

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานก่อสร้าง
3. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบ้านเอื้ออาทร
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปมนุษย์ที่รวมกันเป็นชุมชน สังคมและประเทศ ย่อมมีความเกี่ยวพันกับนโยบายที่ผู้นำชุมชน สังคม หรือผู้นำประเทศกำหนดขึ้น การกำหนดนโยบายของผู้นำชุมชนหรือรัฐบาลก็เพื่อต้องการให้บุคคลปฏิบัติตาม นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ก็มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกในสังคมเกิดความพึงพอใจสูงสุดในเรื่องนั้น ๆ โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธระหว่างรัฐบาล การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะคล้ายกันของโรมัส ดาย (Thomas Dye) ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky) และเจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) (อ้างใน สุรนาท ขมะณรงค์, 2543: 9) ว่านโยบายสาธารณะเป็นเหมือนสิ่งที่กำหนดขึ้นโดยรัฐ (State) โดยรัฐอาจหมายถึง รัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้หากว่าองค์กรนั้นเป็นองค์กรระดับตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบาย ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายจึงเป็นความพยายามของรัฐที่จะจัดสรรสิ่งที่ดีที่สุดในสังคม ถึงแม้บางครั้งแนวความคิดกับการกระทำจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังก็ตาม หรือมีลักษณะลองผิดลองถูกแต่หากจะพิจารณาว่าเป็นความพยายามที่จะจัดสรรสิ่งที่ดี ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นก็อาจกลายเป็นบทเรียนในตัว (Gordon et.al. 1993: 8 อ้างใน สุรนาท ขมะณรงค์, 2543: 3)

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมายเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐบาลทุกระดับ ทบวง กรมในทุกระดับและยังส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท โดยทั่วไปนโยบายระดับชาติมักมีลักษณะครอบคลุม กว้างขวางแต่ขาดความชี้ชัดเฉพาะเจาะจง นโยบายระดับล่างซึ่งจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบาย

ระดับสูงจะมีความเข้มแข็งและเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลทุกรัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการต่าง ๆ ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การศึกษา นโยบายสาธารณะมีความสำคัญมากเพราะเป็นเครื่องชี้การบริหารงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ แล้วยังกำหนดลักษณะการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่จัดว่าเป็นคุณค่าให้แก่ปัจเจกชนและกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระดับสังคมการเมือง คือ กำหนดว่าใครจะได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร (Harold D. Laswell อ้างใน สุรนาท ชมะณะรงค์, 2543: 15) และมีส่วนกำหนดผลประโยชน์ของประเทศ และสังคมส่วนรวม

การศึกษา นโยบายสาธารณะมีหลายแนวทาง ตามตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Theory Model) มีตัวแปรอยู่ 4 ประเภท คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ ผลการตัดสินใจ และผลย้อนกลับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัย 4 ปัจจัยดังนี้ (Jenkins, 1993: 37 อ้างใน สุรนาท ชมะณะรงค์, 2543: 17)

1. ปัจจัยความต้องการ (Policy Demand) เป็นปัจจัยความต้องการให้มีการกำหนดนโยบาย เพื่อผลักดันเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย อาจเป็นความต้องการของประชาชนหรือเป็นความต้องการของผู้ที่อยู่ในระบบการตัดสินใจเองได้
2. ปัจจัยการตัดสินใจ (Policy Decision) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ในการกำหนดนโยบาย และบทบาทของผู้กำหนดนโยบายในการแปรความต้องการของสังคมไปเป็นนโยบาย เพื่อให้บังเกิดผลการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม
3. ปัจจัยผลลัพธ์ (Policy Output) เป็นปัจจัยเกี่ยวกับผลผลิตของกระบวนการ กำหนดนโยบาย เมื่อเสร็จสิ้นลงตัวผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือตัวนโยบายและผลที่ได้จากนโยบาย
4. ปัจจัยผลกระทบ (Policy Outcomes) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากนโยบาย ทั้งผลที่ตั้งใจให้เกิดและผลที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิด ผลกระทบของนโยบายเหล่านี้ ได้แก่ ผลที่มีต่อสังคมทั้งในด้านดีและไม่ดี

ซึ่งการประเมินนโยบายสาธารณะสามารถประเมินลักษณะของกระบวนการประเมินผลโครงการ (Project evaluation) แบ่งออกเป็น 3 ช่วงย่อย ตามวงจรโครงการดังนี้ (ชีพ พิพัฒนศิริ, 2540: 36)

1. การประเมินผลก่อนการปฏิบัติตามโครงการ หรือการประเมินค่าโครงการ
2. การประเมินผลในระหว่างการปฏิบัติตามโครงการ ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ได้จากการติดตามผล เน้นระบบข้อมูลป้อนกลับ ผลและข้อเสนอแนะของการประเมิน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่ ด้วยการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติ

ตามโครงการ หรือการปรับตัวอุปสงค์และรูปแบบของโครงการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

3. การประเมินผลภายหลังจากการปฏิบัติตามโครงการสิ้นสุดลงแล้ว มุ่งประเด็นไปที่ผลลัพธ์และผลกระทบของโครงการที่เสร็จสมบูรณ์แล้ว เปรียบเทียบกับที่ได้ประมาณการไว้ในการประเมินค่า

ในการดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ ได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์โครงการ และได้ดำเนินการในขั้นตอนการก่อสร้างอาคาร แต่การก่อสร้างไม่เสร็จ ดังนั้นจึงกำหนดการวิเคราะห์เฉพาะด้านเทคนิค/วิชาการและ วิเคราะห์สถาบันหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง

1. วิเคราะห์ด้านเทคนิค / วิชาการ (Technical Analysis) ศึกษาความเหมาะสมทางด้านเทคนิคหรือวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย

1.1 รูปแบบทางเลือกต่าง ๆ โดยมีประเด็นประกอบการพิจารณาขนาด สถานที่ตั้ง ช่วงจังหวะ ซึ่งเป็นเรื่องของความพร้อมของโครงการว่าควรจะมีระยะเวลาไหนถึงจะเหมาะสม โดยพิจารณาพร้อมกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการ กรรมวิธีการดำเนินงาน การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ณ ระดับต้นทุนต่ำที่สุด

1.2 เทคโนโลยีเหมาะสม เป็นแนวคิดในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับการเลือกใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์การพัฒนา และเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

1.3 วิธีการก่อสร้าง มี 2 วิธี คือ วิธีการก่อสร้างแบบที่ใช้แรงงานมาก และวิธีการก่อสร้างแบบที่ใช้ทุนมาก

1.4 ความยืดหยุ่น จะพิจารณาว่าโครงการควรจะอยู่ในรูปแบบทางเทคนิคที่ยืดหยุ่นมากพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงชนิดที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาวะแวดล้อมโครงการ หรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

1.5 ผลต่อสิ่งแวดล้อม โครงการก่อให้เกิดต้นทุนสูงในรูปของการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชนและทำลายความสมดุลของระบบนิเวศน์

1.6 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบโครงการ ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของโครงการสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งภายในโครงการและระหว่างโครงการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

1.7 ความต้องการในการดำเนินการและบำรุงรักษา คำนึงถึงการใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาภายหลังจากที่โครงการจบสิ้นสมบูรณ์แล้ว

2. การวิเคราะห์ทางด้านสถาบัน (Institutional Analysis) ผลของโครงการพัฒนาขึ้นอยู่กับคุณภาพของสถาบันที่รับผิดชอบต่อโครงการนั้น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ ดังนั้นจึงมุ่งสถาบันให้มีความเข้มแข็งทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และการระบุพร้อมกับความพยายามแก้ไขปัญหาด้านสถาบัน ซึ่งพิจารณาดังนี้

2.1 การจัดการที่มีประสิทธิผล (Effective management) การลงทุนโครงการต้องการการสนับสนุนจากสถาบันที่แข็งแกร่ง ถ้าหากคาดหวังโครงการจะสามารถสร้างผลประโยชน์ให้ได้สูงสุด

2.2 การมีบุคลากรที่เพียงพอ (Adequate staff) องค์กรใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามโครงการ จะต้องมีการจัดการและจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ที่พอเพียง

2.3 โครงสร้างองค์กร (Organization structure) การวิเคราะห์ทางด้านสถาบันอาจแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างของหน่วยงานควรได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็ง ก่อนจะไปปฏิบัติการและดำเนินการโครงการให้สำเร็จได้

2.4 นโยบายและระเบียบการ (Policies and Procedures) มาตรการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบัน ควรรวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายและระเบียบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.5 การฝึกอบรม (Training) นอกจากการจ้างบุคลากรที่มีความสามารถและความชำนาญพิเศษเพิ่มเติมเข้ามาด้วยแล้ว อาจจำเป็นต้องจัดแผนงานฝึกอบรม ในบางหัวข้อเรื่อง เช่น การบริหารโครงการ

2.6 นโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (National economic policies) การวิเคราะห์ทางด้านสถาบันควรคำนึงถึงนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวกับการจัดการในขณะนั้น เพื่อว่าโครงการจะสามารถดำเนินไปได้อย่างสอดคล้องกันกับแนวนโยบายเหล่านั้น

ความสำเร็จและปัญหาในการปฏิบัติตามโครงการ จากประสบการณ์ในการปฏิบัติโครงการกรณีของธนาคารโลกที่ผ่านมา (ซูชีพ พิพัฒนศิริ, 2540: 33) ความสำเร็จในการปฏิบัติตามโครงการ วัดได้จากการที่งานทำเสร็จตรงเวลา มีต้นทุนใกล้เคียงอย่างมีเหตุผลกับที่ได้ประมาณการไว้เมื่อเริ่มต้น และก่อให้เกิดผลประโยชน์ตามที่ได้คาดคะเนไว้จริงหรือมากกว่า ซึ่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 4 ประการ ได้แก่

1. ได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนทางการเมือง (political commitment)
2. มีรูปแบบโครงการจากการออกแบบที่ง่าย ๆ (simplicity of design)
3. มีการจัดเตรียมโครงการอย่างรอบคอบระมัดระวัง (careful preparation)
4. มีการจัดการที่ดี (Good management) หรือผู้จัดการดี

