

การนำนโยบายรัฐมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์  
กรณีศึกษา : โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>1</sup>

ณัฐมนต์ วรรณชู<sup>2</sup>

มุฮัมหมัดอิลยาส หล้าปริง<sup>3</sup>

พีระพงศ์ ภัทศิริ<sup>4</sup>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษานโยบายของรัฐที่นำมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์กรณีโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคนโยบายของรัฐที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำมาปฏิบัติกรณีโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐกับ (3) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยทำการศึกษาการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สินเชื่อ รวมสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 6 คน เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยคำสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง นำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปแยกแยะประเด็นที่ได้เป็นข้อค้นพบ

ผลการวิจัยพบว่า โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญด้านที่อยู่อาศัย และเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้สานฝันให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยได้ดำเนินการจัดทำโครงการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งรัฐ ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำหรับประชาชนผู้ได้รับสิทธิในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและประชาชนผู้มีรายได้น้อย บุคลากรภาครัฐ และผู้มีภูมิลำเนาหรือมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานี สำหรับโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายชัดเจนในการที่จะสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า รัฐบาลจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐ แทนที่จำเป็นเข้าบริหารจัดการให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลัง ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ธนาคารที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือการปล่อยสินเชื่อที่เน้นกลุ่มลูกค้าผู้มีรายได้น้อยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำให้เพียงพอและสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน จึงจะทำให้การบริหารจัดการโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐประสบความสำเร็จ

<sup>1</sup> บทความเรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง “การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรณีศึกษา :

โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัดอิลยาส หล้าปริง

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรมหาบัณฑิต (สาขาผู้นำภาครัฐและภาคเอกชน) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อาจารย์ กลุ่มวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>4</sup> อาจารย์ กลุ่มวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อำนาจในการซื้อของประชาชนก็มีความแตกต่างกัน การขยายตัวในด้านที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างมาก นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มดำเนินการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509 เป็นต้นมา ประเทศไทยมุ่งเน้นเศรษฐกิจหลักในภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยเกิดการขยายตัวอย่าง ไร้ระเบียบ ไร้ทิศทางอย่างรวดเร็ว และเกิดการเพิ่มจำนวนของแรงงานอพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน เมืองจึงมีการเจริญเติบโตและมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจากการขยายตัวของประชากรเมืองและการพัฒนาดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และปัญหาด้านความยากจนก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ ซึ่งปัญหาหลักของการอยู่อาศัย คือ การขาดแคลนหรือความไม่เพียงพอต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ปัญหาของที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน และความไม่มั่นคงในที่ดินในการปลูกสร้างหรือการไม่มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย เมื่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยิ่งสูงขึ้นความต้องการที่อยู่อาศัยก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ราคาของที่อยู่อาศัยก็ปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนั้นการมีรายได้ที่ไม่เพียงพอจึงทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยขาดโอกาสในการมีที่อยู่อาศัย จึงเป็นปัญหาทางสังคมรวมถึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในประเทศไทย

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง สำหรับประเทศไทย มีสาเหตุที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงแสดงให้เห็นว่าการแปรผันของอุปสงค์และอุปทานมีผลกระทบต่อราคาที่อยู่อาศัยในตลาด ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบันเกิดจาก ระดับความรู้ทางการเงินน้อย ทักษะการจัดการบริหารจัดการการเงินส่วนบุคคล ความไม่สมดุลของการเข้าถึงแหล่งเงินและกลไกควบคุมดูแล โดยในกลุ่มเสี่ยง 3 กลุ่ม คือ นักเรียน เกษตรกร และแรงงานรายได้น้อย กลุ่มแรกน่าจะเสี่ยงมากที่สุด เนื่องจากไม่มีรายได้ แต่อีกสองกลุ่มยังพอแก้ปัญหาได้ และการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ขณะที่ประชาชนยังมีพฤติกรรมจับจ่ายมากกว่ารายได้ของตนเอง จะทำให้เกิดภาระหนี้สินล้นพ้นตัวของหลายๆ ครัวเรือน ส่วนใหญ่การซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัยเอง “ก็เพราะผู้ซื้อต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง” ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และเป็นความมั่นคงของครอบครัวตนเอง ผู้ที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจซื้อส่วนใหญ่เป็นบุคคลในครอบครัว เพราะการตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยต้องมีการตัดสินใจร่วมกันของบุคคลในครอบครัวผู้ซื้อไม่สมควรตัดสินใจเพียงลำพังต้องช่วยกันออกความคิดเห็น และตัดสินใจเลือก เพราะบ้านที่ซื้อจะต้องตอบสนองความต้องการของทุกคนในครอบครัวได้ตามสมควร ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมาสโลว์ (Maslow) บ้านที่ซื้อ ส่วนใหญ่เพราะราคาจะถูก ปัญหาภาพรวมในปัจจุบันของประชากร คือรายได้ ที่ไม่สมดุลกับสภาพรายจ่ายเป็นปัญหาหลักใหญ่ของสังคมไทย

รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย “นโยบายสาธารณะ” จึงเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง สถาบันการเงินของรัฐเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้านที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นสถาบันการเงินสังกัดกระทรวงการคลังก่อตั้ง ขึ้น โดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเติมเต็มช่องว่างให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือผู้ประกอบการ พร้อมทั้งมีการกิจช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามอัตภาพและให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อส่งเสริมและสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ลูกค้า โดยธนาคารเป็นผู้สนับสนุนเงินด้านสินเชื่อแก่ประชาชน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดทำนโยบายสินเชื่อ (Credit Policy) โดยคำนึงถึงการสนองตอบนโยบายของรัฐและความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อสนับสนุนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมภายใต้การบริหารจัดการองค์กรที่มั่นคง โปร่งใสและยั่งยืน โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการและให้บริการทางการเงิน

ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษหาแนวทางในพัฒนาโครงการสนองตอบความต้องการของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ตรงตามวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดนโยบายของรัฐที่ต้องการให้คนไทยทุกคนมีบ้าน ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกลไกหนึ่งที่น่านโยบายมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม กำหนดนโยบายสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตรงตามความต้องการและสอดคล้องต่อสภาพสังคม และสามารถพัฒนาโครงการให้เกิดประโยชน์ได้ต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐที่นำมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์กรณี โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคนโยบายของรัฐที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำมาปฏิบัติกรณีโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐกับ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์

### วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ มุ่งเน้นการใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาจากเอกสาร (documentary) โดยการรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารวิจัย ตลอดจนเอกสารทางทะเบียนที่

เกี่ยวข้อง และดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้วิธีการเลือกสัมภาษณ์ ด้วยวิธีการเลือก ตัวอย่างตามเป้าประสงค์ (Purposive sampling) รวมจำนวนทั้งสิ้น 6 คน

### ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์กรณี โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะกระบวนการ นำนโยบายที่รัฐให้มาดำเนินการออกเป็น โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบข้อแตกต่างและปัญหาอุปสรรค ของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหาร พนักงานของฝ่ายงานที่เกี่ยวข้องและพนักงาน วิเคราะห์ข้อมูลสินเชื่อ โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ, จำนวนลูกค้าที่สามารถใช้และยื่น สินเชื่อ โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์สำนักงานใหญ่ (สำนักพระราม 9) เขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาทำการวิจัย ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 ถึง เดือน มกราคม พ.ศ. 2562

### นิยามศัพท์

นโยบาย (Policy) หมายถึง ข้อความที่กำหนดได้เป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแนวทาง สำหรับการบริหารงานต่าง ๆ และเป็นหลักการตัดสินใจของผู้ทำงานให้สามารถใช้ดุลพินิจได้ภายใน ขอบเขตของนโยบาย

มติ ครม. หมายถึง สิ่งที่รัฐมนตรีประชุมปรึกษาหารือ และมีมติ เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ฉะนั้น “มติคณะรัฐมนตรี” คือ ผลของการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการวินิจฉัย การอนุญาต การอนุมัติ การสั่งการ

ธอส. หมายถึง ธนาคารอาคารสงเคราะห์

สวัสดิการแห่งรัฐ หมายถึง โครงการที่ช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นจากปัญหาความยากจนของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับ กระทรวงการคลัง จากนั้นจะออกเป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยในการลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง

การบริหารจัดการด้านสินเชื่อ หมายถึง วิธีการดำเนินงาน การรวบรวมข้อมูลขององค์กรจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน ได้แก่ ด้านการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

สินเชื่อ หมายถึง ความไว้วางใจของบุคคลฝ่ายหนึ่งที่มีต่อบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งให้เกิดความสามารถในการกู้ยืมหรือซื้อสินค้าเป็นเงินเชื่อ โดยสัญญาว่าจะชำระหนี้หรือค่าสินค้าในอนาคตอย่างสม่ำเสมอ

สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลทั่วไปเพื่อจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกมาใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย แยกเป็นการจัดหาที่ดิน บ้าน หรือที่ดินพร้อมบ้านที่อยู่อาศัย ห้องชุดใน อาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยและแฟลต และอาคารพาณิชย์และตึกแถวเพื่ออยู่อาศัย ที่อยู่อาศัย หมายถึง อาคารบ้านเรือน รวมถึงตึก โรง และแพที่มนุษย์จัดสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และการจัดการที่อยู่อาศัยให้ถูกสุขลักษณะ

เงื่อนไขของสินเชื่อ หมายถึง เงื่อนไขการยื่นกู้ รวมไปถึงเอกสารประกอบการยื่นกู้

วงเงินกู้ หมายถึง ยอดเงินที่ได้รับหลังจากการยื่นกู้ได้รับผลตอบแทนหรือเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวนเงินสินเชื่อที่ผู้บริโภครับโอนมาจากธนาคาร เปรียบเทียบเป็นสัดส่วนกับราคาประเมินของหลักประกันที่นำมาใช้ในการขอสนับสนุนสินเชื่อ

ราคาที่อยู่อาศัย หมายถึง มูลค่าของที่อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้ง ที่ถือครองอยู่แล้ว และ/หรือเป็นความต้องการในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการถือครองที่อยู่อาศัย หมายถึง เป้าหมายที่ผู้บริโภคต้องการถือครองที่อยู่อาศัย ทั้งที่ถือครองอยู่แล้วและ/หรือเป็นความต้องการในอนาคต โดยแบ่งออกเป็นถือครองเพื่ออยู่อาศัยเท่านั้น เพื่อให้เช่า เพื่อเก็งกำไร เพื่ออยู่อาศัยและทำการค้า

วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อ หมายถึง เป้าหมายที่ผู้บริโภคต้องการให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สนับสนุนสินเชื่อ ทั้งที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สนับสนุนอยู่แล้ว และ/หรือต้องการให้สนับสนุนในอนาคต โดย แบ่งออกเป็น ขอสนับสนุนเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อรีไฟแนนซ์จากธนาคารอื่น เพื่อรีไฟแนนซ์พร้อมสินเชื่อเอนกประสงค์ เพื่อสินเชื่อเอนกประสงค์

อัตราดอกเบี้ย หมายถึง ผลตอบแทนหรือจำนวนเงินที่ผู้บริโภคร้องจ่ายชำระให้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยสัญญาว่าจะชำระคืนเต็มมูลค่าในวันที่ครบกำหนดในอนาคตตามที่ตกลงกันไว้

ระยะเวลาการผ่อนชำระ หมายถึง ระยะเวลาที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์อนุมัติให้สามารถผ่อน ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืนแก่ธนาคาร

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการนำนโยบายของรัฐที่นำมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
2. ทำให้รู้และเข้าใจปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของ โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
3. ทำให้สามารถนำปัญหาที่เกิดขึ้น ไปดำเนินการวางแผนเพื่อป้องกันและพัฒนาสำหรับ โครงการอื่นต่อไป

## แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรมการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ผลงานการวิจัย จากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยศึกษารายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งเนื้อหาเป็นหัวข้อดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริหารจัดการภาครัฐ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
  - การกำหนดนโยบายสาธารณะ
  - ความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## ระเบียบวิธีการศึกษา

แบบแผนการวิจัย ศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative methodology) กำหนดกลุ่มบุคคลภายในธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งผู้วิจัยมีแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูลอธิบายได้ ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ บทความ ฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารวิจัย ตลอดจนเอกสารทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายใหม่
2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้หรือมีข้อมูลในเรื่องที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาดีที่สุด หรือมีความเกี่ยวข้องมากที่สุดจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านสินเชื่อ จำนวน 6 คน

## สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาถึงโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติเป็นโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อศึกษาปัญหา/อุปสรรคของโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐและแนวทางการพัฒนานโยบายที่ได้รับจากรัฐบาล

ต่อไป ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ จำนวน 6 คน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งผลการวิเคราะห์ออกเป็น ส่วน ดังนี้

1) การนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรณีศึกษาโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลต้องมองถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของระดับคุณภาพชีวิต หรือความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเห็นได้จากความยากจน ที่ยังมีการกระจุกตัวหนาแน่นในบางพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาต่างๆ และความต้องการที่แท้จริงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน รัฐบาลได้ใช้กลไกของรัฐ เข้ามาบริหารจัดการให้เกิดเป็นรูปธรรมจะเห็นได้จาก เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ออกเป็นมติของรัฐบาลได้ มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลัง ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ธนาคารที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือในการปล่อยสินเชื่อที่เน้นกลุ่มลูกค้าผู้มีรายได้น้อยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำให้เพียงพอและสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินโครงการ เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ทั้งนี้ที่รัฐบาลประกาศคินหน้าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยออกมา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งถือเป็นหลักในการผลักดันโครงการดังกล่าว ก็ประกาศทำ “มาตรการเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง” ถือเป็นกรรับนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติเป็น โครงการในทันที ซึ่งสิ่งสำคัญในการกำหนดนโยบายต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) ข้อมูลด้านปัญหาและอุปสรรคของโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาหลักเกณฑ์เงื่อนไขและพนักงานสินเชื่อผู้รับเรื่องลูกค้าของโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้วิจัยได้รวบรวมปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นสำหรับโครงการ ดังนี้ โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นโครงการที่ได้รับการตอบรับจากประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยนโยบายดังกล่าวออกมาเพื่อตอบโจทย์กลุ่มผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ให้สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ โดยมีทั้งข้อดีและข้อเสียของโครงการ ดังนี้ ข้อดี (1) อัตราดอกเบี้ยต่ำ (2) ฟรีค่าธรรมเนียม (3) การผ่อนปรนเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอนุมัติสินเชื่อได้ง่าย ข้อเสีย ประชาชนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐส่วนมากยื่นสินเชื่อไม่ผ่าน เนื่องจากเอกสารรายได้ไม่ชัดเจน รายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีผู้ร่วม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปจากการที่ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สินเชื่อผู้รับลูกค้าและสัมภาษณ์ลูกค้าด้วยตัวเองสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคได้ดังนี้ สำหรับลูกค้าที่ถือครองบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่รัฐบาลออกให้ในส่วนมากไม่สามารถยื่นสินเชื่อได้เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อราคาบ้านที่ต้องการ แต่ทางธนาคารก็ได้มีทางออกให้โดยการให้ลูกค้าสามารถมีผู้ร่วมที่มีเอกสารรายได้ที่ชัดเจนหรือมีรายได้สมทบเพียงพอต่อราคาบ้านได้ แต่หากลูกค้าไม่สามารถหาผู้ร่วมได้ทางธนาคารก็มีโครงการธอส.

โรงเรียนการเงินจัดตั้งเพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างวินัยการเงิน และเตรียมความพร้อมในการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เข้าร่วม โครงการ และจากข้อดีของโครงการสามารถตอบโต้ภัยความต้องการของผู้มีรายได้น้อยและปานกลางอย่างเห็นได้ชัด ในด้านของอัตราดอกเบี้ยที่ถูก ฟรีค่าธรรมเนียมต่างๆ แต่ที่สำคัญคือการผ่อนปรนเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอนุมัติสินเชื่อได้ง่ายเนื่องจากเอกสารรายได้ของผู้มีรายได้น้อยส่วนมากจะมีเอกสารไม่ชัดเจน เงื่อนไขและเกณฑ์ตั้งที่ได้กล่าวมาจึงเป็นจุดที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ มีประชาชนยื่นขอสินเชื่อจนเต็มกรอบวงเงินของโครงการ ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาโครงการ

3) แนวทางในการพัฒนานโยบายของรัฐบาลนำมาปฏิบัติของธนาคารอาคารสงเคราะห์ การพัฒนานโยบายที่ประสบความสำเร็จเป็นไปได้ไม่ยาก หากไม่ได้รับความเห็นจากผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติ ผู้ที่รับทราบถึงปัญหา และที่สำคัญผู้ที่ได้ผลประโยชน์ที่สุดจากการออกนโยบาย เข้ามามีส่วนในการพิจารณา เสนอแนะ รวมถึงช่วยกันมีส่วนร่วม ก็จะทำให้ทั้งผู้ออกนโยบายโดยรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ผู้ปฏิบัติโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ง่ายเพราะมีกระบวนการและกลไกดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อน ในแง่ดังกล่าวอาจอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากนักแต่ถ้าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องที่มีการดำเนินงานยุ่งยากซับซ้อน กรณีนี้อาจจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จมุ่งเน้นผู้รับประโยชน์คือประชาชน ได้ผลประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาคั้งนี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การจัดทำข้อมูล (Big data) โดยหน่วยงานภาครัฐและธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อการประสานงานร่วมกันในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวางแผนจัดการยุทธศาสตร์ชาติ จัดวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงาน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวบรวม สืบค้น วิจัยข้อมูลสังหาริมทรัพย์ นำมารายงานต่อภาครัฐเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปจัดทำนโยบาย และการวางแผนที่เป็นประโยชน์ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลสู่ภาคเอกชนเพื่อใช้เป็นข้อมูลวางแผนในการลงทุน จากความร่วมมือด้านข้อมูลทั้งหน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน

2. โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งได้ผลในบางระดับ แต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับ รายได้ต่ำที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐ ควรปรับปรุงระบบ สวัสดิการและบริการพื้นฐานให้สามารถครอบคลุมและมีคุณภาพ เพียงพอ กับความต้องการของคนในสังคม และต้องเปิดโอกาส ให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและใช้ได้อย่างเป็นธรรม เพื่อพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจาย รายได้ที่เหมาะสมกันให้มากขึ้น



## บรรณานุกรม

- จรัสศรี ชิตเลิศเดชา. (2534). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย*.  
วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จรรยา ดีช่วย. (2546). *ปัจจัยที่มีผลต่อการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์*. วิทยานิพนธ์  
เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2545). *ระบบการเงินที่อยู่อาศัยนานาประเทศ*. วารสาร ธนาคารอาคารสงเคราะห์,  
8(29), 85-102.
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2548). *ข้อเสนอนำสินเชื่อที่อยู่อาศัยของไทย*. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์,  
11(44), 19-37.
- \_\_\_\_\_. (2525-2544). *รายงานประจำปี*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2542). *ทิศทางใหม่ระบบสินเชื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย*. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 5,18  
(กรกฎาคม - กันยายน): 11-31.
- \_\_\_\_\_. (2544). *นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย : พัฒนาการและแนวโน้ม*. วารสารธนาคารอาคาร  
สงเคราะห์ 7, 25 (เมษายน-มิถุนายน): 19-25.
- \_\_\_\_\_. (2544). *ผลการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ปี 2544*.  
วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 7, 27 (ตุลาคม - ธันวาคม): 21-23.
- \_\_\_\_\_. (2544). *สรุปสถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัย 3 ไตรมาส ปี 2544*. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 7,  
27 (ตุลาคม - ธันวาคม): 96.
- \_\_\_\_\_. (2545). *ระบบและกระบวนการบริหารสินเชื่อที่อยู่อาศัย*. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 8, 29  
(เมษายน - มิถุนายน): 40-46.
- นิตยา ตรีสุทธาชีพ. (2532). *การศึกษาโครงการสร้างสินเชื่อและปัจจัยที่มีผลต่อการให้สินเชื่อเพื่อการเคหะ  
กรรมของธนาคารอาคารสงเคราะห์*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย  
เกษตรศาสตร์.
- บุญรอด สามารถ. (2544). *ปัจจัยที่มีผลต่อปริมาณเงินให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของธนาคารเพื่อการเกษตร  
และสหกรณ์การเกษตร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- พรทิพย์ ษมาโดร. (2541). (สิงหาคม) พัฒนาการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย Online] Available URL  
<http://www.bot.or.th>
- รัตนา เรืองรอง. (2538). *บทบาทของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการตอบสนองนโยบายด้านสินเชื่อที่อยู่  
อาศัยของรัฐ*. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกริก.
- ศิริกุล สวนศิริ. (2544). *ปัจจัยกำหนดปริมาณสินเชื่อที่อยู่อาศัย: กรณีศึกษาธนาคารอาคารสงเคราะห์*.  
วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สถิต มโนปัญจศิริ. (2532). การศึกษาถึงพฤติกรรมในการอำนวยสินเชื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงิน  
กรณีศึกษาราชการอาคารสงเคราะห์. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุธานันท์ โพธิ์ชาธาร. (2539). ปัจจัยที่กำหนดอุปทานการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์.  
วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อัญชลี ยูไพบูรณ์. (2541). การศึกษาพฤติกรรมการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์.  
วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.