บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลที่ได้จากการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงศักยภาพของระบบสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย ในการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยพิจารณาในด้านของการบริหารจัดการภายในองค์กร สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทโดยตรงในการให้การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแก่สหกรณ์ฯ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม)

ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นสมาชิกสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ที่ใช้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ประเภทโครงการจาก พชม. โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกสหกรณ์ ฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จำนวน 5 สหกรณ์ ได้แก่

1. สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา จก.
2. สหกรณ์เคหสถานวัดจันทร์ เขต 3 จก.
3. สหกรณ์เคหสถานนนทรีเจ้าพระยา จก.
4. สหกรณ์เคหสถานกองทุนร่วมพัฒนาชุมชน จก.
5. สหกรณ์เคหสถานชุมชนพระนครธนบุรี จก. กรณี ชุมชนทรัพย์นุกูล

การดำเนินการสุ่มตัวอย่าง สมาชิกผู้รับบริการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ประเภทโครงการ จาก พชม. ใช้วิธีการสุ่มในรูปแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) โดยกำหนดขอบเขตการสุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ส่วนที่ 1 สมาชิกสหกรณ์ฯ ทั้ง 5 แห่ง จำนวน 339 คน โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมตามสูตรคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่พอดีของ Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% โดยที่ค่าประมาณจะคลาดเคลื่อนจากค่าที่เป็นจริงไม่เกิน $\pm$ 5% คำนวณได้กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมเท่ากับ 184 คน แต่สามารถเก็บข้อมูลได้จำนวน 209 ตัวอย่าง ทำการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 กรรมการสหกรณ์ฯ ทั้ง 5 แห่ง และศึกษาสหกรณ์ฯ เช่งกี่ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอีก 1 แห่ง รวมเป็น 6 สหกรณ์ฯ เลือกตัวแทนสหกรณ์ฯ ละ 4 ท่าน (ประธาน, รองประธาน, เหรัญญิก และเลขานุการ) รวมจำนวน 24 ท่าน สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ จำนวน 11 ท่าน ทำการสัมภาษณ์บันทึกเทปตามกรอบที่กำหนดไว้

การศึกษาในประเด็นดังกล่าวได้มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ โดยการเก็บข้อมูลจากเอกสารและตำราทางวิชาการ ตลอดจนผลการวิจัยต่างๆ เกี่ยวกับผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง การใช้กลไกสหกรณ์ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยรวมทั้งกลไกการเงิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ สรุป อภิปราย และเสนอแนะผลการวิจัย นอกจากนี้ยังได้มีการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกและกรรมการสหกรณ์ฯ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ ที่ใช้บริการเงินกู้ที่อยู่อาศัย จาก พชม. โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงสถานภาพทางสังคมและโครงสร้างของครอบครัว, ลักษณะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางการเงินสหกรณ์ฯ การมีส่วนร่วมในระบบสหกรณ์ฯ ตลอดจน ความคิดเห็นที่มีต่อหน่วยงาน พชม. อีกส่วนหนึ่งคือการสัมภาษณ์ทางลึกจากผู้บริหารงานของสหกรณ์ฯ หรือกรรมการสหกรณ์ฯ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการสหกรณ์ฯ, ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ฯ ตลอดจนข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อการพัฒนาสหกรณ์ฯ และต่อหน่วยงาน พชม. ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้ได้มีการรวบรวมข้อมูลและประเด็นต่างๆดังที่ปรากฏในบทที่ 5 ดังนั้นจึงของสรุปประเด็นที่น่าสนใจที่ได้รับจากการศึกษาดังต่อไปนี้

1. สถานภาพทางสังคมและโครงสร้างของครอบครัวสมาชิกสหกรณ์ฯ

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกันมากกว่าคนในเมืองโดยทั่วไป และประกอบกิจกรรมทางศาสนา หรือประเพณีต่างๆ ร่วมกัน จากการสำรวจพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จะ นับถือศาสนาเดียวกันคือศาสนาพุทธ ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมจะมีผลต่อ

การรวมกลุ่มเป็นชุมชนเดียวกันของสมาชิกรวมทั้งความสัมพันธ์ภายในชุมชน จะมีลักษณะกึ่งชนบท คือค่อนข้างใกล้ชิดและพึ่งพากันได้

1.2 โครงสร้างของครอบครัว จากการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นครอบครัวที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปมากที่สุด(ร้อยละ 44.50) และครอบครัว ที่มีสมาชิก 4 คน เป็นอันดับรองลงมา(ร้อยละ 25.36) จึงสรุปได้ว่าโครงสร้างของครอบครัวที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ เป็นครอบครัวที่มีสมาชิกตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป

2. ลักษณะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางการเงินของสมาชิกสหกรณ์ฯ

2.1 การประกอบอาชีพของสมาชิกในครอบครัว จากการสำรวจพบว่าส่วนใหญ่ ในแต่ละครอบครัวจะมีสมาชิกอย่างน้อย 2 คน ที่อยู่ในวัยทำงานและมีรายได้(ร้อยละ 53.11) โดยประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปมากที่สุด(ร้อยละ 38.76) รองลงมาคือ อาชีพค้าขาย(ร้อยละ 23.92)ได้แก่ ขายของอยู่กับบ้าน, หาบเร่แผงลอย, รับซื้อของเก่า ฯลฯโดยมีบางส่วนเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน

2.2 รายได้และค่าใช้จ่ายของครอบครัวต่อเดือน จากข้อมูลการเปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของครอบครัวต่อเดือน โดยแบ่งตามกลุ่มที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายในระดับต่างๆ ก้นพบว่า โดยส่วนใหญ่จะมีค่าใช้จ่ายต่อเดือนในระดับที่ต่ำกว่าหรือไม่เกินไปกว่ารายได้ของครอบครัวแทบทั้งสิ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายของครอบครัวสมาชิกที่ทำการสำรวจจะเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดต่อเดือนโดยได้รวมค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยไว้แล้วและเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนโดยคิดสัดส่วนร้อยละที่ใกล้เคียงกันจะเห็นว่าส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยของครอบครัวต่อเดือนไม่เกิน 15,000 บาท (ร้อยละ 77.04) ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 10,000 บาท (ร้อยละ 75.12) จึงอาจกล่าวได้ว่าครอบครัวสมาชิกส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่าค่าใช้จ่ายต่อเดือนประมาณ 5,000 บาท ซึ่งบางส่วนนำไปใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น พัดลม, โทรทัศน์, ตู้เย็น ฯลฯ