นอกจากนี้ความสำเร็จของโครงการไม่เพียงขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามโครงการเท่านั้นแต่ ยังต้องอาศัยความมีประสิทธิภาพของการวางแผน และการออกแบบโครงการอีกด้วย

ปัญหาในการปฏิบัติตามโครงการ ปัญหาและอุปสรรคในระหว่าง การปฏิบัติตามโครงการ (ชูชีพ พิพัฒนศิริ, 2540: 36) อาจแยกออกได้ 4 ประการคือ

1. ปัญหาทางการเงิน (financial problems) งบประมาณไม่เพียงพอ ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นเกินไป และความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น
2. ปัญหาทางการจัดการ (management problems) ขาดความรู้ความชำนาญในทุกระดับ
3. ปัญหาทางเทคนิค/วิชาการ (technical problems) ในการก่อสร้างและเครื่องมือ อุปกรณ์การดำเนินงาน เป็นต้น
4. ปัญหาทางการเมือง (Political problems) ขาดความเห็นชอบและสนับสนุนทางการเมือง อำนาจเปลี่ยนมือ (power changing hand)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานก่อสร้าง

งานก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งขนาดย่อมและขนาดใหญ่ ประกอบด้วย ความซับซ้อน สับสน ทำให้เกิดความขัดแย้งในชั้นการดำเนินงานมากกว่าอุตสาหกรรมแขนงอื่น อีกทั้งยังเป็นอุตสาหกรรมซึ่งมีอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ของทั้งผู้ประกอบการเองและทั้งของบุคคลภายนอกมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ งานก่อสร้างในแต่ละโครงการมีความแตกต่างกันไปทั้งขนาด รูปแบบ วิธีการดำเนินงาน ตลอดจนสภาพแวดล้อม ปัญหาจึงย่อมเกิดขึ้นในแต่ละโครงการ (อมรศักดิ์ ปุกมณี, 2546) ธุรกิจการก่อสร้างเหมือนกับธุรกิจอื่นซึ่งต้องมีการจัดองค์กรและมีการบริหารที่ดี กิจกรรมจึงจะคงอยู่ได้และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารคือการ จัดระเบียบให้ตัวคนและทรัพยากรอื่นๆ ที่เข้ามาร่วมกันทำงานได้ผลและมีประสิทธิภาพและบรรลุ เป้าหมาย ซึ่งการบริหารงานก่อสร้าง หมายถึง การจัดการให้งานก่อสร้างแต่ละโครงการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ งบประมาณ ระยะเวลาทำงาน และคุณภาพของงาน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญของการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย (ต่อตระกูล ยมนาค, 2525) ดังต่อไปนี้

1. ทำโครงการให้สำเร็จโดยไม่เกินงบประมาณและเสร็จตามกำหนดเวลา
2. ได้งานที่มีคุณภาพและใช้งานได้ดี
3. จัดการให้มีความปลอดภัยในการทำงานสำหรับคนงาน

4. มีการมอบหมายงานและอำนาจการตัดสินใจ กระจายกันไปเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน

5. สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ร่วมงานให้เกิดความสามัคคีตั้งใจทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

การบริหารงานก่อสร้างจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานก่อสร้างและหลักการการบริหารงานก่อสร้างที่ดี ปัจจัยสนับสนุน คือ เงินทุน (Money) ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องมีสถานการณ์เงินมั่นคงเพียงพอที่จะหมุนเวียนให้เกิดสภาพคล่องอยู่เสมอ มิฉะนั้นจะทำให้งานก่อสร้างหยุดชะงัก และกำลังคน (Man) ซึ่งงานก่อสร้างเป็นงานที่ต้องอาศัยกำลังคนทำงานเป็นจำนวนมากและประกอบด้วยคนที่มีความรู้หลายระดับ คือ

- ระดับวางแผนและนโยบาย (Professional) เป็นระดับผู้บริหารโครงการ ได้แก่ วิศวกรโครงการ วิศวกรสนาม เป็นต้น ทำหน้าที่วางแผนนโยบาย ควบคุม และเป็นที่ปรึกษาโครงการ
- ระดับช่างเทคนิค (Technician) เป็นระดับผู้ควบคุมงาน ได้แก่ Foreman ทำหน้าที่ควบคุมงานตามแผนและนโยบายของโครงการ
- ระดับช่างฝีมือ (Skilled Labor) เป็นระดับปฏิบัติงานฝีมือ ได้แก่ ช่างฝีมือต่าง ๆ เช่น ช่างไม้ ช่างปูน ช่างเหล็ก ช่างสี เป็นต้น โดยทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- ระดับแรงงาน (Labor) เป็นระดับปฏิบัติงานโดยใช้แรงงานอย่างเดียว เช่น งานขนงานขุด งานทุบรื้อถอน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้าง (ประกอบ บำรุงผล, 2541: 4) คือกลุ่มบุคคล 4 กลุ่มใหญ่ คือ

1. กลุ่มเจ้าของโครงการ คือ กลุ่มผู้ลงทุนเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของสิ่งก่อสร้างนั้น ประกอบด้วยเจ้าของโครงการสองประเภท คือ ก) เจ้าของโครงการภาครัฐราชการ เช่น กรมโยธาธิการ ต้องการสร้างสะพาน กรมชลประทานต้องการสร้างเขื่อน ซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทร เจ้าของโครงการคือ รัฐบาล ได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวง การคลัง แก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ข) เจ้าของโครงการภาคเอกชน ประกอบด้วยโครงการขนาดเล็ก จนถึงขนาดใหญ่ เช่น บ้านพักอาศัย อาคารชุด ศูนย์การค้าและอาคารสูงอื่น ๆ

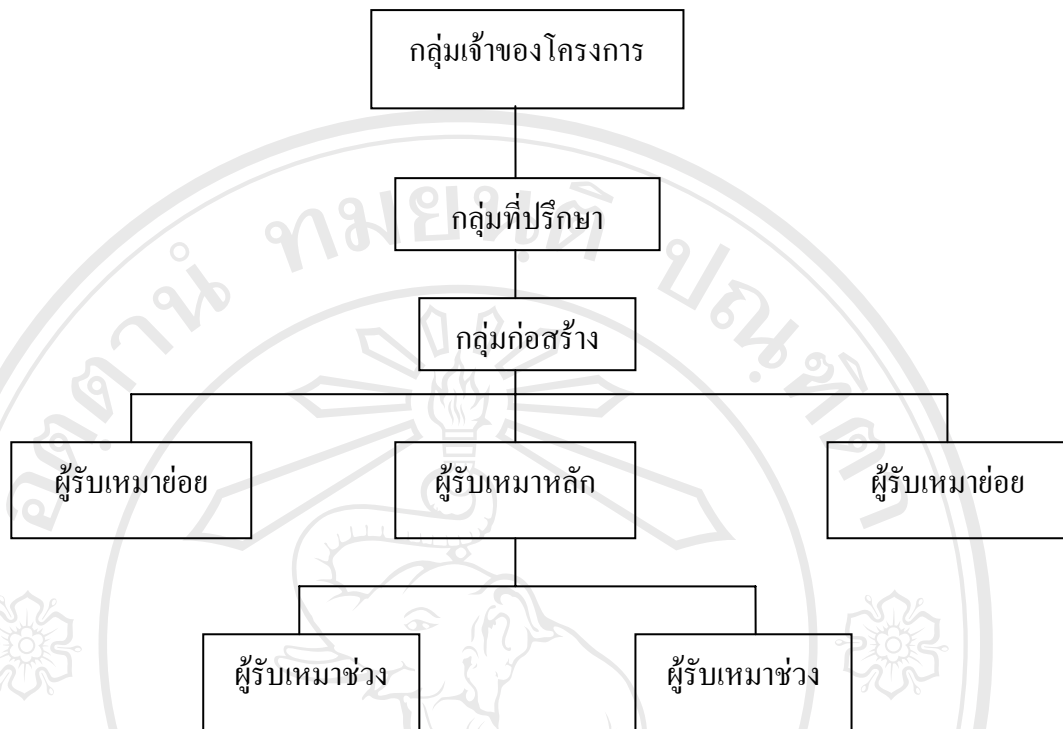
2. กลุ่มที่ปรึกษาโครงการหรือกลุ่มจัดการงานก่อสร้าง คือ กลุ่มที่ช่วยให้คำปรึกษา ดูแลผลประโยชน์ และรับภาระงานจากกลุ่มเจ้าของโครงการ ทำหน้าที่ประสาน กำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยอาจเริ่มจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การจัดหาแหล่ง

เงินทุนดำเนินการ การจัดหาผู้ออกแบบโครงการ การจัดหาผู้ก่อสร้าง (ผู้รับเหมา) การควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการ การควบคุมคุณภาพของงาน การแก้ปัญหาระหว่างการก่อสร้างตลอดจนการหาวิธีลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ซึ่งกลุ่มที่ปรึกษาโครงการก็คือผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มเจ้าของโครงการ โครงการบ้านเอื้ออาทร คือ การเคหะแห่งชาติ

3. กลุ่มผู้ออกแบบ คือ กลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานตามความต้องการของเจ้าของโครงการในด้านการออกแบบสิ่งก่อสร้าง ด้านรูปทรง ประโยชน์ใช้สอย ความปลอดภัย เมื่อถึงขั้นตอนการลงมือทำงานจริง กลุ่มผู้ออกแบบยังคงมีบทบาทในงานร่วมกับกลุ่มที่ปรึกษาโครงการ หรือกลุ่มที่ปรึกษาโครงการอาจรวมอยู่กลุ่มเดียวกับกลุ่มผู้ออกแบบด้วย ซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทร คือ การเคหะแห่งชาติ

4. กลุ่มผู้ก่อสร้าง คือ กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง แยกได้ 3 ประเภทคือ

