บทที่ 4

ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกลุ่มออมทรัพย์

การก่อตั้งองค์กรการเงินในชุมชน[1]

แนวทางการใช้กลไกการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาของผู้มีรายได้น้อยนั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยการรวมกลุ่มเพื่อเป็นแหล่งเงินออมและกู้ของคนในชุมชนเมืองในรูปแบบนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งวงแชร์ ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลาย แต่ไม่ปรากฏชัดเจนว่าเริ่มต้นเมื่อใด แต่สำหรับการรวมกลุ่มการเงินที่มีการจัดระบบเป็นองค์กรชัดเจนนั้น ในระยะแรกเริ่มจากกลุ่มสมาชิกโบสถ์แคธอลิกกลุ่มแรกในกรุงเทพฯ ที่ปัจจุบันยังคงมีการดำเนินงานต่อเอง คือ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนศูนย์กลางเทวา จำกัด ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2508 ต่อมาองค์กรการเงินประเภทเครดิตยูเนี่ยนได้ก่อตั้งเพิ่มขึ้นจากฐานการจัดตั้งในรูปแบบวัด (โบสถ์) ได้ขยายไปสู่ชุมชนประเภทอื่น เช่น ชุมชนแออัด โรงงาน ฯลฯ มากขึ้น

สำหรับการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรการเงินของชาวชุมชนแออัดโดยตรงนั้น ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย จึงจัดตั้งองค์กรขึ้นมาแก้ไขปัญหา ซึ่งในระยะแรกได้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียนเช่นเดียวกัน เช่น ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา ชุมชนเทพประทาน ฯลฯ แต่ต่อมารูปแบบการรวมตัวเป็นกลุ่มการเงินของชุมชนได้มีความหลากหลายขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ (ออม+กู้) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยกองทุนพัฒนาชุมชน สหกรณ์เคหสถาน องค์กรเครือข่ายทางการเงินระว่างชุมชน ฯลฯ โดยมีองค์กรต่างๆ สนับสนุนการจัดตั้ง ได้แก่ องค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา ยูนิเซฟโดยผ่านทางกรุงเทพฯ ชุมชน

---

[1] คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และ แนวโน้มปี 2539. (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2539) หน้า 140-141.

จากสภาพปัญหาของชุมชนแออัดทั่วไปที่ชาวชุมชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน รายได้น้อยและไม่แน่นอน ในช่วงปี 2528 ครอบครัวในชุมชนแออัดซึ่งมีสมาชิกเฉลี่ย 5 คน มีรายได้ต่อเดือนประมาณ 3,000 - 4,000 บาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของครอบครัวที่องค์การฯนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา ให้การช่วยเหลือเด็กนั้นมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 3,263.24 บาท/ครอบครัว จำนวนรายได้ของครอบครัวขึ้นอยู่กับจำนวนคนทำงานในครอบครัวเป็นสำคัญ ครอบครัวใดที่มีสมาชิกที่เป็นภาระ เช่น เด็ก คนชรา ฯลฯ ต้องดิ้นรนมากกว่าครอบครัวที่มีคนทำงานหลายคน นอกจากรายได้ของคนในชุมชนแออัดจะต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของครอบครัวทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครค่อนข้างมากแล้ว ชาวชุมชนแออัดยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ สูงกว่าคนทั่วไป เช่น เสียค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้าแพงกว่าอัตราปกติหลายเท่า เนื่องจากไม่มีมิเตอร์ของตนเองต้องซื้อต่อจากคนอื่น การเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราทั่วไปซึ่งสูงถึงร้อยละ 20 บาท/เดือน การซื้อของทีละน้อย ซื้อของเชื่อหรือซื้อของผ่อนส่งยิ่งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น

ชาวชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีความสามารถในการออมต่ำ และขาดแหล่งเงินที่สามารถกู้ยืมได้ในอัตราดอกเบี้ยปกติทั่วไป แหล่งเงินในชุมชนแออัดส่วนใหญ่จะมาจากวงแชร์ซึ่งเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก เงินกู้นอกระบบที่เสียต้องดอกเบี้ยเป็นรายวัน การจำนำของ ฯลฯ เมื่อองค์กรฯ เข้าไปทำงานในชุมชนต่างๆ พบว่าการช่วยเหลือรายครอบครัวขององค์การฯ นั้นสามารถบรรเทาปัญหาได้บางส่วนเท่านั้น ปัญหาใหญ่ๆ ของชาวบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเศรษฐกิจยังไม่ได้รับการแก้ไข ในบางชุมชนจึงได้เริ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาและได้กระจายไปสู่ชุมชนอื่นๆ ที่องค์การฯ เข้าไปทำงาน ซึ่งนอกจากสถานการณ์ปัญหาในชุมชนที่ขาดเงินออกและแหล่งเงินกู้ยามจำเป็น รวมทั้งการขยายกลุ่มที่จะร่วมแก้ไขปัญหาแล้ว ได้มีปัจจัยจากภายนอกที่ทำให้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนขึ้นมา

