

# การนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: วิเคราะห์เปรียบเทียบ โครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง

อรพินธ์ แซ่อึ้ง

## บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ (2) เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ และ (3) เพื่อเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ ทั้งโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งวิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์ ประชากรที่ทำการศึกษาคือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้แทนชุมชนและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการเลือกตัวอย่างจากโครงการบ้านเอื้ออาทร คือ พุทธมณฑลสาย 4 และสรองประชา 1 โครงการบ้านมั่นคงคือ ชุมชนร่วมสามัคคี และชุมชนน้อมเกล้า ผลการศึกษาพบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่กำหนดเป้าหมายการก่อสร้างในปริมาณที่สูงในระยะเวลาที่จำกัด โดยขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการที่แท้จริงของผู้อยู่อาศัย ส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านการก่อสร้างที่ต่ำกว่า

เป้าหมาย คุณภาพและมาตรฐานไม่เป็นไปตามที่กำหนด นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติ ยังมีการส่งเสริมให้มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน แต่อย่างไรก็ตามคนในชุมชนไม่สามารถ รวมตัวกันเพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและการสร้างผู้นำที่เข้มแข็งได้ ส่งผลให้การมี คุณภาพชีวิตที่ดีเกิดขึ้นได้ยาก สำหรับโครงการบ้านมั่นคงนั้นมีเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย เป็นโครงการ ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานความต้องการที่แท้จริง (felt need) มีการรวมกลุ่มกันและการมี ส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยมีกลไกด้านการออมทรัพย์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนขบวนการกลุ่ม รวมทั้งการมีผู้นำที่เข้มแข็งที่จะนำพาชุมชนเพื่อการมีที่อยู่อาศัย ที่มั่นคงและการมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า ในการกำหนด นโยบายครั้งต่อไป รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจะได้รู้ถึง ความต้องการที่แท้จริง ส่งเสริมผู้นำในชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และให้ประชาชนร่วมเป็น เจ้าของนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งนโยบายนั้นก็จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จสูง ในส่วนข้อเสนอแนะในเชิงทฤษฎีนั้น จะเห็นได้ว่า การศึกษานโยบาย สาธารณะในเรื่องการมีส่วนร่วม (Public Participation) เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าจะให้เห็นนโยบาย นั้นประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และในการบริหาร ราชการแผ่นดินจะบริหารโดยการสั่งการจากภาครัฐเพื่อให้ประชาชนโดยตรงอย่างเดียว นั้นไม่ได้ ซึ่งองค์ความรู้ดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ที่เน้น Good Governance โดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงจะทำให้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จ

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย  
โครงการบ้านเอื้ออาทร, โครงการบ้านมั่นคง

# The Implementation of The Development of Public Housing Policy For Low Income Group: A Comparative Study of Baan Eau-Arthorn And Baan Mankong Projects

Orapin Saeung

## Abstract

This paper has three main objectives. (1) To study the development of housing policy for low-income population, (2) To study the effects of the policy on residential development for low income families and (3) To compare the effects of policy development for low-income housing projects by using the cases of Baan Eau-Arthorn and Baan Mankong Housing Projects. This research is a qualitative research, employing several research methods, including case study research, documentary research, in-depth interview, focus group discussion and unobtrusive research method. The population of the study are the executive officers and administrators of the National Housing Authority and Community Organizations Development Institute (Public Organization), Community representatives and low-income population who are the residents of Baan Eau-Arthorn and Baan Mankong Housing Projects in Bangkok and surrounding areas. The samples include Phuttamonthon 4 and Songprapa 1 for Baan Eau-Arthorn Housing Projects and Ruamsamakki and Nomkao for Baan Mankong Housing Project. The finding shows that Baan Eau-Arthorn Housing project has clear aims and objectives for policy development but

the target for construction is set at high doses for a limited time. The lack of feasibility study for project development and a lack of appropriate assessment of the actual needs of the residents also cause the construction to be below the target, lower in quality and below the construction standards. In Baan Eau-Arthorn Housing Project, National Housing Authority is also supporting community development activities. However, an inability to create a strong public participation in the project and a lack of strong community leaders have made it very difficult for the project to be able to improve the quality of life of the residents. On the other hand, Baan Mankong housing project tends to have clear aims and objectives in building security in housing for the residents. The project is based on the felt need of the community with strong emphasis on the integration and participation of people in the community. The community savings groups have also been used as important tools to drive community movement and activities. Together with stronger leader, all of these have made it possible for the project to increase security and improve the quality of life of the residents.