บางส่วนจะเก็บออมไว้เพื่อการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินแห่งใหม่ของโครงการ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงรายงานค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่ำสุด (Minimum Standard) ของคนจนในกรุงเทพฯ โดยศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติที่ได้จัดทำขึ้นฉบับปีที่ 2538 (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก) ในครอบครัวที่มีสมาชิก 5 คน (มีคนทำงาน 2 คน, เด็ก 2 คน, ผู้ใหญ่อยู่บ้าน 1 คน) สำหรับกรณีที่ย้ายที่อยู่ใหม่ไปอยู่นอกเมืองจะมีค่าใช้จ่ายของครอบครัวประมาณเดือนละ 9,553 บาท ซึ่งมีค่าที่อยู่อาศัยประมาณ 2,000 บาท รวมอยู่ด้วย และจากข้อมูลการสำรวจสมาชิกสหกรณ์ฯ ที่ขอกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยประเภทโครงการจาก พชม. วงเงินกู้จำนวน 120,000 บาท อัตราเบี้ยร้อยละ 8 ระยะเวลา 15 ปี จะมีอัตราการผ่อนชำระไม่เกินเดือนละ 1,200 บาท และมีค่าใช้จ่ายต่อครอบครัวโดยรวมไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งสอดคล้องกับรายงานค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่ำสุด ของคนจนในกรุงเทพฯ จึงสามารถสรุปได้ว่าสมาชิกสหกรณ์ฯ ที่ทำการศึกษา ทุกกลุ่มระดับรายได้ จะมีค่าใช้จ่ายต่อเดือนในระดับที่ต่ำกว่าหรือไม่เกินไปกว่ารายได้ของครอบครัวแทบทั้งสิ้น และส่วนใหญ่จะมีรายได้ครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน มากกว่าค่าใช้จ่ายต่อเดือนประมาณ 5,000 บาท

3. การชำระคืนเงินกู้และการเก็บออมเงิน

3.1 การใช้บริการเงินกู้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทโครงการ

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในการชำระเงินและสามารถชำระเงินคืนได้มากกว่าอัตราการผ่อนชำระที่กำหนดไว้ด้วย แต่สหกรณ์ฯ ทุกแห่งจะประสบปัญหาเรื่องการผิดนัดชำระหนี้ของสมาชิกอยู่บ้าง ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาที่รุนแรง หรือมีความเสี่ยงสูงแต่อย่างใด เนื่องจากกรรมสิทธิในที่ดินยังคงเป็นของสหกรณ์ฯ อยู่ ประกอบกับ คณะกรรมการสหกรณ์ฯ กับสมาชิกคือกลุ่มคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน มีความรู้จักคุ้นเคยกันมายาวนาน จึงสามารถทราบข้อมูลและภูมิหลังของสมาชิกได้เป็นอย่างดี ปัญหาหนี้สูญ จึงแทบจะไม่มีเกิดขึ้น

ส่วนมาตรการที่นำมาใช้กรณีที่สมาชิกผิดนัดชำระหนี้หรือชำระเงินล่าช้าเกินกำหนด คือ การคิดค่าปรับ โดยสหกรณ์ฯ จะชำระเงินคืน พชม. แทนสมาชิกไปก่อน

สำหรับกรณีที่ทำให้เกิดการโอนเปลี่ยนสิทธิ์ นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะการขอคืนสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากสาเหตุการย้ายกลับภูมิลำเนาในต่างจังหวัด, รวมทั้งสาเหตุจากการหย่าร้างทำให้ไม่สามารถรับภาระเพียงลำพังได้ ซึ่งคณะกรรมการสหกรณ์ฯจะแก้ปัญหาโดยการพิจารณาโอนเปลี่ยนสิทธิให้กับสมาชิกรายอื่นๆที่ได้แจ้งความจำนงค์ไว้โดยสมาชิกที่คืนสิทธิ์ก็จะได้รับเงินส่วนที่ผ่อนไปแล้วกลับคืน

3.2 การเก็บออมเงินของสมาชิกสหกรณ์ฯ

การเก็บออมเงินสำหรับกลุ่มการเงินที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในรูปของสหกรณ์ฯ เพื่อทำโครงการที่อยู่อาศัยจะมีการออมทรัพย์ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เงินค่าหุ้นสหกรณ์ฯ และการออมทรัพย์กลุ่ม แต่จากการศึกษา พบว่าสหกรณ์ฯ ส่วนใหญ่จะยกเลิกบริการด้านรับฝากเงินออมทรัพย์ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรที่จะมาทำหน้าที่รวมทั้งงบประมาณสำหรับการว่าจ้าง ประกอบกับสมาชิกสามารถใช้บริการจากสถาบันการเงิน หรือ บางส่วนก็จะเป็นสมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์อื่นๆ อีก สหกรณ์ฯ บางแห่งจึงเหลือเพียงการเรียกเก็บค่าหุ้น ซึ่งก็มีทั้งการเรียกเก็บครั้งเดียวตอนสมัคร หรือ เรียกชำระพร้อมการผ่อนชำระเงินกู้ทุกเดือน ดังนั้นจากข้อมูลการสัมภาษณ์จึงมีสหกรณ์ฯ เพียง 2 แห่ง เท่านั้น ที่ปัจจุบันสมาชิกยังคงมีการฝากออมทรัพย์ กับกลุ่มเดิมอยู่ ส่วนการสะสมเงินค่าหุ้นสหกรณ์ฯ ยังคงมีอยู่ทุกสหกรณ์ฯ เนื่องจากเป็นระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ฯ ที่สมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม

กรณีที่มีเงินเหลือเก็บสมาชิกส่วนใหญ่จะใช้ วิธีการฝากธนาคารเป็นหลัก โดยบางส่วนเก็บออมในลักษณะของการเล่นแชร์, การประกันชีวิต,การซื้อสลากออมสิน รวมถึงการเก็บไว้เองที่บ้าน ส่วนสมาชิกที่ไม่มีเงินเหลือเก็บ นั้นส่วนใหญ่เกิดจากการซื้อสินค้าเงินผ่อน

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า สมาชิกสหกรณ์ฯ ยังคงมีการเก็บออมเงินได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในลักษณะของเงินค่าหุ้นสหกรณ์ฯ ถึงแม้จะมีปริมาณเงินสะสมไม่มากก็ตาม

4. โครงสร้างและการบริหารงานสหกรณ์เคหสถาน

4.1 โครงสร้างองค์กร ส่วนประกอบหลักสำคัญของสหกรณ์ฯก็คือ สมาชิกสหกรณ์ฯ โดยสมาชิกจะดำเนินการเลือกตัวแทนเข้ามากลุ่มหนึ่งเพื่อทำหน้าที่บริหารงานสหกรณ์ฯ เรียกว่า คณะกรรมการสหกรณ์ฯดังนั้นโครงสร้างหลักของสหกรณ์ฯจึงประกอบด้วยสมาชิก และคณะกรรมการที่ได้รับคัดเลือกจากสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการจะมีจำนวนอยู่ระหว่าง 9-15 คน อยู่ในวาระประมาณ 1-2 ปีโดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ประธาน,รองประธาน,เหรัญญิก,เลขานุการ, นายทะเบียนสหกรณ์ และ กรรมการฝ่ายต่างๆ ตามความจำเป็น เช่น ฝ่ายสินเชื่อและติดตามหนี้, ฝ่ายพัฒนาที่อยู่อาศัย,และฝ่ายประสานงานภายนอก ฯลฯ นอกจากนี้ คณะกรรรมการสหกรณ์ฯ จะมีที่ปรึกษาของสหกรณ์ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่จากองค์กรเอกชน หรือ NGO ที่เคยเข้ามาช่วยเหลือชุมชนจนคุ้นเคยกันดี สหกรณ์ฯ บางแห่งอาจมีการจัดจ้างบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการสหกรณ์ฯ และเจ้าหน้าที่การเงิน หรือ เจ้าหน้าที่บัญชี เพื่อให้สหกรณ์มีเจ้าหน้าที่ประจำคอยบริการให้ความสะดวกกับสมาชิก ที่มาติดต่อกับสหกรณ์ฯ

4.2 การบริหารงานของคณะกรรมการสหกรณ์ฯ การบริหารจัดการของคณะกรรมการในทุกหน้าที่จะดำเนินอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ฯ โดยวัตถุประสงค์ หลักคือ การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยให้กับสมาชิก ดังนั้น บทบาทหลักของคณะกรรมการสหกรณ์ฯ จึงอยู่ที่การเป็นตัวกลางในการรวบรวมเงินค่าผ่อนชำระจากสมาชิก นำส่งคืนให้กับ พชม.โดยสมาชิกสามารถชำระเงินได้ด้วยตนเอง ณ.ที่ทำการของสหกรณ์ฯ หรือ ฝากเงินเข้าบัญชีเงินฝากของสหกรณ์ฯ แล้วจึงค่อยนำใบฝากของธนาคารฯ มาแสดง ณ.ที่ทำการสหกรณ์ฯ สหกรณ์ฯบางแห่งจะมีการแบ่งความรับผิดชอบให้กับกรรมการ เป็นผู้ไปติดตามรวบรวมเงินจากสมาชิก

หรือการจัดให้มีหัวหน้ากลุ่ม หรือหัวหน้าชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมเงินจากสมาชิกในกลุ่ม แล้วนำส่ง ณ.ที่ทำการสหกรณ์ฯหรือเข้าบัญชีเงินฝากของสหกรณ์ฯ ซึ่งจากศึกษาพบว่า คณะกรรมการสหกรณ์ฯส่วนใหญ่อยากให้สมาชิกใช้วิธีนำเงินฝากเข้าบัญชีของสหกรณ์ฯแล้วนำเพียงใบนำฝากมาแสดงมากกว่านำเงินสดมาชำระที่สหกรณ์ฯ ทั้งนี้เพราะการรับชำระเป็นเงินสดจะทำให้มีปริมาณเงินสดค่อนข้างมาก ยากต่อการเก็บรักษาไว้ที่สหกรณ์ฯ ประกอบกับการนำเงินไปชำระกับ พชม. ก็ต้องใช้วิธีโอนเข้าบัญชีเงินฝากของ พชม.เช่นกัน การที่คณะกรรมการสหกรณ์ฯ ถือสมุดเงินฝากไปเล่มเดียวย่อมน่าจะเกิดความปลอดภัย หรือเสี่ยงภัยน้อยกว่าการนำเงินสดจำนวนมากไปยังธนาคาร

สำหรับการบริการสมาชิกในด้านอื่นๆ นั้น คณะกรรมการสหกรณ์ฯ จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่าง สหกรณ์ฯ กับสมาชิก โดยการนำข่าวสารและงานกิจกรรมต่างๆ ของสหกรณ์ฯ ไปถ่ายทอดให้สมาชิกได้รับทราบความเคลื่อนไหว พร้อมกับรับทราบปัญหาหรือความต้องการ และข้อเสนอแนะของสมาชิกเพื่อเสนอในที่ประชุมได้รับทราบและหาข้อสรุป ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า ส่วนใหญ่สมาชิกก็จะได้รับข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์ฯ จากการบอกเล่าของกรรมการ และประกาศของสหกรณ์ฯ และค่อนข้างพอใจกับการทำงานของกรรมการในเรื่องนี้ และการบริการช่วยเหลือสมาชิกค่อนข้างมาก

