

บทที่ 2

แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงการใช้งบประมาณซึ่งได้รับเงินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในเมือง จึงอยู่ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและกลไกการเงินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดการองค์กร

2.1 ผู้มีรายได้น้อยในเมืองหรือคนจนเมือง¹

การกำหนดคำจำกัดความเกี่ยวกับผู้มีรายได้น้อยในเมืองหรือคนจนเมืองนั้น ได้มีการกำหนดเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งมีผลทำให้ขอบเขตปริมาณของคนจนในเมือง มีความแตกต่างกัน เช่น การกำหนดตามสภาพการอยู่อาศัย, ระดับรายได้ ฯลฯ และส่วนใหญ่จะเป็นคำจำกัดความเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่กำหนดตามขอบเขตงานของหน่วยงานนั้นๆ ในการศึกษาครั้งนี้ จะใช้คำจำกัดความตามความหมายของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กล่าวคือ

คนจนเมือง หมายถึง บุคคลผู้มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ที่สภาพความเป็นอยู่คล้ายชุมชนแออัดหรือที่ย้ายจากชุมชนแออัดเดิม

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ข้อมูลสถานการณ์คนจนในเมือง," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องมิติใหม่ของการพัฒนาคนจนในเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544), 30 สิงหาคม 2538, หน้า 1-5. (อัดสำเนา)

2.2 ระบบสหกรณ์²

อุดมการณ์สหกรณ์ คือ ความคิดหรือความเชื่อถือว่า สหกรณ์เป็นวิถีทางหนึ่ง ที่มนุษย์ได้พัฒนาขึ้นมาใช้เป็นแนวทาง ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่มอาชีพ ด้วยหลักหรืออุดมการณ์ที่ว่า "คนย่อมเป็นที่พึ่งแห่งตนและต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันประกอบกับความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะให้สมาชิกได้อยู่ดีกินดีและมีความสุข โดยอาศัยพลังกลุ่มของสมาชิกที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จได้ในที่สุด "

หลักการสหกรณ์ คือ แนวทางสำหรับให้สหกรณ์ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติ และให้เกิดความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ของตนเอง หลักการสหกรณ์ที่ได้ปรับปรุงใหม่มี 6 ประการ ได้แก่

1. เป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจและไม่คิดกันการเข้าเป็นสมาชิก
2. ควบคุมตามหลักประชาธิปไตยและดำเนินการเป็นอิสระ
3. จำกัดอัตราเงินปันผลตามหุ้นเพียงไม่เกินอัตราคอกเบี้ย
4. จัดสรรรายได้สุทธิ(กำไร) เพื่อผลประโยชน์รวมและความเป็นธรรมในหมู่สมาชิก
5. ส่งเสริมการศึกษาอบรมทางสหกรณ์
6. ร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทั้งปวง

วิธีการสหกรณ์ คือ การนำหลักสหกรณ์มาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งหลักสหกรณ์แต่ละประเภท ก็จะมีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันไป เช่น ในการจัดตั้ง การระดมทุน การบริหารงาน การดำเนินธุรกิจ การส่งเสริมประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิก โดยกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

²สมาคมร่วมกันสร้าง, แนวทางการจัดตั้งสหกรณ์เคหสถานชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร:สมาคมร่วมกันสร้าง, 2535) หน้า 11-19

2.3 สหกรณ์เคหสถาน

สหกรณ์เคหสถาน เป็นรูปแบบหนึ่งของสหกรณ์บริการ คือ การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย โดยมีการจัดตั้งและจดทะเบียนตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกได้รวมตัวกันอย่างมีพลัง เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของมวลสมาชิกโดยส่วนรวม และการดำเนินการของสหกรณ์เคหสถานนั้น มิได้มีจุดประสงค์ในการค้ากำไร เพราะเหตุว่า เป็นการดำเนินงานโดยสมาชิก และ เพื่อสมาชิกเท่านั้น โดยยึดถือหลักดังต่อไปนี้

(1) เป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยโดยสมาชิก (Democratic control by residents) สมาชิกทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และสมาชิกหนึ่งคนมีสิทธิ 1 เสียงในที่ประชุมใหญ่

(2) เปิดรับสมาชิกโดยไม่จำกัด (Open membership) ทั้งนี้ถือหลักว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา และการเมือง

(3) จำกัดผลประโยชน์จากเงินทุน (Limited return on membership investment) สหกรณ์เคหสถานมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยในราคาที่ประหยัด ดังนั้นจึงไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไร สมาชิกจะได้รับที่อยู่อาศัยที่ดีในราคาถูกเท่านั้น ซึ่งมีใช้ผลประโยชน์ทางเงินโดยตรง

(4) ส่งเสริมการศึกษา (Education) สหกรณ์เคหสถาน จะต้องส่งเสริมการศึกษาให้กรรมการและสมาชิกมีความสามารถทางการบริการ การจัดการ ตลอดจนนโยบายของสหกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหกรณ์ได้เต็มที่

(5) ส่งเสริมการออมทรัพย์ (Saving) เพื่อให้สหกรณ์เคหสถาน มีเงินทุนหมุนเวียน และส่งเสริมให้สมาชิกสะสมทุนทรัพย์ เพื่อเป็นเงินชำระล่วงหน้า โครงการออมทรัพย์จะต้องอยู่ในสหกรณ์เคหการด้วย

(6) ขยายงานด้านบริการ (Expansion services) เพื่อให้สหกรณ์เคหสถาน สามารถให้บริการในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการออมทรัพย์เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย เช่น บริการเงินกู้ฉุกเฉิน, การประสานงานเพื่อจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จากหน่วยงานภายนอก ฯลฯ

(7) ยึดหลักพึ่งตนเอง สมาชิกของสหกรณ์เคหสถานจะต้องพึ่งตนเอง ในด้านทุนทรัพย์ตามความสามารถ ตลอดจนการร่วมแรงร่วมใจและร่วมกายในการ บริหารงานของสหกรณ์เคหสถาน ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

(8) ร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์อื่นๆ สหกรณ์เคหสถานควรร่วมมือซึ่งกัน และกันในงานของสหกรณ์ด้วยกัน ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และต้องช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในระหว่างสหกรณ์ด้วยกันเอง

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการของสหกรณ์เคหสถานหรือสหกรณ์รูปแบบ อื่นๆ ก็ยึดหลักสหกรณ์สากลเป็นแนวทาง เพียงแต่เพิ่มหลักการบางประการขึ้นมา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสหกรณ์นั้น