It is therefore suggested that, for a successful policy implementation in the future, the government should support public participation in order to really understand the real needs of the population, and also support the roles of community leader. In this way, the policy will have more chance of success. Community and local leader participation are key factors in increasing security in housing and community development. For the theoretical contribution, it is suggested, from this study, that public participation is a key factor in studying public policy. Successful public policy requires active participation from civil society. Successful public

administration cannot be achieved by top-down management. This idea is consistent with new public management theory with an emphasis on Good Governance and the participation of the public, private and civil society sectors. With adequate public participation, better policy implementation can be achieved.

**Keywords:** Policy Implementation, The Development of Public Housing for Low Income Group, Baan Eau-Arthorn, Baan Mankong Projects

## 1. บทนำ

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มุ่งเน้นเศรษฐกิจกระแสหลักในภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ทำให้ประเทศเกิดการขยายตัวอย่างไร้ระเบียบ ไร้ทิศทาง เกิดการล้นไหลของแรงงานอพยพย้ายถิ่นฐาน จากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้เมืองมีความเจริญเติบโต และมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจากการขยายตัวของประชากรเมืองและการพัฒนาดังกล่าว มีผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความยากจนที่รุนแรงมากขึ้น รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องบริการพื้นฐาน ความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมในการเข้าถึงโอกาสด้านต่าง ๆ และการเข้าถึงทรัพยากรของประเทศ จนเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย รวมทั้งปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ ซึ่งปัญหาหลักของการอยู่อาศัย คือ การขาดแคลนหรือความไม่เพียงพอต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ปัญหาของที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน และความไม่มั่นคงในที่ดินหรือการไม่มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุกกระจายไปในเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และเมืองในภูมิภาคทั่วประเทศ (โกศล เจริญวารางกุล, 2535, หน้า 19) เมื่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยิ่งสูงขึ้น ความต้องการที่อยู่อาศัยก็ยิ่งมากขึ้น ราคาของที่อยู่อาศัยปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้การมีรายได้ที่ไม่เพียงพอทำให้ขาดโอกาสในการมีที่อยู่อาศัย จึงทำเป็นปัญหาทางสังคม รวมถึงส่งผล กระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในประเทศนั้น ๆ อย่างชัดเจน

ในช่วงปี พ.ศ. 2511-2517 ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้เริ่มทำโครงการจัดสรรที่ดินพร้อมปลูกสร้างบ้านสำเร็จรูปในรูปแบบของบ้านเดี่ยวใน “หมู่บ้านจัดสรร” ซึ่งผู้ซื้อสามารถเข้าอยู่ได้ทันทีที่บ้านสร้างเสร็จ โดยไม่ต้องผ่อนที่ดินก่อนแล้วมาปลูกบ้านเองทีหลัง การขายบ้านพร้อมที่ดินจึงนับเป็นกลยุทธ์ใหม่ทางการตลาดในยุคนั้นที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้ซื้อตัดสินใจซื้อเร็วขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจในช่วงนี้มีการขยาย

ตัวสูง สถาบันการเงินต่างก็มีสภาพคล่องจึงสามารถขยายการให้สินเชื่อให้กับผู้ประกอบการจัดสรรเพิ่มขึ้น ในยุคนี้จึงนับว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อให้กับโครงการบ้านจัดสรรรวมทั้งผู้ซื้อบ้านมากขึ้น แต่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจบ้านจัดสรร ทำให้ผู้ซื้อบ้านบางส่วนถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริงที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้ ตลาดที่อยู่อาศัยไม่สะท้อนอุปสงค์ที่แท้จริง เกิดอุปทานส่วนเกินในตลาดที่อยู่อาศัยจำนวนมาก สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมธุรกิจจัดสรรที่ดินบัญญัติไว้ (อคิน รพีพัฒน์, 2544, หน้า 54-91) ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2515 รัฐจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พว.286) เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดิน นอกจากนี้รัฐบาลได้ส่งเสริมการผลิตที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาขาดแคลนอุปทานที่อยู่อาศัยโดยการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 (พว.316) ให้การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่หลักในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนทั่วไปที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง พร้อมกันนี้ก็ได้โอนบทบาทในการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้กับการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์หันมามีบทบาทหลักในการเป็นธนาคารเฉพาะกิจเพื่อการให้สินเชื่อแก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยและแก่ผู้ประกอบการในการพัฒนาโครงการอย่างจริงจัง ซึ่งบทบาทการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพียงประการเดียวดังกล่าว มีส่วนช่วยผู้ประกอบการในการจัดทำโครงการและช่วยเพิ่มความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยของประชาชนได้มากขึ้น ตามลำดับ ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและบรรเทาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้ประชาชนได้มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับผู้มีรายได้น้อย มีการเกิดชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุก อาคารเช่าต่ำกว่ามาตรฐาน การขาดแคลนระบบสาธารณสุขโภชนาการและสาธารณสุขการ เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมและการอยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งปัญหา

เหล่านี้เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย ในขณะที่เดียวกันทำให้รัฐบาลที่บริหารประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 ได้มีนโยบายให้ขจัดปัญหาความยากจน ซึ่งจากการลงทะเบียนของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน ทำให้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญของปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา โดยรัฐบาลออกนโยบายบ้าน 1,000,000 หน่วยขึ้น เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้คนมีโอกาสได้เช่าซื้อที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้ มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย รวมทั้งได้รับการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพชีวิต โดยมุ่งเน้นให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนของตนเองอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงส่งมอบนโยบายให้หน่วยงานหลัก 2 หน่วยงานที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย คือ การเคหะแห่งชาติ ดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง

รัฐบาลได้มีนโยบายให้การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 601,727 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี โดยประมาณเงินลงทุน 273,209.125 ล้านบาท ซึ่งได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 50,715.926 ล้านบาท และเงินกู้ 222,493.199 ล้านบาท (การเคหะแห่งชาติ, 2548, หน้า 5) ซึ่งภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จและดำเนินการบรรจุผู้อยู่อาศัยเรียบร้อยแล้ว การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการประสานงานกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อบริหารชุมชน โครงการในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการบริหารชุมชน การจัดระเบียบชุมชน การพัฒนาชุมชน รวมถึงการถ่ายทอดประสบการณ์การแก้ปัญหาของการเคหะแห่งชาติและองค์กรอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารชุมชนภายหลังจากที่การเคหะแห่งชาติบริหารโครงการในระยะเวลา 5 ปีแรก และเตรียมการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในโครงการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลระบบสาธารณูปโภคของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ



ทั้งนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะดำเนินการสนับสนุนการบริหารชุมชน โดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการบริหารและพัฒนาชุมชนของตนเองและเสริมสร้างจิตสำนึกการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ในส่วนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน รัฐบาลได้มีนโยบายให้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 146 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546 ให้ดำเนินการนำร่อง 10 โครงการ จำนวน 1,525 หน่วย คาดว่าจะสามารถขยายโครงการสู่เมืองต่าง ๆ เพิ่มอีก 174 ชุมชน จำนวน 15,016 หน่วย และมีโครงการจะดำเนินการให้ครบ 200,018 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้สามารถครอบคลุมคนจนที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด กลุ่มผู้อาศัยในพื้นที่จำเป็นต้องบุกรุกที่ดิน ลำน้ำรวมไปถึงผู้ไร้ที่อยู่ คนเร่ร่อนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งกระบวนการทำงานเน้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดโดยแก้ปัญหาทั้งเมือง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การพัฒนาองค์กรและชุมชนด้านอื่น ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ ให้มีการเชื่อมโยงกันภายในชุมชนแออัดเดิม ยึดหลักสำคัญที่องค์กรชุมชนและผู้มีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยอย่างหลากหลายตามลักษณะปัญหา ความต้องการ รวมทั้งความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2548, หน้า 3-4)

การดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล ที่บริหารประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีทั้งโครงการที่ประสบความสำเร็จและโครงการที่มีปัญหา อุปสรรคแตกต่างกันไป เนื่องจากเป็นการดำเนินงานตามนโยบายที่เร่งด่วนที่ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อย ขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงขาดการวิเคราะห์การบริหารโครงการและการบริหารชุมชนภายหลังจากการเข้าอยู่อาศัยของประชาชนถึงมาตรฐานการอยู่อาศัยและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

