

ทบทวนปีแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2564¹

บุษรา โพวาทอง *

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Bussara.s@chula.ac.th

Received: March 3, 2019

Revised: June 20, 2019

Accepted: June 24, 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยช่วง 60 ปี รวบรวมข้อมูลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนาฯ) ฉบับที่ 1-12 วิเคราะห์ผลโดยการถอดความ หาคำสำคัญ และสรุปความสัมพันธ์ของตัวแปร ผลการศึกษาพบว่า แผนพัฒนาฯ ไม่ได้กำหนดหัวข้อเฉพาะเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่อยู่กระจัดกระจายรวมกับหัวข้อการพัฒนาอื่น สะท้อนว่าไทยมีทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ยังไม่ชัดเจนในระดับนโยบาย อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาที่พบสรุปได้ 9 เรื่อง โดยมี 5 เรื่องที่เสนอให้ดำเนินการมากที่สุด คือ (1) การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน (2) ที่ดินและผังเมือง (3) การเงินที่อยู่อาศัย (4) บทบาทองค์กรและการประสานงาน และ (5) การพัฒนาชุมชน ซึ่งจำนวนกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละแผนพัฒนาฯ สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ผลการศึกษานี้จะสร้างความเข้าใจแนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยในอดีตและเป็นข้อมูลประกอบการการศึกษาเพื่อวางยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยไทยในระยะยาวต่อไป

คำสำคัญ: การพัฒนาที่อยู่อาศัย นโยบายที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทย

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยในรอบ 60 ปี : วาระการพัฒนาที่ระบุในแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564) โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษรา โพวาทอง (กันยายน 2561) ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.

Sixty Years of Housing Development Guidelines in Thailand According to the National Economic and Social Development Plans, B.E. 2504 - 2564¹

Bussara Povatong*

Housing Department, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Bussara.s@chula.ac.th

Abstract

This paper uses a qualitative research method focusing on explaining the characteristics of housing development guidance during over 60 years in Thailand. Data was collected from the National Economic and Social Development Plan, (NESDP) numbers 1-12. Data was analyzed through the methods of coding and re-coding data including diagramming relationship between housing activities and economic indicators. The findings show that there are no specific housing development topics in the any of the NESDP, as they had been combined with other developments topics. The findings indicates the indistinct of housing-development direction is indistinct in Thailand. It is was also found that there are 9 guidelines for housing development. The top 5 guidelines for promoting to implement are: (1) housing provision, (2) land and urban planning, (3) housing finance, (4) roles of housing organizations and cooperation, and (5) community development. Lastly, the number of housing activities purposed in each NESDP had a direct correspondence with the economic situation. The research results contribute to the understanding of the history of housing development in Thailand, providing a future framework for long-term national housing strategies.

Keywords: housing development, housing policy, National Economic and Social Development Plan, Thailand

¹ This article is part of the research “Housing development guidelines during 60 years in Thailand: Agendas of the National Economic and Social Plan the 1st-12th (1961-2021)”. This research was conducted by Assist.Prof. Bussara Povatong, Ph.D., September 2018, and it was funded by the Housing Department, Faculty of Architecture.

* Assistant Professor, Ph.D.

บทนำ

การพัฒนาที่อยู่อาศัย (housing development) เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ หากสังคมใดสามารถจัดการที่อยู่อาศัยได้ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพแล้ว ปัญหาที่อยู่อาศัยย่อมลดลง อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความซับซ้อนมากเพราะมีมิติเรื่องกระบวนการ (process) และผลิตภัณฑ์ (product) (Jorgensen 1977) รวมทั้งที่อยู่อาศัยยังเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นส่วนที่ยากในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในสังคมแม้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะไม่สามารถจัดเตรียมให้พร้อมกับการเติบโตของเมืองได้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เกิดประสิทธิภาพย่อมต้องมียุทธศาสตร์กับการดำเนินการ ดังจะเห็นได้ว่าบางประเทศสามารถจัดการที่อยู่อาศัยได้โดยรวมเรื่องมาตรฐานที่อยู่อาศัยกับสวัสดิการทางสังคมในนโยบายที่อยู่อาศัยชาติ (World Bank 1975) ซึ่งเป็นกรอบสำคัญที่ทำให้ประเทศรับมือกับปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างครอบคลุม

สำหรับประเทศไทยในอดีตยังไม่มีกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติไว้ชัดเจน แม้ว่ารัฐจะมีการจัดการที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2483 จากการศึกษาของ ชิว (Chiu 1985) เรื่องนโยบายที่อยู่อาศัยของไทย 2483-2521 (Thai Housing Policy 1940-1978) พบว่าประเทศไทยยังขาดนโยบายที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม (A Comprehensive Housing Policy) เป็นเพียงนโยบายที่อยู่อาศัยแบบบางส่วน (A Partial Housing Policy) ที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเชิงเดียว ไม่ได้มีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ปัจจัยด้านการเมืองไทย (Thai politics) เป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดนโยบายที่อยู่อาศัยแบบบางส่วน เช่น งบประมาณที่ไม่สม่ำเสมอ กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาไม่สมเหตุสมผล การเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีที่มีบ่อยครั้ง การสนับสนุนด้านการเมืองจากผู้มีอิทธิพล เป็นต้น นอกจากนี้ ในรายงานของประเทศไทยเรื่องการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ยังระบุว่า ประเทศไทย

ไม่มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน แต่มีองค์กรหลักในการดำเนินการ 3 องค์กรคือ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งจากการที่ไม่มีนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติระยะยาวหรือการไม่มีแนวทางการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยที่เป็นหนึ่งเดียวของรัฐบาล ส่งผลให้ปัญหาที่อยู่อาศัยยังคงอยู่ต่อไป (ฉันทนา ชานนท์ 2552) สอดคล้องกับการศึกษาของเยปและแวนเดอร์เลอร์ (Yap and Wandeler 2010) ซึ่งมีข้อเสนอว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีนโยบายที่อยู่อาศัยชาติเพื่อส่งเสริมการดำเนินการเรื่องที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสำหรับทุกคน (adequate housing for all) จากข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทย

ใน พ.ศ. 2501 คณะสำรวจจากธนาคารโลกได้มีการเสนอเรื่อง “การอาคารสงเคราะห์” ไว้ในรายงาน “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) โดยเสนอทั้งปัญหาและแนวทางแก้ไข คณะสำรวจได้ชี้ให้เห็นปัญหาและเสนอแนะด้านอาคารสงเคราะห์ ซึ่งผลการศึกษาด้านต่างๆ นำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกใน พ.ศ. 2504 อย่างไรก็ตาม หัวข้อเรื่องที่อยู่อาศัยก็ไม่ได้ปรากฏเป็นหัวข้อเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเพียงแนวทางการพัฒนาแทรกอยู่ตามหัวข้อต่างๆ ตั้งแต่ฉบับที่ 1- 12 (พ.ศ. 2504-2564) และใช้เป็นแนวทางกำกับการพัฒนาคราวละ 5 ปี