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เคหสถาน

โดยหลักการของสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นั้น ถือว่าเป็น การจัดขบวนการของประชาชนที่จะช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ใน หมู่สมาชิกโดยเฉพาะทางด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับตนเองโดยที่ไม่สามารถที่จะ ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดที่อยู่อาศัยให้อย่างทั่วถึงได้ จึงได้ รวมกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์เคหสถานขึ้นมา ซึ่งสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพราะ เหตุว่าการจัดหาที่อยู่อาศัยจะต้องมีองค์ประกอบหลายประการ เช่น การออมทรัพย์ การก่อสร้าง การจัดหาเงินทุนระยะยาว ตลอดจนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ของสหกรณ์เคหสถาน โดยทั่วไปจะกำหนดขึ้นโดยความต้องการของสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ และแต่ละสหกรณ์ ก็กำหนดวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ตามความเหมาะสมของ แต่ละสหกรณ์ สำหรับ ขอบข่ายโดยทั่วไปของวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เคหสถานจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เพื่อจัดที่ดินและจัดสร้างบ้านให้แก่สมาชิกเช่าซื้อหรือเช่า ใน ราคาประหยัดและเป็นธรรมซึ่งวัตถุประสงค์ในข้อนี้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะมาซื้อ หรือเช่าที่ดินหรือบ้านของสหกรณ์นั้นจะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ โดยสหกรณ์จะหา รูปแบบการดำเนินงานที่ประหยัด และจัดหาสมาชิกอย่างเป็นธรรม โดยเป็นตัว แทนของสมาชิกและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกโดยส่วนรวม

(2) เพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่อที่อยู่อาศัย ในรูปแบบการจัดสร้างที่อยู่อาศัยหลาย ๆ หลังรวมกันให้เป็นชุมชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและความจำเป็นต่าง ๆ พร้อมกัน ไปด้วย เช่น การสร้างถนน การระบายน้ำประปา ไฟฟ้า ที่ว่างและสวนสาธารณะ คลอดจนสถาบันการศึกษา เป็นต้น เพื่อให้ชุมชนสหกรณ์ เป็นชุมชนที่สมบูรณ์ ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องครอบคลุมในส่วนนี้ด้วย สำหรับสหกรณ์เคหสถานที่มีขนาดเล็ก วัตถุประสงค์ในข้อนี้ก็เพียงแต่จำเป็นเท่านั้น

(3) เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกมีการออมทรัพย์อย่างมีเป้าหมาย การจัดหาที่ดินและที่อยู่อาศัยนั้นต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก ซึ่งทุนส่วนหนึ่งในการริเริ่มโครงการต้องมาจากมวลสมาชิก สำหรับส่วนที่เหลืออาจใช้ระบบการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบันดำเนินการไปก่อน และสมาชิกต้องผ่อนชำระคืนในระยะยาว การส่งเสริมให้สมาชิกมีการออมทรัพย์นั้นจะทำให้สมาชิกมีนิสัยที่เก็บออมซึ่งนอกจากจะได้เงินทุนสะสมมาส่วนหนึ่งแล้ว การชำระคืนเงินกู้ในระยะหลังนั้นจะเป็นไปโดยราบรื่นทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกได้มีการฝึกฝนและวางแผนการสะสมทรัพย์มาก่อนด้วย

(4) เพื่อจัดให้มีการดูแลรักษาและพัฒนาชุมชน หลังจาก ที่สหกรณ์ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคแล้ว การอยู่อาศัยในชุมชนต่อไปจะต้องมีการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ การป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาสิ่งที่จะเป็นประโยชน์สำหรับชุมชนต่อไป เช่น การป้องกันน้ำท่วม การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อจัดให้มีสถานที่ศึกษา เป็นต้น สมาชิกในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์จะต้องมีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไป ดังนั้นในรูปแบบของสหกรณ์เคหสถานจึงเป็นสหกรณ์ที่ยุบเลิกได้ยาก เพียงแต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสหกรณ์รูปอื่นหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารไปเท่านั้น

(5) วัตถุประสงค์อื่น ๆ ในวัตถุประสงค์นี้แตกต่างกันไปตามต้องการของแต่ละสหกรณ์ เช่น จัดให้มีการจำหน่ายเครื่องอุปโภคและบริโภคราคาถูก การจัดให้มีการขนส่งภายในชุมชน จัดเงินกู้เพื่อการซ่อมแซมบ้าน ส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำและมีรายได้เพิ่ม เป็นต้น

2.4 แนวความคิดในการใช้กลไกสหกรณ์ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

การอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองส่วนใหญ่เป็นลักษณะของชุมชนบุกรุก (Squatter Settlements) ซึ่งเป็นระบบที่อยู่อาศัยที่ถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลักษณะการบุกรุกมีหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เป็นชุมชนขนาดใหญ่ หรือขนาดเล็ก บ้างก็เป็นแบบเรือนแพ บ้างก็เป็นพวกอาศัยอยู่กับพื้นถนน จนกระทั่งถึงพวกที่อยู่ตามอาคารเก่าที่ถูกละทิ้งเป็นต้น³ เมื่อเมืองมีการขยายตัว ทำให้ที่ดินในเมืองเริ่มหายาก และราคาสูงขึ้นมาก ทำให้เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ เพื่อนำไปทำประโยชน์เรื่องธุรกิจการค้า ซึ่งให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า รวมทั้งการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสาธารณูปโภค ชุมชนจึงเกิดปัญหาการถูกเวนคืนและไล่ที่ ขาดความมั่นคงในการอยู่อาศัย ทำให้ชุมชนต้องหาทางออก เพื่อแก้ไขปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ย้ายเข้าไปอยู่ในโครงการที่การเคหะแห่งชาติ จัดรองรับ การแยกย้ายกันไปหาที่อยู่ใหม่ ซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่ยังไม่รื้อย้าย เข้าบ้านอยู่ หรือบุกรุกที่ใหม่ ในขณะที่บางชุมชนได้รวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งในระยะแรกเป็นการรวมตัวเพื่อเจรจาดำเนินการกับเจ้าของที่ดิน การรวมเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสะสมเงินเตรียมแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย เมื่อชุมชนตัดสินใจที่จะแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยองค์กรชุมชนแล้วกิจกรรมการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยต้องเกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง เช่น การเก็บเงินออมอย่างต่อเนื่องจากสมาชิก,

³Professor Shlomo Angel ปาฐกถา เรื่อง Housing Arrangements. แสดง ณ The First National Consultation On Unconventional Approaches To The Philippine Housing Problem, Philippine Columbian, September 7, 1979.

การติดต่อประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ, การหาแหล่งเงินทุน, การติดต่อหาที่ดิน, การทำสัญญา, การเก็บเงินคืน, การทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ฯลฯ ทำให้กลุ่มจำเป็นต้องปรับรูปแบบจากกลุ่มทั่วไป หรือกลุ่มออมทรัพย์ ให้เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลเพื่อกำเนินการโครงการที่อยู่อาศัย ในรูปแบบสหกรณ์ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา มี 2 รูปแบบ คือ สหกรณ์ออมทรัพย์หรือเครดิตยูเนียนกับสหกรณ์เคหสถาน¹ ลักษณะการดำเนินการโดยองค์กรในชุมชนนั้น จะทำให้การจัดการที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับความต้องการและความสามารถในการจ่ายของสมาชิกในกลุ่มได้ นอกจากนี้การปรับจากระบบที่ไม่เป็นทางการของชุมชนเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้น จะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ อันนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็งขึ้น สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองในอนาคต โดยหน่วยงานภายนอกจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น

พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ ได้สรุปแนวคิดสำคัญในกระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนในเมือง คือ แนวคิดเรื่องการใช้กลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานขององค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย กลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนที่อยู่อาศัยเป็นที่รวมคน รวมเงิน และรวมความคิด ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชน ประกอบกับแนวคิดการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในกระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแอดดิให้เกิดความต่อเนื่อง แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชุมชน และกระจายไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการรวมกลุ่มกัน เพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหในระดับนโยบายของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่ชุมชนและองค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา สนับสนุนเรื่องการจัดการ ประสานทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ

¹ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย 2536 (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2537) หน้า 79.

และสนับสนุนทรัพยากรจากองค์การฯ เพื่อให้เกิด กระบวนการแก้ไขปัญหา ของชุมชน และมีข้อเสนอแนะต่อรัฐและหน่วยงาน คือ รัฐควรยอมรับว่าการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยมีทางเลือกหลาย ๆ อย่าง เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและเงื่อนไขของชุมชน ควรสนับสนุนให้ชุมชนจัดการที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ, สาธารณูปโภค, แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาในการจัดที่อยู่อาศัยของชุมชน กำหนดมาตรการใช้ที่ดินในเมือง ฯลฯ⁵

จิตเกษม สุขบำรุง ได้ให้เหตุผลในการนำรูปแบบของสหกรณ์มาใช้ในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง กล่าวคือ การทำโครงการที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนนั้น จำเป็นต้องทำงานต่อเนื่องหลายอย่าง เช่น การเก็บเงิน การทำบัญชี การติดต่อหาที่ดิน การพิจารณาสิทธิแบ่งแปลงการประสานกับหน่วยงานภายนอก องค์กรที่ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ซึ่งรูปแบบสหกรณ์ที่สอดคล้องกับการทำโครงการที่อยู่อาศัยมากที่สุด คือ สหกรณ์เคหสถาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับจากระบบที่ไม่เป็นทางการของชุมชนเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้น⁶

เจมส์ แมคเกอร์เกอร์ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาสหกรณ์เคหสถานเพื่อความยั่งยืน กล่าวคือ ทรัพยากรที่ต้องการทั้งหมดไม่น่าจะมาจากรัฐบาลหรือองค์กรแหล่งทุนฝ่ายเดียว และจะมาจากประชาชนเองทั้งหมดก็เป็นไปไม่ได้

⁵พรหมทิพย์ เพชรมาก และคณะ, "กลุ่มออมทรัพย์และกระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยคนจนในเมือง, ประสบการณ์การทำงานจากองค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา," (องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา สำนักงานกรุงเทพฯ, 2536), หน้า 116-117.

⁶จิตเกษม สุขบำรุง, "สหกรณ์ : ทางออกในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด," ผู้จัดการรายสัปดาห์ (วันที่ 12-18 กันยายน 2537) : 32.

แต่สหกรณ์ได้พิสูจน์ให้เห็นศักยภาพการออมของสมาชิก ความยั่งยืนระดับหนึ่งของ
 ขบวนการทำให้สหกรณ์ต้องระดมเงินออมของสมาชิกทั้งในปัจจุบันและอนาคต และ
 สหกรณ์ต้องเข้าถึงทุนของทั้งรัฐบาลและเอกชน ความยั่งยืนระดับที่สองเกี่ยวข้องกับ
 กับการได้รับความช่วยเหลือจากนักวิชาชีพ และการฝึกรอบมกับการสนับสนุนที่พวก
 เขาต้องการ การคิดค่าบริการสหกรณ์ในระดับปานกลางเมื่อสหกรณ์กู้เงินไปใช้ในการ
 การพัฒนาที่อยู่อาศัยจะทำให้สหกรณ์สามารถจ่ายค่าบริการนี้ได้ ทั้งนี้ที่สหกรณ์ได้เงิน
 กู้สหกรณ์จะจ่ายค่าบริการได้⁷

ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ ได้เสนอการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ว่า
 ต้องดำเนินแบบครบวงจร แบบผสมผสาน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมีบทบาทหลักใน
 การดำเนินการ โดยภาครัฐและเอกชน ให้การช่วยเหลือสนับสนุนอย่างจริงจัง
 สนับสนุนให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปรับทัศนคติเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาชุมชน
 แออัดให้สอดคล้องกัน และให้เป็นการทำงานซึ่งกันและกัน เห็นอกเห็นใจกัน และ
 ปรับเปลี่ยนวิธีวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาก็เจ้าของปัญหามีส่วนร่วมในการวางแผน
 ให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ⁸

⁷ เจมส์ แมคเกอร์เกอร์, "ศักยภาพการพัฒนาสหกรณ์เคหสถาน
 ในประเทศไทย," แพลและเรียบเรียงโดย กวิน ชุตินา, เอกสารประกอบการ
 สัมมนาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ, 8 มีนาคม
 2539, หน้า 36.

⁸ ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์, "วิสัยทัศน์ : การพัฒนา-แก้
 ไขที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างยั่งยืน," เอกสารประกอบการสัมมนา
 แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ, 8 มีนาคม 2539),
 หน้า 20.

นายคำรัส ไตรรัตนภา และคณะ ได้สรุปถึงข้อดีรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของสหกรณ์เคหสถาน ดังนี้

ข้อดีของสหกรณ์ เคหสถาน

- ในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

1. ทำให้ลดปัญหาที่อยู่อาศัยลง โดยเฉพาะในส่วนของผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ซึ่งการเคหะแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัยได้อย่างเต็มที่
2. เป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยตามฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน โดยระบบสหกรณ์เคหสถาน เป็นวิธีการรวมกลุ่มผู้ที่มีความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของตนเองตามกำลังความสามารถ ทำให้ได้ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับฐานะของตนเอง
3. เป็นการระดมเงินออมของประชาชนมาใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสะสมทรัพย์อย่างมีเป้าหมาย
4. เป็นตัวกลางสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่จะเข้าสู่ระบบการเงินเพื่อเคหการในระบบ

- ในด้านของสมาชิก

1. การรวมตัวเป็นสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้การสนับสนุนในด้านการบริหารงาน เช่น ให้การฝึกอบรม

คำรัส ไตรรัตนภา และคณะ, "รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินเคหการ," รายงานกลุ่มการอบรมหลักสูตรการบริหารงานพัฒนาที่อยู่อาศัย รุ่นที่ 13 ของการเคหะแห่งชาติร่วมกับ BIE ประเทศเนเธอร์แลนด์, วันที่ 16 ก.ย.-8 พ.ย.2528, หน้า 21-22. (จัดสำเนา)

3. ลดต้นทุนหรือซื้อได้ถูก เนื่องจากเป็นการจัดซื้อ หรือจัดหา ในปริมาณมาก และไม่ต้องผ่านคนกลาง
4. ทำให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรอง เช่น ในชุมชนผู้มีรายได้น้อยถูกไล่ที่อาจรวมตัวกันขอซื้อที่ดินโดยไม่ต้องย้ายออกไปหาที่อื่น และที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้เงินทุนมากกว่า
5. สหกรณ์เคหสถานเพื่อบริการชุมชน เป็นการพัฒนาชุมชนย่อยๆ ในเขตเมือง ซึ่งรัฐไม่สามารถให้บริการได้เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด

ปัญหาและอุปสรรคของสหกรณ์เคหสถาน

1. การหาแหล่งเงินทุน สหกรณ์เคหสถานมีปัญหาในการหาแหล่งเงินกู้ระยะยาว และการหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เนื่องจากแหล่งเงินในตลาดการเงิน ส่วนใหญ่จะมีอัตราดอกเบี้ยสูง หรืออาจจะมีดอกเบี้ยต่ำ แต่การคิดค่าบริการมีอัตราสูง และมีเงื่อนไขมาก ทำให้สหกรณ์เคหสถานรับภาระไม่ได้
2. ภาษีการค้า สหกรณ์เคหสถานที่จัดสรรบ้านและที่ดิน ขายให้กับสมาชิกต้องเสียภาษีการค้าด้วย ทำให้ต้นทุนในการจัดหาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น ทั้งที่สหกรณ์มิได้ดำเนินงานเพื่อหากำไร

2.5 การใช้กลไกการเงินเพื่อการพัฒนาและแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

1. การก่อตั้งองค์การการเงินในชุมชน¹⁰
แนวทางการใช้กลไกการเงินเพื่อแก้ไขปัญหของผู้มีรายได้น้อย

¹⁰ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539. (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2539) หน้า 140-141.

นั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยการรวมกลุ่มเพื่อเป็นแหล่งเงินออมและกู้ของคนในชุมชนเมืองในรูปแบบนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งวงแชร์ ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลาย แต่ไม่ปรากฏชัดเจนว่าเริ่มต้นเมื่อใด แต่สำหรับการรวมกลุ่มการเงินที่มีการจัดระบบเป็นองค์กรชัดเจนนั้น ในระยะแรกเริ่มจากกลุ่มสมาชิกโบสถ์แคธอลิกกลุ่มแรกในกรุงเทพฯ ที่ปัจจุบันยังคงมีการดำเนินงานต่อเนื่อง คือ สหกรณ์เครดิตยูเนียนศูนย์กลางเทวา จำกัด ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2508 ต่อมาองค์กรการเงินประเภทเครดิตยูเนียนได้ก่อตั้งเพิ่มขึ้นจากฐานการจัดตั้งในรูปแบบวัด (โบสถ์) ได้ขยายไปสู่ชุมชนประเภทอื่น เช่น ชุมชนแออัด โรงงาน ฯลฯ มากขึ้น

สำหรับการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรการเงินของชาวชุมชนแออัดโดยตรงนั้น ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย จึงจัดตั้งองค์กรขึ้นมาแก้ไขปัญหา ซึ่งในระยะแรกได้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียนเช่นเดียวกัน เช่น ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา, ชุมชนเทพประทาน ฯลฯ แต่ต่อมารูปแบบการรวมตัวเป็นกลุ่มการเงินของชุมชนได้มีความหลากหลายขึ้นเช่น กลุ่มออมทรัพย์ (ออม+กู้), กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยกองทุนพัฒนาชุมชน, สหกรณ์เคหสถาน, องค์กรเครือข่ายทางการเงินระหว่างชุมชน ฯลฯ โดยมีองค์กรต่างๆ สนับสนุนการจัดตั้ง ได้แก่ องค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา, ยูนิเซฟโดยผ่านทางกรุงเทพฯ, ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียน ฯลฯ

2. การจัดตั้งโครงการพัฒนาคนจนในเมือง¹¹

คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่อง "กองทุนพัฒนาคนจนเมือง" เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2533 เพื่อนำเสนอขออนุมัติจากคณะ

¹¹สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, รายงานประจำปี 2537. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2538) หน้า 12-15.