จากอดีตที่ผ่านมา การวิเคราะห์นโยบายของหน่วยงานภาครัฐ มุ่งเน้นเพียงกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการประเมินผลของนโยบายเป็นส่วนสำคัญ ทำให้มองข้ามความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทุกสาขาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้เห็นนโยบายสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 2) ดังนั้น หากจะทราบว่านโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยประสบความสำเร็จหรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรนั้น นโยบายดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติระหว่างโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง ว่ามีผลสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคอย่างไร จึงมีความจำเป็นที่ควรจะมีการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะปัญหาการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ การตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายถึงความเพียงพอ มาตรฐาน และคุณภาพตามที่ได้กำหนดเอาไว้ รวมถึงความสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคของโครงการในด้านที่อยู่อาศัยถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยและการมีคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ทั้ง 2 โครงการ เพื่อให้ได้ภาพรวมของการดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็ง สามารถนำไปบริหารงานตามภารกิจหลักของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ ประการที่สอง

2.2 เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ และประการที่สาม

2.3 เพื่อเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติทั้งโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพราะเป็นเขตพื้นที่เมืองที่มีความต้องการและปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นมาก เนื่องจากประชากรหนาแน่นสูงและการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว สำหรับการศึกษาในรายละเอียดจะมุ่งวิเคราะห์ถึงลักษณะปัญหาการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติและผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ การศึกษานี้สามารถศึกษาเรื่องดังกล่าวได้จากจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้แทนชุมชนและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ได้ทำการเลือกเป็นกรณีศึกษา

### 4. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ โดยได้ศึกษา ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (1) แนวคิด ทฤษฎี และการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปที่การศึกษากระบวนการของการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation Process) และการศึกษาถึงผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) เสียเป็นส่วนใหญ่ การนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ “missing link” เท่าที่ควร (Hargrove, 1975) ซึ่งเป็นผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failure) (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 2) (2) แนวคิดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและ

ความล้มเหลวแล้ว จะต้องมีการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย และ (3) แนวคิดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั้งในและต่างประเทศ โดยทำการทบทวนประสบการณ์จากนโยบายที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั้งในและต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีการพัฒนาการของนโยบายด้านที่อยู่อาศัยที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศไทย

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยที่มุ่งทำความเข้าใจระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) ที่จะนำไปใช้ในการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบที่ได้มีการกำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้เลือกวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) เป็นแนวทางหลักที่สำคัญ การเก็บข้อมูลใช้การวิจัยเอกสาร (Document Research) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการสังเกตการณ์ (Unobtrusive Method) โดยสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) โดยประชากรที่ทำการศึกษาคือเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ทั้งในโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง จะทำการศึกษาในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และการเลือกตัวอย่างจากโครงการบ้านเอื้ออาทรมา 2 โครงการคือ พุทธมณฑลสาย 4 และสรองประชา 1 โครงการบ้านมั่นคงมา 2 โครงการ คือ ชุมชนร่วมสามัคคี และชุมชนน้อมเกล้า

## 6. ผลการศึกษา

การศึกษาคือเรื่อง การนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง พบว่า

โครงการบ้านเอื้ออาทร ความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ คือ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(2) บุคลากรมีความรู้ความสามารถในด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย (3) มีการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชุมชน (4) ได้รับการสนับสนุนหรือประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานีตำรวจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น สำหรับปัญหาของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ คือ (1) ความเป็นไปได้ในการผลิตที่อยู่อาศัยในปริมาณที่สูงเกินความสามารถและความเป็นไปได้ในการบริหารชุมชนที่ไม่ได้เกิดจากกระบวนการทางสังคมที่แท้จริง (2) จำนวนบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่มีไม่เพียงพอ (3) ขาดความถูกต้องของข้อมูลและความสามารถในการถ่ายทอดข้อมูลจากรัฐถึงชุมชนและผู้อยู่อาศัย และ (4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติพบว่า (1) ไม่บรรลุผลผลิต (outputs) แม้ว่าจะสามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมายและเวลาที่กำหนด และสามารถจัดตั้งสหกรณ์บริการชุมชนได้ตามที่กำหนดไว้ แต่ที่อยู่อาศัยยังขาดคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด อันเนื่องจากการนำระบบก่อสร้างกึ่งสำเร็จรูปมาใช้ เกิดปัญหาจากรอยต่อจำนวนมาก ทำให้เกิดการรั่วซึมเข้าในตัวอาคารกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยอย่างมาก (2) บรรลุผลลัพธ์ (outcomes) คือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้ต่อครัวเรือนที่อยู่ในเงื่อนไขที่การเคหะแห่งชาติกำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ได้มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และ (3) ไม่บรรลุผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) แม้คุณภาพชีวิตในเชิงกายภาพดีขึ้น คือ ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนดีขึ้นมีสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น สิ่งแวดล้อมภายในชุมชนมีพื้นที่สีเขียว มีพื้นที่เพื่อสันทนาการต่าง ๆ ให้ใช้บริการ มีระบบบำบัด มีระบบสาธารณสุขปกคลุมเข้ามาให้บริการอย่างทั่วถึง แต่คุณภาพชีวิตในเชิงสังคมไม่บรรลุผล เนื่องจากกิจกรรมการพัฒนาที่ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนในด้านการจัดตั้งสหกรณ์บริการชุมชนยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเป็นการตั้งสหกรณ์โดยการเคหะแห่งชาติเป็นแกนหลัก ซึ่งไม่ได้เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนจริง ๆ จึงทำให้ไม่เกิดความรู้สึกผูกพันและยอมรับมากนัก เกิดความไม่ไว้วางใจและมั่นใจต่อการบริหารงานของคณะกรรมการสหกรณ์ที่ได้เข้ามาบริหารงานขาดการนำ

หลักการที่ถูกต้องของกระบวนการทางสังคมมาใช้เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน สาเหตุจากคนในชุมชนมีวัฒนธรรมที่ต่างกัน ต่างคนต่างมา ต่างคนต่างอยู่ขาดความมีระเบียบวินัยของผู้อยู่อาศัย ไม่มีแกนนำกลุ่มที่เข้มแข็ง ทำให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ยาก

โครงการบ้านมั่นคง มีความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ คือ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) บุคลากรมีความรู้ความสามารถในด้าน (3) งบประมาณเพียงพอ (4) ได้รับการสนับสนุนหรือประสานความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นในด้านสาธารณูปโภค และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนแห่งชาติ (สอช.) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชี เป็นต้น และ (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับปัญหาของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ คือ (1) ความเป็นไปได้ในการดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยเหตุผลหลักมาจากชาวบ้านไม่มีความรู้ในการดำเนินงาน ขาดเทคโนโลยีในการสร้างบ้าน ปัญหาด้านวัสดุก่อสร้างไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน มีปัญหาด้านการออกแบบบ้านไม่ถูกต้อง กฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานก่อสร้าง ความยุ่งยากในขั้นตอนและระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินที่มีมากของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และ (2) จำนวนบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่มีไม่เพียงพอ

ผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติพบว่า (1) โครงการบ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี บรรลุผลผลิต (outputs) คือ ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยจากการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และมีความเพียงพอต่อความต้องการ มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด สำหรับโครงการบ้านมั่นคงชุมชนน้อมเกล้า ไม่บรรลุผลผลิต (outputs) คือ สร้างไม่เสร็จตามแผนงานและเวลาที่กำหนด (2) โครงการบ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี บรรลุผลลัพธ์ (outcomes) คือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย โดยการเช่าที่ดินกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นระยะเวลา 30 ปี ทำให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น และเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในชุมชนแออัดเดิมทั้งสิ้น

สำหรับโครงการบ้านมั่นคงชุมชนน้อมเกล้า ไม่บรรลุผลลัพธ์ (outcomes) คือ ชุมชนยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (3) โครงการบ้านมั่นคงชุมชนร่วมสามัคคี บรรลุผลลัพธ์สุดท้าย คือ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนดีทั้งในเชิงกายภาพและในเชิงสังคมอย่างเห็นได้ชัดว่า วิถีชีวิตได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น สำหรับโครงการบ้านมั่นคงชุมชนน้อมเกล้า ไม่บรรลุผลลัพธ์สุดท้าย

## 7. อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง พบว่า ประเด็นที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติในเรื่องของความเป็นไปได้ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลไม่ได้ทำการศึกษาปัญหาที่แท้จริงและข้อมูลความเป็นไปได้ของโครงการและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ในการกำหนดจำนวนหน่วยก่อสร้างให้ผลิตที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยโดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการภายใต้โครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินการภายใต้โครงการบ้านมั่นคง จำนวน 300,000 หน่วย ภายในเวลา 5 ปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546-2551 ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่ใช้การกำหนดเชิงปริมาณเป็นตัวตั้ง โดยไม่ได้ศึกษาถึงศักยภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบส่งผลให้การดำเนินงานล้มเหลว ในด้านของผลผลิตโดยรวมของโครงการบ้านเอื้ออาทรทำให้การก่อสร้างเกิดความล่าช้า สร้างไม่ทันตามกำหนดระยะเวลา และส่งผลให้ต้องลดหน่วยการผลิตลงจากเดิม 601,727 หน่วย เหลือ 281,556 หน่วย และการนำระบบก่อสร้างอุตสาหกรรมแบบใหม่มาใช้ทำให้ที่อยู่อาศัยไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ (Sabatier and Mazmanian, 1980, pp. 538-560) เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต้องใช้การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบายว่าจะกำหนดนโยบายขึ้นมาอย่างไร จึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล เช่นเดียวกับ วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 541-543) ได้ศึกษาพบว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ถ้าได้เตรียมการในการกำหนดนโยบายตามหลักการพื้นฐานของทฤษฎีการกำหนดนโยบายโดยทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะทำให้นโยบายบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จโดยประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างแท้จริง

ประเด็นบุคลากร งบประมาณ และวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ พบว่าจากนโยบายที่เน้นเชิงปริมาณที่ต้องการให้มีการก่อสร้างในปริมาณที่มากและเวลาที่จำกัด ทำให้บุคลากรในปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดูแลควบคุมได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้งานออกมาไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับแนวคิดของ Nakamura and Smallwood (1980, pp. 55) ให้เหตุผลว่า ถ้าหน่วยงานมีทรัพยากรที่เพียงพอ จะเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น เงิน เป็นปัจจัยกระตุ้นผู้ปฏิบัติ เวลา ที่กำหนดขึ้นนั้นต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน และทีมงาน จะต้องมีความเพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมายและความสามารถ ดังนั้นในการดำเนินงานตามนโยบายใด ๆ จะต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่ ให้เพียงพอต่อการนำไปใช้ในนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้

ประเด็นการติดต่อสื่อสาร เป็นประเด็นสำคัญที่จะสร้างความเข้าใจให้คนในชุมชนได้รับรู้ความเป็นมาเป็นไปของข่าวสารต่าง ๆ ที่ชัดเจนและสม่ำเสมอ จะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของคนในชุมชน หากข้อมูลข่าวสารไม่ถูกต้อง ชัดเจน จะทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจและส่งผลเสียต่อการพัฒนานคนในชุมชนที่จะให้มีความร่วมมือในการทำกิจกรรมร่วมกัน สอดคล้องกับแนวคิดของ Edwards (1980, pp. 148-149) ที่ว่า หากต้องการให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องทราบว่าเขาจะทำอะไร ดังนั้น คำสั่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องถ่ายทอดไปให้ถูกคนและคนนั้นต้องรับคำสั่งด้วยความเข้าใจอย่างแม่นยำและสม่ำเสมอ ซึ่งการติดต่อสื่อสารถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างบรรยากาศของความสำเร็จในการทำงาน ดังนั้นการจัดให้มีเครือข่ายการสื่อสารที่



เหมาะสมจะทำให้กระแสการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและที่มีความสำคัญระหว่างบุคลากรหลักในโครงการสามารถที่จะดำเนินไปได้อย่างถูกจังหวะ ทันเวลา และทันเหตุการณ์

ประเด็นการสนับสนุนหรือประสานความร่วมมือจากรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการไปอย่างโดดเดี่ยวไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ก็ไม่สามารถจะนำพานโยบายที่ได้รับมอบหมายไปสู่ผลสำเร็จได้ ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจะต้องได้รับความร่วมมือหรือสนับสนุนจากทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวนมาก เพื่อที่จะให้งานนั้นบรรลุผลสำเร็จ เช่นเดียวกับ กล้า ทองขาว (2534, หน้า 334-348) ได้ให้ความเห็นสอดคล้อง ในเรื่องของการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น หมายถึง การได้รับความสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานและบุคคลจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และในการศึกษาของ Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 549) ได้ให้ความสนใจไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจโดยพิจารณาจำนวนและทิศทางที่ต่างกัน อาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มองข้ามปัญหาและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ทรัพยากรด้านการเงินและกฎระเบียบของหน่วยงานได้

ประเด็นการมีส่วนร่วม เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยผลักดันให้ชุมชนมีความเข้มแข็งเกิดความร่วมมือร่วมใจ เพื่อช่วยในการพัฒนาในด้านที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืน และเป็นประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับความผูกพันและการยอมรับที่มีผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 550) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านของกฎหมาย และสอดคล้องกับ Laquian, Tewari, and Hanley (2007) ซึ่งให้เห็นถึงการพัฒนาชุมชนเมืองให้เป็นไปอย่างยั่งยืนด้วยโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและการให้บริการชุมชนขั้นพื้นฐาน

ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนจนในเมือง โดยเปิดโอกาสให้คนจนได้แสดงความต้องการของตนเองและเปิดโอกาสให้คนจนมีทางเลือกในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ในชุมชนเมืองมากขึ้น ดังนั้น ควรจะให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

กลไกสำคัญที่จะบ่งชี้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวมากน้อยเพียงไร เพราะสาเหตุอะไร ซึ่งถ้าพบว่าสาเหตุที่แท้จริงของความล้มเหลวคืออะไร การประเมินผลนโยบายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการวิเคราะห์ผลของการนำนโยบายบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคงไปปฏิบัตินั้น มีการวัดความสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ คือ (1) ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการบรรลุผลผลิต (outputs) คือ ที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งผู้มีรายได้น้อยได้ที่อยู่อาศัยตามที่ต้องการ ที่อยู่อาศัยมีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่กำหนด และมีความเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนผู้มีรายได้น้อย (2) ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการบรรลุผลลัพธ์ (outcomes) คือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย และเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในเงื่อนไขการพิจารณาจากระดับรายได้ครัวเรือนที่กำหนดไว้หรือเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในชุมชนแออัด และ (3) ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการบรรลุผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) คือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งด้านกายภาพ คือ มีสภาพแวดล้อมดีขึ้น และด้านสังคม คือ มีชุมชนที่เข้มแข็ง มีโครงการเสริมสร้างอาชีพภายในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับวรเดช จันทรศร (2540, หน้า 3-12) ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติที่ 1 คือ การมองผลโครงการเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องกระทำควบคู่ไปกับการประเมินผลนโยบาย จึงจะเป็นหลักประกันสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการบ้านเอื้ออาทรกับโครงการบ้านมั่นคง ทำให้เกิดเป็นองค์ความรู้ทางทฤษฎีที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ โดยได้ข้อค้นพบเพิ่มเติมว่า โครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จในด้านของคุณภาพชีวิต โดยมีสาเหตุมาจาก (1) ความต้องการที่แท้จริง (felt need) ของคนในชุมชนเอง (2) ความผูกพันที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนอันเกิดจากการอยู่ด้วยกันมายาวนาน ร่วมกันแก้ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในชีวิตที่เหมือนกัน ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของคนในชุมชน เกิดความร่วมมือร่วมใจกันและการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเดียวกัน เพื่อให้ชุมชนได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม (3) ผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ตั้งใจ และเสียสละเพื่อส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง ส่วนโครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ประสบความสำเร็จในด้านของคุณภาพชีวิต โดยมีสาเหตุมาจาก (1) ไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริง (felt need) ของคนในชุมชนเอง ซึ่งเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย (supply driver) (2) ไม่ได้เกิดจากความผูกพันที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนที่อยู่ด้วยกันมาก่อน ในการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน ไม่มีกระบวนการทางสังคมระหว่างสมาชิกมาก่อนล่วงหน้า คือเป็นการเข้าอยู่อาศัยที่ต่างคนต่างมา ต่างคนต่างอยู่ โอกาสที่จะแบ่งปันกิจกรรมร่วมกันมีน้อย ต้องออกไปทำงาน ไม่มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ (3) ยังขาดผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งผู้นำที่เป็นอยู่เกิดจากการขึ้นาของหน่วยงานรัฐที่ต้องการให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน จึงไม่ได้มาจากการยอมรับของคนในชุมชนโดยส่วนใหญ่ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าข้อค้นพบนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Laquian (1983) ที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนว่าต้องเปิดโอกาสให้คนจนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของตนเองให้มากขึ้น

## 8. ข้อเสนอแนะ

### 8.1 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

จากการค้นพบว่า โครงการบ้านมั่นคงสำเร็จเพราะปัจจัยเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริง (felt need) ของคนในชุมชนเอง ความผูกพันที่เป็นความสัมพันธ์

ระหว่างสมาชิกในชุมชนจนเกิดการรวมกลุ่มของคนในชุมชน เกิดความร่วมมือร่วมกันและการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเดียวกัน เพื่อให้ชุมชนได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม และมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีความรู้ความสามารถ ตั้งใจและเสียสละเพื่อส่วนรวมมาอย่างต่อเนื่อง จึงเสนอว่าในการกำหนดนโยบายครั้งต่อไป รัฐบาลควรจะต้องดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจะได้รู้ความต้องการ ส่งเสริมผู้นำในชุมชนให้มีความเข้มแข็งและให้ประชาชนร่วมเป็นเจ้าของนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัย นโยบายนั้นก็จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จสูงขึ้น

### ข้อเสนอแนะในเชิงทฤษฎี

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ข้อค้นพบว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จได้ต้องมาจากการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจต่อการดำเนินนโยบาย ส่วนการที่นโยบายไม่ประสบความสำเร็จหรือมีปัญหาอุปสรรคนั้น เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ขาดประชาสังคม ดังนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะ ในเรื่องของ Public Participation Theory เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าจะให้นโยบายประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดินจะบริหารโดยการสั่งการจากภาครัฐเพื่อส่งมอบให้กับประชาชนโดยตรงอย่างเดียวไม่ได้ ซึ่งองค์ความรู้ดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ซึ่งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่จะเน้นที่ Good Governance ก็คือ การมีส่วนร่วมของ 1. ภาครัฐ 2. ภาคเอกชน และ 3. ภาคประชาสังคม ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของภาคประชาสังคมและให้ เห็นถึงความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ซึ่งเป็น Good Governance คือ ต้องมีทั้ง 3 ภาคส่วนดังกล่าว จึงจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ หากขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไป โดยเฉพาะภาคประชาสังคม นโยบายดังกล่าวก็จะไม่ประสบความสำเร็จหรือมีปัญหาอุปสรรคได้

## 8.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

8.2.1 การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แนวคิดความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของภาครัฐในมิติที่ 1 ที่มองผลโครงการเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) เท่านั้น ในการศึกษารายต่อไปควรจะศึกษาในส่วนของมิติที่ 2 ผลความสำเร็จของโครงการต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการหรือนโยบายอื่น ๆ และมิติที่ 3 ผลรวมของโครงการพัฒนาทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

8.2.2 การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยที่มุ่งทำความเข้าใจวิธีวิทยาการวิจัย (Methodology) โดยผู้วิจัยได้เลือกวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) ที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นแนวทางหลักที่สำคัญ การศึกษารายต่อไปควรจะศึกษาในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ได้รายละเอียดที่ลึกลงไปว่ามีประเด็นใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้รายได้น้อยไปปฏิบัติ

## บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. 2534. *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. การเคหะแห่งชาติ. 2548. โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 1-3 ปี 2546-2547. กรุงเทพมหานคร.*
- การเคหะแห่งชาติ. 2548. *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: โครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 4. กรุงเทพมหานคร.*
- การเคหะแห่งชาติ. 2548. *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 5. กรุงเทพมหานคร.*
- โกศล เจษฎาวารงกุล. 2535. *แนวทางการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน.*
- วรเดช จันทรศร. 2527. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า. ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์.*
- วรเดช จันทรศร. 2540. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี*
- วรเดช จันทรศร. 2548. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อกการพิมพ์.*
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). 2548. *ผลการดำเนินงานโครงการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2546-2547. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการประเมินผลสำเร็จของชุมชนที่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานการอยู่อาศัยในชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ปี 2552, 2553.*

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษา  
องค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย, อคิน รพีพัฒน์. ชุมชนแออัด.  
กรุงเทพมหานคร.

Edwards, George C. III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.:  
Congressional Quarterly Press.

Laquian, A. 1983. *Basic Housing: Policies for Urban Sites, Services and  
Shelter in Developing Countries*. Ottawa: International Development  
Research Centre.

Laquian, A., Tewari, V. and Hanley, L. M. 2007. *The Inclusive City:  
Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia*.  
Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Nagamura, R. T., & Smallwood, F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*.  
New York: St. Martin's Pressman

J. L., & Wildavsky, 1973. A. *Implementation*. How Great Expectations in  
Washington are dashed in Oakland. Berkeley, CA: University of  
California Press.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. 1980. *The Implementation of Public  
Policy: A Framework of Analysis*. Policy Study Journal, pp. 538-560.