การจัดอบรมให้ความรู้แก่สมาชิก นั้น สมาชิกส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการอบรมความรู้โดยตรง เนื่องจากความจำเป็นในการประกอบอาชีพ และเวลาว่างที่ไม่ตรงกัน ดังนั้น สหกรณ์ฯ จึงใช้วิธีการส่งตัวแทนไปเข้ารับการอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบของสหกรณ์ฯ, การจัดทำบัญชี,การบริหารการเงิน, การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ จากนั้นจึงนำมาถ่ายทอดให้กรรมการรับทราบเพื่อถ่ายทอดสู่สมาชิกอีกต่อหนึ่ง ซึ่งที่ผ่านมาก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพราะความสามารถในการถ่ายทอดของตัวแทนยังไม่ดีพอ สหกรณ์ฯบางแห่งที่มีสมาชิกรวมกลุ่มอยู่ในชุมชนเดียวกัน จะใช้วิธีการถ่ายทอดความรู้ทางเสียงตามสาย โดยส่วนใหญ่จะใช้เวลาช่วงเช้าของวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นวันหยุด และสมาชิกจะมีเวลาพอที่จะรับฟังความรู้ได้

สำหรับหน่วยงานที่ดำเนินการจัดสัมมนาให้ความรู้ อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินการจัดสัมมนาบ้าง จัดส่งวิทยากรมาร่วมให้ความรู้บ้างได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ,การเคหะแห่งชาติ และองค์กร NGO เป็นต้น

5.ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยโดยสหกรณ์ฯ

ดังที่กล่าวแล้วว่าโครงสร้างของสหกรณ์ฯ ประกอบด้วยคน 2 กลุ่ม คือ สมาชิก กับ คณะกรรมการ ฉะนั้นปัญหาและอุปสรรค ส่วนใหญ่จึงเกิดจากคน 2 กลุ่ม นี้ ซึ่งเป็นปัจจัยภายในองค์กร ส่วนปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อสหกรณ์ฯ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะ, กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ปว.286 จะไม่ขอกล่าวถึง

5.1 ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากสมาชิกสหกรณ์ฯ นั้น ได้แก่

1.ความรู้ความเข้าใจในระบบสหกรณ์ฯมีน้อย

2.การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหกรณ์ฯ น้อย

3.การชำระหนี้ล่าช้า

4.การคืนสิทธิ์

กล่าวคือ สมาชิกสหกรณ์ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ ซึ่งมีกฎระเบียบต่างๆ ที่ต้องอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจโดยมีวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ให้ความรู้ อุปสรรค หนึ่งที่เห็นชัดก็คือ สมาชิกส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ อาจจะเป็นการยากที่จะพยายามทำความเข้าใจด้วยตนเอง และสมาชิกเองต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพทำให้มีเวลาว่างน้อย ผลที่ตามมาก็คือการขาดจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสหกรณ์ฯ จึงทำให้มีรู้สึกที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวมค่อนข้างน้อย

ในเรื่องภาระหนี้เงินกู้นั้น ส่วนใหญ่สมาชิกจะมีปัญหาในการชำระล่าช้าบ้างแต่ก็ยินดีเสียค่าปรับ เพราะเกิดจากความจำเป็นในบางช่วง เช่น ช่วงเปิดภาคเรียนบุตรหลาน, สมาชิกเจ็บป่วยถึงขั้นหยุดงาน, สมาชิกเกิดปัญหาการว่างงานเป็นครั้งคราว เป็นต้น

กรณีที่ถึงขั้นมีการคืนสิทธิ์หรือโอนเปลี่ยนสิทธิ์นั้น ส่วนใหญ่จะเกิดจากสาเหตุความจำเป็นบางประการ เช่น การย้ายกลับภูมิลำเนา, ครอบครัวหย่าร้าง ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ทำให้สหกรณ์ฯ ต้องมีการสำรองเงินบางส่วนไว้สำหรับรับภาระแทนชั่วคราว

5.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากคณะกรรมการสหกรณ์ฯ ได้แก่

1. ประสิทธิภาพในการจัดการสหกรณ์ฯ ซึ่งประกอบด้วย
   - การขาดความเป็นเอกภาพ
   - การประสานงานทั้งในระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน และระหว่างคณะกรรมการกับสมาชิก
   - กรรมการมีเวลาช่วยเหลืองานสหกรณ์ฯ น้อย เพราะส่วนใหญ่ต้องประกอบอาชีพ
   - ความรับผิดชอบในหน้าที่

2. ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้

ผลจากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการสหกรณ์ฯ โดยรวมจะมีความรู้ความเข้าใจมากกว่าสมาชิกทั่วไปทั้งนี้เป็นเพราะว่ามีโอกาสได้เข้ารับการอบรมความรู้มากกว่าสมาชิก แต่ก็ยังมีปัญหาในลักษณะของความสามารถในการถ่ายทอดและชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิก

3. ความเข้าใจในระบบบัญชีและการจัดทำบัญชีที่ถูกต้อง

เนื่องจากระบบบัญชีที่ พชม. กำหนดให้สหกรณ์ฯจัดทำ ไม่ตรงกับ ระบบบัญชีที่กรรมการสหกรณ์ฯได้รับการอบรมมาจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ ทำให้เกิดความสับสนและสหกรณ์ฯหลายแห่งไม่สามารถสรุปงบการเงินหรือปิดบัญชีประจำปี เพื่อการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบบัญชีได้ จึงไม่สามารถชี้แจงสถานะที่แท้จริงของสหกรณ์ฯให้สมาชิกได้รับทราบ ทำให้สมาชิกเกิดความไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสของคณะกรรมการสหกรณ์ฯ ส่งผลกระทบถึงความร่วมมือและการปฏิบัติตามระเบียบของสหกรณ์ฯ รวมทั้งการฝากออมทรัพย์กับสหกรณ์ฯ ในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. สมาชิกสหกรณ์ฯ

สำหรับสมาชิกสหกรณ์ฯ นั้น จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบสหกรณ์ฯอยู่ค่อนข้างมาก รวมไปถึงความร่วมมือในการประกอบกิจกรรมและการออมทรัพย์กับสหกรณ์ฯ สหกรณ์ฯจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดการสัมมนาความรู้เกี่ยวกับระบบสหกรณ์ฯ ข้อบังคับรวมถึงข้อปฏิบัติและหน้าที่ของสมาชิก โดยเชิญหน่วยงานที่มีวิทยากรผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์สูงในการจูงใจให้สมาชิกได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบสหกรณ์ฯที่จะช่วยให้สมาชิกสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้ระบบสหกรณ์ฯประสบความล้มเหลว ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสมาชิก หากสมาชิกทุกคนได้รับรู้และเข้าใจในระบบสหกรณ์ฯอย่างถูกต้องตรงกัน น่าจะเป็นเครื่องสะกิดเตือนใจสมาชิกให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับความเป็นไปของสหกรณ์ฯอย่างแน่นอนเพราะสมาชิกทุกคนล้วนแล้วต้องการอยากได้ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองแทบทั้งสิ้น สำหรับการออมทรัพย์ของสมาชิก สหกรณ์ฯจะต้องพยายามจูงใจสมาชิกให้มีการฝากออมกับสหกรณ์ฯ โดยใช้ระบบการออมทรัพย์แบบสัญญาออมก่อนกู้(Contractual System) กล่าวคือ สมาชิกที่ฝากออมทรัพย์กับสหกรณ์ฯตามระยะเวลาที่ระบุไว้จะได้สิทธิ์ในการซื้อที่ดินในโครงการของสหกรณ์ฯและขอกู้เงินส่วนที่เหลือจากสหกรณ์ฯได้ รวมถึงการได้รับสิทธิพิเศษในการใช้บริการต่างๆที่สหกรณ์มี เช่น เงินกู้ระยะสั้นประเภทต่างๆ, เงินช่วยเหลือการฌาปณกิจ เป็นต้น

2. กรรมการสหกรณ์ฯ

ในส่วนของกรรมการสหกรณ์ฯ จากการศึกษา ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยรวมยังอยู่ในเกณฑ์ที่พอใช้ แต่คณะกรรมการที่อาสาเข้ามารับผิดชอบในการบริหารงานสหกรณ์ฯให้อยู่รอด จึงจำเป็นจะต้องตระหนักและมีความรับผิดชอบสูงกว่าสมาชิกทั่วไป ดังนั้น เมื่อตัดสินใจเข้ามาทำหน้าที่เป็น

ตัวแทนของสมาชิก ก็ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่และมีความเสียสละมากกว่าและต้องศึกษาทำความเข้าใจในทุกๆด้านให้ลึกซึ้งยิ่งกว่าเพื่อที่จะสามารถชี้แจงทำความเข้าใจรวมถึงการจูงใจสมาชิกให้มีส่วนร่วมและยอมรับปฏิบัติตาม จึงอยากให้คณะกรรมการเป็นกลุ่มคนที่มีความรอบรู้ในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับสหกรณ์ฯ ทั้งนี้รวมไปถึงข้อกฎหมายต่างๆ และโดยเฉพาะเรื่องระบบบัญชีของสหกรณ์ฯ ซึ่งอาจต้องเรียนรู้อย่างเป็นระบบและต้องใช้เวลาเพื่อการฝึกฝนอย่างจริงจังแต่เป็นความจำเป็นที่ต้องเรียนรู้ เพราะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของสหกรณ์ฯ ยกเว้นกรณีที่สหกรณ์ฯมีความสามารถที่จะจัดหาหรือจัดจ้างพนักงานบัญชีทั้งแบบประจำและชั่วคราวมาทำหน้าที่บันทึกบัญชีของสหกรณ์ฯได้ ก็จะทำให้ระบบบัญชีของสหกรณ์ฯเป็นปัจจุบันและสามารถแสดงหรือแจ้งสถานะการเงินให้สมาชิกได้รับทราบความเคลื่อนไหวทุกเดือน ซึ่งจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงานของคณะกรรมการรวมทั้งทำให้สามารถปิดงวดบัญชีประจำปีเพื่อการตรวจสอบบัญชีได้

3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.)

สำหรับ พชม. นั้น จากการศึกษาพบว่า ทั้งสมาชิกและคณะกรรมการสหกรณ์ฯต่างพึงพอใจในระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ พชม. คิดกับสหกรณ์ฯ คือ ร้อยละ 3 แต่ต้องการให้ พชม.เพิ่มสัดส่วนเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยจากเดิมที่กำหนดไว้เพียงร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการอนุมัติเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของ พชม.นั้นมีมากถึงร้อยละ 70 นอกจากนี้จากรายงานผลการวิจัยประเมินผลโครงการพัฒนาคนจนในเมืองสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2538 ได้เสนอสัดส่วนสินเชื่อแต่ละประเภทที่เหมาะสมโดยสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนร้อยละ 40 ทั้งนี้หากพิจารณาถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาให้สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับความต้องการที่เป็นจริงมากที่สุดแล้ว คิดว่า พชม.น่าที่จะต้องพิจารณาปรับสัดส่วนเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยให้สูงขึ้นเพื่อไม่ให้การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยถูกจำกัดสิทธิ์ และเงินกองทุนพัฒนาคนจนในเมืองที่เหลืออยู่ก็จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

และแก้ปัญหาได้ตรงเป้าหมาย ส่วนในเรื่องของรูปแบบการจัดทำบัญชีของ พชม.ที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบบัญชีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ฯโดยตรงทำให้สหกรณ์ฯเกิดความสับสน จึงสมควรที่ พชม.จะต้องประสานงานกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ เพื่อให้ใช้รูปแบบการจัดทำบัญชีเพียงรูปแบบเดียวและจัดส่งเจ้าหน้าที่ออกทำการสอนและทดลองปฏิบัติจริง แก่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีของแต่ละสหกรณ์ฯ รวมถึงการจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์หรือ วีดีโอแนะนำขั้นตอน,วิธีปฏิบัติในการลงบัญชีและตัวอย่างประกอบในลักษณะที่สหกรณ์ฯสามารถใช้เรียนหรือทบทวนด้วยตนเองได้ เพราะสมาชิกสหกรณ์ฯมีเวลาว่างไม่ตรงกันและอาจจะต้องใช้เวลามากในการทำความเข้าใจ ซึ่งสื่อเหล่านี้จะสามารถอ่านซ้ำหรือย้อนกลับมาดูซ้ำหลายครั้งได้ อีกประการหนึ่งที่เสนอแนะก็คือ อยากให้ พชม.สร้างสหกรณ์ฯตัวอย่างที่มีระบบการดำเนินงานในทุกด้านอย่างถูกต้องเพื่อเป็นแบบอย่างให้สหกรณ์ฯอื่นๆได้ใช้ศึกษาการทำงานจากของจริงซึ่งจะทำให้สามารถรับรู้และทำความเข้าใจได้ง่ายอย่างเป็นลำดับและเป็นขั้นเป็นตอน

แนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์เคหสถาน

การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยนั้นจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก สหกรณ์ฯ จึงไม่สามารถดำเนินโครงการโดยอาศัยเงินออมจากสมาชิกเพียงลำพังได้ จากการศึกษาในครั้งนี้จะเห็นว่าได้ทำการศึกษาสหกรณ์ฯ ที่ใช้บริการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยจาก พชม.ร่วมด้วย ซึ่ง พชม.เองเป็นผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จัดตั้งขึ้น โดยมีงบประมาณสนับสนุนประมาณ 1,250 ล้านบาท ทำให้ผู้มีรายได้น้อยในเมืองมีโอกาสที่จะได้รับบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมีวิธีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ที่ยืดหยุ่นกว่าในระบบสถาบันการเงินทั่วไป รูปแบบดังกล่าวมีสหกรณ์ฯ ที่จดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นตัวกลางบริหารสินเชื่อ และติดตามหนี้สินจากสมาชิก โดยมี พชม. เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนด้านการเงิน

ดังนั้น หากเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์แล้ว รูปแบบดังกล่าว สหกรณ์ฯ ทำหน้าที่เสมือนเป็นสำนักงานสาขาของ พชม.ที่ดำเนินงานด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้บริหารสหกรณ์ฯ และสมาชิกจะมีความใกล้ชิดกันมากกว่าธนาคารพาณิชย์กับลูกค้าเงินกู้ ถ้าหากสถาบันการเงินคือองค์กรที่มีเงินทุนจำนวนมากเพื่อการประกอบกิจการแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่ารูปแบบของสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง จากการศึกษาในครั้งนี้จึงประกอบด้วยแหล่งเงินทุน กับหน่วยงานอำนวยสินเชื่อและติดตามหนี้ ซึ่งก็คือสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และสหกรณ์ฯ นั่นเอง

ข้อจำกัดประการสำคัญของผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ ขีดความสามารถในการรับภาระหนี้สิน ดังนั้น แหล่งเงินทุนที่นำมาปล่อยกู้ระยะยาวในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องมีต้นทุนต่ำ เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่ต่ำได้ หากจะให้สหกรณ์ฯ มีบทบาทหลักหรือเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยต่อไปแล้วมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งจะขอนำเสนอแนวทางในการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาสหกรณ์เคหสถาน เพื่อการศึกษาความเป็นไปได้ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสนับสนุนโดยภาครัฐ

   1.1 การสนับสนุนงบประมาณโดยตรง

      1.1.1 เพิ่มวงเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยผ่านกองทุนพัฒนาคนจนเมือง

      1.1.2 จัดให้มีกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นการเฉพาะ

   1.2 ปรับบทบาทของสถาบันการเงินของรัฐให้มีส่วนร่วมโดยการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

      1.2.1 การช่วยเหลือกรณีที่ชุมชนถูกเวนคืนที่ดินหรือถูกรื้อย้ายอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาภาครัฐหรือเอกชน

      1.2.2 การเปิดโอกาสให้สหกรณ์ฯ สามารถเสนอโครงการที่อยู่อาศัยกับสถาบันการเงินโดยตรง

1.3 การจัดตั้งสถาบันอำนวยสินเชื่อระดับชาติเพื่อองค์กรณ์ชุมชน

2. การจัดตั้งกองทุนจากเงินออมทรัพย์กลุ่มหรือองค์กรชุมชน

1. <u>การสนับสนุนโดยภาครัฐ</u>

1.1 <u>การสนับสนุนงบประมาณโดยตรง</u> แบ่งเป็น

1.1.1 การปรับสัดส่วนและเพิ่มวงเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยจากกองทุนพัฒนาคนจนในเมืองให้มีสัดส่วนมากขึ้น

กองทุนพัฒนาคนจนในเมืองที่ดำเนินการโดย สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม) ในปัจจุบันมีสัดส่วนสินเชื่อระหว่างสินเชื่อหมุนเวียน:สินเชื่อพัฒนาอาชีพ: สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็น 2:5:3 แต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาปรากฏว่ามีสัดส่วนเป็น 1:2:7 ซึ่งสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนมากกว่าที่กำหนดไว้ และมากกว่าสินเชื่อประเภทอื่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้จากรายงานผลการวิจัยประเมินผลโครงการพัฒนาคนจนในเมืองสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธยากร เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2538 ได้เสนอสัดส่วนสินเชื่อแต่ละประเภทที่เหมาะสม คือ 2:4:4 กล่าวคือ สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ควรจะมีสัดส่วนร้อยละ 40 ด้วยเหตุผลสนับสนุนคือ "สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย แม้จะมีหลายหน่วยงานที่มีการส่งเสริมอยู่แล้ว แต่ในชุมชนต่างๆ ก็ยังมีความต้องการสูง เนื่องจากปัญหาการไล่รื้อได้เกิดขึ้นมากและรวดเร็วขึ้นพร้อมไปกับการพัฒนาเมืองในสังคมทุนนิยม อีกทั้งยอดเงินที่ขอสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เมื่อเทียบกับสินเชื่อประเภทอื่นจะมียอดเงินสูงกว่ามาก จึงสมควรเพิ่มสัดส่วน ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง" ซึ่งผู้วิจัยเองก็เห็นว่าควรต้องขยายสัดส่วนของสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มากขึ้น ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้หาก พชม. สามารถที่จะหาแหล่งเงินทุนภายนอกมาสมทบเงินกองทุนฯ ที่มีอยู่ได้ในอนาคต ก็สมควรที่ พชม. จะต้องพิจารณาปรับสัดส่วนสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ให้สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับความต้องการที่เป็นจริงมากที่สุด ถ้าหาก พชม. ยังจำกัดสัดส่วนอยู่เดิมแล้วจะทำให้การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ของผู้มีรายได้น้อยถูกจำกัดสิทธิ์ และเงินทุนฯ ที่เหลืออยู่จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาได้ตรงเป้าหมาย และพร้อมกันนี้หาก

ภาครัฐพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมเฉพาะเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยให้กับกองทุนฯก็จะช่วยทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับโอกาสมากขึ้น

1.1.2 จัดให้มีกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นการเฉพาะ

ภาครัฐต้องมีนโยบายในการสนับสนุนเป็นรูปธรรมชัดเจนทั้งในด้านรูปแบบและงบประมาณและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งเป้าหมายหลักเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นคนจนเมืองทั้งในและนอกชุมชนแออัด สามารถกู้ไปสร้างที่อยู่อาศัยหรือพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้ดีขึ้นโดยผ่านองค์กรของชุมชน หรือสหกรณ์เคหสถาน

1.2 <u>การปรับบทบาทของสถาบันการเงินของรัฐให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนมากขึ้นโดยการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในอัตราดอกเบี้ยต่ำ</u>

1.2.1 การช่วยเหลือกรณีที่ชุมชนถูกเวนคืนที่ดินหรือถูกรื้อย้ายอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาภาครัฐหรือเอกชน

ลักษณะนี้ชุมชนจะมีเงินก้อนอยู่จำนวนหนึ่งจากการชดเชยหรือได้รับกรรมสิทธิ์ร่วมกันในโฉนดที่ดินแห่งใหม่ ซึ่งหากชุมชนที่จัดตั้งเป็นสหกรณ์เคหสถานจะสามารถใช้โฉนดที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันนี้ในนามสหกรณ์ฯ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินโดยมีหน่วยงานของรัฐ เช่น การเคหะแห่งชาติ, สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองฯลฯเป็นผู้ประสานงานเพื่อให้สถาบันการเงินของรัฐมีความมั่นใจในการดำเนินโครงการ และสามารถพิจารณาอนุมัติเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยปกติที่คิดจากลูกค้าทั่วไปได้ โดยเฉพาะการเวนคืนที่ดินของหน่วยงานภาครัฐเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย, การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าเวนคืนหรือจัดหาที่อยู่ใหม่ให้กับชุมชนอยู่แล้ว หากหน่วยงานเหล่านี้ ช่วยประสานงานให้ชาวชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยได้รับความสะดวกและเอาใจใส่อย่างดีจากภาครัฐ จะทำให้ชาวชุมชนไม่ต้องดิ้นรนต่อต้านการเวนคืนและยังได้ความรู้สึกที่ดี ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายสนับสนุนที่ชัดเจนไปยังสถาบันการเงินของรัฐเพื่อกำหนดกฎระเบียบการให้บริการเป็นการเฉพาะ

1.2.2 การเปิดโอกาสให้สหกรณ์ฯ สามารถเสนอโครงการที่อยู่อาศัยกับสถาบันการเงินในระบบมากขึ้น

ลักษณะนี้ชุมชนจะมีทางเลือกในการหาแหล่งเงินทุนมากขึ้น นอกเหนือจาก พชม. ที่เป็นแหล่งเงินทุนโดยตรงของสหกรณ์ฯ แล้ว โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาปล่อยกู้เงินให้กับสหกรณ์ฯ นั้น พชม. เองก็ยึดหลักในการพิจารณาคล้ายคลึงเช่นเดียวกับการพิจารณาปล่อยกู้ ของสถาบันการเงินในระบบอยู่แล้ว ดังนั้น ชุมชนต่างๆ ที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ฯ มักจะมีการรวมตัว และสะสมเงินออมมาก่อนแล้วทั้งนั้น และการทำโครงการที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ต้องซื้อที่ดินซึ่งจะมีโฉนดเป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์ฯ ซึ่งทำให้สหกรณ์ฯ มีหลักทรัพย์เพื่อการค้ำประกัน รวมไปถึงการค้ำประกันโดยบุคคลอันได้แก่คณะกรรมการสหกรณ์ฯ และสหกรณ์ฯ เป็นนิติบุคคล สมาชิกที่ขอกู้เงินนั้นสหกรณ์ฯ ได้มีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอกู้ตามระเบียบของสหกรณ์ฯ มาแล้วในระดับหนึ่งอีกทั้งส่วนใหญ่ คณะกรรมการสหกรณ์ฯ กับสมาชิกจะอยู่ในชุมชนเดียวกัน รู้จักและทราบภูมิหลังกันอย่างดี ดังนั้น การติดตามหนี้ จึงสามารถทำได้โดยสะดวกรวดเร็วทันท่วงที สิ่งเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติของผู้กู้ที่มีศักยภาพ ซึ่งจะทำให้สถาบันการเงินในระบบมีระดับความเสี่ยงลดต่ำลง และลดขั้นตอนการทำงานลงไปค่อนข้างมากจึงสมควรที่จะมีการพิจารณาคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติที่คิดกับลูกค้าทั่วไป