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2559 รัฐบาลโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2559-2568) ซึ่งใช้เป็นกรอบดำเนินการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก ต่อมารัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ทำให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้รับอนุมัติให้มีการขยายผลยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยจาก 10 ปี เป็น 20 ปี (พ.ศ. 2560-2679) หลังจากดำเนินการไปเพียง 1 ปี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาระยะยาวที่มุ่งให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่ว

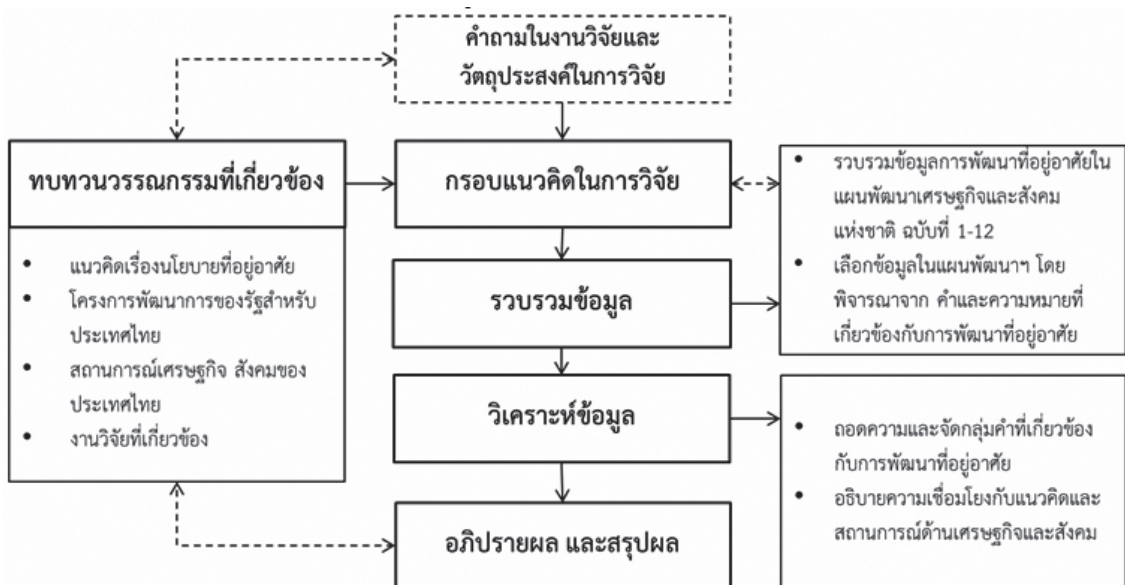
และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนา) โดยเริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นต้นไป

แม้ว่ารัฐจะเริ่มกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี ซึ่งเป็นแผนระยะยาว แต่ทิศทางการดำเนินการในอนาคตจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลในอดีตเป็นฐานพิจารณา โดยเฉพาะการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในแผนพัฒนา ตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 (2504-2564) รวม 60 ปี ประเด็นคำถามสำคัญคือ แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยในอดีตมีการกำหนดไว้อย่างไรและเหตุใดจึงมีการกำหนดในลักษณะดังกล่าว ผลการศึกษาจะสร้างความเข้าใจแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยตั้งแต่อดีตและเป็นบทเรียนในการวางแผนดำเนินงานในยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี ต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ประเด็นคำถามสำคัญคือ ทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยที่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดช่วง 60 ปี ตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564) มีการกำหนดไว้อย่างไร เหตุใดจึงมีการกำหนดในลักษณะดังกล่าว นำมาสู่วัตถุประสงค์ในการวิจัยที่สำคัญคือ การศึกษาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ตลอดช่วง 60 ปี รวมถึงบริบทเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของแผนพัฒนา แต่ละฉบับ

ทั้งนี้ “แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย” ในงานวิจัยนี้หมายถึง ทิศทางการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยรวมถึงมาตรการเป้าหมาย และโครงการที่ให้ดำเนินการ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบการพัฒนาที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่อาศัยรับไปพิจารณาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์



ภาพที่ 1 กรอบการดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ที่เน้นวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทยเฉพาะที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนา) ในการวิจัยจึงใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 โดยมีวิธีการวิจัยดังนี้ (ภาพที่ 1)

1) กรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework) แบ่งเป็น 3 ส่วนคือ 1) แนวคิดที่นำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา 2) สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคม และ 3) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 โดยใช้แนวคิดของ Huyck (1987) เป็นกรอบเบื้องต้นในการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย 6 เรื่องคือ การก่อสร้างที่อยู่อาศัย ที่ดิน สาธารณูปโภค การเงินที่อยู่อาศัย วัสดุก่อสร้าง และอุตสาหกรรมก่อสร้าง ทั้งนี้ จากการศึกษาแผนพัฒนาของไทย มีแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งหมด 9 ด้าน

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการรวบรวมข้อมูลแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ปรากฏในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12

การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ปรากฏในแต่ละแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12										
เรื่อง	แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย	1 SU	2 Hc	3 L	4 Inf	5 Fi	6 If0	7 CI	8 Cd	9 O/R
ข้อ 6. แนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับพัฒนาการด้านมหาดไทย>	ข้อ (3) <u>โครงการจัดสรรที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย</u> และโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ให้ประชาชนได้มีที่ดินเพื่อยู่ออาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ (หน้า 59-60) กรมที่ดินจะดำเนินการจัดสรรที่ดิน 2 วิธี กล่าวคือ (1) จัดสรรที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย เมื่อรวมกันแล้วมีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ แล้วแบ่งให้ประชาชนแต่ละคนจับจอง (2) จัดสรรที่ดินแปลงใหญ่มี เนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป เพื่อแบ่งให้ประชาชนเข้าจับจอง ในบริเวณที่ดินที่ให้จับจองนี้ กรมที่ดินจะตัดถนน เจาะน้ำบาดาล เพื่อให้ผู้จับจองมีน้ำกินน้ำใช้			✓						
นโยบายและแนวทางดำเนินการ (หน้า 144)	ข้อ (2) <u>การพัฒนาชุมชน</u> นโยบาย ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากความเจริญได้มีโอกาสที่จะพัฒนาตนเองขึ้น...มิใช่เฉพาะแต่เพียงเรื่องการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้เท่านั้น แต่จะต้องส่งเสริมการกินดีอยู่ดี ตลอดจนสุขภาพอนามัยดีขึ้น								✓	

หมายเหตุ

1. การดำเนินงานด้านชุมชนแออัด (slum clearance / slum upgrading)
2. การจัดที่อยู่อาศัยให้ประชาชน (housing provision)
3. ที่ดินและการวางและจัดทำผังเมือง (land /land-use /planning)
4. สาธารณูปโภคสาธารณูปการ (infrastructure /utilities)
5. การเงินเพื่อที่อยู่อาศัย (housing finance / housing investment)
6. ข้อมูลที่อยู่อาศัย (Information / data)
7. อุตสาหกรรมก่อสร้าง (construction industry/ building materials)
8. การพัฒนาชุมชน (community development / welfare)
9. ขบวนการองค์กรและข้อกำหนด (organizations / institutions / regulations)

2) การรวบรวมข้อมูล โดยรวบรวมแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 รวมถึงสภาพเศรษฐกิจสังคมในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละแผนพัฒนา และเนื่องจากในแผนพัฒนาไม่ได้มีการกำหนดหัวข้อการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นการเฉพาะ แต่กำหนดในหัวข้ออื่นๆ ผู้วิจัยจึงรวบรวมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยใช้วิธีการถอดความ (coding data) ประเภท open coding (Silverman and Patterson 2015) ซึ่งพิจารณาจาก คำ (words) วลี (phrase) ประโยค (sentence) ที่สะท้อนความหมาย (meaning) ของการพัฒนาที่อยู่อาศัย จากนั้นทำสัญลักษณ์โดยขีดเส้นใต้ข้อมูลที่ได้พิจารณาแล้ว

3) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการทำ open coding มาจัดหมวดหมู่ (categories) และวิเคราะห์ด้วยวิธี focused coding (Silverman and Patterson 2015) ซึ่งพิจารณาความหมายของข้อมูลแต่ละกลุ่มและสังเคราะห์ข้อมูล (synthesizing information) จากนั้นตรวจสอบข้อมูลที่จัดหมวดหมู่ไว้ (re-examine) โดยทบทวนหมวดหมู่ที่จัดไว้และพิจารณาบริบทของข้อมูลในแผนพัฒนา ร่วมด้วย และหากไม่ตรงตามที่จัดหมวดหมู่ไว้ในครั้งแรก จะปรับข้อมูลเพื่อจัดหมวดหมู่ใหม่ที่ถูกต้องต่อไป จากนั้นจึงพิจารณารูปแบบกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแผนพัฒนา รวมถึงความถี่ที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนา แต่ละฉบับ ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาการเกาะกลุ่มของความถี่ของกิจกรรมที่เกิดขึ้นและสรุปเรื่องการแบ่งช่วงเวลาที่เกิดกิจกรรม

4) อธิบายความสัมพันธ์ของแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับลักษณะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา โดยผู้วิจัยเลือกใช้ดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นเครื่องมือในการอธิบายความเชื่อมโยง เนื่องจากเป็นค่าที่แสดงได้ชัดเจนและสามารถสะท้อนประสิทธิภาพการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม รวมถึงเป็นหนึ่งในดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจะนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาโดยเฉพาะประเด็นเรื่อง แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของ

ไทยที่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ตลอดช่วง 60 ปี และปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นตัวขับเคลื่อนเรื่องการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้อภิปรายผลการศึกษา รวมถึงแสดงข้อค้นพบที่สำคัญ ผลการศึกษาจะนำเสนอในรูปแบบการบรรยาย ตารางแผนผังประกอบการอธิบาย

การจัดการที่อยู่อาศัยภายใต้นโยบายภาครัฐในประเทศไทย

ก่อนหน้า พ.ศ. 2483 ประเทศไทยมีลักษณะสังคมเกษตรกรรม ปัญหาสังคมยังมีไม่มากนักแต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน จนกระทั่ง พ.ศ. 2483 ประเทศไทยเข้าสู่สงครามมหาเอเชียบูรพาทำให้ประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาที่อยู่อาศัยในยุคนั้นเริ่มก่อตัวรัฐบาลจึงจัดตั้ง “กองเคหสถานสงเคราะห์” เพื่อเป็นองค์กรด้านที่อยู่อาศัยในการแก้ปัญหา และนับเป็นองค์กรแห่งแรกของประเทศไทยทำหน้าที่ดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยจากรัฐบาล จากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 และการรุกรานเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยของญี่ปุ่น ทำให้การดำเนินการตามนโยบายล่าช้าจนกระทั่งทศวรรษถัดไป (Chiu 1985) เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยต่อเนื่องมาตลอด บริการพื้นฐานต่างๆ ยังมีไม่เพียงพอ สาธารณูปโภคที่สำคัญมีเฉพาะในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่เท่านั้น ความเจริญยังคงรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง เกิดปัญหาทั้งด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพ รวมถึงปัญหาที่อยู่อาศัย (Chiu 1985)

ใน พ.ศ. 2492 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการที่อยู่อาศัยเนื่องจากประชาชนยากจนและไม่มีที่อยู่อาศัยจำนวนมาก รัฐบาลได้แถลงนโยบายการสงเคราะห์ประชาชน ดังนี้ “การสงเคราะห์ประชาชน จะได้ขยายการสร้างอาคารให้เช่า และให้เช่าซื้อมากยิ่งขึ้น จะได้ช่วยหาอาชีพให้ประชาชน จะขยายการช่วยสงเคราะห์คนชรา คนทุพพลภาพ ผู้มีบุตรมาก เด็ก ให้เป็นผลจริงจังต่อไป”(กองจดหมายเหตุแห่งชาติ 2500) การจัดอาคารสงเคราะห์

เพื่อประชาชนได้เริ่มโครงการมาตั้งแต่ครั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงนายกรัฐมนตรีสมัยแรก มีการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2485 แต่เนื่องจากเป็นช่วงเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้งานเกิดการชะงักงัน รวมถึงอายุรัฐบาลสิ้นสุด ต่อมาใน พ.ศ. 2491 รัฐบาลจึงได้เริ่มงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นอีกครั้งตามพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดวิธีการช่วยเหลือด้านอาคารสงเคราะห์ 3 ประการคือ ปลุกอาคารให้เข้า ให้กู้ยืมเงินไปเพื่อปลูกสร้างอาคารเอง และปลูกอาคารให้เข้าซื้อรวมทั้งที่ดิน” (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ 2500)

สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ช่วง พ.ศ. 2491-2499 รัฐบาลมุ่งงานจัดการที่อยู่อาศัยให้ประชาชนที่ยากจนรวมถึงผู้มีรายได้ปานกลางทั้งในพื้นที่เมืองหลวงและต่างจังหวัด มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ด้านที่อยู่อาศัย และเนื่องจากกองเคสสถานสงเคราะห์เพียงหน่วยงานเดียวไม่อาจสร้างและดูแลปัญหาที่อยู่อาศัยให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้ ใน พ.ศ. 2494 จึงได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานอาคารสงเคราะห์” ภายใต้สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นมา และได้ย้ายกองเคสสถานสงเคราะห์มาสังกัด โดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์ทำหน้าที่ศึกษาและ พัฒนานโยบายที่อยู่อาศัยและดำเนินงานก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเช่าอยู่อาศัย (Chiu 1985) ใน พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์แบบเช่าซื้อและการให้เงินกู้เงินเรื่องที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

ต่อมาในปี 2500 กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการอาคารสงเคราะห์ตามแบบอย่างที่ทำกันอยู่ในประเทศที่เจริญแล้ว รวม 3 ประการ คือ 1) สร้างบ้านให้เช่าในอัตราค่าเช่าต่ำ เพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้ยากจน 2) สร้างบ้านพร้อมทั้งจัดสรรที่ดินให้เช่าในราคาถูก เพื่อช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และ 3) สนับสนุนให้บุคคลได้ปลูกบ้านเป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยให้กู้เงินไปสมทบในการก่อสร้าง (ค่าเฉลี่ยกรมประชาสงเคราะห์ 2500) ผลการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ ณ เดือน พฤศจิกายน 2500 มีการสร้าง

อาคารสงเคราะห์ราคาต่ำให้ประชาชนเช่ารวม 2,191 หน่วย ประกอบด้วย ห้องแถวไม้ เรือนแถวไม้ ตึกแถว 2 ชั้น ซึ่งสร้างให้ประชาชนทั่วไปในเขตพระนครเช่ารวมถึงข้าราชการในต่างจังหวัด โดยบริเวณที่มีการก่อสร้างมากที่สุดคือ เขตดินแดง มีการสร้างห้องแถวไม้และเรือนแถวไม้ รวมทั้งสิ้น 1,082 ห้อง (ค่าเฉลี่ยกรมประชาสงเคราะห์ 2500)

ในปี 2501 รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้คณะสำรวจจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) เข้ามาศึกษาเศรษฐกิจและสังคมไทยตามคำร้องขอของรัฐบาล และในรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้ระบุปัญหาเรื่อง “การอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล” สรุปได้ว่า อาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลยังไม่เพียงพอโดยเฉพาะข้าราชการผู้มีรายได้น้อย รวมถึงที่อยู่อาศัยบางแห่งมีราคาสูงเกินที่ประชาชนจะซื้อได้ ทั้งที่เป็นอาคารสงเคราะห์ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ การสร้างอาคารสงเคราะห์ยังสร้างบริเวณชานเมืองและรองรับเพียงคนจำนวนหนึ่ง ไม่มีการปรับปรุงอาคารเดิมก่อให้เกิดที่อยู่อาศัยสกปรก แออัด และทรุดโทรมโดยเฉพาะอาคารกลางตัวเมือง นอกจากนี้ ที่อยู่อาศัยยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะในเมือง อย่างไรก็ตาม ที่อยู่อาศัยในชนบทก็ควรให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2503) ในรายงานดังกล่าว คณะสำรวจเสนอให้เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการอาคารสงเคราะห์โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาบริเวณตัวเมือง เทศบาลควรทำการก่อสร้างเองหรือให้สร้างผ่านสหกรณ์เคสสถานและมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการให้เช่าหรือเช่าซื้ออาคารเหล่านั้น ทั้งนี้จะต้องอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ที่มีความต้องการอาคารที่ปลูกสร้างในราคาต่ำเหล่านี้มากที่สุด โดยรัฐบาลกลางตั้งงบประมาณกับงบประมาณของเทศบาลในการพัฒนาโครงการลักษณะดังกล่าว

จนกระทั่งปี 2504 ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบด้านที่อยู่

อาศัยโดยเฉพาะคือ การเคหะแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งใน พ.ศ. 2516 โดยให้มีการยุบรวมหน่วยงาน เช่น กองเคหะสถาน สงเคราะห์ และโอนย้ายงานที่อยู่อาศัยในส่วนของ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้มาอยู่ภายใต้การเคหะแห่งชาติ โดยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อ ที่อยู่อาศัยเป็นหลัก

แม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตลอด 60 ปี ซึ่งมีการระบุแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ แต่ไม่มีปรากฏชัดเจนของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติ มีเพียงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จัดทำภายใต้หน่วยงานหลัก อาทิ การเคหะแห่งชาติ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น รวมถึงการเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยโดยคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งในปี พ.ศ. 2551 แต่ยังคงขาดกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน ทั้งนี้ ในงานศึกษาเรื่อง องค์กรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) ระบุว่า การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยมีความก้าวหน้าแต่ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมาก ส่งผลให้ปัญหาที่อยู่อาศัยยังปรากฏอยู่มากทั้งในเรื่อง การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย ขณะที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงมีความต้องการของตลาด รวมถึงการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทาง ทั้งนี้ ในรายงานเสนอให้มีการเสนอทางเลือกสำหรับรูปแบบองค์กรเพื่อการจัดการ 5 รูปแบบ ทั้งปรับปรุงองค์กรเดิม จัดตั้งกระทรวงใหม่ที่รับผิดชอบโดยตรงด้านที่อยู่อาศัย จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ การจัดตั้งสำนักงานที่อยู่อาศัยแห่งชาติ และจัดตั้งองค์การพัฒนาเมือง ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่อยู่อาศัยที่ชัดเจนและยังขาดเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมาก

จนกระทั่งปี 2558 รัฐบาลโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดยุทธศาสตร์การ

พัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี และต่อมาปี พ.ศ. 2560 จึงได้ขยายผลจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติที่กำหนดระยะยาวเป็นครั้งแรก รวมถึงมีหน่วยงานในระดับกระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี พ.ศ. 2579 (Housing for All)” ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น การขับเคลื่อนนโยบายที่อยู่อาศัย การสร้างโอกาสการมีที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น
- 2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างระบบการเงินและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การจัดตั้งกองทุนที่อยู่อาศัยแห่งชาติ
- 3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับการบูรณาการด้านบริหารจัดการที่อยู่อาศัย โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและท้องถิ่น การพัฒนากลไกการทำงาน การสร้างความสามารถในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย เป็นต้น
- 4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน โดยมีกลยุทธ์สำคัญ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชน การส่งเสริมให้ประชาชนรักถิ่นที่อยู่ เป็นต้น
- 5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เป้าประสงค์เน้นการจัดการระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ ระบบสาธารณสุข การจัดการที่ดินและผังเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากแนวคิดการจัดการที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. 2483 จนกระทั่งก่อนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี ประเทศไทยยังไม่ได้จัดทำนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติอย่างเป็นทางการเฉพาะ ทั้งนี้

การดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา กิลส์ (Giles 2003) ได้อธิบายว่าในช่วง ค.ศ. 1945-1996 (พ.ศ. 2488-2539) รัฐบาลไทยค่อนข้างตัดสินใจแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยโดยพิจารณาจากบริบทของประเทศ มากกว่าการฟังคำแนะนำจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ซึ่งแนะนำและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยภายใต้แนวคิดประสิทธิผลด้านต้นทุน (cost-effective approach) แม้ปัจจุบันจะมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปีแล้วก็ตาม แต่แนวทางการพัฒนาและจัดการที่อยู่อาศัยของประเทศในอดีตได้มีการระบุไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 รวมระยะเวลา 60 ปี ซึ่งการศึกษาและทำความเข้าใจกับแนวทางเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทำแผนดำเนินการในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี ต่อไป

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนา) ฉบับที่ 1-12 สรุปผลการศึกษาได้ 3 ส่วน คือ (1) การกำหนดหัวข้อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (2) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กำหนดในแผนพัฒนา และ (3) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับบริบทเศรษฐกิจ สังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การกำหนดหัวข้อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12

แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยที่กำหนดในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 มีการกำหนดแผนงานร่วมกับหัวข้ออื่นไม่ได้แยกเป็นหัวข้อเฉพาะและกำหนดภายใต้แผนงานต่างๆ กัน จากการวิเคราะห์โดยสืบค้นและถอดความจากชื่อหัวข้อและวิเคราะห์คำสำคัญพบว่า แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้นำไปกำหนดภายใต้หัวข้อการพัฒนาด้านต่างๆ 8 ด้านคือ (1) เศรษฐกิจและการมีงานทำ (2) สังคม และสวัสดิภาพสังคม (3) ชุมชน (4) สาธารณูปการ (5) การพัฒนาเมือง (6) การบริการพื้นฐาน (7) คุณภาพชีวิตประชาชน และ (8) สิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 2)

แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ถูกกำหนดในหัวข้อเกี่ยวกับ “การพัฒนาเมือง” มีมากที่สุด รองลงมาคือหัวข้อเกี่ยวกับ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” และ “การพัฒนาสังคม และสวัสดิภาพสังคม” ตามลำดับ นอกจากนี้ มีการกำหนดเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้มากในแผนพัฒนาที่ 1- 7 ภายใต้หัวข้อเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างงาน (ช่อง A) และการพัฒนาเมือง (ช่อง E) อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่าเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่อยู่ภายใต้หัวข้อเกี่ยวกับสังคมและสวัสดิภาพสังคม (ช่อง B) ส่วนใหญ่มีการกำหนดในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2540 เหล่านี้สะท้อนให้เห็นมุมมองเรื่องที่อยู่อาศัยปรับเปลี่ยนจากเพียงด้านกายภาพของเมืองและเรื่องเศรษฐกิจไปสู่เรื่องความเป็นสวัสดิภาพอย่างหนึ่งให้กับสังคม อย่างไรก็ตาม การที่หัวข้อการพัฒนาที่อยู่อาศัยกระจายจัดกระจายไปอยู่ภายใต้หัวข้อการพัฒนาเรื่องต่างๆ ทั้ง 8 เรื่อง ย่อมแสดงให้เห็นมิติของการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ต้องพิจารณาทั้งในด้านการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กำหนดในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 โดยใช้คำสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย จากนั้นหาความถี่ของคำสำคัญและจัดกลุ่มคำสำคัญ พบว่า มีแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยกำหนดไว้ 9 เรื่อง (ตารางที่ 3) ดังนี้

- 1) การดำเนินงานด้านชุมชนแออัด กำหนดให้ดำเนินการ 3 เรื่องหลักคือ การขจัดและการป้องกันไม่ให้มีชุมชนแออัดเกิดขึ้น การปรับปรุงชุมชนแออัดให้มีสภาพดีขึ้น และการจัดให้มีกลไกประสานงานการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด
- 2) การจัดที่อยู่อาศัยให้ประชาชน กำหนดให้ดำเนินการ 4 เรื่องหลักคือ การสร้างอาคารสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย การส่งเสริมภาคเอกชนให้สร้างบ้านให้ผู้มีรายได้น้อยปานกลาง/ ผู้มีรายได้สูง การจัดสวัสดิการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการจัดทำนโยบายและแผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ตารางที่ 2 หัวข้อที่แผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-12

แผนพัฒนาฉบับที่	หัวข้อที่แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-12	การวิเคราะห์คำสำคัญในหัวข้อ							
		A	B	C	D	E	F	G	H
1	หัวข้อแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจ	✓		✓	✓				
2	หัวข้อการพัฒนาสังคมและสาธารณูปการ		✓		✓				
3	หัวข้อเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวม / ประชากร กำลังคนและการมีงานทำ	✓				✓		✓	
4	หัวข้อการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2520 – 2521	✓				✓	✓		
5	หัวข้อการพัฒนาเมือง	✓				✓	✓	✓	
6	หัวข้อแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม	✓				✓	✓		
7	หัวข้อการพัฒนาการเงินการคลัง และตลาดทุน / การพัฒนาบริการพื้นฐาน / แนวทางการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่	✓	✓			✓	✓		
8	หัวข้อการเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ	✓				✓			
9	หัวข้อยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม / ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน		✓			✓		✓	
10	หัวข้อยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ / การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล		✓	✓					
11	หัวข้อยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม / ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน/ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน		✓					✓	✓
12	หัวข้อการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ / การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม / การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ		✓			✓		✓	

หมายเหตุ สัญลักษณ์และความหมายในตาราง

A = เศรษฐกิจ การมีงานทำ รายได้

B = สังคมและสวัสดิภาพสังคม

C = ชุมชน

D = สาธารณูปการ

E = การพัฒนาเมือง

F = การบริการพื้นฐาน

G = คุณภาพชีวิตประชาชน

H = สิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3 แนวทางการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและกิจกรรมที่สำคัญในแผนชาติฉบับที่ 1-12

	แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่												จำนวน กิจกรรม
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	การดำเนินงานด้านชุมชนแออัด													
1.1	การจัดตั้งและป้องกันไม่ให้มีชุมชนแออัดเกิดขึ้น	/	-	-	/	-	-	-	-	-	-	-	-	2
1.2	การปรับปรุงชุมชนแออัด	-	-	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	5
1.3	การจัดให้มีกลไกการประสานงานแก้ไขปัญหา	-	-	-	-	-	-	/	/	-	-	/	-	3
2	การจัดที่อยู่อาศัยให้ประชาชน													
2.1	การสร้างอาคารสงเคราะห์	/	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	7
2.2	การส่งเสริมเอกชนให้สร้างที่อยู่อาศัย	-	-	/	/	-	/	-	-	-	-	-	-	3
2.3	การจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย				/	/		/					/	4
2.4	การจัดทำนโยบายและแผนด้านที่อยู่อาศัย								/	/	/	/		4
3	ที่ดินและการวางและจัดทำผังเมือง													
3.1	การกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชน	/	-	/	-	-	-	/	-	-	-	/	/	5
3.2	การสนับสนุนการวางและจัดทำผังเมือง	/	/	/	/	-	/	-	/	-	-	-	-	6
3.3	การพัฒนาเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	/	/	2
4	สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ													
4.1	จัดสาธารณูปโภค/สาธารณูปการให้ทั่วถึงได้มาตรฐาน	/	/	-	-	/	-	-	-	-	-	-	-	3
4.2	สร้างงานโดยลงทุนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	-	-	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	2
4.3	การลงทุนโครงข่ายบริการพื้นฐาน	-	-	-	-	-	/	/	/	-	-	-	-	3
5	การเงินเพื่อที่อยู่อาศัย													
5.1	สนับสนุนลงทุนโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย	-	-	-	/	-	/	/	-	-	-	-	-	3
5.2	แหล่งเงินทุนพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย	-	-	/	-	-	/		-	-	-	-	-	2
5.3	สินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย	-	-	/	-	-		/	-	-	-	-	-	2
5.4	บทบาทสถาบันการเงินด้านที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	-	/	/	-	-	-	-	-	2
5.5	มาตรการด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิต	-	-	-	-	-	-	/	/	-	/	/	-	4
6	ข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย	-	-	/	-	-	-	-	-	-	-	/	-	2
7	การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง	-	-	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	2
8	การพัฒนาชุมชน													
8.1	การสร้างและขยายชุมชน	/	/	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	4
8.2	การพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พึ่งตนเองได้	-	-	-	-	-	/	/	/	/	/	-	/	6
8.3	การจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาชุมชน	-	-	-	-	-	-	-	/	-	-	-	-	1

ตารางที่ 3 แนวทางการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและกิจกรรมที่สำคัญในแผนชาติฉบับที่ 1-12 (ต่อ)

	แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่												จำนวน กิจกรรม
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
9	ส่งเสริมบทบาทองค์กรและข้อกำหนดการพัฒนาที่อยู่อาศัย													
9.1	บทบาทองค์กร/การประสานงานพัฒนาที่อยู่อาศัย													
9.1.1	การจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการพัฒนาที่อยู่อาศัย	/	-	/	-	-	-	/	/	-	-	-	/	5
9.1.2	กำหนดบทบาทหน่วยงานในการพัฒนาที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	-	/	/	-	-	-	-	-	2
9.1.3	การสนับสนุนและประสานงานในการพัฒนาที่อยู่อาศัย	-	-	-	/	-	/	/	-	-	/	/	-	5
9.2	การปรับปรุงข้อกำหนดในการพัฒนาที่อยู่อาศัย													
9.2.1	ปรับปรุง/ออกกฎหมาย/ระเบียบการพัฒนาที่อยู่อาศัย	-	-	/	-	-	/	/	/	-	-	/	-	5
9.2.2	การใช้มาตรการด้านภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	-	/	-	/	-	-	-	-	2
	จำนวนกิจกรรม	7	4	13	10	4	13	15	11	2	4	8	5	

หมายเหตุ จำนวนกิจกรรม หมายถึง จำนวนแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เสนอในแต่ละแผนพัฒนาฯ เช่น กิจกรรมการปรับปรุงชุมชนแออัดมีการเสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-7 รวมแล้วมี 5 ครั้งหรือมีเสนอไว้ใน 5 แผน

3) ที่ดินและการวางและจัดทำผังเมือง กำหนดให้ดำเนินการ 3 เรื่องหลักคือ การจัดสรรที่ดินให้ประชาชน การวางและจัดทำผังเมือง (การใช้ประโยชน์ที่ดิน) และการพัฒนาเมือง

4) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กำหนดให้ดำเนินการ 3 เรื่องหลักคือ การจัดสรรสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทั่วถึงและได้มาตรฐาน การสร้างงานผ่านการส่งเสริมการลงทุนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการลงทุนโครงข่ายบริการพื้นฐานที่สำคัญของเมือง

5) การเงินเพื่อที่อยู่อาศัย กำหนดให้ดำเนินการใน 5 เรื่องหลักคือ การสนับสนุนการลงทุนโครงการที่อยู่อาศัย แหล่งเงินเพื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย สินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อผู้ซื้อบ้าน บทบาทสถาบันการเงินด้านที่อยู่อาศัย และมาตรการด้านการเงินเพื่อเรื่องที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิต เช่น ภาษี การส่งเสริมการออม

6) ข้อมูลที่อยู่อาศัย สำหรับเรื่องข้อมูลที่อยู่อาศัยปรากฏ

อย่างชัดเจนในแผนชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) รัฐส่งเสริมการพัฒนาระบบฐานข้อมูลในการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนตามสิทธิ และสามารถเข้าถึงบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

7) อุตสาหกรรมก่อสร้างในแผนพัฒนาฯ ฉบับอื่นๆ รัฐไม่ได้ระบุนโยบายและเป้าหมายหรือการขยายตัวของอุตสาหกรรมก่อสร้างไว้ชัดเจนเหมือนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่ารัฐมีแนวคิดส่งเสริมการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบคมนาคมขนส่ง รวมไปถึงการลงทุนโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมก่อสร้างทั้งสิ้น ก็อาจจะอนุมานได้ว่ารัฐให้ความสำคัญกับเรื่องอุตสาหกรรมก่อสร้างแต่ไม่ได้ระบุในเชิงอุตสาหกรรมแต่ระบุถึงลักษณะโครงการที่ดำเนินการที่ค่อนข้างชัดเจนมากกว่า

8) การพัฒนาชุมชน กำหนดให้ดำเนินการ 3 เรื่องหลักคือ การสร้างและขยายชุมชน การพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พึ่งตนเองได้ และการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาชุมชน

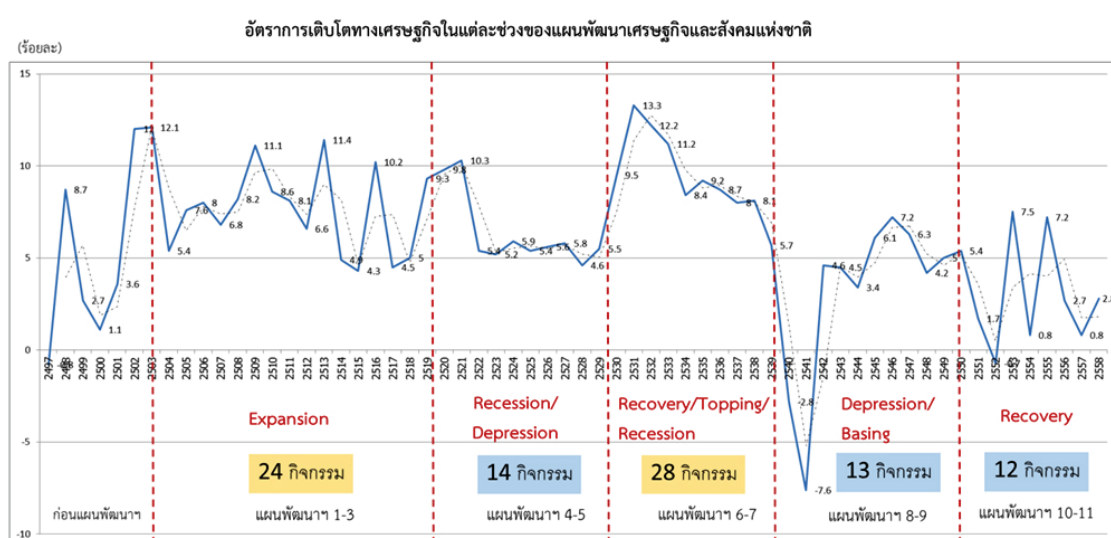
(9) บทบาทองค์กรและข้อกำหนดกฎระเบียบ กำหนดให้ดำเนินการ 3 เรื่องหลักคือ การจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนาที่อยู่อาศัย การกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการสนับสนุนและประสานงานในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ แนวทางที่มีการกำหนดให้ดำเนินการมาก 5 อันดับแรก คือ (1) การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน (2) ที่ดินและการวางและจัดทำผังเมือง (3) การเงินที่อยู่อาศัย (4) การส่งเสริมบทบาทองค์กรและการประสานงานด้านที่อยู่อาศัย และ (5) การพัฒนาชุมชน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่ากิจกรรมในด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนที่กำหนดให้ดำเนินการมากที่สุดคือ “การสร้างอาคารสงเคราะห์” ซึ่งมีการกำหนดต่อเนื่องในแผนพัฒนา ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ส่วนการสนับสนุนการวางและจัดทำผังเมืองมีการส่งเสริมให้จัดทำในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-6 และฉบับที่ 8 นอกจากนี้ การพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พึ่งตนเองได้ เป็นแนวทางที่มีการวางแผนไว้ตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนา ที่ 12) สำหรับการพัฒนารายการด้านที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมอุตสาหกรรมก่อสร้าง มี

