



บทที่ 1

บทนำ

ความ เป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัยนับได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิต การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ จะต้องมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยควบคู่กันไปด้วย ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตาม เพราะการก่อสร้างที่อยู่อาศัยถือได้ว่าเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ ทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การก่อสร้าง ตลอดจนจนเป็นการสร้างงานให้แก่ประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

การพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นหน้าที่ของภาครัฐบาล และภาคเอกชนที่จะต้องร่วมมือกัน เพื่อขจัดความขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้น้อยลง นอกจากนี้องค์กรและสถาบันการเงินต่าง ๆ จะต้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

สาเหตุที่ทำให้การจัดสร้างที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ ประการสำคัญได้แก่ ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างที่มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ราคาขายต่อหน่วยมีราคาสูง ฉะนั้นผู้ที่ซื้อที่อยู่อาศัยมาเป็นของตนเองได้ จะต้องมีเงินทุนเป็นจำนวนมาก หรือมิฉะนั้นจะต้องมีคุณสมบัติ หรือมีเครดิตเพียงพอที่จะใช้บริการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้

สำหรับผู้ที่มียรายได้น้อยซึ่งถือว่าเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน นับว่ามีบทบาท และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม การก่อสร้างและธุรกิจอื่น ๆ ในทุกแขนง คนกลุ่มนี้ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยมาเป็นของตนเองได้ หากต้องรอเงินออมเพื่อเก็บสะสมไว้สำหรับซื้อที่อยู่อาศัยแล้วคงจะเป็นไปได้ยาก ฉะนั้นถึงเวลาแล้วที่จะต้องให้ความสนใจต่อสภาพความเป็นอยู่ของคนกลุ่มนี้ ให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ สำหรับในต่างประเทศ เช่น อเมริกา มีหน่วยงานชื่อ "SAVING AND LOAN ASSOCIATION" ซึ่งทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินระยะยาวสำหรับซื้อที่อยู่อาศัย โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่วนในประเศอังกฤษมีหน่วยงานชื่อ "BUILDING SOCIETY" ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกัน

ฉันทันจึงน่าจะมีการศึกษาถึงระบบการเงิน ซึ่งรวมถึงสถาบันการเงินเพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านการเงินในการให้กู้ยืม เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยศึกษาถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐและเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการจัดหาให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพและปัญหาของผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย และความสามารถในการจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัย
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทการดำเนินงาน และปัญหาของหน่วยงานของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการช่วยเหลือและจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย
3. ศึกษาถึงบทบาทการดำเนินงาน และปัญหาของสถาบันการเงินภาครัฐบาล และภาคเอกชนในการให้การสนับสนุนทางด้านการเงินเพื่อเคหการ
4. หาข้อเสนอแนะในการจัดระบบการเงิน ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย

ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาระบบการเงินที่เหมาะสมต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น การกำหนดรายได้ของประชาชนกลุ่มนี้ นิยามมาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 7,200 บาทต่อเดือนลงมา โดยยึดถือหลักเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มรายได้ของประชากรตามหลักเกณฑ์ที่การเคหะแห่งชาติได้กำหนดไว้ ดังนี้

ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ก)	คือผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า 5,000	บาท/เดือน/ครัวเรือน
ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ข)	5,000-7,200	บาท/เดือน/ครัวเรือน
ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ก)	7,201-10,300	บาท/เดือน/ครัวเรือน
ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ข)	10,301-13,500	บาท/เดือน/ครัวเรือน
ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ก)	13,501-22,000	บาท/เดือน/ครัวเรือน
ผู้มีรายได้น้อย (ระดับ ข)	สูงกว่า-22,000	บาท/เดือน/ครัวเรือน

2. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาดังนี้ จะมุ่งเน้นถึงระบบการเงินเคหการที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัย ของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เท่านั้น

วิธีดำเนินการศึกษาและขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ได้กำหนดขั้นตอนในการศึกษาไว้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาเบื้องต้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษาเบื้องต้นนี้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยศึกษาจากรายงานและเอกสารของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนที่จัดทำขึ้น นอกจากนี้ยังรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารตำราทางวิชาการจากภายในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการศึกษา

2. การสำรวจวิจัย

เพื่อที่จะได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับรูปแบบ และพฤติกรรมที่ได้มาของที่อยู่อาศัย จึงใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล โดยสุ่มตัวอย่างจากผู้อาศัยในแหล่งชุมชนแออัดจำนวน 10 ชุมชน ๆ ละ 20 ตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น 20 ตัวอย่าง การเก็บข้อมูลจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ และประมวลผลด้วยวิธีทางสถิติ

นอกจากนี้ ยังเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานของภาครัฐบาล และเอกชน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถทราบถึงอุปสรรคและปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการบริหารงานที่ผ่านมา

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเบื้องต้น และจากการสำรวจศึกษาไปใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหา และบทบาทการดำเนินงานที่ผ่านมา ตลอดจนหาข้อเสนอแนะในการจัดระบบการเงินที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการ ด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยการนำข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนำมาประมวลหาข้อดี และจุดอ่อนของการดำเนินงานที่ผ่านมา แล้วนำมาประยุกต์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางในการจัดแหล่งเงินทุน เพื่อใช้ในการสนับสนุนทางด้านการเงินเพื่อเคหการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องระบบการเงินที่เหมาะสมต่อการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยนั้น มีข้อจำกัดในการศึกษาบางประการ ซึ่งพอสรุปได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. ข้อจำกัดทางด้านทฤษฎี เนื่องจากในการศึกษาถึงระบบการเงินหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านการเงินนั้น ปัจจุบันยังไม่มีนักเศรษฐศาสตร์หรือนักวิชาการที่เขียนตำราทางวิชาการหรือทฤษฎีในเรื่องนี้โดยตรงว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างไรได้บ้าง ฉะนั้นจึงใช้วิธีการศึกษาจากแนวความคิดของนักวิชาการในต่างประเทศ บางท่านที่เคยศึกษาถึงพฤติกรรม หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย มาใช้อ้างอิงในการศึกษารังนี้

2. ข้อมูลและตัวเลขที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ผู้อื่นรวบรวมไว้แล้ว และการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ ซึ่งเป็นการออกไปสำรวจโดยการสอบถามจากกลุ่มเป้าหมายโดยตรง โดยเฉพาะตัวเลขของรายได้และค่าใช้จ่าย ซึ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถือว่าเป็นกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวตลอดเวลา ตลอดจนราคาของที่อยู่อาศัย และปัจจัยในเรื่องของดอกเบี้ยซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ ฉะนั้นหลักเกณฑ์หรือการพิจารณาถึงราคาของที่อยู่อาศัย และจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระในแต่ละเดือนนั้น จึงอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้บ้างตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้เห็นการศึกษาในเรื่องของบทบาท และการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลในเรื่องของที่อยู่อาศัย ตลอดจนสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนในการทำหน้าที่สนับสนุนทางการเงินเพื่อเคหการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทำให้ทราบข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและปรับปรุงในเรื่องที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา และบทบาทการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการด้านที่อยู่อาศัยในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น
2. ทำให้สามารถกำหนดนโยบายในการสนับสนุนให้มีการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงสภาพในการดำรงชีวิต และความสามารถในการจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
4. เป็นการเสนอแนะแนวทางให้สามารถจัดแหล่งเงินทุน (SOURCE OF FUND) จากสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้นำเงินทุนมาใช้ในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อเคหการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย