงกับความต้องการภายใต้กำลังซื้อจำกัด เช่น จากกรณีชุมชนเจริญชัยนิมิตรใหม่ถึงแม้สามารถจัดบริการทำสหกรณ์เคหสถานได้ดีระดับที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อแต่ละงวดอย่างต่อเนื่องและ

---

155 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, หน้า 5-6.

156 เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-61.

157 เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-2.

158 เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-79.

ไม่มีเงินงวดค้างชำระกับพอช. มีแนวโน้มว่าเมื่อหมดภาระผ่อนที่อยู่อาศัยกับ พอช. แล้วในปีพ.ศ. 2558 สะดวกและพอใจที่จะกลับไปเป็นกลุ่มออมทรัพย์เช่นเดิมมากกว่า*

ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น มีความติดขัดจากความขัดแย้งจนไม่สามารถหาสรุปในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยให้ลงตัว[159] หรือคณะกรรมการชุมชนนำเงินอุดหนุนไปใช้อย่างไม่โปร่งใส[160] หรือไม่มีทักษะเพียงพอเกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยถาวรให้มีมาตรฐานเชิงเทคนิคตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร[161] อาทิ ถมที่ผิดแปลงเนื่องจากตรวจสอบหลักเขตไม่ชัดเจน[162] หรือจัดการบัญชีไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานสหกรณ์จนกระทั่งได้รับเงินอนุมัติสินเชื่อที่อยู่อาศัยงวดถัดไปล่าช้า ซึ่งมีความเสียหายพลอยทำให้มีต้นทุนในการก่อสร้างสูงขึ้นจากการเสียเวลาที่เกิดขึ้น[163]

โดยผู้มีรายได้น้อยบางราย[164] ที่ขาดปัจจัยเกื้อหนุนตนเองเพียงพอให้ช่วยสามารถแบกรับต้นทุนความติดขัดเหล่านี้ได้ก็จะไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จตามแผนหรือปล่อยค้างคาไว้ ก็จะประสบความลำบากได้ เช่น ในช่วงระหว่างก่อสร้างครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยหลายรายต้องไปเช่าห้องพักอาศัยอยู่ ซึ่งต้องช่วยตัวเองในส่วนที่ยืดระยะเวลาก่อสร้างออกไปนานเกินกว่าเงินอุดหนุนให้เปล่าที่รัฐให้ไว้ครอบคลุมถึง[165] หรือถ้าผู้มีรายได้น้อยบางรายที่หาทางออกเฉพาะหน้าด้วยการ

---

* ข้อมูลบันทึกการสัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ มีสมพร, ประธานสหกรณ์เคหสถานเจริญชัยนิมิตรใหม่, 2550, อ้างถึงใน ปาจรีย์ ถำอุทก, 2550: 66.

159 รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, “การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 144.

160 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, หน้า 4-80.

161 รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, “การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 154.

162 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, หน้า 1-24.

163 เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-24. และ รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, “การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขต กรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 154.

164 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, หน้า 4-80.

และ รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, “การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 143.

165 ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, หน้า 2-38 และข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ 17 เมษายน พ.ศ.2552 คุณเสาวลักษ์ บุญนะ ผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง บ่อนไก่ กรุงเทพฯ

กู้ยืมเงินเพิ่มเติม[166] ถึงแม้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยเรียบร้อยแล้วแต่จะส่งผลกระทบในขั้นตอนการผ่อนชำระเพื่อรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยแทน

5.3.2 การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อเข้ามาอาศัยในโครงการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ

ด้านการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัย

ในโครงการบ้านมั่นคง จากกลไกกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการ และรัฐบาลลงมาช่วยอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยด้านอัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่ และจัดวงเงินสินเชื่อ โดยตรง ทำให้การบริหารสินเชื่อมีพื้นที่สำหรับออกแบบหรือปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์สินเชื่อให้ยืดหยุ่นลงตัวกับบริบททางสภาพทางการเงินของผู้รับสวัสดิการครอบคลุมถึงพลวัตรการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ดังนั้นการปรับตัวเพื่อรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยไม่ขึ้นกับครัวเรือนผู้รับสวัสดิการอย่างเดียว แต่มีบทบาทของ พอช. และสหกรณ์เคหสถาน เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนี้

(1) บทบาทของพอช.

พอช. มีบทบาทเป็นผู้ดูแลเงินกองทุนที่รัฐโอนจ่ายอุดหนุนให้เป็นวงเงินสินเชื่อแก่สหกรณ์เคหสถานเพื่อช่วยอุดหนุนอุปสงค์ที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยตรง ซึ่ง พอช. ไม่ได้กู้เงินโดยตรงจากสถาบันการเงินพาณิชย์ใดมาจัดเป็นเงินกองทุนนี้ ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงในการจัดสรรเงินกองทุนปล่อยกู้แก่สหกรณ์เคหสถาน พอช.ไม่จำเป็นต้องพะวักพะวงกับความสมดุลทางบัญชีระหว่างผลตอบแทนทางการเงินที่จะได้รับ กับ ภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายคืนแก่สถาบันการเงินพาณิชย์อื่นๆ

พอช. จึงมีพื้นที่ยืดหยุ่นวิธีการบริหารกองทุนสินเชื่อนี้ไหลไปตามพลวัตรการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีสมดุลระหว่าง การสามารถรักษาผลตอบแทนทางการเงิน กับ การสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับสวัสดิการในการช่วยขจัดความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของตน โดย พอช. รับความเสี่ยงในฐานะเป็นผู้เปิดโอกาสให้ชุมชนรับสวัสดิการสร้างเครดิตทางการเงินใหม่ โดยไม่ยึดติดกับหลักฐานทางการเงินเดิมของผู้กู้ แบ่งการบริหารจัดการเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ถ้าสหกรณ์เคหสถานของโครงการบ้านมั่นคงใดสามารถสร้างเครดิตทางการเงินได้ดีมีเสถียรภาพสูง พอช. จะเสนอให้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์รับพิจารณามาปล่อยกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า (refinance) ไปแทน เพื่อช่วยกระจายภาระการ

---

166 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์; **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**, หน้า 4-80. และ ปาจรีย์ ถำอุทก, "การติดตามผลด้านการบริหารจัดการด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาโครงการนำร่องกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 92-93.

จัดสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยของพอช. ณ มีนาคม พ.ศ. 2551 มี 25 สหกรณ์เคหสถานของโครงการบ้านมั่นคงที่ ธอส. ยอมรับเครดิตทางการเงินแล้วเข้ามารับซื้อหนี้เป็นผู้ปล่อยกู้แก่สหกรณ์เคหสถานแทนพอช.ไป[167] ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 4.5 ของโครงการบ้านมั่นคงทั้งหมด 548 โครงการ[168] ณ มิถุนายน พ.ศ.2551

อย่างไรก็ตามเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการตั้งแต่พ.ศ. 2546 ถึง 2551 มีสหกรณ์เคหสถานจำนวนน้อยมากที่สามารถสร้างเครดิตทางการเงินผ่านการประเมินของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์และมีความพร้อมที่จะรับการปฏิบัติเหมือนลูกค้าทั่วไปของธนาคารในด้านการลงโทษเมื่อผิดนัดชำระ เช่น อัตราดอกเบี้ยปรับผิดนัดชำระ ซึ่งสะท้อนในอีกมุมมองหนึ่งว่า ถึงแม้มี พอช. รับภาระความเสี่ยงในฐานะผู้เปิดโอกาสการสร้างเครดิต แต่มีข้อจำกัดอีกมากมายในการขยับขยายให้ผู้มีรายได้น้อยสร้างพลวัตรการปรับตัวทางเศรษฐกิจภายในตนเองจนสามารถเข้าถึงตลาดการเงินในระบบได้อย่างกว้างขวาง

กรณีที่สอง ถ้าสหกรณ์เคหสถานของโครงการบ้านมั่นคงใดค้างชำระหนี้หลายงวด พอช. เสนอการปรับโครงสร้างหนี้ที่สนับสนุนให้สหกรณ์เกิดความพยายามรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยไว้ให้ได้ ดังเช่น กรณีชุมชนคลองลำนุ่น[169] สหกรณ์เคหสถานนี้ค้างการผ่อนชำระหลายงวดมากๆ พอช. ในฐานะเจ้าหนี้จะลงมาช่วยปรับโครงสร้างหนี้ โดยอนุญาตให้เฉพาะครัวเรือนที่มีปัญหาในการชำระหนี้ยืดระยะเวลาการผ่อนชำระออกไป ลดค่างวดในแต่ละเดือนเฉพาะค่าสินเชื่อบ้านมั่นคงเท่านั้น* แต่อัตราดอกเบี้ยคงเดิม ซึ่งการปรับโครงสร้างหนี้ช่วยให้สหกรณ์เคหสถานส่งเงินงวดในแต่ละเดือนลดลง เพื่อให้ภาระหนี้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ขณะนั้นมากขึ้น ลูกหนี้จะได้สามารถมีวินัยในการจ่ายค่างวดตรงเวลาแทนที่จะถูกยึดหลักทรัพย์ค้ำประกันของสหกรณ์เคหสถาน* ซึ่งต่างจากสถาบันการเงินปฏิบัติต่อลูกหนี้โครงการบ้านเอื้ออาทรหลังจากค้างชำระเพียง 3 งวด

---

167 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **พอช.จับมือ ธอส. "re-finance" โครงการบ้านมั่นคงกว่า 200 ล้านบาท** [Online], 22 กรกฎาคม 2551, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=312 [6 สิงหาคม 2551].

168 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง; **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนกรกฎาคม 2551** [Online], 4 สิงหาคม 2551, แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=45&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

169 ข้อมูลบันทึกการสัมภาษณ์ ปราณี ใบหอม, เลขานุการ บัญชีการเงิน, 2550, อ้างถึงใน ปาจรีย์ ถำอุทก, 2550: 99.

