บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน ทุกระดับรายได้ การได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้สภาพการอยู่อาศัยแตกต่างกันไปตามระดับของรายได้ เมืองที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะเมืองหลวง อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร จะมีอัตราการขยายตัวของประชากรเพิ่มมากขึ้น และการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มรายได้ต่าง ๆ ในอัตราที่สูง โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในเขตเมืองเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยเองโดยลำพังได้ การช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐยังไม่เพียงพอและไม่ตรงต่อความต้องการ ประกอบกับภาคเอกชนยังให้ความสนใจที่จะลงทุนในส่วนนี้ไม่มากเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าจะได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐด้วยวิธีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแต่กลุ่มเป้าหมายก็ไม่ใช่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยตรง

สาเหตุที่ทำให้การจัดสร้างที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ ประการสำคัญได้แก่ ราคาที่ดินและราคาวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดเวลา โดยเฉพาะราคาที่ดินนั้นถือเป็นร้อยละ 50 ของการลงทุนจัดสร้างที่อยู่อาศัย ทำให้ราคาขายต่อหน่วยค่อนข้างสูง การที่จะให้มีเงินเพียงพอในการซื้อที่อยู่อาศัย ผู้ซื้อจำเป็นต้องสะสมเงินโดยใช้เวลาหลายปี หรือต้องพึ่งพาสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติหรือมีเครดิตเพียงพอที่จะใช้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ในการวิเคราะห์สินเชื่อเพื่อให้กู้ยืมนั้นสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์จะพิจารณาจากรายได้และความสามารถในการจ่ายคืนเงินกู้ของผู้กู้เป็นสำคัญ ดังนั้น จึงพบว่าผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ มากที่สุด คือ ผู้ที่มีรายได้ปานกลางขึ้นไป

จากการศึกษา เรื่อง "แนวทางการพัฒนาระบบการเงินเคหการ" โดย คุณดำรัส ไตรรัตนาภา และคณะ (พ.ศ.2528), "การศึกษาโครงสร้างสินเชื่อและปัจจัยที่มีผลต่อการให้สินเชื่อเพื่อการเคหะ : กรณีของธนาคารอาคารสงเคราะห์" โดย คุณนิตยา ตรีสุทธาชีพ (พ.ศ.2532) ตลอดจนการศึกษาเรื่อง "ระบบการเงินที่เหมาะสมต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย" โดย คุณบุญเกรียง ธนาพันธ์สิน (พ.ศ.2534) ได้ข้อสรุปในประเด็นปัญหาของผู้มีรายได้น้อยที่ตรงกันประการสำคัญ ได้แก่ การขาดแหล่งเงินทุน สำหรับพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย เนื่องจากเป็นผู้มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน จึงไม่ได้รับสินเชื่อจากแหล่งเงินกู้ใด ๆ การพึ่งพาแหล่งเงินลงทุนนอกระบบ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ทำให้ไม่มีโอกาสปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ รวมทั้งโอกาสที่จะซื้อที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เป็นของตนเองจึงเป็นไปได้ยากทำให้ต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดต่อไป ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้ จากแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้ระบุแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยตอนหนึ่งว่า "สนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย ด้วยการจัดให้มีกองทุนสำหรับชาวชุมชนแออัดกู้ยืม เพื่อจัดซื้อที่ดินที่เขาตั้งบ้านเรือนอยู่ในปัจจุบันหรือซื้อที่ดินผืนใหม่ ในกรณีที่ ที่ดินเดิมไม่อาจซื้อได้ รวมถึงเงินกู้เพื่อการปรับปรุงที่อยู่อาศัย เงินทุนประกอบอาชีพ ทั้งนี้ โดยนำระบบการร่วมรับผิดชอบในการจ่ายคืนกองทุน โดยใช้ระบบสหกรณ์ และการประกันด้วยองค์กรสังคมเอกชนมาดำเนินการ" ส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าว รัฐบาลโดยมติของคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" โดยกำหนดงบประมาณในวงเงิน 1,250 ล้านบาท และจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม) เมื่อวันที่ 17 มี.ค.2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองผ่านกระบวนการสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม โดยมีสิทธิการอยู่อาศัยที่มั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองในด้านสินเชื่อคือ

การปล่อยสินเชื่อให้กับองค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อหรือกลุ่มการเงินที่จัดตั้งขึ้นในรูปของ "สหกรณ์" เพื่อนำไปให้บริการแก่สมาชิกอีกต่อหนึ่งจะไม่มีการให้สินเชื่อรายย่อยโดยตรง จากผลการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มต้น จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2537 ในส่วนของสินเชื่อ ปรากฏว่า ยอดสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนสูงเป็นอันดับหนึ่งถึงร้อยละ 69.17 จากยอดสินเชื่อที่อนุมัติทั้งสิ้น 216,976,711บาท รองลงมา ได้แก่ สินเชื่อพัฒนาอาชีพร้อยละ 19.83 และ สินเชื่อหมุนเวียน ร้อยละ 11 ตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง เป็นปัญหาวิกฤตที่ปรากฏรูปธรรมของปัญหาอย่างชัดเจน เช่น ปัญหาการไล่รื้อ ฯลฯ การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองขึ้นมา ทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับโอกาสในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง เนื่องจากกลุ่มองค์กรที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในชุมชนส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นด้านหลัก ทำให้มีความพร้อมที่จะใช้สินเชื่อที่อยู่อาศัยมากกว่าเรื่องอื่น อย่างไรก็ตามสัดส่วนสินเชื่อที่อยู่อาศัยตามที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้กำหนดไว้มีเพียงร้อยละ 30 ของการบริการสินเชื่อทั้งหมดเท่านั้น