รัฐมนตรี. และในวันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" โดยกำหนดงบประมาณในวงเงิน 1,250 ล้านบาท และการเคหะแห่งชาติ ออกข้อบังคับจัดตั้ง "สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)" เพื่อดำเนินการ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2535 ซึ่งถือได้ว่าเป็นมติใหม่ของการพัฒนาชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ที่ใช้กลไกการเงินสินเชื่อ เพื่อการพัฒนาชุมชนแก่องค์กรชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาอาชีพ, เงินหมุนเวียน และที่อยู่อาศัย เพื่อให้ชาวชุมชนได้นำสินเชื่อไปใช้ในการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่มีบทบาทเป็น "สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง"

สภาพภาพของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

พชม. เป็นหน่วยงานพิเศษ ในสังกัดการเคหะแห่งชาติ โดยมีระบบบริหารงานและคณะกรรมการโครงการที่มีอำนาจดำเนินงานของสำนักงานที่เป็นอิสระ

วัตถุประสงค์

เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ผ่านกระบวนการสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น

หลักการพื้นฐาน

สมาชิกชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพัฒนาตนเองและในการพัฒนาชุมชนของตน ("ชุมชน" คือ "แกนหลัก" ในการพัฒนา) โดยหน่วยงานภายนอกชุมชน ทั้งจากภาครัฐและเอกชนเป็นเพียงผู้เกื้อหนุนให้ชุมชนพัฒนาตนเองได้ดีขึ้น

การบริหารงาน

พชม. ถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งมีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ เป็นประธานโดยตำแหน่ง กรรมการประกอบด้วย

- ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ 3 คน
- ผู้แทนชุมชนแออัด 3 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการเงิน ด้านชุมชนแออัด และด้านสหกรณ์ ซึ่ง

เป็นผู้แทนภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน 3 คน

- กรรมการผู้จัดการ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

พชม. จัดแบ่งงานเป็น 2 สายงานหลัก ได้แก่

1. สายงานปฏิบัติการ ประกอบด้วย
 - ส่วนพัฒนาองค์กรชุมชน
 - ส่วนพัฒนาสินเชื่อ
 - ส่วนปฏิบัติการสินเชื่อ
 - ส่วนวิชาการและประชาสัมพันธ์
2. สายงานบริหาร ประกอบด้วย
 - ส่วนวางแผนและงบประมาณ
 - ส่วนบัญชี การเงิน
 - ส่วนบริหารสำนักงาน

ขอบเขตงาน

1. ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์
2. ส่งเสริมการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ การบริหารทั่วไปและการบริหารการเงิน และความสามารถในการจัดการของกลุ่มออมทรัพย์
3. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อระหว่างชุมชน
4. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและรายได้

5. การให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา เมื่อกลุ่มออมทรัพย์มีความต้องการ และมีความสามารถบริหารสินเชื่อได้

การดำเนินงาน

1. ด้านการพัฒนา

1.1 พัฒนาองค์กรชุมชนโดยเฉพาะ ได้แก่

- การส่งเสริมการจัดตั้งและการเพิ่มประสิทธิภาพของ " องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ "

- ส่งเสริมการรวมตัวของ " องค์กรเพื่อการออมทรัพย์ และสินเชื่อ " เป็นเครือข่าย

- ส่งเสริมทัศนคติและคุณธรรมที่เหมาะสม

1.2 พัฒนาอาชีพและรายได้ เป็นการจัดการและอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพ รวมถึง

- การมีงานทำที่มั่นคง

- การประกอบอาชีพอิสระ

- การทำธุรกิจในครอบครัว

- การรวมกลุ่มกันทำธุรกิจ

- การประหยัดค่าใช้จ่ายของชาวชุมชน

- การเพิ่มโอกาสในการขายสินค้าที่ชาวชุมชนผลิต

2. ด้านสินเชื่อ พชม. ให้การสนับสนุนการออมทรัพย์และสินเชื่อ โดย

2.1 ให้บริการสินเชื่อพัฒนาชุมชนผสมผสาน แก่ " องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ " เพื่อนำไปใช้บริการแก่สมาชิกของชุมชนอีกต่อหนึ่ง

2.2 สินเชื่อพัฒนาชุมชนผสมผสาน ประกอบด้วยสินเชื่อหลัก 3 ประเภท คือ

- สินเชื่อหมุนเวียน

- สินเชื่อพัฒนาอาชีพ

- สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งแบ่งออกเป็นสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ประเภทโครงการและสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทไม่เป็นโครงการ ลักษณะการนำสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยไปใช้มีความแตกต่างกันตามลักษณะสภาพปัญหา เงื่อนไข และความพร้อมของแต่ละองค์กร โดยส่วนใหญ่จะเป็นสหกรณ์เคหสถาน ซึ่งมีวิธีการแก้ไขปัญหามาแบ่งออกเป็น

1. การทำโครงการที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เดิม ประกอบด้วย
 - 1.1 การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)
 - 1.2 การซื้อที่ดินบริเวณชุมชนเดิม
2. การทำโครงการที่อยู่อาศัยโดยการย้ายไปอยู่ที่ใหม่ (Slum Relocation) ประกอบด้วย
 - 2.1 การซื้อที่ดินสร้างชุมชนใหม่ โดยสหกรณ์ในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ
 - 2.2 การซื้อที่ดินสร้างชุมชนใหม่โดยสหกรณ์ระหว่างชุมชน
3. การทำโครงการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย โดยเจ้าของที่ดินซื้อที่แห่งใหม่ให้

2.6 การใช้กลไกการเงินเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในต่างประเทศ¹²

การใช้กลไกการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้มีรายได้น้อยในต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกการเงินในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยองค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง (COMMUNITY BASED HOUSING FINANCE) การพัฒนาอาชีพและรายได้ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย การพัฒนาสภาพแวดล้อม การพัฒนาชุมชนแบบผสมผสาน

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54.

1. การใช้กลไกการเงินในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่สนับสนุนโดยภาครัฐ

1.1 โครงการสินเชื่อชุมชน (The Community Mortgage Program - CMP) ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นโครงการริเริ่มโดยองค์กรเอกชนและได้ผลักดันให้เป็นนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนให้คนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนบุงรูกสามารถเป็นเจ้าของที่ดินที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ โดยการรวมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาก็มีเงินจากองค์กรของรัฐ เพื่อจัดซื้อที่ดินพัฒนาที่ดินปลูกสร้างบ้านระยะเวลาให้กู้ไม่เกิน 25 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดฟิลิปปินส์อยู่ในช่วงร้อยละ 18-30 ต่อปี

1.2 โครงการฟอนฮาโป (Fondo Nacionalde Habitaciones Populared - FONHAPO) ประเทศเม็กซิโก เป็นโครงการของรัฐบาลที่ริเริ่มดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2524 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีแหล่งเงินทุนจากรัฐบาลและธนาคารโลก เพื่อนำไปซื้อที่ดินปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ปรับปรุงที่อยู่อาศัยหรือซื้อบ้าน

2. การใช้กลไกการเงินในรูปของสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

2.1 สถาบัน Building Societies¹³ ประเทศอังกฤษ ระบบสินเชื่อเคหะการส่วนใหญ่ในอังกฤษ หรือสหราชอาณาจักร จะขึ้นอยู่กับสถาบันการเงินเฉพาะที่เรียกว่า Building Societies หรือสหกรณ์เพื่อเคหะการเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ ธนาคารพาณิชย์ และส่วนน้อยโดยสถาบันตลาดรอง ที่เรียกว่า Centralized Lenders ที่ให้กู้และทำ Mortgage-Backed Securities ไปขายในตลาดทุน

¹³ กิตติ พัฒนพงศ์พิบูล "ระบบสินเชื่อเคหะการในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเปรียบเทียบกับประเทศไทย," บทความพิเศษ (กรุงเทพมหานคร, 2537) หน้า 1-3 (อัดสำเนา)

ก่อนปี ค.ศ.1980 Building Societies มีสัดส่วนสินเชื่อ
 เหนือกว่าประมาณ 80% ที่เหลือเป็นธนาคารพาณิชย์ และอื่น ๆ ต่อมาธนาคาร
 พาณิชย์เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในด้านนี้ได้เพิ่มสัดส่วนได้ถึง 36% ในปี 1982
 ซึ่ง Building Societies ลดสัดส่วนลงมาเหลือ 58% แต่ Building
 Societies ก็แข่งขันกลับขึ้นมาได้อีกในปี 1984 ในปัจจุบัน (1990) ยังครอง
 ตลาดประมาณ 75% ธนาคารพาณิชย์ ประมาณ 20% ที่เหลือเป็น Centralized
 lenders ที่ทำ Mortgage-backed Securities ไปขายในตลาดทุน

เดิม Building Societies มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ
 ทุกเมือง ทุกตำบล รับฝากเงินออมทรัพย์รายย่อย ส่วนใหญ่เป็นสถาบันขนาดเล็ก
 และขนาดกลาง มีลักษณะเป็นสถาบันท้องถิ่น ให้สินเชื่อเคหการเป็นส่วนใหญ่
 เหมาะกับสภาพสังคมของอังกฤษที่ประชากร มีอาชีพกินเงินเดือนเสียส่วนมาก

ประมาณ ค.ศ.1900 จำนวน Building Societies มีประ
 มาณ 2100 สถาบัน ปัจจุบันลดเหลือประมาณ 125 จากการรวมตัวกันทางธุรกิจ
 สถาบัน Building Societies ในอังกฤษ มีการพัฒนามาก
 กว่า 200 ปี ประเทศอังกฤษมีระบบเศรษฐกิจการเงินที่อิสระภายในประเทศมาก
 ประชาชนมีความพยายามช่วยเหลือตนเองเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องการเงิน ธนาคาร
 อังกฤษในสมัยก่อนสนใจเฉพาะในการสนับสนุนการค้า และอุตสาหกรรม เช่น
 เดียวกับธนาคารพาณิชย์ไทยในสมัยก่อน ธนาคารพาณิชย์อังกฤษจึงไม่สนใจหรือ
 สนับสนุนสินเชื่อเคหการ ระบบสหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มชนเพื่อ
 ช่วยตนเอง สหกรณ์เคหการ ซึ่งเรียกว่า Building Societies เกิดขึ้น
 สมัยปลายศตวรรษที่ 18 กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ต่างผลิตกันช่วยเหลือการเงินในการ
 สร้างที่อยู่อาศัยของสมาชิกแต่ละคนจนครบ เมื่อครบสมาชิกได้บ้านทุกคนแล้วจึง
 เลิก สหกรณ์เคหการแบบนี้เรียกกันว่า Terminating Building Societies
 ต่อมาได้มีการพัฒนาสหกรณ์เหล่านี้เป็นสถาบันการเงินขึ้น โดย
 สหกรณ์รับฝากเงิน และให้ดอกเบี้ยกับสมาชิกที่ไม่ต้องการกู้เงินไปสร้างบ้าน ทำ
 ให้สหกรณ์มีแหล่งเงินมากขึ้น สมาชิกที่ต้องการสร้างบ้านก็สามารถได้รับเงินกู้

เร็วขึ้นกว่าเดิม สหกรณ์เคหการแบบนี้เรียกว่า Permanent Building Societies และมีเพิ่มขึ้นมากทั่วประเทศตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19

เมื่อสหกรณ์เคหการกลายเป็น สถาบันการเงินที่รับฝาก และให้กู้เพื่อที่อยู่อาศัย รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายมาควบคุมการดำเนินงานและเงินกองทุน เพื่อความมั่นคงของสหกรณ์ และความปลอดภัยของสมาชิกและผู้ฝากเงิน

การควบคุม Building Societies นั้นขึ้นอยู่กับ Registrar of Friendly Societies มีใช้ธนาคารกลาง (Bank of England) การให้กู้ถูกจำกัดอยู่กับการจำนองอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมด

อัตราคอก เบี้ยลอยตัว

การคิดดอกเบี้ยเงินกู้ นั้น สมัยเมื่ออัตราคอกเบี้ยไม่มีการเคลื่อนไหวมาก ก็ให้กู้ในอัตราคอกเบี้ยคงที่ ต่อมาหลังจากปี ค.ศ. 1970's เมื่ออัตราคอกเบี้ยโลกมีการเคลื่อนไหวมาก การให้กู้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการคิดอัตราคอกเบี้ยลอยตัวทำให้ Building Societies ไม่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินเหมือนสถาบันการเงินในสหรัฐ

ถึงแม้จะถูกควบคุมให้ปล่อยสินเชื่อเคหการ แต่ Building Societies ได้รับการสนับสนุนพิเศษจากรัฐบาล โดยสามารถจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ให้กับผู้ฝากโดยหักภาษีเฉลี่ยแล้ว ทำให้ผู้ฝากรายใหญ่ได้ประโยชน์ เพราะเท่ากับเสียภาษีในอัตราคงที่ ซึ่งโดยปกติผู้เสียภาษีรายใหญ่ในอังกฤษจะเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า หากคอกเบี้ยรับมีจำนวนสูง