* สินเชื่อที่ขอกู้เงินกับพอช. แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สินเชื่อที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน (เป็นค่าซื้อที่ดิน) และสินเชื่อบ้านมั่นคง (เป็นค่าก่อสร้างบ้าน)

* อันได้แก่ เงินฝากสมทบร้อยละ 5-10 ของวงเงินสินเชื่อ และอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งของโครงการที่อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นในการบริหารสินเชื่อช่วยนี้ได้ส่วนหนึ่ง เนื่องจากที่ผ่านมาตั้งแต่พ.ศ. 2546 ที่ชุมชนคลองลำนุ่นเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงมีการปรับโครงสร้างหนี้แล้วถึง 3 รอบ (ณ กันยายน 2550) แต่วินัยในการชำระหนี้และสถานการณ์ทางการเงินของสหกรณ์ยังไม่ดีขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า ความสามารถในการชำระหนี้ให้ตรงเวลาของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยขึ้นกับการออกแบบผลิตภัณฑ์สินเชื่อเพียงส่วนหนึ่ง

(2) บทบาทของสหกรณ์เคหสถาน

สหกรณ์เคหสถานมีบทบาทเป็นนิติบุคคลที่ทำสัญญากู้สินเชื่อจัดทำโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนรับสวัสดิการ และเป็นผู้บริหารสินเชื่อในการปล่อยกู้ด้านที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกในโครงการ รวมถึงจัดกิจกรรมทางการเงินอื่นๆ เช่น การออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการ หรือปล่อยกู้ในประเภทอื่น

สหกรณ์เคหสถานเติบโตมาจากการรวมกลุ่มกันจัดกิจกรรมสัจจะออมทรัพย์ของคนในชุมชนมาในระยะเวลาหนึ่งขึ้นกับประวัติความเป็นมาของการเกาะกลุ่มกันเป็นชุมชนแออัดในพื้นที่นั้น เช่น[170] ชุมชนบ่อนไก่ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่มีประวัติยาวนาน มีกิจกรรมออมทรัพย์ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 หรือ ชุมชนเจริญชัยนิมิตรใหม่ กรุงเทพฯ มีกิจกรรมออมทรัพย์ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2537 หรือชุมชนเก้าเส้ง สงขลา ก็เช่นกัน มีกิจกรรมออมทรัพย์ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 ส่วนชุมชนคลองลำนุ่น กรุงเทพฯ เพิ่งมีการรวมกลุ่มกันรับมือการไล่รื้อแล้วจัดกิจกรรมออมทรัพย์ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 หรือชุมชนเข่งปลาทู กรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นคนเร่ร่อนไม่มีการเกาะกลุ่มกันเพื่อบริหารพัฒนาพื้นที่ ซึ่งพอช.ลงมาแนะนำให้จัดกิจกรรมออมทรัพย์เริ่มต้นปีพ.ศ.2546 เพื่อเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง

ครัวเรือนที่อยู่ในโครงการบ้านมั่นคงก็จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์เคหสถานนั้นด้วย และในฐานะที่ครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางค่อนข้างต่ำ ดังนั้นการบริหารงานของสหกรณ์เคหสถานหลีกเลี่ยงการใช้ทุนที่เป็นตัวเงินในการขับเคลื่อนทั้งหมด แต่มาพึ่งพิงทุนทางสังคมที่สมาชิกแต่ละคนสั่งสมความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกันจากการใช้เวลาทำความรู้จักมักคุ้นกัน

สิ่งนี้นำไปสู่การบริหารสินเชื่อที่อยู่อาศัยและการออกแบบผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่ยืดหยุ่นลงตัวกับสภาพทางการเงินให้มากที่สุดที่เป็นไปได้และมีกำหนดข้อตกลงภายในกลุ่มกันเอง เพื่อใช้รักษา

---

170 ปาจรีย์ ถำอุทก, “การติดตามผลด้านการบริหารจัดการด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาโครงการนำร่องกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 55-120.

รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง, “การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 139.

และ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ, **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**, หน้า 1-23 และ 3-18.

ความสมดุลระหว่าง ผลตอบแทนทางการเงินของสหกรณ์เคหสถาน กับ การส่งเสริมให้แต่ละสมาชิกครัวเรือนแก้ปัญหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของตนด้วยการรวมกลุ่มแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน

อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการบริหาร คือ การเกิดภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรม (moral hazard) ขึ้น ดังนี้

จากข้อมูลการสำรวจของ ปาจรีย์ ถำอุทก[171] ใน 6 โครงการนำร่อง* ของโครงการบ้านมั่นคง กรุงเทพฯ ที่ดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546 พบว่า เมื่อดำเนินการมาถึงช่วงกันยายน ถึง ตุลาคม พ.ศ. 2550 มีสหกรณ์เคหสถาน 2 แห่ง ได้แก่ ชุมชนร่วมสามัคคี** คลองลำนุ่น*** ไม่สามารถปิดบัญชีค้างชำระหนี้สินเชื่อกับ พอช. ได้ ชุมชนร่วมสามัคคีค้างชำระมา 6 งวด เนื่องจากหัวหน้ากลุ่มย่อยที่ทำหน้าที่บริหารเงินเก็บค่าสินเชื่อขาดความรู้การลงบัญชีที่เป็นระบบเพียงพอและนำไปใช้จ่ายปะปนกันหลายอย่าง ทำให้เงินสูญหายปิดบัญชีย่อยของกลุ่มไม่ได้ ซึ่งสหกรณ์เคหสถานไม่มีเสถียรภาพทางการเงินเพียงพอและไม่สามารถเรียกหาเงินส่วนที่ขาดเพื่อจ่ายหนี้คืนแก่ พอช. ได้

ส่วนชุมชนคลองลำนุ่นค้างชำระมาหลายงวดและขอพักชำระจ่ายคืนแก่ พอช. มาหลายงวดแล้ว เนื่องจากเกิดภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมขยายตัวอย่างชัดเจน มีความขัดแย้งในการบริหารจัดการชุมชน และมีคณะกรรมการสหกรณ์ค้างชำระอย่างต่อเนื่อง จนทำให้สมาชิกรู้สึกไม่เชื่อมั่นที่จะรักษาวินัยการชำระหนี้ และประกอบกับสมาชิกรู้สึกว่าที่ดินที่ได้มาทำเลไม่ดีเข้าออกลำบาก และคิดว่าเสี่ยงที่จะถูกทางกรุงเทพฯ ขอเวนคืนมาสร้างทางด่วนในภายหลังจึงรู้สึกสั่นคลอนในการลงทุนเป็นเจ้าของในที่ดินแถบนี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ช่วงที่ผ่านมามีการตั้งกฎค่าปรับผิดนัดชำระหนี้กับสมาชิกสหกรณ์ป้องกันปัญหาการเกิดภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมแล้ว คือ ชุมชนร่วมสามัคคีมีค่าปรับชำระช้าร้อยละ 1 บาทต่อวันต่องวด ชุมชนคลองลำนุ่นมีค่าปรับร้อยละ 0.25 บาทต่องวด (เท่ากับค่าปรับที่ พอช. คิดกับสหกรณ์เคหสถานแต่ละแห่ง) แต่เนื่องจากการก่อตั้งสหกรณ์เคหสถานขับเคลื่อนมาจากการสั่งสมทุนทางสังคมร่วมกัน ซึ่งมีส่วนทำให้ที่ผ่านมาแม้มีครัวเรือนค้างชำระนานกว่า 3 งวด

---

171 ปาจรีย์ ถำอุทก, “การติดตามผลด้านการบริหารจัดการด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาโครงการนำร่องกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 122-134.

และ “บันทึกการสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของ 8 ชุมชนนำร่องของโครงการบ้านมั่นคง โดย การสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.),” โดย การสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ใน วันอาทิตย์ที่ 1 เมษายน 2550, เวลา 09.00 - 12.00 น. ณ โรงแรมเอสที กรุงเทพฯ โดยผู้ศึกษา

* ได้แก่ เจริญชัยนิมิตรใหม่ บ่อนไก่ ร่วมสามัคคี คลองลำนุ่น สร้างสรรค์พัฒนา และ เก้าพัฒนา

** มีกิจกรรมออมทรัพย์มาตั้งแต่ ปีพ.ศ.2541

*** มีกิจกรรมออมทรัพย์มาตั้งแต่ ปีพ.ศ.2543

สหกรณ์เคหสถานทั้งสองชุมชนยังคงเกาะกลุ่มกันไม่ดำเนินการยึดที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันคืนจากครัวเรือนที่ค้างชำระทันที

สำหรับ กรณีสหกรณ์เคหสถานชุมชนบ่อนไก่[172] ไม่มีปัญหาค้างชำระกับ พอช. ซึ่งสามารถรับมือกับปัญหาและอุปสรรคด้านการเกิดภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมไม่ให้ขยายตัวจนกระทั่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์เคหสถานได้ คือ จากบริบทของชุมชนบ่อนไก่สมาชิกเห็นประโยชน์ร่วมกันถึงความคุ้มค่าที่ได้รับโอกาสลงทุนในที่อยู่อาศัยแห่งนี้ ซึ่งมีส่วนทำให้สมาชิกส่วนใหญ่มีความหวงแหนในการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย และประกอบกับการทำงานของคณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่มีทักษะการบริหารที่ดี ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นจาก สหกรณ์ยังคงสามารถผ่อนชำระสินเชื่อแก่ พอช. ได้ต่อเนื่อง

เมื่อมีสมาชิกผิดนัดชำระหนี้ คณะกรรมการใช้วิธีเข้าหาผู้ที่ผิดนัดชำระเพื่อค้นหาสาเหตุอย่างละเอียด ถ้าพบว่ามีปัญหาความผันผวนของรายได้หรือมีรายจ่ายฉุกเฉินก้อนโต คณะกรรมการเลือกวิธีรับมือกับปัญหาด้วยการผ่อนผันลดค่าผ่อนงวดในแต่ละเดือนลงเพื่อให้สามารถกลับมามีวินัยในการชำระหนี้ได้เหมือนเดิม แต่ยืดระยะเวลาใช้หนี้ให้ยาวขึ้น หรือบางกรณีมีรายได้เป็นก้อนทุก 4-5 เดือน* ก็ยินยอมให้จ่ายรวดเดียวตามกระแสรายได้ของครัวเรือน

รวมถึงบางกรณี ถึงแม้มีกฎห้ามปล่อยเช่าช่วง แต่บางครัวเรือนที่ค้างชำระอาศัยกันอยู่เฉพาะตา-ยายวัยเกษียณลูกแยกย้ายไปต่างจังหวัด คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรอะลุ้มอะล่วยให้เพื่อนำค่าเช่านั้นมาช่วยส่งค่างวด รวมถึงมี 1 ครัวเรือนจำเป็นต้องย้ายไปอาศัยที่อื่น คณะกรรมการฯ ก็ยินยอมให้ปล่อยเช่าทั้งหลังเป็นราคา 5,000-6,000 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์การปล่อยเช่าช่วงกำลังเป็นที่ถกเถียงกันในชุมชนว่าจะปรับเปลี่ยนต่อไปในลักษณะใดให้สอดคล้องกับพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชุมชนที่ทุกคนเห็นว่าเที่ยงธรรมเหมาะสมกับการที่ร่วมแบ่งปันทรัพยากรในการเข้าถึงการลงทุนในที่อยู่อาศัยนี้

ทั้งนี้ในกรณีที่คณะกรรมการฯเห็นว่า ในการผิดนัดชำระหนี้ครั้งนี้ไม่มีเหตุผลเพียงพอ คณะกรรมการฯไม่ยืดหยุ่นลดค่างวดให้ และทุกกรณีที่ผิดนัดชำระหนี้ยังคงคิดค่าปรับตามกฎอย่างเข้มงวด

พร้อมกันนั้นคณะกรรมการเลือกวิธีที่มีโทษในเชิงทุนทางสังคมของผู้ที่ผิดนัดชำระแทนการยึดทรัพย์ มาควบคุมไม่ให้เกิดภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมขยายตัวออกไป เช่น ใช้วิธีติดป้าย

---

172 เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2552 ผู้ที่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ 5 คน โดยทั้ง 5 คนเข้าพักอาศัยในโครงการมาตลอดตั้งแต่เปิดโครงการปีพ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน และเป็นผู้อาศัยในชุมชนบ่อนไก่ก่อนที่จะมีโครงการบ้านมั่นคงอย่างน้อย 10 ปี ได้แก่ คุณ A. (ประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในปัจจุบัน) คุณ B.(อดีตประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในวาระที่แล้ว) คุณ C. คุณ D. และคุณ E.

* บางครัวเรือนลูกเป็นผู้รับภาระการส่งบ้าน แต่ทำงานต่างประเทศซึ่งโอนเงินให้พ่อแม่ทุก 4-6 เดือน

ประกาศรายชื่อผู้ที่ค้างชำระพร้อมกับแจกแจงจำนวนเงินในแต่ละรายการอย่างละเอียดทุกเดือน และมีการประกาศชื่อผู้ที่ค้างชำระตามสายเปิดลำโพงให้ดังรับรู้กันทั่วชุมชนที่อยู่อาศัย

สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้มีกลไกกระจายอำนาจช่วยอุดหนุนและให้การบริหารสินเชื่อและออกแบบผลิตภัณฑ์ตรงกับความต้องการสินเชื่อที่ลงตัวในแต่ละโครงการบ้านมั่นคงอย่างเป็นไปได้มากที่สุด แต่ก็ยังประสบปัญหาการมีวินัยในการจ่ายค่าหนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมได้ ซึ่งชุมชนรับสวัสดิการที่สามารถรับมือกับปัญหาได้เลือกใช้เครื่องมือที่มีโทษในเชิงทุนทางสังคมแทนการบังคับด้วยการยึดทรัพย์ค้ำประกัน นอกจากนั้นครัวเรือนรับสวัสดิการไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักทรัพย์ค้ำประกันในความหมายของมูลค่าทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว ซึ่งความสำคัญที่สุดของการค้ำประกันสินเชื่อครั้งนี้ คือ โอกาสที่หาได้ยากยิ่งในการเข้าถึงการลงทุนเป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ที่ตนเองตัดสินว่าคุ้มที่สุดมากเกินกว่าที่นึกฝันไว้ และมีเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการเข้าถึงโอกาสนี้ คือ การรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นแบ่งปันใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(3) บทบาทครัวเรือนผู้รับสวัสดิการ[173]

จากกลไกกระจายอำนาจที่มีรัฐบาลอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยและในการจัดบริการสินเชื่อข้างต้นที่เน้นให้ความสำคัญกับการตรงกับความต้องการในบริการสินเชื่อ (ดูตอนที่ 5.2.4) ทำให้ถึงแม้สินเชื่อนี้เป็นสัญญาระยะยาวผ่อนสูงสุด 15 ปี แต่เงื่อนไขและการบริหารสินเชื่อสามารถกระทำในรูปแบบการตกลงเห็นพ้องกันภายในชุมชนรับสวัสดิการ* เช่น อัตราดอกเบี้ย จำนวนเงินผ่อนต่องวด ระยะเวลาผ่อนสูงสุด การปรับกรณีผิดนัดชำระ ทำให้การปรับตัวทางเศรษฐกิจตามพลวัตรของครัวเรือนผู้รับสวัสดิการในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยมิใช่เป็นเรื่องภายในของแต่ละครอบครัวเดี่ยวๆ เหมือนกับครัวเรือนที่รับสวัสดิการจากโครงการบ้านเอื้ออาทร แต่มีบทบาทของ พอช.และสหกรณ์เคหสถานมาเกี่ยวข้องด้วยดังกล่าวไปแล้วข้างต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้ง 5 ท่าน พบว่า ครัวเรือนทั้งหมดสามารถเข้าถึงกระบวนการจัดสรรสวัสดิการที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่นี้ จนกระทั่งถึงสามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จเรียบร้อยแล้ว มีภาระค่าใช้จ่ายในที่อยู่อาศัย (รวมค่าน้ำและไฟฟ้า) เพิ่มขึ้นทุกครัวเรือน เนื่อง

---

173 เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2552 ผู้ที่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ 5 คน โดยทั้ง 5 คนเข้าพักอาศัยในโครงการมาตลอดตั้งแต่เปิดโครงการปีพ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน และเป็นผู้อาศัยในชุมชนบ่อนไก่ก่อนที่จะมีโครงการบ้านมั่นคงอย่างน้อย 10 ปี ได้แก่ คุณ A. (ประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในปัจจุบัน) คุณ B.(อดีตประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในวาระที่แล้ว) คุณ C. คุณ D. และคุณ E.

* สำหรับชุมชนรับสวัสดิการบ่อนไก่ กำหนดให้ อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 4 ต่อปี ระยะเวลาการผ่อนส่ง 15ปี (180 งวด) เก็บเงินค่าเช่าที่ต้องจ่ายแก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ตามสัญญาเช่าระยะยาว 15 ปี(และมีการต่อสัญญาทุก 3 ปี) เหมาจ่ายบ้านละ 230 บาทต่อเดือน เงินค่างวดที่อยู่อาศัยเดือนละ 1,000 – 1,900 บาท กรณีชำระช้าเสียค่าปรับร้อยละ 0.25 ต่องวด

จากเมื่อก่อนเป็นพื้นที่บุกรุกจึงไม่มีภาระค่าเช่ามีเฉพาะค่าน้ำและไฟฟ้า ส่วนค่าเดินทางตามกิจวัตรเหมือนเดิมเนื่องจากได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เก่า

ส่วนการเข้าพักอาศัยในโครงการทำให้มีลู่ทางหารายได้เสริม คุณ C. เล่าว่า เมื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบเรียบร้อย มีหลายครัวเรือนติดตั้งตู้ซักผ้า ตู้น้ำดื่มหยอดเหรียญเป็นรายได้เสริม หรือเปิดร้านขายของชำ ซึ่งถ้าออกมาใช้พื้นที่ส่วนกลางต้องจ่ายค่าเช่าที่ให้กับสหกรณ์ แต่สำหรับคุณอำนาจเองที่ขายก๋วยเตี๋ยวน้ำหน้าที่พักตั้งแต่ก่อนมีบ้านมั่นคงมีรายได้ลดลง เนื่องจากความแออัดของผู้เข้าพักอาศัยที่มาเป็นลูกค้าลดลงจากการจัดระเบียบนั้น

ทั้งนี้มี 3 ครัวเรือนไม่มีปัญหาค้างชำระ ซึ่งเหตุผลสำคัญเฉพาะส่วนปัจจัยในครัวเรือนเอง คือ สถานะครอบครัวปัจจุบันเข้าสู่ช่วงวัยที่มีการสะสมทุนรอนระดับหนึ่ง และมีลูกหลานช่วยรับภาระค่าใช้จ่ายหลักๆได้บ้างแล้ว รวมถึงยังไม่เกิดเหตุสุดวิสัยที่มีผลกระทบทางการเงินโดยตรง ได้แก่

<u>คุณ A. อายุ 43 ปีกับภรรยาพร้อมลูก 2 คน</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง) ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 30,000 บาท ทำงานค้าขายในตลาดนัดกับภรรยา ซึ่งมีฐานะการเงินค่อนข้างมั่นคงตั้งแต่ต้นขาดเพียงโอกาสเข้าถึงการลงทุนในที่อยู่อาศัยที่ตรงกับความต้องการ ในอดีตก่อนช่วงเศรษฐกิจตกต่ำใน 3 ปีก่อนหน้านี้ (ก่อนปีพ.ศ.2549) สามารถค้าขายมีรายได้สูงสุด 2 แสนบาทต่อเดือน ทำให้มีเงินเก็บส่วนหนึ่ง ปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2552) มีค่าผ่อนส่งค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มมา 1,730 บาทต่อเดือนและให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้มาก ถึงแม้ช่วงจ่ายค่าเทอมซึ่งลูกสาวคนโตเรียนมหาวิทยาลัยเอกชนและลูกชายกำลังศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ต้องจัดเตรียมเงินไว้ล่วงหน้าแต่ก็ยังไม่ประสบกับภาวะวิกฤตทางการเงิน แต่ถ้าเกิดการเงินตึงตัวใช้วิธีกู้นอกระบบหมุนจ่ายไปก่อน

<u>คุณB. อายุ 55 ปี กับสามีและลูกสาว 1 คน</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนส่งที่อยู่ในโครงการฯ คือ ลูกสาว อาชีพตัวแทนจำหน่ายรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน ปัจจุบันคุณ B.และสามีไม่ประกอบอาชีพแล้ว และมีเงินเก็บส่วนหนึ่ง ปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2552) มีค่าผ่อนส่งค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มมา 1,830 บาทต่อเดือนและให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้มาก ถึงแม้เมื่อปีพ.ศ.2551 คุณละดาประสบอุบัติเหตุบาดเจ็บแต่ก็ไม่ประสบกับภาวะวิกฤติทางการเงินรวมถึงภาวะการเงินตึงตัวต้องไปกู้ยืมนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก

<u>คุณC. อายุ 39 ปี กับสามี และลูก 2 คน</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนส่งที่อยู่ในโครงการฯ คือ สามี ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ มีรายได้ไม่แน่นอนเฉลี่ยประมาณ 15,000 บาทต่อเดือน และตนเองมีอาชีพขายก๋วยเตี๋ยวน้ำในชุมชนโครงการหารายได้เพิ่มอีกส่วนหนึ่ง และลูกสาวคนโตอายุ 22 ปีมีงานทำและมีรายได้เป็นของตัวเองแล้ว ปัจจุบันนี้ (พ.ศ.

2552) มีค่าผ่อนส่งค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มมา 1,330 บาทต่อเดือนและให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้มาก แต่ก็ไม่ประสบกับภาวะวิกฤติทางการเงินรวมถึงเมื่อเกิดภาวะการเงินตึงตัวมีญาติพี่น้องให้พึ่งพิง ไม่เคยไปกู้ยืมนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก

ส่วน 2 ครัวเรือนที่มีปัญหาค้างชำระ ซึ่งเหตุผลสำคัญเฉพาะส่วนปัจจัยในครัวเรือนเอง คือ ถึงแม้ให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้มาก แต่สถานะของครอบครัวมีเหตุสุดวิสัยมีรายจ่ายก้อนโตเข้ามา มีรายได้ไม่แน่นอน และขาดสภาพคล่องของรายได้เป็นระยะๆ ซึ่งสหกรณ์ฯ คอยเข้าถามไถ่ช่วยปรับค่างวดลดลงเพื่อรักษาวินัยการชำระหนี้ไว้ ได้แก่

<u>คุณ D. อายุ 40 ปี กับสามีพร้อมกับลูก 3 คน</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนส่งที่อยู่ในโครงการฯ คือ สามี ประกอบอาชีพเป็นโฟร์แมนก่อสร้าง มีรายได้ไม่ประจำเป็นก้อน 4-5 เดือนต่อครั้ง สูงสุดไม่เกิน 20,000 บาทต่อเดือน มีค่าผ่อนส่งที่อยู่อาศัยเพิ่มมา 1,930 บาทต่อเดือน เมื่อเกิดภาวะการเงินตึงตัวบางครั้งจำเป็นต้องเลือกกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากมาหมุนจ่ายไปก่อน ปัจจุบัน (พ.ศ.2552) คุณ D.เพิ่งคลอดลูกคนสุดท้องอายุได้ 4 เดือน ไม่ได้ประกอบอาชีพตั้งแต่ตั้งครรภ์ลูกคนสุดท้อง อย่างไรก็ตามสถานะทางเศรษฐกิจพอมีลู่ทางพยุงตัวในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยต่อไปได้ กล่าวคือ สามีเพิ่งย้ายที่ทำงานเพื่อให้มีรายได้ประจำทุกเดือน และลูกชายคนโต อายุ 20 ปีเพิ่งเรียนจบได้งานทำปีพ.ศ.2552 นี้มีรายได้เดือนละ 9,000 บาทต่อเดือน

<u>คุณE. อายุ 59 ปี กับลูกสาวและหลานสาว</u> (อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคง) ผู้ที่รับภาระหลักในการผ่อนส่งที่อยู่ในโครงการฯ คือ หลานสาว (อายุ 19 ปี) ประกอบอาชีพเป็นนักร้องประจำร้านอาหาร มีรายได้ไม่แน่นอนเฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อเดือน มีค่าผ่อนส่งค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มมา 1,930 บาทต่อเดือน ถึงแม้ว่าครอบครัวพอมีเงินฝากส่วนหนึ่งและมีห้องชุดซึ่งยังผ่อนชำระไม่หมดอาศัยค่าเช่าราคา 4,000 บาทต่อเดือนช่วยผ่อนด้วยอีกทางหนึ่ง ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ.2551 ลูกสาวป่วยเรื้อรังไม่สามารถทำงานได้ และคุณ E. เองก็ไม่มีอาชีพประจำมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ทำให้ครอบครัวนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน อย่างไรก็ตามได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการรักษาจากสถาบันในพระอุปภัมภ์ของสมเด็จพระพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา

จากทั้ง 5 ครอบครัวสะท้อนได้ว่า ผู้ที่เข้าถึงโครงการจนกระทั่งสามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จเรียบร้อยเป็นผู้ที่มีทุนรอนสะสมอยู่ส่วนหนึ่ง แต่ก็สามารถเกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนจนเกิดภาวะมีรายจ่ายก้อนโตเข้ามา และขาดสภาพคล่องของรายได้เป็นระยะๆ ซึ่งกลไกกระจายอำนาจที่ให้ความยืดหยุ่นในการบริหารสินเชื่อมีส่วนช่วยเหลือในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยไว้

ด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ*

จากกลไกกระจายอำนาจมอบการบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านมั่นคงด้านดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี เป็นภาระหน้าที่ของชุมชนรับสวัสดิการตั้งแต่ต้น ซึ่งเราเริ่มต้นพิจารณา ดังนี้

ความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้ง 5 คน พบว่าจากเดิมพื้นที่นี้เป็นชุมชนแออัดซึ่งการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสะเปะสะปะมีตรอกซอกหลืบมุมมากมายทำให้ยากที่จะจัดการปัญหายาเสพย์ติด การมั่วสุมหรือโจรกรรม แต่เมื่อมีการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยใหม่ให้มีผังเป็นแถวอย่างเรียบร้อย พื้นที่นี้ลดความแออัดของผู้คนลง มีเฉพาะครัวเรือนที่มีสิทธิ์ในโครงการบ้านมั่นคงซึ่งมีหลายคนที่ไม่พร้อมในการขอรับสวัสดิการนี้ได้อพยพโยกย้ายออกไป นอกจากนั้นมีสมาชิกในโครงการหลายครัวเรือนยังไม่ยินดีให้เกิดการปล่อยเช่าช่วงที่สร้างความแออัดมากเหมือนอย่างเก่า ทำให้การจัดการปัญหายาเสพย์ติด การมั่วสุมหรือโจรกรรมเฉพาะพื้นที่โครงการกระทำได้สะดวกขึ้นซึ่งอาศัยแรงของสมาชิกในชุมชนช่วยสอดส่อง พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถทำงานได้ง่ายขึ้น โดยรวมแล้วมีสภาพแวดล้อมดีขึ้น

สำหรับการดูแลสภาพแวดล้อม จากที่ชุมชนรับสวัสดิการอยู่ในบริบทที่ผู้อาศัยในโครงการส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนบ่อนไก่มาไม่น้อยกว่า 10 ปี เมื่อผ่านกระบวนการกลุ่มแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันจนกระทั่งสร้างที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้สำเร็จ ทำให้เลือกใช้วิธีช่วยเหลือสอดส่องกันเองแทนการจ่ายเป็นตัวเงินเป็นค่าส่วนกลาง เช่น การจ้างยาม ช่างซ่อมบำรุงรักษาอาคาร และทำความสะอาดบริเวณที่อยู่อาศัย ส่วนการจัดการขยะ แต่ละบ้านเอาไปทิ้งตามจุดเก็บขยะที่ทางสำนักงานเขตฯ กำหนดไว้ซึ่งแต่ละครัวเรือนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

อย่างไรก็ตามการจัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการนั้นต้องพึ่งพิงแหล่งทุนภายนอกมาเสริมด้วย[174] เช่น การสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยต่างๆ งบให้เปล่าจากสำนักงานเขต ซึ่งสหกรณ์เคหสถานยังไม่มีกำลังเงินทุนมากพอที่จะแบกรับภาระได้ทั้งหมดเพียงผู้เดียว เช่น งานและการก่อสร้างสถานที่ศูนย์เด็กเล็ก การวางท่อประปาชุมชน การจัดงานวันเด็ก งานเลี้ยงหลังทำความสะอาดในวันพ่อ-วันแม่แห่งชาติ

---

* เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2552 ผู้ที่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ 5 คน โดยทั้ง 5 คนเข้าพักอาศัยในโครงการมาตลอดตั้งแต่เปิดโครงการปีพ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน และเป็นผู้อาศัยในชุมชนบ่อนไก่ก่อนที่จะมีโครงการบ้านมั่นคงอย่างน้อย 10 ปี ได้แก่ คุณ A. (ประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในปัจจุบัน) คุณ B. (อดีตประธานสหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ จำกัด ในวาระที่แล้ว) คุณ C. คุณ D. และคุณ E.

174 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, **โครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550), หน้า 16-19.

ด้านความร่วมมือของคนในชุมชนซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ประสบการณ์การสั่งสมทุนทางสังคมร่วมกันอย่างยาวนานข้างต้น ทำให้คนในชุมชนนี้เกิดจิตสำนึกให้ความร่วมมือในการประชุมทั้งออกเสียง แสดงความเห็น และโหวตตามสิทธิ์ที่ได้รับอย่างพร้อมเพรียงโดยเฉพาะกรณีที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของตนอย่างสำคัญ เช่น การประชุมเกี่ยวกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารชุมชนหรือสหกรณ์ การออกกฎเกณฑ์ต่างๆของสหกรณ์เคหสถาน

แต่ในส่วนที่เป็นกิจกรรมทั่วไป เช่น ทำความสะอาดชุมชนในวันหยุดหรือโอกาสสำคัญต่างๆ คุณ A. เล่าว่า มีปัญหาและอุปสรรคด้านการฉวยโอกาสเกิดขึ้น (free riding) มีคนให้ความร่วมมือประมาณร้อยละ 20 ของผู้ที่อาศัยในชุมชนทั้งหมด หรือถ้าเป็นงานบุญมีผู้มาร่วมไม่แน่นอนในแต่ละครั้งขึ้นกับความศรัทธาของบุคคล ในการแก้ปัญหาความร่วมมือเหล่านี้ เช่น คุณ A. เล่าว่า ใช้วิธีแบ่งเป็นกลุ่มย่อยตามเฟสที่อาศัยบ้านใกล้เรือนเคียงกันในการทำความสะอาดถนนหน้าบ้าน ซึ่งจะทำให้เกิดการกระตุ้นตัวบุคคลให้ช่วยกันออกมาทำความสะอาดมากขึ้น ที่ผ่านมาก็พอช่วยได้บ้างแต่ก็ถึงขนาดได้ผลเต็มที่

บทที่ 6
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่องนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับ โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ด้านและเครื่องมือในการศึกษา ได้แก่

(1) ศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศในการกำหนดบทบาทของรัฐในนโยบายที่อยู่อาศัย คือ ด้านการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ ท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ และลักษณะการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ของประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษาผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกันระหว่างโครงการบ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านมั่นคงด้านประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการ 2 ด้าน คือ ด้านแรกจำนวนอุปทานและต้นทุนที่เกิดขึ้น และด้านที่สองการกระจายสวัสดิการถึงผู้มีรายได้น้อย โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง

(3) ศึกษาถึงสภาพการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนเมื่อเข้าไปอยู่ในโครงการทั้งสองภายหลังการก่อสร้างที่พักอาศัยในโครงการเสร็จแล้ว ในการรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการให้ดี รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 5 คน โดยทั้ง 5 อาศัยอยู่ในโครงการมาโดยตลอดตั้งแต่เปิดโครงการ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2552) ประกอบด้วยผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่กำลังมีปัญหาค้างชำระ และผู้ที่มีบทบาทบริหารงานชุมชนที่อยู่อาศัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ 5 คน โดยทั้ง 5 เป็นสมาชิกของชุมชนรับสวัสดิการเพื่อขอรับการจัดสรรตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2546 จนกระทั่งสร้างที่อยู่อาศัยและเข้าไปอาศัยอยู่เรียบร้อยแล้ว จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) ประกอบด้วย ผู้ที่ไม่มีปัญหาค้างชำระ ผู้ที่กำลังมีปัญหาค้างชำระ และผู้ที่มีบทบาทบริหารงานสหกรณ์เคหสถาน

จากการศึกษาประสบการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยต่างประเทศ เราพบว่าการออกแบบนโยบายหรือวิธีการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ในที่อยู่อาศัยขึ้นกับบริบทแวดล้อมเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยภายในประเทศนั้น เช่น ฮ่องกงมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นผู้ควบคุมการจัดสรรที่อยู่อาศัยภายในประเทศไม่ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี รัฐบาลเลือกอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ทางตรง แต่ขณะเดียวกันเกาหลีใต้ มาเลเซีย และอังกฤษไม่มีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่และที่อยู่อาศัยไม่ใช่ประเด็นที่สังคมให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก สำหรับเกาหลีใต้และมาเลเซีย ถึงแม้รัฐบาลเลือกวิธีการอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ทางตรงแต่มีส่วนที่แตกต่างออกไปจากฮ่องกง โดยรัฐบาล

เกาหลีใต้เลือกเข้ามาแทรกแซงเฉพาะส่วนที่ตลาดขาดแคลนเท่านั้น ส่วนมาเลเซียเองก็เช่นกันแต่รัฐบาลช่วยเหลือเป็นบางจุดให้แก่คนเชื้อชาติมาเลย์ สำหรับอังกฤษแตกต่างออกไป รัฐบาลวางพื้นฐานให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทจัดอุปทานแทนที่รัฐเกือบทั้งหมด รัฐบาลอุดหนุนอุปทานและอุปสงค์ทางอ้อมผ่านกลไกตลาด

จากนั้นพิจารณาถึงการออกแบบนโยบายหรือวิธีการอุดหนุนอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัยในประเทศไทย พบว่า เมื่อปีพ.ศ.2546 รัฐบาลไทยยกประเด็นการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองเป็นประเด็นสำคัญ และกำหนดความมุ่งหมายของนโยบายที่อยู่อาศัยในระดับการกระจายความเป็นเจ้าของแก่ผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยผ่านสองโครงการการใหญ่ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านมั่นคง ในสองโครงการนี้รัฐบาลอุดหนุนทางด้านอุปทานทางตรง ส่วนด้านอุปสงค์ รัฐบาลอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อทางตรงเฉพาะโครงการบ้านมั่นคง

สืบเนื่องมาจากบริบทแวดล้อมด้านที่อยู่อาศัยไทยมีลักษณะดังนี้ ในด้านอุปทาน ภาคธุรกิจเอกชนไม่ลงมาเสนอขายอุปทานที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำเพื่อจับตลาดผู้มีรายได้น้อยอย่างครอบคลุมเป็นวงกว้าง เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยไม่มีกำลังซื้อที่อยู่อาศัยที่มากพอ ทั้งนี้เกิดจากตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในระบบมีองค์ประกอบที่ไม่เอื้อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก[175] เช่น วงเงินกู้ในตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปอยู่ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 70-85 ของราคาซื้อขายหรือมูลค่าหลักทรัพย์ที่จำนอง ซึ่งผู้มีรายได้น้อยเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีโอกาสค่อยๆสะสมทุนทรัพย์จนกระทั่งเพียงพอที่จะปันส่วนมาวางเป็นเงินดาวน์ที่อยู่อาศัยได้ครบตามกำหนด หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ในช่วงระยะแรกที่เคยมีมาไม่เคยเกิน 5 ปี หลังจากนั้นสถาบันการเงินจะปล่อยลอยตัวตามสถานการณ์ของตลาดเงินหรือต้นทุนทางการเงินของสถาบันนั้น หรือทางสถาบันการเงินมักกำหนดการชำระคืนเงินกู้เป็นงวดรายเดือน งวดละเท่าๆกัน ซึ่งผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากมีกระแสรายได้ไม่แน่นอนหรือประกอบอาชีพส่วนตัว (self employment) ไม่ได้รับเงินเดือนประจำ

ดังนั้นในด้านการอุดหนุนทางด้านอุปสงค์แก่ผู้มีรายได้น้อยมักเป็นการอุดหนุนทางด้านสินเชื่อ ซึ่งวิธีการอุดหนุนในโครงการบ้านมั่นคง รัฐบาลใช้วิธีสร้างช่องทางเป็นกรณีพิเศษด้วยการกระจายอำนาจให้ผู้รับสวัสดิการรวมกลุ่มกันจัดตั้ง สหกรณ์เคหสถาน ของตนเองเพื่อจัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกแล้วให้สหกรณ์ระดมเงินทุนด้วยการกู้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่จากรัฐบาล สืบเนื่องจากประเทศไทยอยู่ในบริบทที่ตลาดเงินยังไม่เติบโตพัฒนาอย่างเต็มที่จึงมีข้อจำกัดในการจัด

---

175 พัลลภ กฤตยานวัช, “ลักษณะพิเศษของสินเชื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย,” **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 11, 42 (กรกฎาคม-กันยายน 2548): 50-54.