การกำหนดเป็นแนวทางไว้ค่อนข้างน้อยมีเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3-4

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทย คือ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ซึ่งเกิดในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และตั้งแต่แผนพัฒนา ที่ 9 เป็นต้นมา แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยเน้นการจัดทำนโยบายที่อยู่อาศัยเป็นหลัก รวมถึงการพัฒนาศักยภาพชุมชนและการประสานงานองค์กรด้านที่อยู่อาศัย หากเทียบกับก่อนการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนา มักจะเน้นการแก้ปัญหาชุมชนแออัด การสร้างอาคารสงเคราะห์ การจัดการเงินที่อยู่อาศัย การสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการที่อยู่อาศัย รวมถึงการพัฒนาศักยภาพชุมชน นอกจากนี้ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นช่วง 15 ปีหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลากหลายเกือบครบทุกแนวทาง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับแผนพัฒนา ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 รวมถึงการกำหนดการพัฒนาข้อมูลที่อยู่อาศัยซึ่งเคยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 และไม่ได้มีการกำหนดในแผนพัฒนาฉบับอื่นๆ จนกระทั่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 จึงมีการกำหนดอีกครั้ง



ภาพที่ 2 จำนวนกิจกรรมด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามวัฏจักรเศรษฐกิจในแต่ละช่วงแผนพัฒนา

3) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 กับบริบทเศรษฐกิจสังคม

สภาการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแต่ละยุคย่อมเป็นเครื่องสะท้อนความเป็นอยู่ของคนในสังคม โดยเฉพาะสภาวะด้านเศรษฐกิจที่มีผลอย่างมาก ในการวิเคราะห์ลักษณะเศรษฐกิจแต่ละช่วง ผู้วิจัยใช้ดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นเครื่องมือสะท้อนผลการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจซึ่งบ่งชี้มาตรฐานการครองชีพของประชาชน รวมถึงการอธิบายร่วมกับจำนวนกิจกรรมด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่บรรจุในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12 ในช่วง พ.ศ. 2497-2558 ไทยมีสภาพเศรษฐกิจที่เติบโต ตกต่ำ ฟั่น

ตัว ตลอดช่วง หากแบ่งตามระยะเวลาของแผนพัฒนา ร่วมกับค่า GDP สามารถแบ่งได้เป็น 5 ช่วง (ภาพที่ 2)

จากภาพที่ 2 พบว่า แต่ละช่วงมีระยะเวลาประมาณ 10 ปี ยกเว้นช่วงแรกที่มีระยะเวลาประมาณ 15 ปี ส่วนแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยังไม่มีผลการดำเนินการที่เด่นชัดในเชิงเศรษฐกิจและอยู่คาบเกี่ยวกับอนาคตในอีก 3 ปีข้างหน้า ผู้วิจัยจึงไม่นำมาอธิบายผล ทั้งนี้ใน 5 ช่วงเวลาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้ (1) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-3 เศรษฐกิจขยายตัว (expansion) (2) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4-5 เศรษฐกิจหดตัวและตกต่ำ (recession) (3) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6-7 เศรษฐกิจ

ตารางที่ 4 ลักษณะเศรษฐกิจ แนวคิดการจัดทำแผน และจำนวนกิจกรรมพัฒนาที่อยู่อาศัย ในแผนฯ 1-12

ช่วงแผนพัฒนา แบ่งตาม GDP	ลักษณะเศรษฐกิจตามวัฏจักร	แนวคิดการที่ใช้จัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-12*	จำนวนกิจกรรม ด้านที่อยู่อาศัย**
1) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2503-2519)	เศรษฐกิจเติบโต (Growth)	(1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (2) การพัฒนาระบบสังคมควบคู่เศรษฐกิจ (3) การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสร้างความ เป็นธรรมในสังคม	24
2) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4-5 (พ.ศ. 2520-2529)	เศรษฐกิจหดตัว (Recession) และตกต่ำ	(4) การฟื้นฟูเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจ (5) การสร้างความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม	14
3) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6-7 (พ.ศ. 2530-2539)	เศรษฐกิจเติบโตมากที่สุด (Topping) และค่อยๆ หดตัว	(6) การพัฒนาเศรษฐกิจ แก้ปัญหาที่สะสมทั้ง เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม (7) การพัฒนาอย่างยั่งยืน	28
4) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540-2549)	เศรษฐกิจตกต่ำที่สุด (Bottom) จนกระทั่ง GDP ติดลบ	(8) การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยให้คนเป็น ศูนย์กลางการพัฒนา (9) การพัฒนาโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	13
5) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10-11 (พ.ศ. 2550-2559)	เศรษฐกิจค่อยๆ ฟื้นตัว (Recover)	(10) การพัฒนาโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาอย่างยั่งยืน (11) การสร้างภูมิคุ้มกันให้คน สังคม และเศรษฐกิจ ให้เข้มแข็ง	12

หมายเหตุ * สรุปจากแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 ** สรุปตัวเลขจากตารางที่ 3

พื้นผิวและเจริญสูงสุด (topping) (4) ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8-9 เศรษฐกิจตกต่ำสุดต่ำสุด (basing) และ (5) ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10-11 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (recovery)

ในภาพรวมพบว่าตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-7 พ.ศ. 2503-2539 ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แม้บางช่วงเกิดการชบเซาก็ยังมีการเติบโตเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ทั้งนี้เป็นผลจากการส่งเสริมการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัว อย่างไรก็ตาม ผลจากการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรงในปี 2540 หรือในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ผลจากการดำเนินการในอดีตที่ผ่านมาทำให้ GDP ติดลบ และค่อยๆ ฟื้นตัว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา และได้ย้เชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับการบนทศน์การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ทั้งนี้การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้เริ่มนำมาใช้เป็นแนวทางตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน

หากพิจารณาแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนา ร่วมกับลักษณะทางเศรษฐกิจและจำนวนกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัย พบว่า ช่วงแผนพัฒนา 1-3 เป็นช่วงเศรษฐกิจขยายตัว แนวคิดการจัดทำแผนเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จะเห็นได้ว่ากิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงมีมาก ซึ่งลักษณะคล้ายคลึงกับช่วงแผนพัฒนา 6-7 ที่เศรษฐกิจเติบโตมากจนถึงระดับสูงสุด สำหรับช่วงเศรษฐกิจหดตัว ตกต่ำ และค่อยๆ ฟื้นตัว คือช่วงแผนพัฒนา 4-5, 8-9 และ 10-11 จะเห็นว่าแนวคิดในการพัฒนาเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม มุ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงสร้างภูมิคุ้มกันให้ประชาชนและสังคม ซึ่งเป็นช่วงที่มีกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับช่วงเศรษฐกิจเติบโต