ฉะนั้น จึงน่าจะมีการศึกษาถึงการใช้กลไกของสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในด้านของการบริหารจัดการองค์กร และความเสี่ยงจากการกู้ยืม รวมถึงพฤติกรรมของสมาชิกสหกรณ์ โดยเฉพาะความสามารถในการจ่ายคืนเงินกู้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของระบบสหกรณ์ในการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยตรง จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับโอกาสในการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยพึ่งพาแหล่งเงินทุนในระบบและมีอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม พร้อมทั้งเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนด้านที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ผ่านกลไกของสหกรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคลไปสู่ผู้มีรายได้น้อยในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมของสมาชิกสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย โดยศึกษาในด้านอาชีพ, รายได้, การใช้จ่ายการออมและการกู้ยืม

2. เพื่อศึกษาบทบาทของสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย โดยศึกษาในด้านการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค

3. หาข้อเสนอแนะการพัฒนาสำหรับองค์กรการเงิน เพื่อจัดเป็นสถาบันการเงินของผู้มีรายได้น้อยในระยะยาว

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงการใช้กลไกสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยได้รับสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม)

1.3.1 ประชากรที่ศึกษา

- สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ที่ใช้บริการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม)
- กลุ่มตัวอย่างผู้มีรายได้น้อยที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ฯ ดังกล่าวข้างต้น โดยพิจารณาเฉพาะสมาชิกที่ใช้บริการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยเท่านั้น
- หน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงในการเป็นแหล่งเงินทุนให้กู้ยืมแก่สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม)

1.3.2 ตัวแปรที่ศึกษา

- นโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการเงินที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- หลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์
- อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย

- กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวัตถุประสงค์ การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณา (Descriptive Statistics) ประเภทการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม

1.4.1 การวิจัยเอกสาร

เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับการใช้กลไกการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย และการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากรายงานและเอกสารของหน่วยงานต่าง ๆ ข้อมูลจากบทความ, สิ่งพิมพ์, งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการศึกษา

1.4.2 การวิจัยภาคสนาม

เพื่อให้ทราบข้อมูลทั้งในส่วนของสมาชิกและกรรมการสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย จึงแบ่งการวิจัยภาคสนามออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. สมาชิกสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการอยู่อาศัย, ลักษณะทางเศรษฐกิจ, ความสามารถในการชำระคืนเงินกู้และการเก็บออม รวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย

2. กรรมการสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย จะใช้วิธีการสัมภาษณ์จากกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ประธาน, รองประธาน, เหรัญญิก และเลขานุการ ฯลฯ เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดของการบริหารงานสหกรณ์ฯ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค และข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่าง ๆ

จากนั้นนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามมาทำการสรุปวิเคราะห์และประมวลผลในลักษณะของการบรรยายความถี่, ร้อยละ, การเรียบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรียงข้อมูลจากการสัมภาษณ์บันทึกเทป แล้วนำเสนอในรูปของตารางแสดงจำนวนและร้อยละรวมทั้งการบรรยายข้อมูล

1.5 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อจำกัดทางด้านทฤษฎี เนื่องจากในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีนักวิชาการที่เขียนทฤษฎีหรือตำราทางวิชาการในเรื่องนี้โดยตรง ดังนั้น จึงใช้วิธีการศึกษาจากแนวความคิดและวิธีการทำงาน รวมทั้งประสบการณ์จากสถาบันการเงิน หรือองค์กรการเงินในต่างประเทศ และภายในประเทศ เกี่ยวกับการใช้กลไกสหกรณ์ฯ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย มาใช้อ้างอิงในการศึกษาครั้งนี้

2. ข้อจำกัดในเรื่องการเก็บข้อมูล เนื่องจากประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่จะมีปัญหาการถูกไล่รื้อ ทำให้หลายชุมชน จำเป็นต้องโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นชั่วคราวในระหว่างที่รอโครงการดำเนินการเสร็จ จึงมีผลให้กลุ่มตัวอย่างค่อนข้างกระจายและบางคนไม่สามารถติดตามตัวได้เลย ทำให้การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างไม่ครอบคลุมทั่วถึงเท่าที่ควร รวมทั้งการดำเนินการสำรวจต้องใช้ผู้สำรวจหลายคน อาจทำให้การสื่อสาร การทำความเข้าใจในเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์คลาดเคลื่อนได้บ้าง เป็นผลให้ข้อมูลที่ได้บางเรื่องไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จะสามารถพิสูจน์ได้ว่าระบบสหกรณ์มีศักยภาพในการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย

2. ได้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการเคลื่อนย้ายเงินทุนด้านที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงินในระบบไปสู่ผู้มีรายได้น้อยโดยผ่านระบบสหกรณ์

3. เป็นแนวทางสำหรับองค์กรการเงินอื่น ๆ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคในด้านการจัดการหรือการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือและจัดหาที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก