

การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์
กรณีศึกษา : โครงการบ้านประชารัฐ¹

กมลธรรม มณีโชติ²

มุฮัมหมัดอิลยาส หลู่ปริง³

พีระพงศ์ ภัทศิริ⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติเป็นโครงการบ้านประชารัฐ (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติเป็นโครงการบ้านประชารัฐ โดยทำการศึกษาการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สินเชื่อ รวมถึงสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 8 คน เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปแยกแยะประเด็นที่ได้เป็นข้อค้นพบ

ผลการวิจัยพบว่า โครงการบ้านประชารัฐ ซึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญด้านที่อยู่อาศัย และเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยได้ดำเนินการจัดทำ โครงการบ้านประชารัฐ ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยครอบคลุมทั้งผู้มีรายได้ประจำ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และบุคลากรทางการศึกษา และผู้ที่มิใช่ได้ไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระ ที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาก่อน ให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทั้งนี้ให้รวมถึงการกู้เพื่อซ่อมแซม และ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย ผ่านการสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยเงินผ่อนปรนจากสถาบันการเงินของรัฐ และเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศผ่านการพัฒนา โครงการด้านอสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐ เพื่อทำเป็นเจ้าบริหารจัดการให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลัง ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ธนาคารที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือการปล่อยสินเชื่อที่เน้นกลุ่มลูกค้าผู้มีรายได้น้อยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำให้เพียงพอและสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน จึงจะทำให้โครงการบ้านประชารัฐประสบความสำเร็จ

¹ บทความเรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง “การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติในธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรณีศึกษา : โครงการบ้านประชารัฐ” โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัดอิลยาส หลู่ปริง

² นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรมหาบัณฑิต (สาขาผู้นำภาครัฐและภาคเอกชน) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อาจารย์ กลุ่มวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

⁴ อาจารย์ กลุ่มวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ้านที่อยู่อาศัยนอกจากจะเป็นปัจจัย 4 ที่จำเป็นแล้วยังมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติเพราะการลงทุนทางด้านที่อยู่อาศัยนั้นนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศชาติ นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติ (UN) ยังได้ได้กำหนดให้ที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมอีก ทั้งในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนภายในประเทศของตนเอง นั้นซึ่งแต่ละประเทศอาจจะมีนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมือนกัน และมีหลายรูปแบบ แล้วแต่สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศนั้น ๆ ในบางประเทศจะให้น้ำหนักไปในการให้สวัสดิการเพื่อที่อยู่อาศัยในรูปแบบของการเช่าพื้นที่มากกว่าการให้กรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน เนื่องจากที่อยู่อาศัยมีราคาแพงสูงเกินกว่าความสามารถของประชาชน ที่ชำระหนี้ได้ ซึ่งในบางประเทศ กรรมสิทธิ์ที่ดินยังเป็นของรัฐบาล และบางประเทศ รัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน ให้ได้เป็นของตนเองแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นการให้เช่าระยะยาว และการที่ประชาชนจะสามารถมีที่อยู่อาศัยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือ มีกรรมสิทธิ์ ในที่อยู่อาศัยที่ทำกินหรือ การเช่าที่ดินระยะยาวจะสามารถที่จะยกระดับหรือเลื่อนชั้นของที่อยู่อาศัยที่ตนสามารถจ่ายได้ตามฐานะทางการเงินกับกำลังซื้อที่แท้จริงของประชาชน (affordable housing) แล้วการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงถาวรเป็นหลักแหล่งถูกต้องตามกฎหมายนั้น ยังส่งผลต่อการเข้าถึงแหล่งงานอาชีพการงานที่มีรายได้มากขึ้น ทำให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อีกทั้งความต้องการที่อยู่อาศัยยังเป็นการช่วยกระตุ้นให้เกิดการออมเงินหรือรายได้ และ การลงทุนเพื่อให้เกิดเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสินทรัพย์ที่เป็นฐานรากสำคัญของครอบครัว ดังนั้น การนำรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้กับประเทศไทยยังจะต้องมีการศึกษาถึงสภาพแวดล้อม และปัจจัยพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนคนไทยควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับความต้องการ โดยมีการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 เป็นต้นมา

ประเทศไทยมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจกระแสหลักในภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม เกิดการขยายตัวอย่างไร้ระเบียบ ไร้ทิศทางเกิดการหลงไหลของแรงงานอพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองทำให้เมืองมีความเจริญเติบโตประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วการขยายตัวของประชากรเมืองและการพัฒนาดังกล่าว ที่มีผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ ของการกระจายรายได้ของคนในชุมชนได้ และปัญหาความยากจนที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องบริการขั้นพื้นฐาน ความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมในการเข้าถึงโอกาสด้านต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของประเทศ จนเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย รวมทั้งปัญหาในด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัย 4 ขั้นพื้นฐาน เป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อความมั่นคง และการพัฒนาของประเทศชาติ และเป็นปัญหาหลักของการอยู่อาศัย คือ ความไม่เพียงพอ และการขาดแคลนรวมถึง ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย และปัญหาของที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน ขาดความมั่นคงในที่ดินหรือการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในการอยู่

อาศัยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด (สลัม) ในเมืองต่างๆ โดยเฉพาะ กรุงเทพมหานคร เมื่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยิ่งสูงขึ้น ความต้องการที่อยู่อาศัยก็ยิ่งมากขึ้นตาม ราคาของที่อยู่อาศัยปรับตัวสูงก็ยิ่งขึ้นไปด้วยนอกจากนี้การมีรายได้ที่ไม่เพียงพอทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย จึงเกิดเป็นปัญหาทางสังคม รวมถึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ในประเทศชาติอย่างชัดเจนในช่วง พ.ศ. 2511-2517 ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้เริ่มทำโครงการจัดสรรที่ดินพร้อมปลูกสร้างบ้านสำเร็จรูปในรูปแบบของบ้านเดี่ยวใน หมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้ซื้อสามารถเข้าอยู่ได้ทันที โดยไม่ต้องผ่อนที่ดินก่อนแล้วมาปลูกบ้านเองในภายหลังการขายบ้านพร้อมที่ดินจึงนับเป็นกลยุทธ์รูปแบบใหม่ทางการตลาดในยุคนั้นที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้ซื้อตัดสินใจซื้อได้เร็วขึ้นประกอบกับภาวะเศรษฐกิจในช่วงนี้มีการขยายตัวสูง สถาบันการเงินต่างก็มีสภาพคล่องจึงสามารถขยายการให้สินเชื่อให้กับผู้ประกอบการจัดสรรเพิ่มขึ้น

ในยุคนี้พบว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อโครงการให้กับโครงการบ้านจัดสรรรวมทั้งผู้ซื้อบ้านมากขึ้น แต่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจบ้านจัดสรรทำให้ผู้ซื้อบ้านถูกเอาเปรียบจากผู้จัดสรรหรือผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ที่ต้องการบ้านที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองอย่างแท้จริงที่ ผู้มีรายได้น้อยถึงผู้รายได้ปานกลาง ไม่สามารถซื้อบ้านที่อยู่อาศัยได้ สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมธุรกิจจัดสรรที่ดินบัญญัติไว้ และในช่วงปลายปี พ.ศ. 2515 รัฐจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดิน

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจในสังกัดกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 โดยดำเนินธุรกิจตามพระราชบัญญัติ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้องซึ่งออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์สำคัญในการจัดตั้ง “เพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชน ได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ” ในการบริหารงาน ธนาคารได้รับทุนประเดิมจากกระทรวงการคลังเป็นเงิน 20 ล้านบาท โดยเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2496 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานประกอบพิธีเปิดธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงได้ถือฤกษ์วันนี้เป็นวันเริ่มดำเนินการธนาคารอาคารสงเคราะห์

รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ในฐานะสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในการให้บริการด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมากที่สุดของประเทศ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความมั่นคงและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีด้วยการเริ่มต้นจากการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองที่เหมาะสมและไม่สร้างภาระที่มากเกินไปจนขีดความสามารถในการหารายได้ของประชาชน สร้างโอกาสมีบ้านเป็นของตนเองให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย จึงได้ร่วมขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวด้วยการให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่ผู้ได้รับสิทธิ์เช่าซื้อบ้านในโครงการบ้านประชารัฐ

โดยทางธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติได้ทำข้อตกลงร่วมมือกันเพื่อสนองนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการ

เคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานผู้สร้างที่อยู่อาศัยตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ รวมถึงจัดหาพื้นที่ทำโครงการบ้านเอื้ออาทรและทำการเช่าซื้อที่ดินกับธนาคารของรัฐ โดยมีธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหลักในการเป็นธนาคารเฉพาะกิจเพื่อการให้สินเชื่อแก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยและผู้ประกอบการในการพัฒนาโครงการอย่างจริงจัง ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและบรรเทาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้ประชาชนได้มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

วัตถุประสงค์ในการทำวิจัย

1. เพื่อศึกษาธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติเป็นโครงการบ้านประชารัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติเป็นโครงการบ้านประชารัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาธนาคารอาคารสงเคราะห์ กับการปฏิบัติตามนโยบายโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านประชารัฐ มีขอบเขตของการศึกษาเฉพาะเนื้อหาที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์สำนักงานใหญ่ (สำนักพระราม 9) กับการปฏิบัติตามนโยบายโครงการบ้านประชารัฐ เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพราะเป็นเขตพื้นที่เมืองที่มีความต้องการและปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นมาก เนื่องจากประชากรหนาแน่นสูงความต้องการที่อยู่อาศัยและการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว สำหรับการศึกษารายละเอียดจะมุ่งวิเคราะห์ถึงลักษณะปัญหาการนำนโยบายเพื่อการพัฒนาและแก้ไขข้อบกพร่องการให้บริการสินเชื่อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามนโยบายโครงการบ้านประชารัฐ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้แทนชุมชนและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน ที่ได้ทำการเลือกเป็นกรณีศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยคาดว่าข้อมูลที่ได้รับจากงานวิจัยครั้งนี้จะมุ่งเน้นประโยชน์ในเชิงวิชาการต่อการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญ จึงได้สรุปรูปแบบแนวทางที่จะเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องที่มุ่งพัฒนาการนำนโยบายรัฐบาล ไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจในนโยบายที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์รับมาปฏิบัติ
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายโครงการบ้านประชารัฐ
3. เพื่อจะได้ทราบถึงปัจจัยความสำเร็จของการรับนโยบายมาปฏิบัติ และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนา นโยบายให้กับผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนแล้วออกนโยบายให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย โดยมีขอบเขตและความหมายเฉพาะไว้ดังนี้

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในงานวิจัยนี้ หมายถึง โครงการบ้านประชารัฐ

โครงการบ้านประชารัฐ หมายถึง โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัด ที่ต้องการวงเงินกู้เพื่อซื้อหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 700,001 บาท ถึง 1,500,000 บาท (ณ ปี 2559) ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.)

ธนาคาร หมายถึง นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542)

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ชอส.) เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สังกัดกระทรวงการคลังให้บริการทั้งผลิตภัณฑ์เงินฝากและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่สภาพ โดยการให้สินเชื่อเพื่อเช่าซื้อบ้านพร้อมที่ดิน หรืออาคารแก่ผู้ที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อีกทั้งยังร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆของรัฐ สนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อาทิเช่น โครงการบ้านประชารัฐกับโครงการบ้านล้านหลังสำหรับผู้มีรายได้น้อย

สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลทั่วไปเพื่อจัดหาอสังหาริมทรัพย์มา ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย แยกเป็นการจัดหาที่ดิน บ้าน หรือที่ดินพร้อมบ้านที่อยู่อาศัย ห้องชุดใน อาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยและแฟลต และอาคารพาณิชย์และตึกแถวเพื่ออยู่อาศัย

การบริหารจัดการด้านสินเชื่อ หมายถึง วิธีการดำเนินงาน การรวบรวมข้อมูลขององค์กรจากหน่วยงานต่างๆภายใน ได้แก่ ด้านการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร เงื่อนไขของสินเชื่อ หมายถึง เงื่อนไขการยื่นกู้ รวมไปถึงเอกสารประกอบการยื่นกู้

วงเงินกู้ หมายถึง ยอดเงินที่ได้รับหลังจากการยื่นกู้ได้รับผลตอบแทนเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวนเงินสินเชื่อที่ผู้บริโภคได้รับอนุมัติจากธนาคาร เปรียบเทียบเป็นสัดส่วนกับราคาประเมินของหลักประกันที่นำมาใช้ในการขอสนับสนุนสินเชื่อ

คนทำงาน หมายถึง บุคคลที่ทำงานราชการ, รัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชน โดยได้รับ ค่าตอบแทนเป็นรายเดือน รายวัน และเป็นสัญญาจ้างพิเศษ โดยมีได้หมายรวมถึง พ่อค้า แม่ค้า, เจ้าของกิจการ และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว

ประเภทที่อยู่อาศัย หมายถึง รูปแบบที่อยู่อาศัยที่ผู้ริโภคใช้พักอาศัย ทั้งที่ถือครองอยู่แล้ว และ/หรือเป็นความต้องการในอนาคต แบ่งออกเป็น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์, ทาวน์โฮม อาคารพาณิชย์ เป็นต้น โดยมีได้หมายรวมถึง โรงงาน โกดัง หอพัก ที่มีการใช้พักอาศัย ร่วมอยู่ด้วย

วัตถุประสงค์ของการถือครองที่อยู่อาศัย หมายถึง เป้าหมายที่ผู้บริโภครต้องการถือ ครองที่อยู่อาศัย ทั้งที่ถือครองอยู่แล้ว และ/หรือเป็นความต้องการในอนาคต โดยแบ่งออกเป็น ถือ ครองเพื่ออยู่อาศัยเท่านั้น เพื่อให้เช่า เพื่อเก็งกำไร เพื่ออยู่อาศัยและทำการค้า

วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อ หมายถึง เป้าหมายที่ผู้บริโภครต้องการให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สนับสนุนสินเชื่อ ทั้งที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สนับสนุนอยู่แล้ว และ/หรือต้องการให้สนับสนุนในอนาคต โดย แบ่งออกเป็น ขอสนับสนุนเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อรีไฟแนนซ์จากธนาคารอื่น เพื่อรีไฟแนนซ์ พร้อมสินเชื่อเอนกประสงค์ เพื่อสินเชื่อเอนกประสงค์

อัตราดอกเบี้ย หมายถึง ผลตอบแทนหรือจำนวนเงินที่ผู้บริโภครต้องจ่ายชำระให้แก่ ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ โดยสัญญาว่าจะชำระคืนเต็มมูลค่าในวันที่ครบกำหนดในอนาคตตามที่ตกลงกันได้

ระยะเวลาการผ่อนชำระ หมายถึง ระยะเวลาที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์อนุมัติให้สามารถผ่อน ชำระ เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืนแก่ธนาคาร

การบริการที่ดีของพนักงาน หมายถึง การบริการที่ผู้บริโภครได้รับจากพนักงานธนาคาร ทั้งการ อำนวยความสะดวกและการให้คำแนะนำรายละเอียดเกี่ยวกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยได้อย่าง ถูกต้องครบถ้วน และหมายรวมถึง กริยามารยาทที่แสดงออกของพนักงาน

ความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อกับธนาคาร หมายถึง การที่ผู้บริโภครสามารถเข้าถึง บริการของ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้สะดวก รวดเร็ว เช่น การที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีสาขาจำนวนมาก การ ให้บริการ Call Center ตลอด 24 ชั่วโมง การให้บริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การให้บริการผ่าน โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

สื่อประชาสัมพันธ์ หมายถึง การที่ผู้บริโภครได้รับรู้ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข้อมูล ข่าวสาร การจูงใจของธนาคารอาคารสงเคราะห์ผ่านสื่อทุกรูปแบบ

ผู้มีรายได้น้อย หมายถึง ครอบครัวที่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยน้อยกว่า 100,000 บาท/ปี คำนวณรายได้ ทั้งหมดในรอบปีของทุกคนในครัวเรือนมารวมกันแล้วหารด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดในครัวเรือน

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ กับการปฏิบัติตามนโยบายบ้านประชารัฐโดยได้ศึกษาค้นคว้าวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึง ได้นำเสนอ วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

- แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายรัฐ
- แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ตัวแบบวิเคราะห์ความสำเร็จและล้มเหลว
 - การศึกษาที่เกี่ยวข้องต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของธนาคารอาคารสงเคราะห์

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีขั้นตอนในการศึกษา ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) เป็นวิธีการศึกษาเอกสารประกอบการบรรยายของโครงการบ้านประชารัฐเอกสารของทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการและหน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น โครงการบ้านประชารัฐเพื่อนำมาศึกษา จึงต้องนำเอกสาร ด้านมติในเชิงอำนาจการตัดสินใจที่ประกาศให้ประชาชนรับทราบ เป็นเอกสารที่เผยแพร่ได้โดยทั่วไป

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้หรือมีข้อมูลในเรื่องที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาดีที่สุด หรือมีความเกี่ยวข้องมากที่สุดจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านสินเชื่อ จำนวน 8 คน

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาวิจัย การนำนโยบายรัฐมาปฏิบัติเป็นโครงการเพื่อให้เป็นรูปธรรมของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่องโครงการบ้านประชารัฐ ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถนำผลการบริหารประเทศนำไปสู่เป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาประเทศ ความสำเร็จจากการนำนโยบายไปบริหารกิจการบ้านเมืองจำเป็นต้องเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงรัฐจึงกำหนดนโยบาย สร้างกรอบการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงได้ จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของโครงการบ้านประชารัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ เป็นนโยบายที่ดีการกำหนดนโยบายของรัฐจะสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองได้ ต้องอาศัยกลไกของรัฐที่ถูกต้อง ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายที่ดีเห็นด้วยกับรัฐว่าตัวนโยบายที่ดี ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้มีมาตรฐานของงานกำหนดไว้ด้วย ต้องศึกษาสภาพปัญหาที่แท้จริง สร้างกรอบให้ตรงตามเป้าหมาย ต้องสร้างความเข้าใจได้โดยง่าย มีองค์กรรองรับนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน ปัจจัยด้านการนำไปปฏิบัติ เห็นด้วยกับรัฐบาลที่กำหนดองค์กรที่ถูกต้องในการปล่อยสินเชื่อ สามารถสนองตอบนโยบายของรัฐนำไปปฏิบัติอย่างสอดคล้องประสานความร่วมมือ สร้างกิจการที่ง่ายในการปฏิบัติ การเลือกองค์กรที่ถูกต้องจึงสำคัญอย่างมาก ในกำหนดกรอบการทำงานที่ชัดเจน สร้างวัตถุประสงค์ที่ตรงตามเป้าหมาย เลือกเครื่องมือของรัฐหรือองค์กรที่นำไปปฏิบัติ สร้างเงื่อนไขที่ง่าย

ต่อการปฏิบัติ การปฏิบัติต้องเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์และกำหนดมาตรฐานในเป็นไปตามระเบียบ ให้ทุกคนทำงานได้ง่าย ปัจจัยด้านการกำหนดโครงการ เห็นด้วยว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องทำความเข้าใจกับนโยบายของรัฐ นำกฎระเบียบของรัฐมาสร้างเป็นมาตรฐานให้สามารถบริหารจัดการในการทำงานได้ง่าย ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น โครงบ้านประชารัฐ การเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือกำหนดเงื่อนไขลดช่องว่างทางสังคมเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิอันเป็นประโยชน์กับประชาชน ได้อย่างง่าย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาค้างนี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงโครงการจัดสรรเงินช่วยเหลือ ผ่านการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยว่า โครงการนี้มีลักษณะที่แตกต่างจากที่ผ่านมาอย่างไร เนื่องจาก ประชาชนส่วนหนึ่งยังรับรู้ว่าการช่วยเหลือที่ผ่านมาในอดีตนั้น เงินจากรัฐมักถูกจัดสรรตาม “ดุลยพินิจ” ของผู้มีอำนาจในชุมชน และขั้นตอนการจ่ายเงินของภาครัฐมีความซับซ้อน อาจล่าช้าในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเปิดช่องให้มีการคอร์รัปชันได้ง่าย จนทำให้เม็ดเงินไปถึงคนยากจนไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และคนจนตัวจริงเข้าไม่ถึงแหล่งเงินช่วยเหลือที่รัฐจัดสรร

2. ควรมีกระบวนการที่ชัดเจนในการตรวจสอบว่าเงินช่วยเหลือได้เข้าถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่แท้จริง โดยต้องบูรณาการฐานข้อมูลของภาครัฐและเอกชนบางส่วนเข้าด้วยกัน เพื่อตรวจสอบให้ได้ว่าผู้มาลงทะเบียนเป็นผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการให้ช่วยเหลือจริง เพื่อสร้างความมั่นใจและเชื่อถือกับประชาชนที่มีต่อโครงการนี้

3. ควรกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ ผู้ที่ขาดความสามารถในการหารายได้ เช่น คนสูงวัย ผู้พิการ ฯลฯ และกลุ่มคนจนแต่ยังมีความสามารถหารายได้ โดยคนกลุ่มแรกรัฐบาลควรช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่าตามความจำเป็นในการดำรงชีพ ส่วนกลุ่มที่ยังสามารถทำงานได้ ควรให้เงินอุดหนุนแบบอัตราก้าวหน้า เพื่อจูงใจให้คนจนพยายามทำงานมากขึ้น เพื่อที่จะได้รับเงินอุดหนุนในอัตราที่สูงขึ้นได้

4. ควรมีมาตรการส่งเสริมอาชีพให้แก่คนยากจนควบคู่ไปกับการให้การอุดหนุนเงินโดยตรง เพราะการให้เงินเป็นเพียงการช่วยเหลือระยะสั้น รัฐบาลต้องมีมาตรการระยะยาว เพื่อส่งเสริมให้คนยากจนมีผลิตภาพเพิ่มขึ้น และไม่จนเรื้อรัง จนเป็นกลุ่มที่ต้องรอรับการช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา

บรรณานุกรม

กองบรรณาธิการ. (2557). *สถานการณ์ที่ดินที่อยู่อาศัยในปี 2557 และทิศทางปี 2558*. วารสารธนาคาร
อาคารสงเคราะห์, 20(78), 8-12.

- กล้า ทองขาว. (2534). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. การเคหะแห่งชาติ. 2548. โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 1-3 ปี 2546-2547. กรุงเทพมหานคร.*
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2550). *การวิเคราะห์สถิติ: สถิติสำหรับการบริหารและวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 10).* กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, ภาควิชาสถิติ.
- กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล. (2552). *ระบบการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศต่าง ๆ.* กรุงเทพมหานคร
- โกศล เจษฎาวารกุล. (2535). *แนวทางการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.*
- ขรรค์ ประจวบเหมาะ. (2550). *นโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 13(49), 24.*
- ชาย โปสิตา. (2549). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: การนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร. ดุษฎีนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.*
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2550). *ระบบการเงินที่อยู่อาศัยนานาชาติ. วารสาร ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 8(30), 90-115.*
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2552). *ข้อเสนอนโยบายสินเชื่อที่อยู่อาศัยของไทย. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 11(30), 32-40.*
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2525-2550). *รายงานประจำปี. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.*
- _____. (2545). *ทิศทางใหม่ระบบสินเชื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 8,18 (กรกฎาคม - กันยายน): 11-31.*
- _____. (2547). *นโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย: พัฒนาการและแนวโน้ม. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 9, 25 (เมษายน-มิถุนายน): 19-25.*
- _____. (2547). *ผลการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ปี 2544. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 9, 25 (ตุลาคม - ธันวาคม): 21-24.*
- อุทัย เลหาวิเชียร. (2520). *รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่: ภูมิหลัง แนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.*
- อรพินธ์ แซ่อึ้ง. (2559). *การนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: วิเคราะห์เปรียบเทียบ โครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง*
- อิสระ บุญยัง. (2558). *สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยปี 2557 และแนวโน้มปี 2558. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 21(80), 64-72.*