ช่องทางระดมเงินทุนจากตลาดเงินอย่างกว้างขวาง เพื่อมาเป็นแกนหลักในการจัดตั้งเป็นกองทุนอุดหนุนสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยขนาดใหญ่

ในการพิจารณาถึงผู้ที่เข้ามามีบทบาทในนโยบายที่อยู่อาศัย จากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศ เราพบว่า มีลักษณะการแบ่งสรรอำนาจการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยเป็นสองแบบ ได้แก่ แบบรวมศูนย์อำนาจการจัดสวัสดิการมีตัวอย่างสำคัญ คือ ฮ่องกง ซึ่งผู้ที่เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัย คือ รัฐบาล และแบบการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการให้ท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆในสังคม เช่น ประเทศเกาหลีใต้ มาเลเซีย และอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ลักษณะการกระจายอำนาจในสามประเทศนี้มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน สำหรับเกาหลีใต้ และมาเลเซียมีลักษณะรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายและสนับสนุนงบประมาณ จากนั้นให้องค์กรรัฐท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ตนเอง แต่สำหรับอังกฤษต่างออกไป รัฐบาลเป็นผู้วางทิศทางนโยบายทั้งภาพรวม แล้วให้ภาคธุรกิจเอกชนและสมาคมที่อยู่อาศัยเป็นผู้จัดอุปทานที่อยู่อาศัยแทนที่รัฐบาลเกือบทั้งหมด ส่วนองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทดูแลความเรียบร้อยและจัดการปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นตน

เมื่อมาพิจารณาถึงการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคงที่มีความมุ่งหมายกระจายความเป็นเจ้าของแก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรใช้กลไกรวมศูนย์อำนาจและอุดหนุนเฉพาะต้นทุนการจัดอุปทานที่อยู่อาศัย ส่วนโครงการบ้านมั่นคงใช้กลไกกระจายอำนาจและอุดหนุนทั้งด้านต้นทุนการจัดอุปทานและอุดหนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งจุดที่ต่างกันนี้นำไปสู่ผลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยสามารถนำมาเปรียบเทียบดังแสดงสรุปในตารางที่ 6.1 ดังนี้

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง

ประเด็นเปรียบเทียบ	บ้านเอื้ออาทร	บ้านมั่นคง
1. การจัดสวัสดิการ		
1.1 รูปแบบ	รวมศูนย์	กระจายอำนาจ
1.2 หน่วยงานประสานงาน	กคช.	พอช.
1.3 การจัดสรรสวัสดิการ - ผู้จัดสรรสวัสดิการ	- กคช. ดูแลการกลั่นกรองและจัดสรรสวัสดิการ	- มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองผู้ได้รับสวัสดิการ 3 ลำดับชั้น ได้แก่ คณะ

ประเด็นเปรียบเทียบ	บ้านเอื้ออาทร	บ้านมั่นคง
- ผู้รับสวัสดิการ (ตามแผนระยะแรกของโครงการพ.ศ. 2546)	- ครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน ต่อมามีปัญหาไม่มีอุปสงค์ต่อโครงการ ปีพ.ศ.2551จึงปรับเพดานรายได้เป็น 30,000 บาทต่อเดือน	กรรมการกลไกเมือง, กลไกภาค และระดับประเทศ - ชุมชนที่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน
1.5 การอุดหนุนจากรัฐบาล	- รัฐบาลอุดหนุนต้นทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัย และกำหนดราคาขายต่อหน่วยของที่อยู่อาศัยคงที่ตายตัวประมาณร้อยละ 17 ของต้นทุน - ไม่อุดหนุนสินเชื่อ	- รัฐบาลอุดหนุนต้นทุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยไม่เกินประมาณร้อยละ 15 ของต้นทุน - อุดหนุนสินเชื่อโดยปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 2 ต่อปี คิดเป็นเงินอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 15 ของต้นทุน
1.6 การจัดบริการสินเชื่อ	สถาบันการเงิน	สหกรณ์เคหสถานของชุมชน
1.7 การจัดทำที่อยู่อาศัย	กคช.	ชุมชนผู้รับสวัสดิการ
1.8 การบริหารจัดการชุมชน	กคช. ตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาดูแล โดยอุดหนุนการเงิน 5 ปีแรก	ชุมชนผู้รับสวัสดิการ
2. ผลการดำเนินงาน 2.1 ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการโดยตรง ก) ความสามารถในการดำเนินงานทั้งด้านจำนวนอุปทานและต้นทุนที่เกิดขึ้น	- รองรับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีสุขภาวะที่ดีได้เป็นจำนวนน้อย (กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 มีจำนวนครัวเรือนที่ลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยร้อยละ 4.5 ของจำนวน	- รองรับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีสุขภาวะที่ดีได้เป็นจำนวนน้อย (พ.ศ.2551 มีจำนวนที่อยู่อาศัยที่ครัวเรือนลงทุนก่อสร้างแล้วเสร็จร้อยละ 0.9 ของจำนวน

ประเด็นเปรียบเทียบ	บ้านเอื้ออาทร	บ้านมั่นคง
	ครัวเรือนผู้ที่มีรายได้น้อยที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยในเมืองทั่วประเทศ)	ครัวเรือนผู้ที่มีรายได้น้อยที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยในเมืองทั่วประเทศ)
	- ต้นทุน 1 ยูนิตของโครงการบ้านเอื้ออาทรเท่ากับ 4.7 แสนบาท แบ่งเป็นราคาขายให้ประชาชนเท่ากับ 3.9 แสนบาท และรัฐอุดหนุน 8 หมื่นบาท - การดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มแรกคือปี 2546 จนถึงกุมภาพันธ์ 2552 ก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้เสร็จเรียบร้อยคิดเป็นร้อยละ 29.7 ของเป้าหมายเดิมที่กำหนดไว้สำหรับช่วงปีพ.ศ. 2546-2550	- ต้นทุน 1 ยูนิตของโครงการบ้านมั่นคงเท่ากับ 3.45 แสนบาท แบ่งเป็นราคาที่คิดจากวงเงินสินเชื่อที่กำหนดเพดานไม่เกิน 3 แสนบาท บาท และรัฐอุดหนุนอุปทาน 4.5 หมื่นบาท อุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อ 4.5 หมื่นบาท - การดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มแรกคือปี 2546 จนถึง ธ.ค. 2551 มีโครงการที่ได้รับวงเงินสินเชื่อจัดทำที่อยู่อาศัยร้อยละ 30 จากโครงการที่อยู่ในกระบวนการจัดสรรสวัสดิการทั้งหมด รวมถึงมีที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จร้อยละ 21 ของครัวเรือนทั้งหมดที่เข้าถึงจัดสรรสวัสดิการ
ข) ความสามารถการกระจายที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย	- มีครัวเรือนกลุ่มแรกๆที่เข้ามาโครงการส่วนใหญ่ตรงตามเกณฑ์เดิม พ.ศ.2546 (15,000 บาทต่อเดือน) แต่มีจำนวนอุปทานที่ขายไม่ได้เหลือเกือบครึ่ง	- สมาชิกกลุ่มแรกๆในชุมชนรับสวัสดิการที่สามารถจัดทำที่อยู่อาศัยจนเสร็จเรียบร้อยส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์เป้าหมาย
2.2) การปรับตัวทางเศรษฐกิจสังคมของผู้รับสวัสดิการเมื่อ		

ประเด็นเปรียบเทียบ	บ้านเอื้ออาทร	บ้านมั่นคง
เข้ามาอาศัยในโครงการ ก.) การรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัย	- ครัวเรือนรับสวัสดิการมีพลวัตรเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมแต่ละช่วงอายุของชีวิต ซึ่งช่วยตัวเองทางเศรษฐกิจ ใช้ทักษะเฉพาะตัวในการแสวงหาโอกาสและประโยชน์อย่างหลากหลายจากการได้เข้าถึงการลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการที่อยู่ในเมือง แต่ขณะเดียวกันก็อาจเจอกับภาวะมีรายจ่ายก้อนโตและขาดสภาพคล่องของรายได้ทำให้ไม่สามารถรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยไว้ได้	- กลไกกระจายอำนาจช่วยทำให้การปรับตัวเพื่อรักษาสิทธิ์ที่อยู่อาศัยไม่ขึ้นกับครัวเรือนผู้รับ สวัสดิการอย่างเดียว แต่มีบทบาทของ พอช. และสหกรณ์เคหสถานที่มีการบริหารจัดการอย่างยืดหยุ่นมามีบทบาทด้วย ซึ่งเอื้อให้ครัวเรือนรับสวัสดิการสามารถปรับตัวได้คล่องตัวขึ้น -ชุมชนรับสวัสดิการรับมือกับปัญหาวินัยในการจ่ายหนี้โดยใช้โทษในเชิงทุนทางสังคมแทนการยึดทรัพย์ค้ำประกัน
ข) การดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ	- การทำงานของคณะกรรมการชุมชนที่กคช.ช่วยจัดตั้งขึ้นยังไม่มีความเชี่ยวชาญมากพอ แต่ผู้พักอาศัยใช้วิธีสร้างทุนทางสังคม ด้วยการสร้างความคุ้นเคย พึ่งพาอาศัยช่วยเหลือกันและกันในการรับมือกับปัญหาและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากันเอง ทำให้ลดปัญหาการฉวยโอกาสเกิดขึ้น (free riding) ได้ระดับหนึ่ง	- กลไกกระจายอำนาจมอบการบริหารชุมชนรวมถึงสภาพแวดล้อมให้ชุมชนรับสวัสดิการตั้งแต่ต้น ซึ่งชุมชนฯได้ผ่านกระบวนการกลุ่มจนสามารถลงทุนเป็นกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยได้สำเร็จ ซึ่งอาศัยการสั่งสมทุนสังคมช่วยกันดูแลแทนการจ่ายเป็นตัวเงินและลดปัญหาการฉวยโอกาสเกิดขึ้นได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามยังต้องพึ่งพิงแหล่งทุนภายนอกในการจัดบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