- ผู้รับเหมาใหญ่ (General Contractor) คือ ผู้รับเหมาซึ่งรับงานส่วนใหญ่หรือทั้งหมดของโครงการ โดยรับงานมาจากเจ้าของโครงการและทำสัญญาโดยตรงกับเจ้าของโครงการ
- ผู้รับเหมาช่วง (Sub Contractor) คือ ผู้รับเหมาซึ่งรับงานบางส่วนจากผู้รับเหมาใหญ่ และทำสัญญากับผู้รับเหมาใหญ่ภายใต้ความเห็นชอบของเจ้าของโครงการ
- ผู้รับเหมาย่อย (Sub Nominated Contractor) คือผู้รับเหมาซึ่งรับงานบางส่วนโดยตรงจากเจ้าของโครงการ ซึ่งงานนั้นอาจเป็นงานที่ต้องการผู้ชำนาญเฉพาะ เช่น งานระบบต่างๆ ได้แก่ งานสุขาภิบาล งานไฟฟ้า หรืองานพิเศษอื่นๆ ผู้รับเหมาย่อยจะทำสัญญาโดยตรงกับเจ้าของโครงการเช่นเดียวกับผู้รับเหมาใหญ่



รูปที่ 2.1 แผนภูมิแสดงกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้าง

นอกจากปัจจัยสนับสนุนด้านเงินทุนและกำลังคนแล้ว มีเครื่องทุ่นแรง (Machine) ซึ่งงานก่อสร้างบางอย่างต้องอาศัยเครื่องทุ่นแรงเข้าช่วย เช่น งานขนส่งทางสูง งานขุดดิน งานรื้อถนน งานบดอัด งานคอนกรีต เป็นต้น วัสดุและอุปกรณ์ (Material) เป็นปัจจัยหลักอีกตัวหนึ่งของงานก่อสร้าง หากขาดวัสดุและอุปกรณ์ก่อสร้างในขณะที่ดำเนินการอยู่ย่อมเกิดผลเสียต่อโครงการแน่นอน

ปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานก่อสร้าง คือ เงินทุน กำลังคน เครื่องทุ่นแรง และ วัสดุและอุปกรณ์ แต่ผู้บริหารไม่มีความสามารถจัดการกับปัจจัยดังกล่าวอย่างมีระบบระเบียบให้เกิดประสิทธิผล ก็ถือเป็นความล้มเหลว ดังนั้น การจะนำปัจจัยสนับสนุนทั้งหลายมาช่วยให้การบริหารงานก่อสร้างได้ผลตามวัตถุประสงค์ จึงควรใช้หลักการบริหารงานก่อสร้างที่ดี

ขั้นตอนการบริหารโครงการ (พนม ภัยหน้าย, 2543: 17) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดโครงสร้าง (Project Identification) เป็นการศึกษาสภาพโดยทั่วไปกว้างๆ เพื่อบ่งชี้บรรยากาศในการลงทุน การกำหนดโครงการในการลงทุน ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ จัดทำเอกสารแสดงรายละเอียดต่างๆ เสนอต่อผู้ลงทุน เพื่อพิจารณาตัดสินใจ

2. การจัดเตรียมโครงการก่อสร้าง (Project Preparation) เมื่อผู้ลงทุนตัดสินใจจะทำโครงการ โดยกำหนดช่วงเวลาการเริ่มโครงการแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงเป็นการออกแบบก่อสร้าง (Design) ฝั่งบริเวณ และสิ่งต่าง ๆ จึงถึงขั้นตอนการหาผู้ดำเนินการก่อสร้าง

3. การจัดการก่อสร้าง (Construction Management) เป็นการบริหารงานของผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อนำปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานก่อสร้างทั้งเงินทุน กำลังคน เครื่องทุ่นแรง วัสดุและอุปกรณ์มาช่วยให้การบริหารงานก่อสร้างได้ผลตามวัตถุประสงค์

การจัดการก่อสร้างในแต่ละโครงการจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับ การแก้ปัญหาโดยอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถและไหวพริบของผู้ประกอบการหรือผู้บริหารงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างนั้น ๆ ซึ่งหมายถึงการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างรัดกุมทุกขั้นตอน โดยสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างใกล้เคียงเป้าหมายจะช่วยให้ความผิดพลาดในการปฏิบัติงานแต่ละโครงการเกิดขึ้นน้อยที่สุด (อมรศักดิ์ ปุณณณิ, อ้างแล้ว) ซึ่งการบริหารงานก่อสร้างเป็นการจัดการในระบบงานก่อสร้างให้เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จ ประกอบด้วยหลักการบริหาร 6 ประการ คือ การวางแผน ประกอบด้วย การวางแผนการเงิน การวางแผนกำลังคน การวางแผนวัสดุและอุปกรณ์ การวางแผนเครื่องทุ่นแรง การวางแผนการทำงาน การจัดการองค์กร การควบคุม การประสาน การประเมินผลและการจูงใจ ดังนั้นผู้รับเหมาก่อสร้างจึงมีภาระงานหลายด้านซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้ คือ

- งานจัดการทั่วไป
- งานประมาณการ
- งานทางด้านบัญชี และการเงิน
- งานเกี่ยวกับการจัดซื้อ
- งานทางด้านวิศวกรรม
- การหา หรืองานขาย
- งานเกี่ยวกับการก่อสร้าง

ในการก่อสร้างมีข้อจำกัดทำให้เกิดความล่าช้า (พนม ภัยหน่าย, 2543: 6-7) ต้องพิจารณาให้รอบคอบในเรื่อง

1. ข้อจำกัดจากบุคคล คือบุคคลที่มีส่วนในการทำงานในโครงการนั้น ๆ เช่น ประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้ความชำนาญ การตัดสินใจล่าช้า การวางแผน และการแบ่งงานไม่ดีพอ เป็นต้น โดยบุคคลในโครงการก่อสร้าง เช่น ก) เจ้าของงาน เนื่องจากเจ้าของงานต้องการให้งานที่ออกมามีคุณภาพและเสร็จตรงเวลา ดังนั้นเจ้าของงานอาจเข้มงวดเป็นพิเศษ การเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนรูปแบบงานโดยไม่แจ้งให้แก่ผู้รับเหมาทราบ การตัดสินใจยกเลิกโครงการทั้งชั่วคราวและถาวร ข) ผู้รับเหมาโดยทั่วไปจะทำงานร่วมกับวิศวกรผู้คุมงาน ในกรณีที่ผู้รับเหมาหรือวิศวกรมีประสบการณ์สูงสามารถคาดคะเนปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้สามารถแจ้งให้เจ้าของงานทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขปรับปรุงแผนงานที่วางไว้ก่อนที่จะทำการก่อสร้างจริง หรือล่าช้าเนื่องจาก ผู้รับเหมาไม่สามารถจัดหาเครื่องมือเครื่องจักร วัสดุครบถึงแรงงานให้เพียงพอต่อความต้องการในการทำงาน ผลการทดสอบในห้องปฏิบัติการล่าช้า ความล่าช้าเนื่องจากผู้รับเหมาช่วง ผู้รับเหมาทีมงานทำให้ไม่สามารถทำงานต่อได้ต้องสูญเสียเวลาหาผู้รับเหมารายใหม่เข้ามาทำงานแทน ค) ผู้ออกแบบ บางครั้งผู้ออกแบบมีข้อผิดพลาดทำให้การก่อสร้างต้องหยุดชะงัก หรือผู้รับเหมาไม่สามารถทำการก่อสร้างตามที่ผู้ออกแบบได้ออกแบบมาได้ต้องทำการแก้ไขแบบก่อสร้าง ง) คนงานก่อสร้าง คนงานก่อสร้างมักขาดความรู้ในงานก่อสร้าง บางพวกขาดความชำนาญหรือมีปัญหาขัดแย้งกับผู้รับเหมาหรือนายจ้าง เช่นถูกระเบียบในการทำงาน ค่าแรง สวัสดิการในการทำงาน การใช้เวลาในการฝึกฝน การหยุดงานติดต่อกันหลายวัน

2. ข้อจำกัดด้านการเงิน เป็นหัวใจของงานก่อสร้างแรงงานทุกชนิด ผู้รับเหมาและผู้ควบคุมงานต้องประมาณจำนวนเงินให้พอดีกับงานแต่ละงวดและมีเงินสำรองจ่ายเตรียมไว้สำหรับกรณีที่จำเป็น

3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการคมนาคม บางครั้งสถานที่ก่อสร้างอยู่ห่างไกลการคมนาคม การขนส่งหรือการติดต่อล่าช้า งานก่อสร้างไม่อาจดำเนินการไปตามแผนที่วางไว้

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับแรงงานและอัตราค่าจ้าง อาจมีปัญหาไม่สามารถหาคนงานที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างได้ เช่น งานฝีมือ งานที่ซับซ้อนและยาก หรืองานที่เสี่ยงอันตราย ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเปลี่ยนงานของบุคลากรทุกระดับจากที่หนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งอย่างกะทันหันซึ่งเป็นตัวปัญหาต่อความยุ่งยากให้กับผู้บริหาร โครงการเพราะจะต้องหาคนใหม่เข้ามาและต้องสอนงานกันใหม่ ซึ่งจะเป็นผลให้งานของโครงการต้องล่าช้าไปด้วย

5. ข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและภูมิอากาศ การก่อสร้างขนาดใหญ่ต้องใช้เวลาในการก่อสร้างทำให้ต้องก่อสร้างในฤดูกาลต่าง ๆ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างทั้งในเรื่องวัสดุก่อสร้าง สภาพการทำงานของคนงาน การขนส่งวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งบางครั้งไม่สามารถป้องกันได้ เป็นสิ่งบั่นทอนต่อการทำงาน สภาพแวดล้อมยากแก่การขนส่งอุปกรณ์และวัสดุ หรือสถานที่ก่อสร้างไม่เหมาะสมแก่การทำงาน เช่น สถานที่ก่อสร้างทำให้เกิดเสียงดัง ใกล้โรงพยาบาล เป็นต้น

6. ข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบและรายการก่อสร้าง มักมีปัญหาย่อยเป็นอันมาก เป็นต้นว่าเขียนแบบไม่ชัดเจน เขียนผิด หรือมีรายละเอียดต่างๆ ไม่เพียงพอ ผู้ควบคุมงานตัดสินใจไม่ถูกว่าจะดำเนินการต่อไป ทำให้ล่าช้าหรือหยุดชะงักการก่อสร้าง

7. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องจักร เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้งานเกิดความเสียหาย ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ต้องทำการซ่อมแซมให้เรียบร้อย โดยมากเกิดกับเครื่องมือเครื่องจักรหนัก เช่น รถยก รถตักดิน รถขุดดิน หากผู้รับเหมาทำสัญญาเช่าควรพิจารณาให้รอบคอบก่อนจะเลือกใช้งาน โดยนึกประสิทธิภาพการทำงานเป็นหลัก การเลือกใช้เครื่องจักรไม่เหมาะสมกับงาน จัดหาเครื่องจักรไม่เพียงพอ การขาดการดูแลรักษา การทำการเปลี่ยนชิ้นส่วนอะไหล่ซึ่งต้องใช้เวลาในการสั่งซ่อมนาน ทำให้การทำงานหยุดชะงัก

8. ข้อจำกัดเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ก่อสร้าง หากหาสิ่งของไม่ได้หรือขาดตลาดขึ้นมา หรือต้องสั่งเข้าจากต่างประเทศ ราคาสูงขึ้นจนงบประมาณบานปลาย วัสดุที่สั่งซื้อมาก่อนล่วงหน้ามีไม่เพียงพอ คุณภาพวัสดุไม่ดีพอที่จะนำมาใช้งาน ย่อมจะเป็นปัญหาต่อการทำงานทั้งสิ้น

9. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลา งานบางอย่างต้องทำแข่งกับเวลาในกรณีที่งานเร่งรีบ จึงต้องเกี่ยวกับงานการวางแผน และดำเนินไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ งานจึงจะสำเร็จคล่องตามเวลาที่กำหนด

10. ข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการก่อสร้าง ไม่สามารถดำเนินการตามวิธีปกติ ซึ่งต้องใช้ผู้ชำนาญในด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือต้องใช้ต้นทุนสูง

11. ข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย เช่น ปัญหาการจ้างแรงงาน ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทน อื่น ๆ

12. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร โครงการก่อสร้าง จะต้องหาวิธีประสานงานระหว่างทีมงานดำเนินอยู่ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่ร่วมงานกันให้มันน้อยที่สุด

13. ข้อจำกัดด้านอื่นๆ เช่น ความร่วมมือประสานงานของคนงาน ปัญหาฝ่ายว่าจ้าง เป็นต้น

ในการก่อสร้างเพื่อให้ดำเนินงานตามแผนงานและเป้าหมายหรือการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้ จึงมีการควบคุมงานซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นหลายระดับ (ปิง คุณวัฒน์สถิตย์, 2525) คือ

1. การควบคุมงานในฝ่ายของเจ้าของงานหรือผู้ว่าจ้าง โดยปกติผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของงานจะแต่งตั้งผู้แทนของผู้ว่าจ้าง ในกรณีที่เป็งานของทางราชการนั้น เจ้าของหน่วยงานมักจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานตามสัญญา สำหรับงานก่อสร้างขนาดเล็ก อาจแต่งตั้งผู้ควบคุมงานเพียงคนเดียว ถ้าเป็งานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่อาจจะประกอบด้วยกลุ่มผู้ควบคุมงานภายใต้การควบคุมดูแลของผู้จัดการโครงการ

2. การควบคุมของฝ่ายวิศวกรที่ปรึกษางานของฝ่ายเจ้าของงาน ซึ่งทางฝ่ายเจ้าของงานว่าจ้างมาทำการควบคุมดูแลและรายงานการก่อสร้างให้กับฝ่ายเจ้าของงาน มีหน้าที่หลักคือการควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบและรายการ สรุปรายงานความคืบหน้าของงานให้เจ้าของรู้เป็นระยะ พร้อมกับแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับรูปแบบรายการก่อสร้าง การตรวจสอบงานต่าง ๆ

3. การควบคุมงานของฝ่ายผู้รับเหมา ซึ่งเป็นฝ่ายที่ดำเนินงานก่อสร้างโดยตรง การควบคุมนี้เป็นการควบคุมงานในระดับต่างๆ กัน จากระดับวิศวกรโครงการซึ่งควบคุมดูแลงานทั้งหมดของทั้งโครงการและควบคุมวิศวกรประจำหน่วยงานทั้งหมด การควบคุมในระดับรองลงมาจะเป็นระดับวิศวกรประจำหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับคำสั่งจากวิศวกรโครงการมาปฏิบัติ มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการใช้วัสดุอุปกรณ์ในหน่วยงานก่อสร้าง ควบคุมวิธีการก่อสร้างและแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคต่างๆ ตลอดจนความปลอดภัย การควบคุมในระดับล่างได้แก่ระดับหัวหน้าช่างต่างๆ ซึ่งควบคุมดูแลช่างเฉพาะอย่างจำนวนหัวหน้าช่างที่ใช้ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนช่างและกรรมกรวิธีการและสถานที่ ตลอดจนชนิดของการก่อสร้าง

การควบคุมงานก่อสร้างเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญที่สุดในขบวนการบริหารงานก่อสร้าง ผลงานที่ออกมาดี คงทนและเสร็จตามเป้าหมายนั้นขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมงาน ประสิทธิภาพของผู้ควบคุมงาน ความเข้าใจกันระหว่างผู้คุมงานและผู้รับเหมา

2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบ้านเอื้ออาทร

2.3.1 การเคหะแห่งชาติ

ความเป็นมาของตลาดที่อยู่อาศัยของไทย ของเดชะ บุญยะชัย (อ้างใน โอม หุระนันท์, 2534: 9 – 15) อาจกล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ได้ทรงโปรดให้มีการสำรวจที่ดินและออกโฉนดที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก นับเป็นจุดเริ่มต้นของการมีกรรมสิทธิ์ถือครองในส่วนบุคคลในที่ดินต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ในระยะแรก ๆ เริ่มจากการซื้อขายที่ดินเป็นแปลงใหญ่ๆ เพื่ออยู่อาศัย และการเช่าเพื่อประกอบกิจการเกษตรและค้าขาย ต่อมาจึงได้มีการแบ่งขายที่ดินในรูปแบบการจัดสรรที่ดิน และการจัดสรรบ้านพร้อมที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ในปีพ.ศ. 2479 มีการตราประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นซึ่งเป็นแม่บทของการจัดการต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินกิจการอาคารสงเคราะห์ โดยจัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ขึ้นในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2510 การสร้างที่อยู่อาศัยเริ่มสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าประเภทอาคารสูงขึ้น โดยเรียกว่า

แฟลต คอร์ต และอพาร์ทเมนต์ โดยกลุ่มลูกค้าเป็นผู้มีรายได้ระดับปานกลางขึ้นไป รวมทั้งชาวต่างประเทศด้วย

ปี 2516 รัฐบาลคณะปฏิวัติในขณะนั้นได้พิจารณาหาวิธีแก้ปัญหาคอนโดมิเนียมที่อยู่อาศัย โดยการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการวางแผนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อาศัย โดยโอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะ (การเคหะแห่งชาติ, 2524) โดยมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ ดังนี้

1. จัดให้มีเคหะเพื่อประชาชนเช่า หรือเช่าซื้อ
2. จัดหาเงินกู้มาสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าซื้อหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลที่จะสร้างที่อยู่อาศัย
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดสรรที่ดิน

หลังจากที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว การเคหะแห่งชาติก็เริ่มดำเนินการในวันแรกเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 และได้ถือเอาเป็นวันสถาปนา การเคหะแห่งชาติ ต่อมาได้ปรับปรุงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

1. จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์ จะร่วมดำเนินการกิจการกับ กคช.ในการจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน
4. ปรับปรุงหรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัยสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น
5. ประกอบธุรกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

การพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติที่มีต่อสังคม ในช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา ได้ตอบสนองต่อหน่วยราชการ และ ประชาชนในระดับ ชุมชนเมือง และระดับประเทศในมิติต่าง ๆ สรุปดังนี้

1. การตอบสนองต่อหน่วยราชการ การตอบสนองต่อหน่วยงานของรัฐ ในการขยายเครือข่ายโครงการพื้นฐาน ขนาดใหญ่ของรัฐหลายโครงการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ให้เข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน ที่ได้รับผลกระทบ จากการเวนคืนที่ดิน เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่

2. การตอบสนองต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในชุมชนแออัดที่กระจายอยู่ใน เขต กทม./ปริมณฑล และเมืองในภูมิภาค การเคหะแห่งชาติ ได้ให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยรองรับ ชาวชุมชนที่เดือดร้อน โดยการปรับปรุงทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนเพิ่มความมั่นคงในการอยู่อาศัย

3. การตอบสนองต่อข้าราชการในหน่วยราชการต่างๆ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่ ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กร ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ กคช. จัดสร้าง โครงการเคหะข้าราชการ เพื่อเป็นสวัสดิการในหน่วยราชการต่าง ๆ

4. การตอบสนองต่อประชาชนทั่วไป นอกเหนือจากการช่วยเหลือปัญหาความเดือดร้อน และการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด ข้าราชการ ตลอดจนช่วยเหลือให้ หน่วยงานของรัฐ สามารถเปิดพื้นที่เพื่อใช้เป็นสถานที่ในการก่อสร้างโครงการ ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการพื้นฐานขนาดใหญ่ เพื่อรองรับ การพัฒนาประเทศ แล้ว กคช. ได้ดำเนินการตามภารกิจ ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบของโครงการเมืองใหม่ และ โครงการเคหะชุมชน ตลอดจน โครงการพิเศษและบริการชุมชน จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา กคช. ได้ดำเนินการพัฒนาโครงการเคหะชุมชน และโครงการเมืองใหม่ให้แก่ประชาชนทั่วไปที่มี รายได้น้อยและปานกลาง รวมทั้งสิ้น 142,434 หน่วย

