



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งมีวิธีการช่วยเหลืออยู่หลายวิธีเช่น อุดหนุนหน่วยงานผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนต่ำลง, ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อหรือผู้เช่าที่อยู่อาศัย, อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ, ผ่านระบบภาษี, ควบคุมค่าเช่าบ้าน เป็นต้น

ในประเทศไทยรัฐบาลตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ได้มีนโยบายที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอยู่หลายโครงการเช่น โครงการบ้านป๊อไอ, โครงการบ้านเอื้ออาทร, โครงการบ้านมั่นคง, โครงการบ้านเพื่อประชาชน, โครงการ ธอส.-กบข., โครงการบ้าน สปส.-ธอส. เป็นต้น รายละเอียดของโครงการต่างๆ เหล่านี้ก็จะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามลักษณะกลุ่มเป้าหมายของโครงการ และสภาพแวดล้อมในช่วงเวลานั้นๆ

นโยบายที่อยู่อาศัยกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีหลักๆ อยู่สองนโยบาย คือ นโยบายบ้านเอื้ออาทร เป็นวิธีการการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อโดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนหน่วยละ 80,000 บาท และยังช่วยจัดหาสินเชื่อราคาถูกให้กับผู้ซื้อ โดยมีการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัย และ นโยบายบ้าน ป๊อไอ ซึ่งเป็นนโยบายที่ยังดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้รับผิดชอบ นโยบายนี้ใช้กลไกทางภาษีเป็นเครื่องมือ เพื่อจูงใจให้เอกชนหันมาจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย

นโยบายทั้งสองมีข้อนำสังเกตหลายประการดังนี้ คือทั้งสองนโยบายมีจุดมุ่งหมายคือต้องการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ด้านการดำเนินงาน โครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเกือบทั้งกระบวนการ แต่โครงการบ้านป๊อไอ รัฐทำหน้าที่เพียงจูงใจโดยการเพิ่มศักยภาพให้เอกชนที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถแข่งขันในตลาดได้โดยมีผลตอบแทนที่เอกชนพึงพอใจ ในด้านการเงินโครงการบ้าน ป๊อไอ รัฐจะเสียรายได้จากการยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ส่วนโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเสียภาษีอยู่แล้ว แต่โครงการบ้านเอื้ออาทรนั้นทางรัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุนหน่วยละ 80,000 บาท นอกจากนี้รูปแบบที่อยู่อาศัยของโครงการบ้าน ป๊อไอ ต้องจัดสร้างขึ้นมาได้ พรบ.ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 ในขณะที่โครงการบ้านเอื้ออาทรนั้นได้รับข้อยกเว้นด้านกฎหมายหลายประการ

การศึกษาคั้งนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบรายละเอียดของโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านบีไอไอ ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา ข้อจำกัด รวมทั้งความเห็นของผู้เกี่ยวข้องของทั้งสองโครงการซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐ และดำเนินการโดยภาคเอกชน เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินการตามนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านบีไอไอ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัย ที่มีผลต่อการดำเนินงาน ทั้งปัจจัยที่ส่งเสริมการดำเนินงาน และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ตามนโยบายทั้งสอง
3. เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงนโยบายทั้งสอง

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร ค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลทฤษฎีที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปประเด็นที่สำคัญหรือข้อสังเกตต่างๆ แล้วนำไปสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เพื่อนำไปสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทั้งสองโครงการ

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรในการศึกษาประกอบ 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายบ้านเอื้ออาทร
 2. กลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายบ้านบีไอไอ
- โดยแต่ละกลุ่มประกอบด้วย

- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายในระดับบริหารนโยบาย
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายในส่วนของ การแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติ
- ผู้บริหารและพนักงานในบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานตามนโยบายสองนโยบาย คือ นโยบายบ้านเอื้ออาทร และนโยบายบ้านบีไอไอ เป็นการศึกษาในภาพรวมของการดำเนินงานตามนโยบาย ประเด็นที่สนใจศึกษาก็คือผลการดำเนินงานของโครงการทั้งสองในด้านต่างๆ คือ ด้านปริมาณ ด้านพื้นที่ ด้านการอุดหนุน ด้านกลุ่มเป้าหมาย และด้านความพึงพอใจ นอกจากนี้ยัง

ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกับการดำเนินงาน ซึ่งต้องพิจารณาทั้งสองด้านทั้งปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน การศึกษาผลการดำเนินงานครั้งนี้มิได้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อตัดสินว่าโครงการใดดีกว่าอีกโครงการหนึ่ง เนื่องจากแต่ละโครงการนั้นมีข้อดี ข้อเสีย ซึ่งเหมาะสมกับสถานะที่ต่างกันออกไป ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นเพียงการเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นข้อดีข้อเสียของแต่ละแนวทางการปฏิบัติ

ขอบเขตด้านเวลา

เนื่องจากนโยบายทั้งสองที่ทำการศึกษานโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่ได้สิ้นสุดโครงการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านช่วงเวลาของข้อมูลไว้ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานตามนโยบายจนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

1.4 ข้อจำกัดของงานวิจัย

1.4.1 ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ มีภารกิจมากทำให้ไม่สามารถจัดเวลาให้เข้าสัมภาษณ์ในช่วงที่ทำการศึกษได้ การนัดหมายสัมภาษณ์ หรือบางรายไม่มีเวลาว่างจนต้องมอบหมายให้ผู้อื่นที่ท่านเห็นสมควรว่าจะสามารถให้ข้อมูลได้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์แทน

1.4.2 ในการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามนโยบาย ต้องมีการศึกษาในหลายมิติทั้งแนวกว้างและแนวลึก แต่เนื่องจากข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณทำให้ผู้ศึกษาสามารถศึกษาได้เพียงแนวกว้าง ซึ่งผู้ที่สนใจสามารถนำผลจากการศึกษาครั้งนี้ไปต่อยอดทำการศึกษาในเชิงลึกในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนานโยบายที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยต่อไป

1.4.3 การดำเนินการศึกษานโยบายทั้งสองซึ่งยังเป็นนโยบายที่กำลังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันอาจมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงข้อมูลต่างๆ ได้อยู่ตลอดเวลาทำให้ผู้วิจัยต้องคอยตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะๆ

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

- ผลการดำเนินงานตามนโยบาย : ผลการดำเนินงานโครงการในด้านปริมาณ (จำนวนที่อยู่อาศัย), ด้านพื้นที่ (ที่ตั้งโครงการ), ด้านการอุดหนุน (ผลประโยชน์ที่ประชาชนและเอกชนได้รับจากการอุดหนุนของรัฐบาล), ด้านกลุ่มเป้าหมาย (ความสามารถในการเข้าถึงโครงการของกลุ่มเป้าหมาย), ด้านความพึงพอใจ (ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในโครงการในด้านราคา, คุณภาพ, สาธารณูปโภค, สาธารณูปการ)

- โครงการบ้านบีไอไอ : โครงการที่ดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง

- การส่งเสริมการลงทุน : การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีให้กับเอกชนที่ทำโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยภายใต้ข้อกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- รัฐบาลสามารถนำผลการศึกษาไปปรับปรุงแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีได้รับรู้ถึงการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล

- เอกชนที่ทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบข้อมูลของโครงการและมีโอกาสเข้ามาพัฒนาที่อยู่อาศัยในกลุ่มตลาดผู้มีรายได้น้อย