ที่มา: สรุปเปรียบเทียบโดยผู้ศึกษา

จากตารางที่ 6.1 อภิปรายผลการเปรียบเทียบของทั้งสองโครงการ ดังนี้

ด้านจำนวนอุปทานที่เกิดขึ้น พบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรที่ดำเนินการแบบรวมศูนย์ใช้ระยะเวลาน้อยกว่าและผลิตอุปทานได้เป็นจำนวนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการบ้านมั่นคงที่ดำเนินการแบบกระจายอำนาจ ซึ่งส่วนนี้สอดคล้องกับทฤษฎีที่อภิปรายถึงข้อเสียของการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการว่าไม่เกิดความประหยัดต่อเวลาเมื่อเปรียบเทียบกับการรวมศูนย์อำนาจ

อย่างไรก็ตามการผลิตอุปทานของโครงการบ้านเอื้ออาทรประสบปัญหาก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้เสร็จเรียบร้อยน้อยกว่าเป้าหมายเดิมที่กำหนดไว้มาก เนื่องจากการรวมศูนย์การจัดสวัสดิการเปิดช่องให้รัฐบาลเข้ามาเร่งจังหวะการดำเนินนโยบายตามแคมเปญหาเสียงเลือกตั้ง และประยุกต์การใช้มาตรการกึ่งการคลังอย่างไม่เหมาะสม ทำให้การระดมทรัพยากรรองรับการจัดการค่อนข้างเร่งรีบฉาบฉวย นำไปสู่ปัญหาหรืออุปสรรคเป็นลูกโซ่ ซึ่งมีผลให้กระบวนการผลิตอุปทานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ปัญหาทางการเงินของ กคช., การตรวจสอบกลั่นกรองโครงการบกพร่อง

นอกจากนั้นถึงแม้ว่าจากทฤษฎีการรวมศูนย์อำนาจชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ในด้านกระบวนการผลิตอุปทานที่ประหยัดต่อเวลา แต่มีข้ออ่อนด้านการออกแบบโครงการให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจุดนี้ผลการดำเนินงานของโครงการบ้านเอื้ออาทรที่รวมศูนย์ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการตรงตามทฤษฎีที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ ในช่วงแรกที่กำหนดเพดานรายได้ของกลุ่มครัวเรือนเป้าหมายไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน ปรากฏว่ามีจำนวนอุปทานที่ขายไม่ได้เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนอุปทานที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว เนื่องจากองค์ประกอบของโครงการที่อยู่อาศัยไม่สอดคล้องกับลักษณะอุปสงค์หรือของความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในระดับที่มากพอ เช่น ด้านลักษณะกายภาพของโครงการที่มีทำเลที่ตั้งและการออกแบบจากส่วนกลางไม่ครอบคลุมกับวิถีชีวิตแต่ละท้องถิ่นมากพอ อาทิ โครงการบ้านเอื้ออาทรพุทธมณฑล สาย 7 ณ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว 1,121 ยูนิต แต่มีอุปสงค์ต่อโครงการ 221 ยูนิต คิดเป็นร้อยละ 20 ของที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว

หรือด้านราคาขายเท่ากันทุกพื้นที่และการคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่การตั้งระดับราคาอุดหนุนของโครงการบ้านเอื้ออาทรคงที่ ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ในบางท้องที่มีราคาใกล้เคียงกับเอกชน ส่วนการคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวสูงกว่าความสามารถแบกรับของผู้มีรายได้น้อยทั่วไป

หรือด้านการจัดบริการสินเชื่อที่มีเกณฑ์อนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินไม่เอื้อต่อกระแสรายได้ของผู้มีรายได้น้อย และไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยเตรียมความพร้อมสร้างเครดิตในสินเชื่อที่อยู่อาศัยก่อนพิจารณาเงินกู้ และผลิตภัณฑ์สินเชื่อไม่ครอบคลุมถึงลักษณะทางการเงินของผู้มีรายได้น้อย ทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้าถึงสินเชื่อตั้งแต่ต้น

อย่างไรก็ตามสำหรับความสำเร็จของโครงการบ้านเอื้ออาทรบางแห่งที่มีอุปสงค์ต่อโครงการเป็นสัดส่วนสูง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ เป็นอาคาร

ชุด ณ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว 4,140 ยูนิต มีอุปสงค์ต่อโครงการร้อยละ 53 และส่วนที่เหลือมีการทำสัญญาจะซื้อจะขายอีกร้อยละ 39 และจำนวนยูนิตที่ว่างมีเพียงจำนวนร้อยละ 8 ของจำนวนยูนิตทั้งหมดที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดจากศักยภาพของพื้นที่ที่มีแหล่งงานรองรับและมีการบริการทางคมนาคมที่สามารถรองรับการเดินทางของผู้รับสวัสดิการได้อย่างสะดวก จากจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรที่เสนอขายอุปทานราคาอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้น้อยน่าจะเหมาะเป็นที่อยู่อาศัยที่เน้นรองรับแรงงานในพื้นที่มากกว่าเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยทั่วไป

อย่างไรก็ตามด้านการอุดหนุนของรัฐบาลต่อ 1 ครัวเรือนในที่อยู่อาศัย พบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรที่ดำเนินการแบบรวมศูนย์ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเหมาจ่ายเฉพาะด้านอุปทานต่อ 1 ครัวเรือนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการบ้านมั่นคงที่ดำเนินการแบบกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้วรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่ครัวเรือนในโครงการบ้านมั่นคงทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์รวมกันเฉลี่ย 90,000 บาทต่อครัวเรือน มากกว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรที่จ่ายเฉพาะอุปทาน 80,000 บาทต่อครัวเรือน แต่ในส่วนนี้ยังคงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบนั้นมีความหมายถึงการกระจายภาระต้นทุนให้ท้องถิ่นร่วมรับภาระไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากถ้าพิจารณาเฉพาะด้านอุปทานเห็นว่าโครงการบ้านมั่นคงมีการกระจายภาระต้นทุนการก่อสร้างโครงการให้กับกลไกภาคีเมืองช่วยแบ่งเบาภาระการอุดหนุนโครงการได้ในระดับหนึ่ง โดยภาคีในกลไกเมืองหลักๆ ได้แก่ *เจ้าที่ดิน*-ซึ่ง พอช.ขอความร่วมมือให้ช่วยอุดหนุนราคาต้นทุนที่ดินในระดับที่คาดว่าชุมชนรับสวัสดิการสามารถแบกรับภาระได้โดยไม่ประเมินราคาที่ดินขึ้นกับราคาตลาดเพียงอย่างเดียว *เทศบาล*-ซึ่ง พอช.ขอความร่วมมือให้ช่วยสนับสนุนการจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ของโครงการ และ*ชุมชนรับสวัสดิการ*-ซึ่งต้องรับภาระการเตรียมความพร้อมให้ครบตามเงื่อนไขของการรับสวัสดิการ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงชุมชน และการจัดกิจกรรมออมทรัพย์จนครบร้อยละ5-10ของวงเงินเชื่อที่อยู่อาศัย พร้อมกับจัดตั้งสหกรณ์เคหสถาน และเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัย และจัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิกรายย่อยด้วยตนเอง

จากทฤษฎีกระจายอำนาจชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ในด้านการช่วยกระจายภาระของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้ท้องถิ่นช่วยรับภาระและความสามารถออกแบบสวัสดิการให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น แต่มีข้ออ่อนด้านการไม่เกิดความประหยัดต่อเวลา ซึ่งสอดคล้องกับผลดำเนินงานของโครงการบ้านมั่นคงที่มีการกระจายอำนาจให้กลไกภาคีเมืองเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรและรับภาระต้นทุนการจัดสวัสดิการ ที่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการตรงตามข้ออ่อนที่ทฤษฎีที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ สมาชิกกลุ่มแรกๆในชุมชนรับสวัสดิการที่สามารถจัดทำที่อยู่อาศัยจนเสร็จเรียบร้อยส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์เป้าหมาย เนื่องจากกลไกกระจายอำนาจมีความยืดยาวในการดำเนินงาน นอกจากนั้นมีการกระจายภาระต้นทุนให้ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่

เป็นสมาชิกของชุมชนรับสวัสดิการเป็นผู้รับภาระการเตรียมความพร้อมในกระบวนการจัดสรรสวัสดิการเอง ซึ่งทำให้ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับราคาต้นทุนที่เพิ่มขึ้นด้วยตนเองเมื่อเกิดความไม่ประหยัดต่อเวลาขึ้น ถ้าครัวเรือนที่มีรายได้น้อยบางครัวเรือนที่ไม่มีปัจจัยเกื้อหนุนเพียงพอในการแก้ปัญหาและแบกรับภาระต้นทุนความติดขัดที่เกิดขึ้นจะไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการจนกระทั่งก่อสร้างที่อยู่อาศัยเสร็จได้ทันตามแผนที่วางไว้แล้วยืดเยื้อต่อไป ความติดขัดที่เกิดขึ้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลไกเมืองเต็มรูปแบบกระทำได้ไม่ง่ายในระยะเวลาสั้น ซึ่งมีผลให้ความสามารถในการระดมทรัพยากรจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยให้เกิดขึ้นรวดเร็วกระทำได้ยากต้องใช้เวลาคอยแก้ปัญหาความไม่พร้อมของทรัพยากรในส่วนที่ไม่ได้รับความร่วมมือ

หรือความติดขัดที่เกิดจากการเข้าถึงโครงการของผู้มีรายได้น้อย ครัวเรือนไม่มีบริบทแวดล้อมให้มีทักษะ และศักยภาพเพียงพอที่จะรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการเข้าสู่กระบวนการจัดสรรสวัสดิการโดยทันที

หรือครัวเรือนที่เข้าสู่กระบวนการจัดสรรมีความติดขัดในกระบวนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตั้งแต่ ช่วงเตรียมความพร้อม จนถึง ช่วงระหว่างก่อสร้างซึ่งอาจมีความเยิ่นเย้อ อาทิ ครัวเรือนติดขัดจากเงื่อนไขการเตรียมความพร้อม เช่น การเขียนแผนเสนอโครงการ, การออมทรัพย์ นอกจากนั้นช่วงระหว่างก่อสร้างอาจมีการบริหารจัดการการก่อสร้างของชุมชนไม่ดีพอ

อย่างไรก็ตามโครงการบ้านมั่นคงที่มีครัวเรือนเข้าสู่กระบวนการจัดสรรจนกระทั่งก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้เรียบร้อยแล้วเข้าสู่ขั้นตอนการผ่อนชำระสินเชื่อ ซึ่งจากโครงการบ้านมั่นคงมีการอุดหนุนสินเชื่อให้ด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่แต่ไม่อุดหนุนสินเชื่อให้โครงการบ้านเอื้ออาทร โดยรัฐบาลใช้วิธีสร้างช่องทางเป็นกรณีพิเศษด้วยการกระจายอำนาจให้ผู้รับสวัสดิการโครงการบ้านมั่นคงรวมกลุ่มกันจัดตั้ง สหกรณ์เคหสถาน ของตนเองเพื่อจัดบริการสินเชื่อแก่สมาชิก ซึ่งสหกรณ์ระดมเงินทุนด้วยการกู้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำคงที่จากรัฐบาล ดังนั้นด้านการรับบริการสินเชื่อ พบว่ากรณีของผู้รับสวัสดิการในโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่สามารถขอปรับเงินงวดที่จ่ายในแต่ละเดือนให้ยืดหยุ่นตามกระแสรายได้ของตน และ สหกรณ์เคหสถานบ่อนไก่ยังได้ทดลองพัฒนาวิธีรับมือกับปัญหาภาวะเสี่ยงภัยทางศีลธรรมที่เกิดขึ้นให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้นได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้รับสวัสดิการในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงที่ถูกรวมศูนย์การจัดบริการสินเชื่อไม่สามารถกระทำได้ ในส่วนนี้สอดคล้องกับทฤษฎีที่อภิปรายถึงข้อดีของการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการด้านความสามารถออกแบบ สวัสดิการได้ยืดหยุ่นตามความต้องการของผู้รับสวัสดิการ และด้านการส่งเสริมให้เกิดการทดลองและสร้างนวัตกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับสวัสดิการในแต่ละท้องถิ่นมากกว่าการจัดสวัสดิการแบบรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้ประโยชน์ของด้านดังกล่าวมีผลต่อเนื่องช่วยให้ครัวเรือนในโครงการบ้านมั่นคงสามารถปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยได้คล่องตัวกว่าครัวเรือนในโครงการบ้านเอื้ออาทรในระยะยาว