5. การตอบสนองต่อผู้ประสบภัยจากภัยธรรมชาติ กคช. ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ ได้รับความเดือดร้อนเหล่านี้

2.3.2 เคหะชุมชนเชียงใหม่

ประวัติความเป็นมาของเคหะชุมชนเชียงใหม่ (สำนักงานดูแล เคหะชุมชนเชียงใหม่ และ แผนกประสานแผนงาน กองแผนงาน ฝ่ายจัดการทรัพย์สินและเคหะชุมชน กองประชาสัมพันธ์ การ เคหะแห่งชาติ, เอกสารเผยแพร่) ในระหว่างปี พ.ศ.2496-2497 ยังเป็นสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ทำการปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ในจังหวัดเชียงใหม่ในที่ดินราชพัสดุ เพื่อ เป็นการสงเคราะห์ข้าราชการและประชากรผู้มีรายได้น้อยโดยลักษณะให้เช่า ต่อมาในปีพ.ศ. 2512-2516 ได้รื้อถอนอาคารปลูกสร้างรุ่นแรกและก่อสร้างอาคารสงเคราะห์แบบบ้านแฝดสองชั้นและ อาคารสงเคราะห์แบบแฟลต ซึ่งเป็นอาคารสูง 4 ชั้นในที่ดินราชพัสดุจังหวัดเชียงใหม่ เขตตำบล

ช้างคลาน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาโอนย้ายอยู่ที่การเคหะแห่งชาติในเดือนกุมภาพันธ์ 2516 ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การบริการ การเงิน การศึกษา การอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่สำคัญ มีการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอเมือง จึงจัดตั้งเคหะชุมชนเชียงใหม่ขึ้น เป็นเคหะชุมชนที่สร้างขึ้นตามแผนพัฒนาภาคเหนือ และตระหนักถึงปัญหาเรื่องความขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่จะต้องทวีความรุนแรงขึ้นตามความเจริญที่เกิดจากการพัฒนา จึงวางแผนจัดสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในจังหวัดเชียงใหม่ โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีอยู่ ซึ่งก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินที่รับโอนมาจากธนาคารอาคารสงเคราะห์จำนวน 266.51 ไร่ในท้องที่ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยเริ่มดำเนินงานก่อสร้างตั้งแต่ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา

การดำเนินการของเคหะชุมชนเชียงใหม่ได้จัดทำโครงการเคหะชุมชนเชียงใหม่ 3 ระยะ คือ

1. เคหะชุมชนหนองหอย ระยะ 1 สร้างเมื่อปี พ.ศ.2521 ดำเนินโครงการในลักษณะที่พักอาศัย เป็นบ้านเดี่ยวสองชั้น บ้านแฝดชั้นเดียว ที่ดินสำหรับถนนทางเท้า ทางเดินและที่โล่งสาธารณะ โดยบรรจุผู้อยู่อาศัย พ.ศ. 2522
2. เคหะชุมชนหนองหอย ระยะ 2 สร้างเมื่อปี 2525 ดำเนินโครงการ “ที่ดินพร้อมบริการและบ้านสร้างบางส่วน” เนื่องจากการเคหะแห่งชาติได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ให้สอดคล้องกับงบประมาณการสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งมีแนวโน้มที่น้อยลงมาก จึงได้พัฒนาแนวนโยบายการออกแบบโครงการโดยการใช้ความสามารถในการจ่ายของผู้ที่จะเช่าอยู่อาศัยเป็นบรรทัดฐาน และช่วยครอบครัวทุกระดับรายได้ให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่อาศัยในราคาที่สามารถผ่อนส่งได้ ซึ่งรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีการบริการต่างๆ เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า โรงเรียน ระบบป้องกันน้ำท่วม และอื่น ๆ และจะใช้วิธีการให้มีการเกื้อกูลกันในชุมชนโดยมีผู้อยู่อาศัยที่มีความสามารถในการจ่ายสูงและรายได้ส่วนที่เป็นศูนย์การค้า อุตสาหกรรม มาเกื้อกูลผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้ต่ำกว่า การที่ผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการชำระค่าเช่าซื้อขั้นต้นได้น้อยการก่อสร้างตัวอาคารที่อยู่อาศัยจะเป็นแบบสร้างสำเร็จบางส่วน คือไม่สร้างบ้านสมบูรณ์แบบให้จะก่อสร้างเฉพาะโครงสร้างหลักเพื่อราคาก่อสร้างไม่บ้านไม่สูง เป็น “บ้านเพื่ออนาคต” ที่จะต่อเติมตกแต่งตามกำลังเงิน โดยการเคหะแห่งชาติจะทำหน้าที่จัดหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ จัดหาวัสดุราคาอุดหนุน และแนะนำวิธีการก่อสร้าง และประสานงานการรวมกลุ่มและพัฒนาชุมชน ลักษณะจะเป็นที่ดินแปลงโล่ง เรือนแถวชั้นเดียว บ้านแฝดชั้นเดียว บ้านแถวสองชั้น

อาคารพาณิชย์สองชั้นครึ่ง แปลงโฉมเพื่อการพาณิชย์ และอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยบรรจุผู้อยู่อาศัย พ.ศ. 2526

3. โครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ ก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาล

เคหะชุมชนเชียงใหม่ ตั้งอยู่ที่ริมถนนสายลำพูน-เชียงใหม่ ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีสำนักงานดูแลเคหะชุมชนเชียงใหม่ (สช.เชียงใหม่) ขึ้นกับเขตการดูแลเคหะชุมชนที่ 5 (หน.เขต 5) ฝ่ายจัดการทรัพย์สินและเคหะชุมชน (เดิม) ปัจจุบันเป็นฝ่ายบริหารชุมชน 3 ภูมิภาค 3 การเคหะแห่งชาติ มีฐานะเป็นสำนักงานตัวแทนของการเคหะแห่งชาติใน จังหวัดเชียงใหม่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดให้มีบริการแก่ ผู้อยู่อาศัย และจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเคหะชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลผลประโยชน์ของการเคหะแห่งชาติในชุมชนเชียงใหม่

2.3.3 โครงการบ้านเอื้ออาทร

คาร์ล มาร์กซ (อ้างใน สร สัจจา, 2522: 1) วิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจของทุนนิยมโดยเริ่มต้นจากสินค้า ซึ่งเป็นปัจจัยที่ง่ายที่สุดและเป็นมูลฐานที่สุด สามารถอธิบายสาเหตุแท้และกฎเกณฑ์การเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจทุนนิยม สอดคล้องกับวิธีการทางประวัติศาสตร์แต่อาจไม่สอดคล้องกับช่วงวิถีการก้าวของประวัติศาสตร์ ซึ่งภารกิจของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะอยู่ที่การเปิดคุณลักษณะกฎเกณฑ์การพัฒนาของเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เศรษฐกิจแต่ละปริมาตรตามความสัมพันธ์ภายในของช่วงวิถีเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องเข้าใจของสินค้า คือ โครงการบ้านเอื้ออาทรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การเคหะแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานหน่วยงานของรัฐ การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำ โครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวนรวมทั้งสิ้น 601,727 หน่วย ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2546 - 2550 โดยการเคหะแห่งชาติ ได้นำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะ 3 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่สามารับภาระในการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

2. เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างภายในครอบครัว ชุมชน และสังคมจากลักษณะการออกแบบทางกายภาพที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

3. เพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

4. เพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในลักษณะองค์กรร่วม ประกอบด้วย สถาบันการเงิน หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านกายภาพ

กลุ่มเป้าหมาย ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ โดยมีระดับรายได้ครัวเรือนละ ไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน (ระดับรายได้ปี 2546)

แนวคิดในการออกแบบโครงการ การออกแบบโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้พิจารณำหนดที่ตั้งโครงการให้สอดคล้องกับหลักการ และทิศทางของการพัฒนาเมือง โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย ภายใต้การออกแบบซึ่งคำนึงถึงลักษณะทางกายภาพ ที่เอื้อประโยชน์ในการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่อาศัยทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมรวมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมที่เอื้อต่อการช่วยเหลือตนเองทางเศรษฐกิจได้ รวมถึงการสร้างชุมชนที่มีคุณภาพประกอบด้วยที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมพร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่กลุ่มเป้าหมายสามารถรับภาระได้

เป้าหมาย และระยะเวลาดำเนินการ การดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร มีเป้าหมายเริ่มดำเนินการโครงการในทุก ภูมิภาคทั่วประเทศ มีระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2546 – 2550 รวมทั้งสิ้น 5 ปี จำนวนหน่วยรวม 601,272 หน่วย

การบริหารการขาย การเคหะแห่งชาติกำหนดแนวทางการบริหารการขายโดยเมื่อพิจารณาคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายหรือผู้ร่วมดำเนินงาน พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ และกำหนดราคาขายเรียบร้อยแล้ว การเคหะแห่งชาติจะเปิดให้ประชาชนจองโครงการล่วงหน้า (Pre-Sale) เพื่อตรวจสอบความต้องการที่อยู่อาศัยให้ชัดเจน หากผลปรากฏว่ามีความต้องการตามที่คาดการณ์ไว้การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการจัดซื้อที่ดินหรือทำสัญญากับผู้ร่วมดำเนินการหรืออื่น ๆ ตาม แนวทางการจัดทำโครงการทั้ง 5 แนวทาง และแจ้งให้ประชาชนผู้จองสิทธิทราบต่อไป

การบริหารการเงินโครงการ การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการประสานงานกับสถาบันการเงินภายในประเทศเพื่อ การระดมทุนในรูปแบบต่างๆ สำหรับการลงทุนก่อสร้างโครงการและสนับสนุนการ ให้สินเชื่อรายย่อย เพื่อที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้ผ่อนชำระในระยะยาวเป็นเวลา 30 ปี ในอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) โดยมีอัตราการผ่อนชำระประมาณ 10-15% ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการบริหารการเงินโครงการในรูปแบบธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติจะแต่งตั้ง Chief Financial Officer: CFO เพื่อบริหารการเงินโครงการบ้านเอื้ออาทร และบริหารการเงินภายในองค์กรโดยภาพรวม