อภิปรายผลการศึกษา

1) การกำหนดหัวข้อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนา จากการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ได้แสดงหัวข้อไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดการจัดกระจายร่วมกับหัวข้ออื่นๆ ซึ่งดูเสมือนว่ารัฐให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัยแต่อาจจะมีผลสำคัญลำดับหลังๆ เมื่อเทียบกับการพัฒนาเรื่องอื่นซึ่งจะต้องดำเนินการก่อน ลักษณะที่เกิดขึ้นสะท้อนและยืนยันถึงการที่ประเทศไทยมีนโยบายและทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่ชัดเจนมาตลอด 60 ปี ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ชิว (Chiu 1985) ที่ระบุว่าประเทศไทยขาดนโยบายที่อยู่อาศัยแบบองค์รวม มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเชิงเดี่ยว ไม่มีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เกิดจากปัจจัยด้านการเมืองไทยเป็นส่วนสำคัญที่สุดเพราะส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณที่ไม่สม่ำเสมอและกำหนดกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาไม่สมเหตุผล เป็นต้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2554) ที่ระบุเรื่องการขาดเอกภาพของการทำงานด้านที่อยู่อาศัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ปัญหาที่อยู่อาศัยยังคงอยู่ ซึ่งเสนอให้มีการเฉพาะด้านทำหน้าที่ดูแลเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ฉันทนา ชานนท์ (2552) ระบุว่าแม้ว่าจะมี 3 หน่วยงานหลักในการดำเนินงานที่อยู่อาศัย คือ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) แต่การที่ไม่มีนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติระยะยาวที่เป็นหนึ่งเดียวของรัฐบาล ปัญหาที่อยู่อาศัยก็ยังคงอยู่ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปี 2558 รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี ต่อมาปี 2560 ได้ขยายผลจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) โดยมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้ ทั้งนี้ การมีทั้งนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติที่กำหนดระยะยาวและการมีหน่วยงานระดับกระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง อาจส่งผลให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยมีทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อทุกคน

2) แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับวัฏจักรเศรษฐกิจ จากการศึกษาพบว่า สามารถแบ่งได้เป็น 5 ช่วง คือ (1) ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 1-3 (2) ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 4-5 (3) ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 6-7 (4) ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 8-9 และ (5) ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 10-11 จากจำนวนกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาฯ แสดงให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไทยกำหนดไปตามกลไกของวัฏจักรเศรษฐกิจแต่ละช่วง คือ ช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต จะมีจำนวนกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มากกว่าช่วงเศรษฐกิจหดตัวหรือตกต่ำ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะภาคเอกชน หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ การลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยมักเป็นไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่า ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานทางสังคมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนดังเช่นอาหารและยารักษาโรคแล้ว รัฐควรจะต้องหาทางจัดการรวมถึงจัดปัญหาอุปสรรคแม้จะต้องเผชิญกับวัฏจักรเศรษฐกิจในช่วงตกต่ำก็ตาม

3) การสร้างอาคารสงเคราะห์ ซึ่งเป็นกิจกรรมการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนที่กำหนดให้ดำเนินการมากที่สุดและกำหนดในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ซึ่งการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยวิธีการสร้างอาคารสงเคราะห์เป็นบทเรียนที่ประเทศต่างๆ พบว่ามีการอุดหนุนเพื่อลงทุนที่สูงมาก และไม่สามารถแก้ไขความขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้ครอบคลุม ทำให้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา แนวคิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ปรับเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมและร่วมมือกับภาคเอกชนในการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยมากกว่าการที่รัฐจะลงทุนสร้างเอง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังใช้วิธีการสร้างอาคารสงเคราะห์อยู่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ที่ 1-7 และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ทั้งนี้ ในการศึกษาของ กิลล์ (Giles 2003) ได้ระบุว่าในช่วง ค.ศ. 1945-1996 (พ.ศ. 2488-2539) รัฐบาลไทยมักตัดสินใจแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยด้วยตนเองมากกว่าจะพิจารณาข้อเสนอแนะด้านประสิทธิภาพและต้นทุนซึ่งเป็นข้อเสนอแนะจากองค์กรระหว่างประเทศ

สรุปและเสนอแนะการวิจัย

จากข้อค้นพบสำคัญคือ ตลอดช่วง 60 ปี ประเทศไทยมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวม 9 ด้าน แต่ไม่ได้กำหนดเป็นหัวข้อเฉพาะ ซึ่งสะท้อนและยืนยันเรื่องการที่ไทยมีนโยบายการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยที่ไม่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการนำแผนสู่การปฏิบัติในเชิงบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทำให้ปัญหาที่อยู่อาศัยยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ การบรรลุผลของแผนพัฒนาฯ จะทำได้สำเร็จหากมีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการโดยตรง และขณะนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบโดยตรงต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี ดังนั้น หากมีการนำแนวคิดในการศึกษานี้เป็นกรอบในการศึกษาการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ ผลการศึกษาเหล่านี้จะสร้างความเข้าใจการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยจากนโยบายสู่การปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดกลยุทธ์การดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ต่อไป

บรรณานุกรม

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. **คำแถลงกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง การดำเนินงานอาคารสงเคราะห์**. (3 พฤศจิกายน 2500).

_____. **บันทึกผลงานของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. 2491 – 2499**. พระนคร: ศิวพร, 2500.

ฉันทนา ชานนท์. **รายงานของประเทศไทย เรื่อง การเงิน เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ร่างฉบับที่ 2)**. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2552.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **การศึกษาองค์การเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ, 2554.

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย : รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2503.

Chiu, Helen Lienhard. **Thai Housing Policy 1940-1978**. Bangkok: Social Research Institute Chulalongkorn University, 1985.

Giles, Ceinwen. “The Autonomy of Thai Housing Policy, 1945-1996.” *Habitat International* 27 (2003): 227-244.

Huyck, Alfred Van. **New Directions for National Shelter Policies: Shelter; Settlement & Development**. New South Wales: Allen & Unwin, 1987.

Jorgensen, N.O. **Housing Finance for Low Income Groups**. Rotterdam: Bouwcentrum, 1977.

Silverman, Rober Mark and Patterson, Kelly L. **Qualitative Research Methods for Community Development**. New York, NY: Routledge, 2015.

World Bank. **Housing: Sector Policy**. Geneva: World Bank, 1975.

Yap, Kioe Sheng and Wandeler, Koen De. “Self-help Housing in Bangkok.” *Habitat International* 34 (2010): 332-341.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509).” สืบค้น 9 มีนาคม 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514).” สืบค้น 9 มีนาคม 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519).” สืบค้น 15 มีนาคม 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524).” สืบค้น 20 มีนาคม 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529).” สืบค้น 30 มีนาคม 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534).” สืบค้น 20 เมษายน 2561. <http://www.nesdb.go.th>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.
2535-2539).” สืบค้น 22 เมษายน 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.
2540-2544).” สืบค้น 25 เมษายน 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.
2545-2549).” สืบค้น 30 เมษายน 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.
2550-2554).” สืบค้น 1 พฤษภาคม 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.
2555-2559).” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.
2560-2564).” สืบค้น 5 พฤษภาคม 2561. [http://
www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

“ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ ๒๗ ปี (พ.ศ.
๒๕๖๐- ๒๕๗๙).” สืบค้น 18 พฤศจิกายน 2561.
<http://www.m-society.go.th>.