ส่วนทางด้านดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ ผู้รับสวัสดิการทั้งสองโครงการซึ่งถือว่าอยู่ในกลุ่มผู้มีกำลังซื้อจำกัดจึงพึ่งพิงการสั่งสมทุนทางสังคมร่วมกันในการดูแลสภาพแวดล้อมในโครงการ พร้อมกันนั้นสามารถช่วยควบคุมปัญหาฉวยโอกาสเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำหรับข้อเสนอแนะต่อการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยไทย ผู้ศึกษาเห็นว่าจากจุดที่กำหนดความมุ่งหมายของนโยบายในการกระจายความเป็นเจ้าของ เราพบในการศึกษาจากกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลงและโครงการบ้านมั่นคงบ่อนไก่ กรุงเทพฯ ว่า การอุดหนุนด้านอุปสงค์มีความจำเป็นในการช่วยรักษาสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในกรณีของประเทศไทยมีบริบทของตลาดเงินยังไม่เติบโตพัฒนาอย่างซับซ้อนเต็มที่ จึงมีข้อจำกัดในการจัดช่องทางระดมเงินทุนจากตลาดเงินอย่างกว้างขวางเพื่อมาเป็นแกนหลักในการจัดตั้งเป็นกองทุนอุดหนุนสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยขนาดใหญ่ แต่จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศฮ่องกง เกาหลีใต้ อังกฤษ และมาเลเซีย ที่มีความแตกต่างกันในระดับการพัฒนาและการเติบโตของตลาดเงิน กลับพบว่า มีจุดร่วมอยู่อย่างหนึ่งที่น่าสนใจ คือ มีการเสนอช่องทางเพิ่มกำลังซื้อแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นกรณีพิเศษ เช่น เกาหลีใต้จัดทำโครงการออมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยโครงการเคหะรัฐสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะ อังกฤษให้ส่วนลดในราคาขายเคหะรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นกรณีพิเศษ(ตั้งแต่เริ่มดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ), ให้สมาคมที่อยู่อาศัยจัดทำอุปทานราคาเท่าทุนและอุดหนุนสินเชื่อแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยผ่านสหกรณ์ที่อยู่อาศัย หรือมาเลเซียอนุญาตให้ลูกจ้างไถ่ถอนเงินออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนกำหนดเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือฮ่องกงอนุญาตให้ผู้เช่าที่มีรายได้น้อยที่อาศัยในโครงการเคหะรัฐเป็นระยะเวลายาวนานสามารถขอซื้อที่อยู่อาศัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยให้ส่วนลดในราคาขายเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้แนวทางเหล่านี้ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะลองพิจารณาในฐานะข้อเสนอแนะถึงการพัฒนาวิธีการอุดหนุนอุปสงค์ด้านสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยต่อไป

นอกจากนั้นจากการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยของไทยที่รัฐที่เสนอการอุดหนุนการจัดทำอุปทานโดยตรงเพื่อกระจายความเป็นเจ้าของในทั้งสองโครงการ พบว่า จำนวนอุปทานที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นยังสามารถรองรับครัวเรือนที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีสุขภาวะในเมืองเป็นจำนวนน้อย ซึ่งมีเหตุผลหนึ่งที่สำคัญ คือ มีครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากยังไม่มีความพร้อมซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือสะดวกที่จะเช่าอยู่แล้วอพยพโยกย้ายตามแหล่งงานของตน และประกอบกับการสำรวจสำมะโนประชากรปี พ.ศ.2543 พบว่า ประชากรที่ย้ายถิ่นภายใน 5 ปี มีเหตุผลจากการเคลื่อนย้ายตามแหล่งงาน มีจำนวนถึง 1.3 ล้านคน นอกจากนั้นมีครัวเรือน 1.36 ล้านคนที่อาศัยในเขตเทศบาลเลือกเช่าอยู่อาศัย คิดเป็นร้อยละ 25.9 ของครัวเรือนที่อาศัยในเขตเทศบาลทั้ง

หมดจำนวน 5.25ล้านครัวเรือน โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ในการอุดหนุนที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยน่าจะมีการลองพิจารณาถึงการพัฒนาวิธีการอุดหนุนด้านการเช่าควบคู่กับการอุดหนุนเพื่อกระจายกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของ ทั้งนี้จากการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศซึ่งแต่ละประเทศมีการพัฒนาวิธีการอุดหนุนด้านการเช่าอย่างน่าสนใจ เช่น ฮ่องกง อุดหนุนการเช่าผ่านการจัดทำโครงการเคหะรัฐให้เช่าราคาต่ำกว่าตลาด และมีการตั้งกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดให้สามารถสงวนสิทธิ์แก่ผู้มีรายได้น้อย อาทิ การตรวจสอบรายได้ผู้เช่าและติดตามความเปลี่ยนแปลงของรายได้ผู้เช่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางการอุดหนุนการเช่านี้มีความน่าสนใจให้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาวิธีการอุดหนุนการเช่าของไทยต่อไป เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลไทยมีการจัดทำโครงการการเคหะรัฐให้เช่าราคาต่ำกว่าตลาด แต่การเคหะรัฐที่มีทำเลอยู่ใจกลางเมืองมักประสบปัญหาผู้ที่ได้รับสิทธิ์เช่าจากรัฐบาลปล่อยเช่าต่อเพื่อแสวงหากำไรเป็นจำนวนมาก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลภพ วีระพละ. (เมษายน-มิถุนายน 2546). แปลสรุปเรื่อง บทบาทของการประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Mortgage Default Insurance) ที่มีต่อธุรกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ โดย Roger Blood. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 33: หน้า102.

กาญจนา รุจิเรขอภิรักษ์. 2550. **การประเมินที่อยู่อาศัยกึ่งสำเร็จรูปโครงการอาคารชุดเอื้ออาทร: กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง (ระยะ 1-2) จังหวัดสมุทรปราการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเคหะแห่งชาติ, กองติดตามและประเมินผล ฝ่ายนโยบายและแผน. กุมภาพันธ์ 2552. **รายงานความก้าวหน้าโครงการบ้านเอื้ออาทร กุมภาพันธ์ 2552**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

การเคหะแห่งชาติ, กองวางแผนมาตรฐานงานชุมชน ศูนย์ลูกค้าสัมพันธ์. กันยายน 2548. **รายงานการวิจัยประเมินผล การบริหารชุมชนเอื้ออาทรแบบบูรณาการ ศึกษากรณีโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโฉลง ประชานิเวศน์ และหัวหมาก**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

การเคหะแห่งชาติ. (ม.ม.ป.). **ข้อมูลโครงการบ้านเอื้ออาทร** [Online]. แหล่งที่มา : www.nhanet.or.th/index_arthon.html [กุมภาพันธ์ 2550].

กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล. 2549. การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเงินที่อยู่อาศัยเกาหลีใต้. ใน ฉันทนา ชานนท์ (บรรณาธิการ), **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, หน้า 116-121. กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย.

กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล. 2549. การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเงินที่อยู่อาศัยของฮ่องกง. ใน ฉันทนา ชานนท์ (บรรณาธิการ), **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, หน้า 106-110. กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย.

กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และ คนอื่นๆ. 2543. **แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กุณฑลทิพย พานิชภักดิ์ และ วีระชัย ชูขันธ์. 2546. **สหกรณ์เคหสถานผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คตส.ชำแหละโกงบ้านเอื้ออาทร. (9 พฤษภาคม 2550). **โพสต์ทูเดย์**: A5.

เคหะงัดสารพัดวิธีโละบ้านเอื้อฯ. (2 กุมภาพันธ์ 2552). **โพสต์ทูเดย์**. แหล่งที่มา: http://www.posttoday.com/news.php?id=30784.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. **โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล (Monitoring and Evaluation on the Government Housing Policies and Programs)**. (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ). (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ณัฐพล อัศว์วิเศษศิวะกุล. 2544. **กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนริมทางรถไฟจังหวัดนครราชสีมา: กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนไบเล่ย์-หลังจวนผู้ว่าฯ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. (4 เมษายน 2552). **'ภาษี' เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมทางสังคม** [Online]. ประชาไท. แหล่งที่มา: http://www.prachatai.com/05web/th/home/16179 [เมษายน 2552].

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ. (ม.ม.ป.). **โครงการวิจัยและประเมินทิศทางและแนวทางแก้ไขปัญหาบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านเอื้ออาทรคลองสี่วาพาสวัสดิ์ ต.นาดี อ.เมือง จังหวัดสมุทรสาคร เสนอ การเคหะแห่งชาติ**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ. (ม.ม.ป.). **โครงการวิจัยและประเมินทิศทางและแนวทางแก้ไขปัญหาบ้านเอื้ออาทร โครงการพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร เสนอ การเคหะแห่งชาติ**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ. (ม.ม.ป.). **โครงการวิจัยและประเมินทิศทางและแนวทางแก้ไขปัญหาบ้านเอื้ออาทร โครงการรัฐเอื้อราษฎร์ กองทัพเรือ (พุทธมณฑลสาย 4) เสนอ การเคหะแห่งชาติ**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

เทคโนโลยีแห่งเอเชีย, สถาบัน. ภาควิชาการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง. 17 ตุลาคม 2548. **ที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การศึกษาเกี่ยวกับประเภทของที่อยู่อาศัยเช่า และ สภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน บทคัดย่อผลการศึกษา**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ไทรงาม แก้วสถิตย์ และ กรแก้ว ไกรเพ็ชร์. 2532. **สรุปผลโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการแก้ไขปัญหาชุมชนบุกรุกพัฒนาบ่อนไก่**. กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 15 กันยายน 2549. **รายงานฉบับสมบูรณ์ การวิจัยเพื่อประเมินผล การบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบบูรณาการ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. พฤษภาคม 2548. **รายงานผล โครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เสนอ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

บุญชู เวทโอสถ. 2537. **การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง: กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุษรา ศรีพานิชย์. 2549. สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในสาธารณรัฐเกาหลี (Housing Situation in Republic of Korea). ใน ฉันทนา ชานนท์ (บรรณาธิการ), **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, หน้า 111-115. กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย.

ปริญญา มรรคสิริสุข. 2544. **กระบวนการการประสานประโยชน์ทางที่ดิน: กรณีศึกษาชุมชนเซ่งกี่**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาไท. (14 มีนาคม 2552). รายงาน: เราจะสร้าง ‘สังคมสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิต’ ในประเทศไทยได้อย่างไร (1) [Online]. ประชาไท. แหล่งที่มา: http://www.prachatai.com/05web/th/home/15909 [เมษายน 2552].

ปาจรีย์ ถำอุทก. 2550. **การติดตามผลด้านการบริหารจัดการด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาโครงการนำร่องกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2547. ทักษิโณมิกส์. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), **ชำแหละทักษิโณมิกส์**, หน้า 109-131. กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิถีทรรศน์.