ตัวอย่างโครงการที่อยู่อาศัย ที่สามารถแก้ไขปัญหาโดยการพึ่งพาสถาบันการเงินในระบบ ได้แก่ สหกรณ์เคหสถาน เช่งกี่ จำกัด ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งประเทศ เนเธอร์ แลนด์ จำนวน 3 ล้านบาท ผ่านทางการเคหะแห่งชาติ ในรูปของเงินทุนค้ำประกันหมุนเวียนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และสามารถขอกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยการประสานงานช่วยเหลือจากการเคหะแห่งชาติ และใช้เงินทุนฯ ดังกล่าวค้ำประกันการกู้ในวงเงินประมาณ 3 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย ธนาคารฯ คิดจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเผื่อเรียกบวกกับค่าบริการอีกร้อยละ 1.25 และสหกรณ์ฯ บวกเพิ่มค่าบริการจากสมาชิกอีกร้อยละ 1 ซึ่งรวมแล้วเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ถูกกว่า

อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารฯ คิดกับลูกค้าทั่วไป โดยสหกรณ์ฯ เป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามหนี้ และรวบรวมนำส่งธนาคารฯ จนถึงปัจจุบันสหกรณ์ฯ เช่งกี่ ยังได้รับสินเชื่อที่อยู่อาศัย จากธนาคารอาคารสงเคราห์ วงเงิน ประมาณ 10 ล้านบาท ระยะเวลาผ่อนชำระ 10 ปี โดยใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน อีกแหล่งหนึ่งนอกเหนือจาก ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่ยังคงปล่อยกู้ให้กับสหกรณ์ฯ เช่งกี่มาจนถึงปัจจุบัน

1.3 <u>การจัดตั้งสถาบันอำนวยสินเชื่อระดับชาติเพื่อองค์กรชุมชน</u>

การจัดตั้งสถาบันอำนวยสินเชื่อระดับชาติเพื่อองค์กรชุมชนนี้ จะแตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อการบริการสินเชื่อแก่องค์กรชุมชนเป็นหลัก โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าองค์กรชุมชนถือเป็นแกนหลักในการพัฒนาตนเอง หากองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งแล้ว ชุมชนจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง และไม่เป็นภาระต่อสังคมส่วนรวม

วิธีการในเบื้องต้นนั้น สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยการรวบรวมกองทุนต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ กองทุนพัฒนาคนจนเมือง, กองทุนพัฒนาชนบท, โครงการธนาคารหมู่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นกองทุนที่สนับสนุนโดยภาครัฐ และมีเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน จะทำให้สถาบันแห่งใหม่มีเงินทุนจำนวนมากทันที รูปแบบขององค์กรต้องเป็นสถาบันที่จัดตั้งใหม่มีความเป็นอิสระในการทำงาน จึงต้องมีการออกพระราชบัญญัติ หรือออกพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันแห่งนี้เป็นการเฉพาะ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง แต่การจะรวบรวมกองทุนต่างๆ ที่ล้วนแต่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้วเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียวคงไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง จะต้องกำหนดแนวทางในการจัดตั้งให้เป็นรูปธรรม และดำเนินการอย่างจริงจัง รวมทั้งการกำหนดกรอบในการพัฒนาให้เป็นสถาบันอิสระต่อไปในอนาคต ซึ่งหากสามารถผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแล้ว สถาบันดังกล่าวจะมีเงินทุนจำนวนมาก และมีขีดความสามารถในการรองรับความต้องการขององค์กรชุมชนทั้งในภาคเมืองและภาคชนบทได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2. <u>การจัดตั้งกองทุนจากเงินออมทรัพย์กลุ่มหรือองค์กรชุมชน</u>

จากข้อมูลองค์กรการเงินของผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ ณ สิ้นปี 2538 มีจำนวนทั้งสิ้น 302 กลุ่ม มีเงินออมรวม 272.91 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยองค์กรการเงินในเขต กทม. มีจำนวน 217 กลุ่ม มีเงินออม 224.36 ล้านบาท เขตปริมณฑลมีจำนวน 15 กลุ่ม มีเงินออม 10.99 ล้านบาท ในเขตภูมิภาคมีจำนวน 70 กลุ่ม เงินออม 37.56 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า ผู้มีรายได้น้อยมีความตระหนักถึงปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและมีความพยายามที่จะสะสมเงินออมกับสหกรณ์ฯ เพื่อให้มีสิทธิ์ในการจับจองที่อยู่อาศัยในโครงการของสหกรณ์ฯ โดยเฉพาะในเขต กทม.จะเห็นว่ามีเงินออมสูงถึง 224.36 ล้านบาท ซึ่งสหกรณ์ฯ หลายแห่งในเขต กทม. มีความพยายามที่จะรวมตัวเป็น "กองทุน" โดยมี พชม. เป็นที่ปรึกษา และมีกรรมการ ที่ประกอบด้วยตัวแทนของสหกรณ์ ฯ หรือ องค์กรชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนด กฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ให้สอดคล้อง และตรงต่อความต้องการของชาวบ้านมากที่สุด เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยมากที่สุด การมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จะทำให้เกิดความมั่นคง มีขวัญและกำลังใจในการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ไม่ต้องหวั่นเกรงการโดนไล่รื้อหรือต้องโยกย้ายที่อยู่อาศัยตลอดเวลา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย เช่น แหล่งการศึกษาของบุตร, แหล่งงาน เป็นต้น นอกจากนี้ราคาที่อยู่อาศัย และราคาที่ดิน มักจะถีบตัวสูงขึ้นตลอดเวลา หากจะรอให้มีเงินเพียงพอที่จะซื้อได้เอง คงไม่มีโอกาสจะซื้อได้ เงิน "กองทุน" ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จากการระดมเงินออมจากชุมชนหรือสหกรณ์ฯ ที่สมัครเป็นสมาชิกของกองทุน เพื่อการปล่อยกู้ให้กับสมาชิก หรือใช้เป็นกองทุนค้ำประกันการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมคน รวมความคิดและรวมเงินเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และถ้าหากกองทุนเติบโตมีความเข้มแข็งมากขึ้น อาจจะได้รับการยอมรับและสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ซึ่งจะทำให้กองทุนมีความมั่นคง และสามารถพัฒนาให้เป็นธนาคารของคนจน ตลอดไป