แผนการดำเนินงาน โครงการบ้านเอื้ออาทรมีระยะเวลาดำเนินการจัดทำโครงการและการก่อสร้างโครงการตั้งแต่ปี 2546 – 2550

โครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ เป็นโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะ 1-2 ของโครงการเคหะแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีหลักการและเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยของประชาชนเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการดำรงชีวิต รัฐบาลจึงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน ในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็น ในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

2. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการประสานสายสัมพันธ์อันดีภายในครอบครัว ชุมชนและสังคม ให้มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

3. เพื่อสร้างชุมชนให้มีองค์ประกอบของชุมชนซึ่งสามารถส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัยและครอบครัวได้มีรายได้เสริมนอกเหนือรายได้ประจำ

พื้นที่โครงการ ตั้งอยู่ที่ ถนนเชียงใหม่ - ลำพูน ตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ขนาดที่ดิน 9.85 ไร่ กรรมสิทธิ์ที่ดินของการเคหะแห่งชาติ

รูปแบบที่พักอาศัย การเคหะแห่งชาติได้ออกแบบที่พักอาศัยให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยในชุมชน ท่าเล โดยพิจารณาถึงประโยชน์ใช้สอยในการดำรงชีวิตประจำวันที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อสัมพันธ์ภาพที่ดีภายในครอบครัว ชุมชนและสังคม ราคาที่ดินและคำนึงถึงความสามารถในการรับภาระด้านที่อยู่

อาศัยของประชาชนโดยกำหนดรูปแบบที่พักอาศัยในประกอบด้วยอาคารชุดพักอาศัยสูง 5 ชั้น จำนวน 11 อาคาร จำนวนหน่วยรวม 640 หน่วย จำแนกออกเป็น

- อาคารชุดพักอาศัย แบบห้องอเนกประสงค์ ขนาด 24 ตารางเมตร จำนวนหน่วยรวม 524 หน่วย
- อาคารชุดพักอาศัย แบบห้องอเนกประสงค์ ขนาด 33 ตารางเมตร จำนวนหน่วยรวม 116 หน่วย

โครงการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่สามารถรองรับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ประมาณ 2,560 คน ความหนาแน่น 260 คน/ไร่ หรือ 65 ครอบครัวต่อไร่

ส่วนประกอบของชุมชนที่จำเป็นประกอบด้วย สาธารณูปโภคพื้นฐาน (ไฟฟ้า, ประปา, โทรศัพท์) ศูนย์ชุมชน ลานจอดรถรวม สวนสาธารณะ บ่อน้ำบ่อน้ำ บ่อบำบัดน้ำเสียรวม ที่พักขยะรวม ฯลฯ

แผนการดำเนินงานโครงการ

แผนการดำเนินงานของโครงการ บ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 – 2548 รวมเวลาทั้งสิ้น 3 ปี โดยกำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 15 เดือน ตามตารางที่ 1

แนวทางการดำเนินงาน

1. การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำโครงการ ออกแบบรายละเอียดอาคารซึ่งก่อสร้างโดยระบบสำเร็จรูป บริหารงานก่อสร้าง ควบคุมงาน ดำเนินการขาย รวมทั้งการดูแลและบริการจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อดูแลชุมชนต่อไป

2. สถาบันการเงินของรัฐ (ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ไทยธนาคาร) ให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุนเพื่อการก่อสร้างและสนับสนุนให้สินเชื่อรายย่อยเพื่อที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มเป้าหมาย

3. บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ให้การสนับสนุนและดำเนินการประสานงานด้านข้อมูลที่ดินสำหรับจัดทำโครงการ

4. รัฐบาลสนับสนุนโครงการให้กับผู้อยู่อาศัยในรูปของเงินอุดหนุนต้นทุนค่าพัฒนาสาธารณูปโภคให้กับประชาชนในส่วนที่ไม่สามารถรับภาระได้ รวมทั้งการสนับสนุนจัดหางบประมาณก่อสร้างสาธารณูปการที่จำเป็น เช่น ศูนย์ชุมชน ศูนย์เลี้ยงเด็ก สถานประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในชุมชน

วงเงินลงทุนรวมและแหล่งที่มาของเงินทุน

มูลค่า การลงทุนทั้งสิ้น 209.887 ล้านบาท จะใช้แหล่งเงินทุนสำหรับจัดทำโครงการจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและเงินกู้จากสถาบันการเงินประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ โดยแยกเป็น วงเงินลงทุนรวมจำนวน 209.884 ล้านบาท เงินอุดหนุน 51.200 ล้านบาท เงินกู้ 158.684 ล้านบาท

โดยมีต้นทุนต่อหน่วย ดังนี้

ลักษณะอาคารชุดเนกประสงค์	ขนาด 24 ตรม.	ขนาด 33 ตรม.
ต้นทุนต่อหน่วย (บาท)		
รัฐอุดหนุน (บาท)	80,000	80,000
เงินกู้ (บาท)	223,403	358,800
รวมต้นทุน/หน่วย(บาท)	303,403	438,800
ค่าเช่าซื้อ/เดือน เริ่มปีที่ 1 (บาท)	1,000	1,500

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง เช่น กลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย กลุ่มผู้เช่าบ้าน ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรืออาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัย หรือชุมชนที่ไม่ได้มาตรฐานและมีระดับรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน และกลุ่มผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน (พ.ศ. 2546) โดยมีเงื่อนไขการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายดังต่อไปนี้

เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายสำหรับโครงการ “บ้านเอื้ออาทร” ได้กำหนดแนวทางการพิจารณาเพื่อตรวจสอบกลุ่มเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบเรื่องรายได้ครอบครัว

กรณีรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ/บริษัท, ห้าง, ร้าน

- หนังสือรับรองรายได้จากหน่วยงาน (ฉบับจริง)

- ตรวจสอบรายได้จากต้นสังกัดอีกครั้งหนึ่ง

กรณีประกอบอาชีพส่วนตัว, ค้าขาย

- Statement ย้อนหลัง 6 เดือน

- ตรวจสอบจากสถานที่ประกอบการค้าจริง

2. การตรวจสอบการครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

ตรวจสอบจากสำเนาทะเบียนบ้านฉบับจริง โดย

- ต้องไม่เป็นเจ้าของบ้าน

- ต้องอยู่อาศัยมาไม่น้อยกว่า 6 เดือน ถ้าอยู่ไม่เกิน 6 เดือน ขอจดทะเบียนบ้าน ย้อนหลังในบ้านหลังเดิม

- ตรวจสอบสภาพการอยู่อาศัยในบ้านที่อยู่ปัจจุบันจริง

คุณสมบัติผู้จองสิทธิ :

1. มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะและไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
2. มีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน สำหรับอาคารชุดประมาณ 24 ตร.ม. หรือไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน สำหรับอาคารชุดประมาณ 33 ตร.ม. และบ้านพร้อมที่ดิน
3. ไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง
4. ไม่เป็นคู่สัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติ และหากเป็นคู่สัญญาเช่าจะต้องคืนอาคารเช่าเมื่อได้สิทธิเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทร
5. ผู้ที่เคยได้สิทธิเช่าซื้ออาคารของการเคหะแห่งชาติ และโอนสิทธินั้นให้ผู้อื่นไปแล้ว ไม่สามารถจองสิทธิได้
6. ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ตั้งโครงการอย่างน้อย 6 เดือน หากมีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่นต้องมีหลักฐานแสดงว่าประกอบอาชีพอยู่ในจังหวัดหรือพื้นที่ที่ตั้งโครงการอย่างน้อย 6 เดือน (กรุงเทพฯ-ปริมณฑล, เชียงใหม่-ลำพูน, ถือเป็นจังหวัดที่ตั้งโครงการเดียวกัน)
7. ผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากกรณีถูกไฟไหม้ หรือถูกไล่ที่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี จะพิจารณาให้สิทธิไม่เกินร้อยละ 20 ของแต่ละโครงการ
8. ให้สิทธิจองอาคารได้ครอบครัวละ 1 หน่วยและ 1 โครงการเท่านั้น หากจองเกินจะถูกตัดสิทธิทุกโครงการ
9. สามารถรับภาระและเงื่อนไขการเช่าซื้อได้โดยผ่านเกณฑ์การพิจารณาจากการเคหะแห่งชาติ

เงื่อนไขการเช่าซื้อ :

1. ห้ามการโอนสิทธิเช่าซื้อภายในระยะเวลา 5 ปี
2. ห้ามนำอาคารไปให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยหรือเช่าช่วง หรือหากตรวจสอบพบภายหลังมีการแจ้งคุณสมบัติที่เป็นเท็จจะถูกบอกเลิกสัญญา และริบเงินที่ชำระไว้แล้วทั้งหมด
3. กรณีชำระเป็นเงินสดทั้งหมด สามารถกระทำได้ แต่จะได้รับการโอนสิทธิหลังจากครบกำหนดการเช่าซื้อไม่น้อยกว่า 5 ปี

เมื่อได้สิทธิเช่าซื้อแล้ว จะต้องผ่อนชำระเงินคาวน้ในระหว่างการก่อสร้างอาคารในอัตราเดือนละ 200 บาท สำหรับอาคารชุดขนาดประมาณ 24 ตร.ม. หรือ 300 บาทสำหรับอาคารชุดขนาดประมาณ 33 ตร.ม. และบ้านเดี่ยว 2 ชั้น เพื่อแสดงว่า เป็นแสดงว่าเป็นผู้มีความประสงค์จะซื้ออาคาร และมีความสามารถในการผ่อนชำระ

ปริมาณความต้องการและผลการจองโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่

การคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเบื้องต้น สำหรับครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายในโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ ได้จำแนกตามระดับรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท มีจำนวน 27,484 ราย และมีรายได้เกิน 15,001 บาทขึ้นไป มีจำนวน 9,778 ราย รวม 37,263 ราย ซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่สามารถก่อสร้างได้จำนวน 640 ราย มีผลการจองรวมในวันที่ 14-23 กุมภาพันธ์ 2546 จำนวน 7,466 หน่วย คิดเป็นอัตราส่วน 1: 11.67 จับสลากผู้จองสิทธิในวันที่ 15 มิถุนายน 2546

ผู้ดำเนินการ

ผู้ดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทร จังหวัดเชียงใหม่ ระยะที่ 1 ซึ่งมีลักษณะประเภทอาคารเป็นแฟลต 5 ชั้น 11 หลัง จำนวน 640 หน่วย ผู้ดำเนินการ คือ บริษัทธนสิทธิ์ คอนกรีต จำกัด โดยลงนามสัญญาในวันที่ 28 กรกฎาคม 2546 เริ่มงานในวันที่ 30 กันยายน 2546 ระยะเวลาสิ้นสุดในวันที่ 28 กันยายน 2547 รวมระยะเวลาแล้วเสร็จ 365 วัน

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการก่อสร้างอาคารชุดมุ่งหมายเดียวกันคือ ทำการก่อสร้างอาคารให้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยงานที่ได้ต้องมีคุณภาพดีและถูกต้องตามหลักวิชาการ ในการก่อสร้างให้ได้จุดมุ่งหมายดังกล่าว ต้องมีการจัดการและมีการวางแผนที่ดีรวมถึงการติดตามผลอยู่ตลอดเวลา แต่สาเหตุที่ทำให้การก่อสร้างล่าช้า จากการศึกษาปัจจัยหน้าที่กระทบต่อเวลาในการก่อสร้างในประเทศไทย วุฒิพงศ์ เมืองน้อย (2542) พบว่า เป็นปัญหาที่เกิดในการก่อสร้างซ้ำ ๆ กันในแต่ละโครงการ เพียงแต่โอกาสที่จะพบกับปัญหาเหล่านั้นมีน้อยต่างกันไปในแต่ละโครงการ เช่น ฝนตก แรงงานไม่เพียงพอ ผลกระทบของอาคารข้างเคียง การลักขโมย อุบัติเหตุในการทำงาน การรออนุมัติการทำงาน การเปลี่ยนแปลงงานจากสัญญา เป็นต้น ซึ่งมีผลการศึกษาในลักษณะเดียวกัน จากการศึกษาปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้างอาคาร ของ ชีระพงษ์ ศรีเจริญ และรพี ตั้งทรงสุวรรณ (2542) มีสาเหตุในการล่าช้าเริ่มจากการทำฐานรากของตัวอาคาร เช่น งานขุดดินและงานทำฐานรากแผ่ มีแรงงาน ไม่เพียงพอเนื่องจากแรงงานบางส่วนต้องเดินทางกลับ

ภูมิธำเนาเพื่อไปทำงานภาคเกษตรกรรม และผู้รับเหมาจ่ายค่าแรงไม่ตรงเวลาทำให้แรงงานบางส่วนไม่พอใจผู้รับเหมาย้ายไปทำงานแหล่งอื่น ดังนั้นแรงงานที่เหลือจึงทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เสร็จช้าจากแผนงานส่งผลให้งานโครงสร้างต่อล่าช้า เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการทำงานเสียบ่อย สถานที่ในการทำงานคับแคบมีสิ่งปลูกสร้างข้างเคียงเป็นอุปสรรคในการทำงาน การติดขัดในการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์เนื่องจากผู้รับเหมาไม่สามารถจัดซื้อวัสดุที่ใช้งานได้ทันเพราะต้องใช้เงินทุนที่มีอยู่ไปใช้จ่ายสำหรับงานอื่นซึ่งทำก่อนหน้าและการจัดซื้อต้องใช้เงินสดเท่านั้นแต่ผู้รับเหมา มีเงินทุนไม่เพียงพอ วัตถุดิบที่ใช้ในการทำงานขาดตลาดและวัสดุที่ใช้ในการติดตั้งมีคุณสมบัติ ไม่ตรงกับรายละเอียดประกอบแบบก่อสร้างต้องรอเปลี่ยนตัวแทนจำหน่ายทำให้ล่าช้า การทำงานในช่วงฤดูฝนส่งผลต้องทำล่าช้าและส่งผลเสียหายในการทำงานสถาปัตยกรรมภายนอกอาคารหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงภายนอก ต้องเสียเวลาซ่อมหรือต้องเลื่อนการทำงานออกไป ผู้รับเหมาหลักไม่สามารถหาผู้รับเหมาช่วงให้เข้ามาทำงานได้ทันตามแผน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างก็ ทำให้ต้องเสียเวลาทำการแก้ไขงานและรูปแบบ และปัญหาที่เกิดขึ้นก็อาจเป็นผลมาจาก องค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ระยะเวลาและมูลค่าของโครงการที่แตกต่างกัน ผู้รับเหมาที่เข้ามาทำงานมีประสบการณ์ในการทำงานและการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากนักน้อยแตกต่างกัน ในงานบางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ก็อาจส่งผลในการทำงานให้มีปัญหาแตกต่างกัน เช่น ในงานฐานรากสภาพดินของแต่ละที่ไม่เหมือนกัน ฝนตกเป็นอุปสรรคในการทำงาน นอกจากนี้ปัญหาที่ทำให้งานเกิดความล่าช้ายังอาจเกิดจากอุบัติเหตุในการทำงานซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

สาเหตุที่งานของโครงการก่อสร้างล่าช้ากว่าแผนที่วางไว้ของการควบคุมงานก่อสร้างภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และปัญหาความขัดแย้งในการก่อสร้าง อมรศักดิ์ ปุกมณี (2546) พบว่ามีสาเหตุในลักษณะเดียวกัน คือ สภาพลมฟ้าอากาศจากการทำงานในฤดูฝน ฤดูน้ำท่วมหรือสภาพอากาศที่แปรปรวน สภาพภูมิประเทศ ณ ที่ก่อสร้าง เช่น สถานที่ก่อสร้างคับแคบแออัด ลักษณะดินลาด เป็นต้น สภาพแวดล้อมข้างเคียงซึ่งมีอาคารข้างเคียงล้อมรอบย่อมถูกบังคับให้ทำงานโดยระมัดระวังและต้องมีการวิธีเพิ่มเติมขึ้นกว่าปกติ ต้องเตรียมงานและใช้เวลาการดำเนินงานเพิ่มขึ้นหรืออาจต้องเปลี่ยนแปลงเทคนิคการทำงานเพื่อไม่ให้มีเสียงดังหรือแรงสั่นสะเทือนเกินไปซึ่งมีผลต่อเวลาทำงานด้วย ประสิทธิภาพของเครื่องทุ่นแรงต้องหยุดซ่อมเป็นระยะ ๆ ทำให้งานหยุดเป็นช่วง ๆ ประสิทธิภาพในการจัดการงานสนามไม่ดีพอ การขนส่งคมนาคมในเมืองใหญ่เป็นอุปสรรคต่อการลำเลียงวัสดุ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เช่น วัสดุขาดแคลน ขาดตลาด คนงานหยุดงาน เป็นต้น และนิสัยการทำงานของคนในชาติ คนงานไทยมีนิสัยสร้างปัญหากับนายจ้างอย่างมากคือเรื่องการหยุดงานโดยไม่มีเหตุผลหรือบางครั้งออกจากงานโดยไม่บอกล่วงหน้า เป็นต้น

ปัจจัยสำคัญในการก่อสร้างส่วนหนึ่งคือบุคลากรในการก่อสร้าง จากการศึกษาปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากบุคลากรในการก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ ของ **กฤษฎางค์ รีวทอง และ สุนิตา เอื้อวิริยานุกูล (2545)** พบว่า สาเหตุใหญ่เกิดมาจากผู้รับจ้างหลัก (ผู้รับเหมา) ผู้รับจ้างเฉพาะ โดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องได้แก่ เจ้าของโครงการ ผู้ออกแบบ ผู้บริหารโครงการ ผู้บริหารการก่อสร้าง ผู้คิดราคาและวัดปริมาณงานเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าไม่มากนัก แต่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการก่อสร้าง เพราะกิจกรรมหลายๆ กิจกรรมเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กัน ความไม่รอบคอบไม่ระมัดระวังในการทำงานของบุคลากรทำให้เกิดผลเสียหลาย ซึ่งความล่าช้าส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากความรับผิดชอบของผู้รับเหมากิจกรรมแต่ละกิจกรรมส่วนมากใช้เวลาเกินจากแผนงาน ผู้รับเหมาไม่มีการวางแผนงานอย่างละเอียดไว้ล่วงหน้าทำให้ต้องชะลอการก่อสร้างเป็นช่วง ๆ ได้แก่ การสรุปแบบการก่อสร้าง การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือและความรู้ในการทำงาน การตรวจสอบวัสดุในท้องตลาด การวางแผนการใช้จ่ายเงินในการซื้อวัสดุ การจัดสรรคนงานในกิจกรรมต่าง ๆ หรือการสร้างผิดแบบทำให้ต้องแก้ไขใหม่

อโนทัย แสงธรรมธร (2542) ได้ศึกษาการจัดการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในอำเภอเมือง นครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ส่วนใหญ่มีรูปแบบประกอบธุรกิจแบบห้างหุ้นส่วนจำกัด ลักษณะงานเป็นธุรกิจรับเหมาเป็นงานอาคาร โดยมี ผู้ว่าจ้างเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจมีการจัดการธุรกิจในการดำเนินการตามหน้าที่ทางการบริหารครบ 5 ประการคือ การวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการกำลังคน การสั่งการและการควบคุม โดยให้ความสำคัญกับหน้าที่ด้านการวางแผนมากที่สุด ซึ่งผู้บริหารเป็นผู้วางแผน พิจารณาปัจจัยภายในคือ ความพร้อมด้านการเงินและความสามารถในการดำเนินงานธุรกิจ ปัจจัยภายนอกคือ ปริมาณงานก่อสร้างในตลาดงานก่อสร้าง สภาพเศรษฐกิจและนโยบายรัฐด้านการก่อสร้าง ปัญหาที่พบ คือ ปัญหาการวางแผนพิจารณาปริมาณงานก่อสร้าง การวางแผนงานก่อสร้างด้านการเงิน ปัญหาการมอบหมายงาน ปัญหาการพัฒนาคุณภาพการทำงานของพนักงาน ปัญหาการใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัญหาการควบคุมงานไม่ต่อเนื่อง ปัญหาด้านเงินทุน และขีดความสามารถในการทำงานของธุรกิจ

วรวิทย์ มานะกุล (2540) ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการประกอบอาชีพธุรกิจบ้านจัดสรร ได้แก่ ปัจจัยการก่อสร้างคือราคาวัสดุไม่ควรเปลี่ยนแปลงบ่อย ปัจจัยทางด้านประสิทธิภาพของผู้ประกอบการคือมีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำธุรกิจด้านนี้มาก่อน ซึ่งมีผลตรงกับการศึกษาของ **ศิริพร เมธาขวลิตศิลป์ (2543)** การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารด้านการเงินของโครงการบ้านจัดสรรแห่งหนึ่งในเขตอำเภอสันทรายเกี่ยวกับผู้ประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการ

ขาดวินัยทางการเงิน นำเงินทุนหมุนเวียนของโครงการที่เกิดจากการดำเนินโครงการและมีภาระผูกพันในการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยกับสถาบันการเงินไปใช้ในกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 สถาบันการเงินเริ่มชะลอหรือหยุดให้การสนับสนุนเงินกู้พัฒนาโครงการแก่ธุรกิจบ้านจัดสรร ส่งผลการดำเนินโครงการของผู้ประกอบการไม่ราบรื่นต้องประสบกับภาวะการขาดสภาพคล่องมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการทำให้ไม่มีผลคืนค่าในการลงทุน มีผลการศึกษาดังกับเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการบังคับบัญชากับความสำเร็ในงานและผลสำเร็จในธุรกิจของผู้บริหารธุรกิจก่อสร้างในเขตภาคเหนือตอนบน

กนกวรรณ กุลชาติชัย (2545) พบว่า ปัญหาในการประกอบธุรกิจก่อสร้างแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายใน และปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายในส่วนใหญ่ในธุรกิจก่อสร้างคือ บุคลากรขาดประสิทธิภาพ ขาดสภาพคล่องทางการเงิน การจัดการภายในไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกคือ ปริมาณงานก่อสร้างทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชนลดลง การแข่งขันสูงและผู้ประกอบการไม่สามารถเจรจาของงานกันได้ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การคอร์รัปชันของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสูงมาก ราคาของหน่วยงานราชการต่ำ ต้นทุนวัตถุดิบและสินค้าขึ้นราคา แรงงานขาดความรับผิดชอบ และร้านค้าไม่ให้บริการสินค้าเงินเชื่อ

นอกจากนี้พบว่าลักษณะการบังคับบัญชาส่วนใหญ่ของผู้บริหารในธุรกิจก่อสร้างเป็นแบบทีมงานและแบบเน้นคน ซึ่งการบังคับบัญชาแตกต่างกันมีความสำเร็ในงานและผลสำเร็จในธุรกิจแตกต่างกัน ข้อมูลเฉพาะทางธุรกิจซึ่งสามารถพยากรณ์ผลสำเร็จในธุรกิจของผู้บริหารในธุรกิจก่อสร้าง คือ ระยะเวลาในการเปิดดำเนินการ และความได้เปรียบในด้านความเป็นผู้นำ ด้านระยะเวลาคือยังมีระยะเวลาในการเปิดดำเนินการมากแสดงถึงความชำนาญในงานและประสบการณ์ในการทำงานที่มาก ความได้เปรียบในด้านการเงิน ด้านความเป็นผู้นำ ด้านกระบวนการภายในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น ความได้เปรียบในด้านความเป็นผู้นำที่มุ่งเน้นงานเป็นหลักมีผลสำเร็จในธุรกิจซึ่งลักษณะการบังคับบัญชาเหมาะสำหรับการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ระดับปฏิบัติการ เช่นคนงาน และการใช้ควบคุมงานในโครงการต่าง ๆ หรือวิศวกร โครงการต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ กล้าคิด และกล้าตัดสินใจ มีความชัดเจนในการส่งงานและมีการติดตามและควบคุมงานอย่างใกล้ชิดโดยต้องมุ่งเน้นงานเป็นหลักและควรจะมีลักษณะของการมุ่งสัมพันธ์ไปด้วยพร้อมๆ กันเพื่อให้คนงานทุ่มเทให้กับการทำงานมากขึ้น

จากการศึกษาลักษณะโครงสร้างของปัจจัยการผลิตในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ศึกษากรณีการเคหะแห่งชาติ สายชล ลิ้มทองกุล (2521) พบว่า การลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้พร้อม ๆ กับเป็นเป้าหมายในการพัฒนาสังคมขึ้นกับนโยบายของผู้บริหารว่าจะเห็นความสำคัญของปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพียงไร การลงทุนในการสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจ้างงานและการลงทุนต่อเนื่องในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับสาขาการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ผลจากการใช้จ่ายเงินในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการลงทุนในรอบแรกทำให้ผู้อยู่ในอุตสาหกรรมนั้นเกิดการขยายตัวของรายได้ประชาชาตินอกจากนี้ยังช่วยแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนที่อยู่อาศัย และลดปัญหาทางสังคมทั้งทางกายและใจที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม

สำหรับปัญหาการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติประสบความสำเร็จล้มเหลวในการดำเนินงาน ไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์แรกเริ่มของการก่อสร้าง เช่น ปัญหาค่าเช่าของงานโครงการ มีการต่ออายุสัญญาเช่าก่อสร้างแทบทุกโครงการ และต่ออายุหลายครั้งในบางโครงการ ลักษณะงานที่แล้วเสร็จอยู่ในสภาพที่ไม่สมบูรณ์ ได้แก่ การขาดการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายใน ฯลฯ ปัญหาความล่าช้าของงานโครงการนั้นมีผลโดยตรงต่อผู้เช่าอยู่อาศัยเพราะจำนวนดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานถือเป็นต้นทุนก่อสร้าง ได้ผลกระทบแก่ผู้เช่าซื้อในรูปการกำหนดอัตราค่าเช่า/เช่าซื้อ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บ้านของการเคหะแห่งชาติไม่ถูกเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ปัญหาการสร้างบ้านให้ผู้มีรายได้มีรายได้น้อยกำลังเป็นปัญหาใหญ่ของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงาน (การเคหะแห่งชาติ, 2547) คือ การเคหะแห่งชาติ (กคช.) แม้จะปรับยุทธการก่อสร้างในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้า เนื่องจากปัญหาด้านต้นทุนค่าก่อสร้างที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบโดยตรงกับบริษัทผู้รับเหมา

จากการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการได้รับบริการในการได้รับสิทธิของโครงการบ้านเอื้ออาทร การเคหะแห่งชาติ กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ของ กฤษดา สมบูรณ์ (2546) พบว่า เป็นโครงการที่ตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากสถานการณ์การอยู่อาศัยของกลุ่มตัวอย่างในปัจจุบันนั้นพักอาศัยอยู่กับผู้อื่น หรือเช่าบ้าน ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง หรือประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากไฟไหม้ หรือไล่ที่ ดังนั้นจึงเป็นความต้องการของกลุ่มตัวอย่างอย่างแท้จริงตามความต้องการขั้นพื้นฐานทางร่างกายของ Maslow เกี่ยวกับที่อยู่

อาศัย ทำให้เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการกระทำของบุคคลนั้นในการตัดสินใจของสิทธิของโครงการบ้านเอื้ออาทร ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจนอกจากความต้องการที่อยู่อาศัยแล้ว ราคาของโครงการบ้านเอื้ออาทร มีราคาถูก มีศักยภาพในการผ่อนส่ง เป็นปัจจัยสำคัญก่อให้เกิดความพึงพอใจในการผ่อนชำระได้ อีกทั้งมีความเชื่อมั่นในโครงการ ซึ่งความพึงพอใจจะมีมากขึ้นหากมีการส่งมอบตรงเวลา ดังนั้นถือว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นโครงการที่ให้บริการตอบสนองสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลที่มีความต้องการอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ จากรายงานของหนังสือพิมพ์มติชนฉบับวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2549 (มติชน 15 เม.ย. 2549: 29) รองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ได้รายงานถึงความคืบหน้าของโครงการบ้านเอื้ออาทรของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นโครงการระยะที่ 1 โดยมีจำนวน 569 ยูนิต ซึ่งมีบริษัท ธนสิทธิ์ คอนกรีต เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างยังไม่ได้ส่งมอบ ทั้งที่มีการต่อสัญญากับการเคหะแห่งชาติ มาแล้ว 2 ครั้ง และครั้งล่าสุดระบุว่าต้องส่งมอบตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2549 โดยสาเหตุที่ยังไม่สามารถส่งมอบได้นั้นเนื่องจากมีปัญหาเรื่องวัตถุดิบรวมถึงแรงงาน และสภาพคล่องทางการเงินหมุนเวียน แต่ล่าสุดบริษัทดังกล่าวมีการก่อสร้างโครงการคืบหน้าไปเพียงร้อยละ 72.70 เท่านั้น โดยการเคหะแห่งชาติมีแนวทางแก้ปัญหา คือ 1) การปรับแผนการทำงานโดยแบ่งเนื้องานใหม่ด้วยการขยายระยะเวลาส่งมอบงานออกไปให้ยาวขึ้น 2) การเคหะแห่งชาติจะช่วยเจรจากับสถาบันการเงินที่มีปัญหากับผู้รับเหมา และ 3) ผู้รับเหมาจะต้องหาวัตถุดิบและแรงงานให้เพียงพอ ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้บอกเลิกสัญญาก่อนสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 1 อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2549 เรียบร้อยแล้ว และกำลังพิจารณาผู้รับจ้างรายใหม่เข้ามาทำงานแทน เพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้จนแล้วเสร็จ

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