พรรณทิพย์ เพชรมาก, อักขณิช ศรีดารัตน์ และ พัชรี ศรีงาม. 2550. **บ้านมั่นคงชุมชนคลองลำนุ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พรรณี ประจวบเหมาะ. 2531. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง**. กรุงเทพฯ : สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรศักดิ์ บุญโยดม. 2549. การเคหะแห่งชาติ กับ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย”. ใน ฉันทนา ชานนท์ (บรรณาธิการ), **สถานการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2549 และแนวโน้ม ปี 2550**, หน้า 65-68. กรุงเทพฯ : สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย.

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. 2550. **โครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. 2550. **ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน โดยองค์กรชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ.2546-2549**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. (ม.ม.ป.). **ข้อมูลสถานการณ์ชุมชนแออัด** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=62&op=page&SubMenu=%22 [กุมภาพันธ์ 2550].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. (ม.ม.ป.). **รู้จักกับโครงการบ้านมั่นคง** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=47&op=page&SubMenu= [กุมภาพันธ์ 2550].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. ส่วนประชาสัมพันธ์ พอช. 2547. **คู่มือจัดทำโครงการบ้านมั่นคง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 16 กรกฎาคม 2551. **รายงานพิเศษ...ถึงเวลา “พัฒนาคุณภาพสหกรณ์-สร้างทุนภายใน”** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=293 [6 สิงหาคม 2551].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 22 กรกฎาคม 2551. **พอช.จับมือ ธอส. “re-finance” โครงการบ้านมั่นคงกว่า 200 ล้านบาท** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=312 [6 สิงหาคม 2551].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 4 สิงหาคม 2551. **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนกรกฎาคม 2551** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=45&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 17 ธันวาคม 2551. **รายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2551** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=58&Itemid=3 [31 มีนาคม 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 6 มกราคม 2552. **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนกันยายน 2551** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=53&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 6 มกราคม 2552. **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนพฤศจิกายน 2551** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=57&Itemid=3 [มีนาคม 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 28 มกราคม 2552. **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนมกราคม 2552** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=63&Itemid=3 [เมษายน 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. 1 เมษายน 2552. **ความคืบหน้าโครงการบ้านมั่นคงเดือนมีนาคม 2552** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=69&Itemid=3 [เมษายน 2552].

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. (ม.ม.ป.). **คู่มือ "บ้านมั่นคง" ฉบับชาวบ้าน**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

พัฒนาองค์กรชุมชน, สถาบัน. สำนักงานบริหารโครงการบ้านมั่นคง. (ม.ม.ป.). **แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด ปี 2548 – 2551** [Online]. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=displaypage&Itemid=71&op=page&SubMenu=%2271 [กุมภาพันธ์ 2550].

พัลลภ กฤตยานวัช. (กรกฎาคม-กันยายน 2548). ลักษณะพิเศษของสินเชื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย (Key characteristics of housing finance in Thailand). **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 11, 42: 50-54.

เพ็ญทิพย์ อักษรเนียม. (30 มกราคม 2551). ภารกิจ ‘ฟื้นฟูเมือง’ ภารกิจสำคัญ ‘กคช.’ บทเรียน ‘ฮ่องกง’ สู่ ‘ดินแดง’. **มติชนรายวัน**, เศรษฐกิจต่างประเทศ: 20.

มหาสารคาม, มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมือง และนฤมิตศิลป์. 5 มิถุนายน 2550. **โครงการประเมินทิศทาง และแนวทางการแก้ไขปัญหา โครงการบ้านเอื้ออาทร ในพื้นที่ภาคใต้ รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย Final Report**. (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ) (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

รังสิต, มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. มิถุนายน 2550. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการประเมินทิศทาง และแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดปทุมธานี (ปีงบประมาณ 2550)**. (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ). (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

รังสิมา. 2547. **นายกฯทักษิณ เปิดบ้านมั่นคงชุมชนบ่อนไก่ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน ประกาศชัด รัฐบาลเดินหน้าอีก 5 ปี เมืองไทยไร้สลัม** [Online]. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. แหล่งที่มา: http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=22&Itemid=3 [1 สิงหาคม 2551].

รุ่งโรจน์ ลิ่มทองแท่ง. 2550. **การบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการบ้านมั่นคง: กรณีศึกษา โครงการนำร่องในเขต กรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิสุทธิดา นครชัย. 2550. **เกณฑ์การคัดเลือกผู้ได้รับสิทธิโครงการบ้านเอื้ออาทรกับความสามารถในการผ่อนชำระหนี้เพื่อที่อยู่อาศัย: กรณีศึกษา ลูกค้าโครงการบ้านเอื้ออาทร บางโฉลง 1 จังหวัดสมุทรปราการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันที่ดิน, มูลนิธิ. พฤศจิกายน 2550. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย**. (นำเสนอการเคหะแห่งชาติ). (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ. 3 มีนาคม 2551. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเงิน บ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ เสนอ การเคหะแห่งชาติ**. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด. 2551. **รายงานประจำปี 2550 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด**. กรุงเทพฯ : สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น.

สุริยา วีรวงศ์ และคนอื่นๆ. 2549. **การสำรวจความพึงพอใจของผู้จองและผู้ซื้อบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวัฒน์ คงแป้น และ อักขณิช ศรีดารัตน์. 2548. **บ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

โสภา (ชูพิกุลชัย) สปีลมันน์, สมบัติ สุพพัตชัย และ ประกายรัตย์ สุขุมาลชาติ. 2534. **การศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึงปรารถนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพฯ : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. และคนอื่นๆ. 2542. **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. และคนอื่นๆ. 2550. **รายงาน โครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนะที่มีต่อตนเองและสังคม**. มูลนิธิชุมชนไท. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

องค์กรชุมชนและองค์กรท้องถิ่น. 2547. **คู่มือการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

อักขณิช ศรีดารัตน์. 2548. **บ้านมั่นคงชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

อาคารสงเคราะห์, ธนาคาร. (มกราคม-มีนาคม 2546). คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทร. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 32: เลขหน้า?.

อาคารสงเคราะห์, ธนาคาร. (มกราคม-มีนาคม 2546). พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เยี่ยมชมโครงการบ้านเอื้ออาทร. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 32: 50.

อาคารสงเคราะห์, ธนาคาร. (กรกฎาคม-กันยายน 2546). หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อรายย่อย (Post-Finance) โครงการบ้านเอื้ออาทร. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 9, 34: 101-102.

อาคารสงเคราะห์, ธนาคาร. (เมษายน-มิถุนายน 2549). ธอส.ร่วมกับ พอช. มอบสินเชื่อให้กับชุมชน. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 12, 45: 77-78.

อาคารสงเคราะห์, ธนาคาร; ฝ่ายสื่อสารองค์กร ธอส. (เมษายน-มิถุนายน 2549). รายงานพิเศษ: ธอส. ร่วมกับ พอช. มอบสินเชื่อให้กับชุมชน ผ่าน “โครงการบ้านมั่นคง” สร้างประวัติศาสตร์ครั้งแรกของโลก. **วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์** 12, 45: 77.

“อิสสระ” ลั่นเดินหน้าบ้านเอื้ออาทร. (4 เมษายน 2552). **มติชนรายวัน**, เศรษฐกิจ: 6.

Sachs, Wolfgang และ คนอื่นๆ. 2546. **บันทึกโจเบิร์ก ความเป็นธรรมในโลกที่เปราะบาง บันทึกช่วยจำเสนอต่อการประจำชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน**. แปลโดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ (บรรณาธิการแปล) และคนอื่นๆ. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Agus, Mohammed Razali. 2002. Malaysia. In Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (eds.), **Housing policy systems in South and East Asia**, pp. 127-145. New York: Palgrave Macmillan.

Agus, Mohammed Razali and Doling, John. 2002. Thailand. In Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (eds.), **Housing policy systems in South and East Asia**, pp. 146-160. New York: Palgrave Macmillan.

Akai, Nobuo and Mikami, Kazuhiko. 2006. Fiscal decentralization and centralization under a majority rule: A normative analysis. **Economic Systems** 30: 41-55.

Bailey, Stephen J. 1999. **Local government economics: Principles and practice**. London: Macmillan Press.

Balchin, Paul. 1995. **Housing policy An introduction**, 3rd ed. London and New York: Routledge.

Balchin, Paul. 1996. The United Kingdom. In Paul Balchin (ed.), **Housing policy in Europe**, pp. 210-228. London and New York: Routledge.

Cha, Myung Soo. March 16, 2008. The economic history of Korea [Online]. EH.Net Encyclopedia. Edited by Robert Whaples. Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/cha.korea [2008, December].

Drabble, John H. July 31, 2004. Economic history of Malaysia [Online]. EH.Net Encyclopedia. Edited by Robert Whaples. Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/drabble.malaysia [2008, December].

Florio, Massimo. 2004. **The great divestiture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Ha, Seong-Kyu. 2002. The urban poor, rental accommodations, and housing policy in Korea. **Cities** 19, 3: 195-203.

Holcombe, Randall. 2006. **Public sector economics: The rule of government in the American economy**. New Jersey: Pearson, Prentice-Hall.

Hyman, David N. 2005. **Public finance: A contemporary application of theory to policy**. 8th ed. Ohio: Thomson/South-Western. pp.260-548.

Lau, Kwok Yu. 2002. Hong Kong. In Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (eds.), **Housing policy systems in South and East Asia**, pp. 60-83. New York: Palgrave Macmillan.

Lee, Dong-Sung. 2002. Korea. In Mohammed Razali Agus, John Doling, and Lee Dong-Sung (eds.), **Housing policy systems in South and East Asia**, pp. 104-126. New York: Palgrave Macmillan.

Malpass, Peter. 2000. **Housing associations and housing policy: A historical perspective**, London: Macmillan Press.

Mullins, David; Murie, Alan; with Leather, Phil; Lee, Peter; Riseborough, Moyra; and Walker, Bruce. 2006. **Housing policy in the UK**, New York: Palgrave Macmillan.

Munro-Kua, Anne. 1996. **Authoritarian populism in Malaysia**, London: Macmillan Press.

Navajas, Sergio et al. ?? 2000. Microcredit and the poorest of the poor: Theory and evidence from Bolivia. **World Development** 28, 2: 333-346.

Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. 2001. **Thailand's Thaksin: New populism or old cronyism**. Bangkok: Chulalongkorn University.

Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. 2003. Pluto-populalism in Thailand: Business remaking politics. In **Populism and reformism in Southeast Asia: The threat and promise of new politics**, pp. 1-27. Bangkok: Chulalongkorn University.

Rosen, Harvey S. 1995. Housing subsidies: Effects on housing decisions, efficiency, and equity. In A. J. Auerbach and M. Feldstein (eds.), **Handbook of public economics** V.1, pp. 377-380. Amsterdam: Elsevier Science B.V.

Rosen, Harvey S. 2002. **Public finance**. 6th ed. New York: McGraw-Hill /Irwin.

Rosen, Harvey S. and Gayer, Ted. 2008. **Public finance**. 8th ed. (International edition). New York: McGraw-Hill.

Schenk, Catherine R. March 16, 2008. Economic history in Hong Kong [Online]. EH.Net Encyclopedia. Edited by Robert Whaples. Available from: http://eh.net/encyclopedia/article/schenk.HongKong [2008, December].

Schwartz, Alex F. 2006. **Housing policy in the United States: An introduction**. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนชื่อ นางสาววศินี คันฉ่อง สำเร็จการศึกษาปริญญาเศรษฐศาสตร์บัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2548