การสนับสนุน Building Societies ทำให้การระดมเงินเพื่อเคหการของอังกฤษมีความคล่องตัว อังกฤษเองเป็นประเทศเล็กและมีระบบธนาคารสาขาเช่นเดียวกับประเทศไทย การเคลื่อนย้ายเงินไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศไม่มีปัญหา จะเห็นได้ว่าในคอนตันที่ Building Societies มี

ขนาดเล็กมาก และอยู่ในท้องถิ่นเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการรวมตัว (mergers and coalitions) เป็นสถาบันระดับชาติก็ทำได้โดยไม่มีปัญหาเหมือนในสหรัฐ การรวมตัวก็เกิดจากการพัฒนาทางธุรกิจ มิใช่วิกฤตการณ์ทางการเงินเหมือนในสหรัฐ

ธนาคารพาณิชย์

สำหรับธนาคารพาณิชย์ ในอังกฤษนั้นเป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการครบรูปแบบทุกชนิด และปัจจุบันประกอบด้วยธนาคารขนาดใหญ่ไม่กี่ธนาคาร ซึ่งมีสาขาทั่วประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ธนาคารพาณิชย์อังกฤษจะสนใจลูกค้าประเภทธุรกิจมากกว่าลูกค้ารายย่อยส่วนบุคคล เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ มักจะเป็นประเภท กระแสรายวันและเงินฝากประจำ ผิดกับ Building Societies ที่เป็นเงินฝากออมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่

หลังจากปี 1980 ธนาคารกลางอังกฤษก็ผ่อนคลายรายการควบคุมธุรกิจสินเชื่อระยะยาวของธนาคารพาณิชย์ลง และธนาคารพาณิชย์ต้องการระดมเงินฝากแข่งกับ Building Societies จึงหันมาสนใจการให้สินเชื่อเคหการมากขึ้น และเริ่มปล่อยสินเชื่อประเภทนี้เป็นจำนวนสูงและดึงธุรกิจสินเชื่อเคหการไปจาก Building Societies ไปได้จำนวนมาก สัดส่วนสินเชื่อเคหการของธนาคารพาณิชย์เพิ่มจากไม่เกิน 10% ในปี 1980 มาเป็น 36% ในปี 1982

Building Societies ปรับตัวได้ช้า จึงเสียสัดส่วนธุรกิจไปให้ธนาคารพาณิชย์มาก เนื่องจากข้อบังคับตามกฎหมายและถูกจำกัดการระดมทุนในตลาดทุน

การแข่งขันในการบริการประชาชน

ต่อมาได้มีการลดการควบคุมในการระดมเงิน ทำให้ Building Societies สามารถรับฝากบัญชีกระแสรายวันได้เช่นเดียวกับธนาคาร และสามารถระดมเงินจากตลาดเงินตลาดทุนได้มากขึ้น เมื่อมีการแข่งขันกันมากขึ้นระหว่างธนาคารพาณิชย์ และ Building Societies ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

2.2 ธนาคารเพื่อการเคหะแห่งชาติ (National Housing Bank)¹⁴ ประเทศบราซิล

สินเชื่อเพื่อการเคหะขนาดใหญ่

ประเทศบราซิลถือได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นที่รู้จักกันดีว่ามีระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย บริการพื้นฐาน และการพัฒนาเมือง ระบบหนึ่งที่สลับซับซ้อนมากที่สุด ระบบสินเชื่อดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1964 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การว่างงานที่เกิดจากนโยบายลดเงินเฟ้อ และเพื่อแก้ไขการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากในประเทศ

โดยธนาคารเพื่อการเคหะแห่งชาติจะระดมเงินทุนจากกองทุนเพื่อคนว่างงานที่มีเงินฝากเป็นจำนวนมาก ได้มาจากการบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนให้แก่ลูกจ้างแต่ละคน เป็นจำนวนร้อยละ 8 ของเงินเดือน แต่เนื่องจากลูกจ้างเหล่านี้จะไม่สามารถใช้เงินจากกองทุนได้ครบเท่าที่ยังทำงานอยู่ ดังนั้นธนาคารเพื่อการเคหะแห่งชาติจึงสามารถระดมทุนได้เป็นจำนวนมาก และได้จัดทำระบบออมก่อนกู้ขึ้น ทำให้ระดมเงินได้มากขึ้นจากการฝากเงินของประชาชนด้วย

นอกจากนี้หลักการที่ภาครัฐไว้วางใจให้ภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างมากกว่าภาครัฐดำเนินการเอง ได้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้แผนงานประสบผลสำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะไม่เพียงแต่ภาคเอกชนจะสามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยในราคาต่ำเท่านั้น แต่ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวยังได้นำเทคนิคการก่อสร้างแบบพิเศษมาใช้ ซึ่งทำให้ก่อสร้างได้รวดเร็วและในราคาถูก ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจึงจำกัดอยู่เพียงการจัดการระบบเท่านั้น

¹⁴พัลลภ กฤตยานวัช, "ธนาคารเพื่อการเคหะแห่งชาติของบราซิล," เอกสารแนบประกอบการสัมมนา แนวทางการพัฒนาระบบการเงินเคหการ, (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2537) (อัดสำเนา)

ระหว่างปี ค.ศ. 1964 ถึง 1982 ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ได้ให้สินเชื่อแก่การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ถึง 4.1 ล้านหน่วย ซึ่งจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งได้ก่อสร้างหลังจากปี ค.ศ. 1979 ทั้งหมดนี้เป็นเงินลงทุนถึง 15,800 ล้านดอลลาร์ ส่วนสินเชื่อที่ให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นมีจำนวน 5,100 ล้านดอลลาร์ ซึ่งจัดสรรให้แก่เทศบาลถึง 2521 แห่งจาก 3,954 แห่งในบราซิล

ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยนี้มีความหลากหลายมาก และครอบคลุมถึงระดับรายได้ต่ำสุด ซึ่งสินเชื่อสำหรับกลุ่มรายได้น้อยจะได้รับการอุดหนุนดอกเบี้ยในอัตราต่ำและผ่อนชำระระยะยาว และหากวงเงินกู้สูงขึ้นระยะเวลาผ่อนชำระจะสั้นลง และอัตราดอกเบี้ยก็จะสูงขึ้นด้วย ดังนั้นจึงเกิดความสมดุลโดยกลุ่มรายได้สูงจะอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่กลุ่มรายได้น้อย นอกจากนี้ค่าผ่อนชำระต่อเดือนจะสัมพันธ์กับเงินเดือนด้วย (ประมาณ 25-30% ของรายได้) จึงทำให้ระบบนี้สามารถให้สินเชื่อแก่ลูกจ้างทุกกลุ่มจนถึงรายได้ต่ำสุดที่มีรายได้ประมาณ 100 เหรียญสหรัฐต่อเดือน

สำหรับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ได้แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ คือ

- Promorar เป็นสินเชื่อเพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เสื่อมโทรม ส่วนใหญ่ได้แก่ที่อยู่อาศัยในสลัมและบริเวณบุงรุก ซึ่งจะให้สินเชื่อแก่การปรับปรุงพัฒนาทุกอย่าง เช่น การจัดซื้อที่ดิน การจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค และการพัฒนาชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายคือให้สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมได้

- Profilurb เป็นสินเชื่อเพื่อให้จัดซื้อที่ดินในเขตเมืองที่มีบริการสาธารณูปโภคแล้ว ซึ่งจะให้แก่กลุ่มที่มีระดับรายได้สูงกว่าระดับรายได้ต่ำสุด 5 เท่า

- Cohabs เป็นสินเชื่อที่ให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐให้แก่กลุ่มที่มีระดับรายได้สูงกว่าระดับรายได้ต่ำสุด 5 เท่า ถึงแม้ว่าที่อยู่อาศัยสร้างขึ้นจะอยู่บริเวณชานเมือง แต่ก็มีราคาถูกและมีความต้องการสูงมาก

- Co-Operatives เป็นสินเชื่อที่ให้แกสมาชิกของสหกรณ์เพื่อ
การเกษตรทั้งสหกรณ์ประเภทที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเป็นสมาชิกได้ และสหกรณ์
ที่เป็นของกลุ่มเฉพาะ

- Prosindi เป็นสินเชื่อที่ให้แกกลุ่มรายได้น้อยและคนงานที่มี
รายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ขั้นต่ำ 6 เท่า เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูกรัฐ

- Prohasp เป็นสินเชื่อที่ให้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ให้แก่ข้าราชการ
การทุก ๆ ระดับรายได้เพื่อจัดซื้อที่อยู่อาศัย

- Prohemp เป็นสินเชื่อที่ให้แก่บริษัทเอกชนเพื่อจัดสร้างที่อยู่
อาศัยให้แก่พนักงานลูกจ้างของบริษัท โดยเน้นการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้อยู่ใกล้
ที่ทำงานสำหรับพนักงานลูกจ้างของบริษัทขนาดใหญ่

- Placar เป็นการให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำแก่ผู้ผลิตราย
ย่อยหรือคนงานที่อยู่ในชนบท เพื่อการก่อสร้างหรือการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและ
ระบบสาธารณูปโภคโดยไม่จำเป็นต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

นอกจากนี้ยังมีสินเชื่อในรูปแบบอื่น ๆ อีก เช่น สินเชื่อที่ให้แก่
ผู้ประกอบการภาคเอกชน สินเชื่อที่อยู่อาศัยรายย่อย สินเชื่อเพื่อการพัฒนาเมือง
สินเชื่อเพื่อพัฒนาชุมชน สินเชื่อเพื่อการเช่าที่อยู่อาศัย สินเชื่อโครงการอาคารชุด
รวมทั้งสินเชื่อเพื่อการฝึกอบรมแรงงานสำหรับอุตสาหกรรมก่อสร้าง และสิน
เชื่อเพื่อการวางแผนพัฒนาเมือง

สำหรับระบบการสุขาภิบาลนั้น ได้มีการให้สินเชื่อแก่หน่วยงาน
ท้องถิ่น เพื่อก่อสร้างขยายหรือปรับปรุงระบบประปา ระบบระบายน้ำ ระบบ
กำจัดน้ำเสีย และระบบขยะ นอกจากนี้ยังมีการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อวัสดุก่อสร้าง
แก่ผู้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง รวมทั้งการให้สินเชื่อแก่บริษัทที่ผลิตจำหน่าย
และขนส่งวัสดุก่อสร้างด้วย

นับจากปี ค.ศ. 1964 จนถึงปัจจุบันระบบ ลินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ได้ให้สินเชื่อแก่โครงการที่อยู่อาศัยเกือบทุกโครงการ ซึ่งทำให้มีทรัพยากรที่จะใช้สำหรับโครงการพัฒนาเมืองเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามยังมีประชากรจำนวนมากที่อยู่ในภาคไม้เป็นทางการยังไม่สามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อได้

จะเห็นว่าความสำเร็จของระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศบราซิลได้เป็นที่สนใจของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่พบว่าระบบนี้เหมาะกับประเทศของตนมากกว่าระบบในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งธนาคารเพื่อการเคหะแห่งชาติของประเทศบราซิลได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและเศรษฐกิจแก่ประเทศในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกาอื่น ๆ ด้วย โดยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศแอลจีเรียเป็นจำนวนมากที่สุดเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยถึง 10,000 หน่วย รองลงมาคือ ประเทศจาเมกา เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 20,000 หน่วย และช่วยเหลือประเทศเอกวาดอร์ในการก่อตั้ง ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยด้วย

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดการองค์กร

Luther Gulick และ Lyndall Urwick¹⁵ ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Papers On The Sciences Of Administration" ในปี 1937 ว่าหน้าที่หลักในการบริหารหรือการจัดการที่มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันว่า "POSDCORB Model" อันได้แก่

¹⁵Luther Gulick And Lyndall Urwick (eds), Papers On The Sciences Of Administration, แปลและเรียบเรียงโดย ศาสตราจารย์ สมพงศ์ เกษมสิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 7-9.

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนอันเป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน

2. O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็จะพิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการด้วย การจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division Of Work) เป็นกรมกองแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน, คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ช่วงของการควบคุม (Span Of Control) และ/หรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็แยกเรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยหรือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น นอกจากนี้ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative Reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหามวลบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man For Competent Job) กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานของคณาจารย์และพนักงานด้วย

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Humanrelations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงาน

และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมาก ด้วยเหตุว่าการที่จะอำนวยความสะดวกให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้ จำต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. CO = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะ เป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่มีอยู่ในระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึงวิธีการของสถาบันหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชา และ/หรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักดำเนินหมุนเวียนคล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า "วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) จะประกอบด้วย การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ, การพิจารณาให้ความเห็นชอบ, การใช้จ่ายงบประมาณ และ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