พัฒนาการของกลุ่มออมทรัพย์

แนวคิดเรื่ององค์กรชุมชน (PEOPLE ORGANIZATION)

เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่ง มีประสบการณ์ทำงานในชุมชนมาหลายหน่วยงาน ได้มีความคิดเรื่องการพัฒนากลุ่มของชุมชน ให้เป็นองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ประกอบกับความล้มเหลว FDP

ทำให้คนส่วนใหญ่เห็นด้วยอีกทั้งทางองค์การฯ ได้ให้ฝ่ายโครงการจัดทำการวิเคราะห์สถานการณ์และกำหนดเป้าหมายงาน (SITUATION ASSESSMENT AND GOAL ESTABLISHMENT) ขององค์การฯกรุงเทพ ขึ้น ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขไว้ว่า ปัญหาที่เป็นพื้นฐาน ปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ ด้วยทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและจิตใจ แต่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยตรงเป็นเรื่องยากที่หน่วยงานใดจะทำได้เพราะปัญหาเศรษฐกิจของคนสลัมไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดๆ หากแต่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแยกกันไม่ออก ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการ "ให้คนมีปัญหาแก้ไขของตนเอง" การสนับสนุนให้ชุมชนรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาจึงเป็นแนวทางที่ถูกต้องและจำเป็น ทั้งสอดคล้องกับปรัชญาการพึ่งตนเอง (SELF HELP) ขององค์การอีกด้วย การรวมกลุ่มของชาวบ้าน จึงเป็นทั้งวิธีการ (MEAN) ที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชาวบ้าน และเป็นทั้งเป้าหมาย (GOLD) ที่จะพัฒนาจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาองค์กรของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ดังนั้นแนวทางดำเนินการ (PROGRAM APPOARCH) จึงกำหนดไว้ว่าองค์การจะทำงานพัฒนาชุมชนที่เน้นการสร้างกลุ่มชาวบ้านเป็นหลัก และการพัฒนาครอบครัวเป็นส่วนสนับสนุน ทั้งนี้โดยคำนึงผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมที่ครอบครัวได้รับรวมทั้งหลักการมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเองของครอบครัวและชุมชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่องค์การสามารถให้เงินหรือทรัพยากรอื่นแก่ครอบครัวเพื่อแก้ไขปัญหาได้จึงทำให้ได้เป็นเงื่อนไขชักชวนชาวบ้านบางส่วนเข้ามาร่วมกลุ่มได้ จนได้บทเรียนและปรับปรุงในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในระยะต่อมา

กลุ่มออมทรัพย์ / GDP ในระยะเริ่มแรก

การจัดตั้งกลุ่ม GDP ซึ่งเปลี่ยนเป็นกลุ่มออมทรัพย์ภายหลังในส่วนของเจ้าหน้าที่สนามซึ่งเป็นกลไกสำคัญได้วางวัตถุประสงค์ไว้ 2 ระดับ คือ ระยะสั้นและระยะยาวโดยสัมพันธ์กับระยะเวลาดังนี้

วัตถุประสงค์ระยะสั้น	วัตถุประสงค์ระยะยาว
1. แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทางด้านการเงินปรับกลุ่ม	1. ประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มใหญ่ พัฒนากลุ่มให้เป็นแกนกลางในการพัฒนาชุมชน
2. จิตสำนึกในการรวมกลุ่ม เห็นความสำคัญที่ยอมรับรับผิดชอบ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน	2. เป็นสถาบันการเงินของชุมชน (กู้กิจกรรมร้านค้า)
3. การบริหารงานเรียนรู้ระบบกลุ่มมีเงินทุนออมหมุนเวียนเพียงพอ ระบบกลุ่มมีความคล่องตัว	3. พัฒนาจิตสำนึกในการรวมกลุ่มการพึ่งตนเอง
4. การฝึกนิสัยประหยัด	4. แก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย
5. การสร้างผู้นำจากกิจกรรมกลุ่ม	5. การประสานระหว่างชุมชน

เปรียบเทียบวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว

ในระยะเริ่มต้นประมาณ 1-2 ปี การสร้างกลุ่มจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทางด้านการเงิน ในขณะเดียวกัน ก็เน้นการพัฒนาความคิด ความรับผิดชอบ และการอยู่ร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีกฎเกณฑ์ของกลุ่มที่ชัดเจน ชาวบ้านเรียนรู้และเข้าใจระบบกลุ่ม และสามารถบริหารกลุ่มให้อยู่รอดได้ มีความคล่องตัวในการปล่อยเงินกู้ ขณะเดียวกัน ก็มีความคาดหวังจะได้ผู้นำจากกิจกรรมกลุ่ม หรือใช้กลุ่มเป็นเงื่อนไขในการสร้างผู้นำ

ในระยะยาวประมาณ 3-5 ปี จะเป็นการสร้างกลุ่มให้เข้มแข็งขึ้น จากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเงินมาเป็นการสร้างสถาบันการเงินของชุมชน เป็นแหล่งเงินกู้และเงินออมที่มั่นคง มีกิจกรรมขยายผลอื่น เช่น ร้านค้า ฯลฯ พร้อมกับการพัฒนาความคิดในเรื่องการพึ่งตนเองควบคู่กันไป มองการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย การพัฒนาชุมชน โดยมีกลุ่มเป็นแกนกลาง ในการพัฒนาและประสานระหว่างชุมชน

ประเภทและรูปแบบของกลุ่ม

กลุ่ม GDP ที่ตั้งขึ้นเป็นกลุ่มการเงินที่ช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของสมาชิก มีกิจกรรมหลักคือ การออมทรัพย์และการปล่อยเงินกู้ รูปแบบของกลุ่มมีความแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียดของกิจกรรมตามพัฒนาการของการจัดตั้ง คือ

กลุ่มที่ให้เงินกู้อย่างเดียว เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นในระยะแรก ๆ ของการเปลี่ยนจากโครงการ FDP มาเป็นโครงการพัฒนากลุ่ม(GDP) เป็นการรวมกลุ่มครอบครัวในโครงการให้ความช่วยเหลือสมาชิกในกลุ่มโดยรวมการกลุ่มแบบนี้เป็นแต่เพียงรูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อเป็นเงื่อนไขของการรับเงินช่วยเหลือสมาชิกจะไม่มีการออมทรัพย์ของตนเองเลย เงินภายในกลุ่มมาจากองค์การฯ จะมีเพียงกรรมการกลุ่มและกฎระเบียบที่กลุ่มช่วยกันเลือกและร่างขึ้น

กลุ่มที่ให้กู้ก่อนการออมทรัพย์ คล้ายกับกลุ่มกู้อย่างเดียว แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติมต่อนอกจากต้องคืนเงินต้น และดอกเบี้ยคืนให้กลุ่มแล้ว จะต้องฝากเงินออมทรัพย์กับกลุ่มด้วย ซึ่งจะดูการคืนเงินและการออมประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อไปด้วย รูปแบบของกลุ่มนี้ ส่วนหนึ่งปรับปรุงจากกลุ่มกู้อย่างเดียว ที่มีปัญหาสมาชิกไม่รู้สึกเป็นเจ้าของจึงเพิ่มการให้การศึกษาเรื่องแนวคิดการออมทรัพย์ โดยใช้ความช่วยเหลือก่อนเป็นแรงกระตุ้น

กลุ่มที่ออมทรัพย์ก่อนปล่อยกู้ เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นช่วงหลังมีจำนวนมากที่สุด เป็นการรวมกลุ่มของชาวชุมชนที่เข้าใจ และยอมรับแนวคิดกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนสมาชิกมีทั้งครอบครัวที่มีเด็กในโครงการ (FC) และคนทั่วไป กลุ่มแบบนี้สมาชิกจะต้องมีการทดลองออมทรัพย์ก่อนอย่างน้อย 6 เดือน จึงจะเปิดให้กู้ยืมได้ เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด และบางกลุ่มอาจมีกิจกรรมพิเศษภายในกลุ่ม เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับฌาปนกิจ ทุนการศึกษา กลุ่มทั้ง 3 แบบ จะมีการเลือกกรรมการมาดำเนินการ โดยทั่วไปแบ่งเป็น 3 ฝ่ายคือ บริหาร บัญชี และตรวจสอบ

การให้การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มออมทรัพย์

ในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์นั้นได้มีกระบวนการให้การศึกษาแก่คนในชุมชนทั้งในช่วงก่อนจัดตั้งกลุ่มและหลังจากที่จัดตั้งกลุ่มไปแล้ว ด้วยรูปแบบและเนื้อหาดังนี้คือ

1. เจ้าหน้าที่ชุมชนลงคุยรายครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่เริ่มจากครอบครัวที่องค์การฯ ให้การช่วยเหลือเด็ก (FC) ให้ครอบครัวเห็นความสำคัญของการออมทรัพย์ การรวมกลุ่มเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การมีหลักประกันในระยะยาวโดยไม่ต้องหวังพึ่งพาองค์กรฯ ภายนอก การมีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ

2. เจ้าหน้าที่ชุมชนลงคุยกลุ่มย่อยแบบไม่เป็นทางการ ตามกลุ่มย่อยที่เป็นสมาชิกโครงการ หรือกลุ่มละแวกบ้านใกล้เคียงกัน เนื้อหาเช่นเดียวกับที่พูดคุยรายครอบครัว แต่สมาชิกได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

3. จัดประชุมกลุ่มผู้สนใจในชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่ชุมชน หรือวิทยากรจากภายนอกซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจเรื่องกลุ่มออมทรัพย์หรือผู้นำกลุ่มออมทรัพย์หรือผู้นำกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์จากชุมชนที่มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาก่อนมาพูดคุยให้ฟัง เปิดโอกาสให้ผู้เข้าประชุมได้ซักถามและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับความสำคัญและขั้นตอนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ประสบการณ์การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ ผลที่สมาชิกได้รับ ตลอดจนปัญหาในการดำเนินงาน ฯลฯ

4. การศึกษาดูงานชุมชนอื่นที่มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ โดยมีการเตรียมประเด็นก่อนไปดูงาน และกลับมาสรุปผลหลังจากดูงาน ส่วนใหญ่ไปดูงานจากชุมชนอ่อนนุช (กองขยะ) ศูนย์กลางเทวา สหกรณ์เคหสถานเซ่งกี่ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนหลังบ้านมนังคศิลา นอกจากนั้นเป็นการดูงาน จากชุมชนที่องค์การฯ ลงไปสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาก่อน เช่น ชุมชนหลัง ร.ร.ปทุมนุสรณ์ ดูงานจากชุมชนหลวงพ่อขาวและชุมชนบ้านเป็ด ฯลฯ เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นแบบเดียวกับการประชุมกลุ่มผู้สนใจในชุมชนแต่การไปดูงานทำให้ผู้เข้าร่วมได้เห็นการดำเนินงานจริงของกลุ่มนั้นๆ และได้แลกเปลี่ยนกันระหว่างชุมชน

5. การจัดสัมมนาหรือจัดฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีทั้งการจัดเฉพาะชุมชนและการจัดอบรมร่วมกันหระหว่างชุมชน ใช้สถานที่ทั้งภายในชุมชน ภายนอกชุมชนหรือต่างจังหวัด สำหรับเนื้อหานั้นกำหนดหลักสูตรเฉพาะตามความเหมาะสม และสถานการณ์ของกลุ่มในแต่ละชุมชนอย่างเช่น กลุ่มที่ยังไม่ได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เนื้อหาในการจัดสัมมนาจะประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัญหาของครอบครัว ชุมชน หาสาเหตุและแนวทางแก้ไข

สถานการณ์ปัญหาของเมืองและชุมชนแออัด แนวความคิดเรื่องการรวมกลุ่ม การแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการกลุ่ม ความสำคัญของการออมทรัพย์และการมีแหล่งเงินสำหรับชาวบ้าน รูปแบบต่างๆ ของการรวมกลุ่ม วิธีการขั้นตอนการทำกลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ ส่วนกลุ่มที่จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไปแล้วมีการจัดอบรมกรรมการเรื่องการทำบัญชี การจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ การหาแนวทางในการประสานงานระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ นอกจากนั้นยังมีการอบรมสัมมนาในเรื่องต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการออมทรัพย์โดยตรง แต่มุ่งให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่ม เช่น การแก้ปัญหา ที่อยู่อาศัย พ.ร.บ. ชุมชนแออัด ฯลฯ

บทบาทของเจ้าหน้าที่และชาวชุมชนในการจัดตั้งกลุ่ม

1.**บทบาทเจ้าหน้าที่** จากการสัมภาษณ์กรรมการกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ พบว่าเจ้าหน้าที่ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการทำให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนโดยมีบทบาทดังนี้คือ

1.1 บทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่ม โดยระยะกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มของครอบครัวที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์การฯ ที่อยู่ใกล้เคียงกันรวมเป็นกลุ่มย่อย ทำกิจกรรมด้วยกัน ให้สมาชิกเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมา หรือบางกลุ่มเกิดจากเจ้าหน้าที่กระตุ้นให้รวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ทางเดินเท้า น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ เมื่อเกิดกลุ่มร่วมกันแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้แล้ว ได้มีการจัดระบบเป็นกลุ่มออมทรัพย์ ต่อไป ในขณะที่บางชุมชนเจ้าหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มโดยชี้ให้เห็นถึงเงินสมทบที่จะได้รับการช่วยเหลือจากองค์การฯ

2. **บทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสาร** และให้การศึกษาแก่กลุ่มเจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ และให้การศึกษาในเรื่องนี้ด้วยวิธีการต่างๆ

3. **บทบาทในการประสานทรัพยากร** เจ้าหน้าที่มีบทบาทในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานหรือชุมชนอื่น เชิญวิทยากรมาให้ความรู้เกี่ยวกับการออมทรัพย์แก่สมาชิก ติดต่อสถานที่ดูงาน จัดสัมมนา ฯลฯ

4. บทบาทในการสนับสนุนการจัดการกลุ่ม ได้แก่ การให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำบัญชี ช่วยทำบัญชี ตรวจสอบบัญชี และสะสางบัญชีที่คั่งค้าง ช่วยกำหนดระเบียบของกลุ่ม ฯลฯ

5. บทบาทอื่นๆ ได้แก่ การประสานความเข้าใจระหว่างกรรมการกับกรรมการและกรรมารกับสมาชิก ช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ช่วยติดตามหนี้สินจากสมาชิกที่ค้างชำระ ประสานงานระหว่างกลุ่มย่อย กระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มใหญ่ ตลอดจนการกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายระหว่างชุมชน ฯลฯ

บทบาทของชาวชุมชนในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

1. ร่วมประชุม อบรม สัมมนา ดูงาน เกี่ยวกับกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์

2. กระจายข่าว พูดคุยให้ผู้ที่ยังไม่ทราบได้รับรู้ เข้าใจ และเห็นประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบาทของแกนนำในการจัดตั้งกลุ่ม

3. สมัครเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ ร่วมกันกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ของกลุ่ม เลือกตั้งกรรมการกลุ่ม

4. จ่ายเงินค่าหุ้นหรือเงินออมตามข้อกำหนดของกลุ่มซึ่งมีตั้งแต่หุ้นละ 10 บาทขึ้นไป ส่วนใหญ่เก็บรายเดือน แต่มีบางชุมชนเก็บรายสัปดาห์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของกลุ่ม

กลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชน

กลุ่มออมทรัพย์ที่เริ่มดำเนินการในระยะแรกๆ ซึ่งเป็นช่วงที่ปรับงานจากการทำงานตามโครงการพัฒนาครอบครัว (FDC) มาเป็นการทำงานโดยการพัฒนากลุ่ม (GDP) ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการสนับสนุนให้ครอบครัวที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์การฯ รวมกันเป็นกลุ่มย่อยตามเครือญาติความคุ้นเคยหรือบ้านใกล้เคียงกัน กลุ่มละประมาณ 6-20 คน จำนวนกลุ่มตามจำนวนผู้สนใจและขนาดของชุมชน ซึ่งมีตั้งแต่กลุ่มเดียว 14 กลุ่ม

หลังจากที่กลุ่มย่อยได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง ในช่วงปี 2533-2534 กลุ่มออมทรัพย์แบบกลุ่มย่อยในเกือบทุกชุมชนได้รวมตัวเป็นกลุ่มเดียวกัน สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนที่ตั้ง

ขึ้นมาใหม่เช่น ชุมชนบริเวณริมคลองลาดพร้าว 5 ชุมชน ได้จัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์รวมกลุ่มเดียวกันทั้งชุมชนเลย ฯลฯ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชน

การรวมกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชน หรือจัดตั้งเป็นกลุ่มเดียวระดับชุมชนเลยนั้นเนื่องจาก

1. ความต้องการให้กลุ่มมีพลังมากขึ้น ทั้งในส่วนของจำนวนสมาชิกและจำนวนเงินหมุนเวียนของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีปัญหาที่อยู่อาศัย การรวมเป็นกลุ่มเดียวกันเท่ากับเป็นการสร้างพลังกลุ่มเพื่อต่อรองกับภายนอกอีกด้วย

2. ความแตกต่างระหว่างกลุ่มย่อยในชุมชนเดียวกัน บางกลุ่มมีผู้นำที่รับผิดชอบกิจกรรมของกลุ่มสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี ในขณะที่บางกลุ่มขาดผู้นำไม่สามารถจัดการได้การรวมกลุ่มใหญ่ถือว่าเป็นการหนุนช่วยให้กลุ่มดำเนินการต่อไปได้

3. การรวมกลุ่มย่อยในระยะแรกของชุมชนเป็นการรวมกลุ่มครอบครัวที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การฯ เมื่อปรับเป็นกลุ่มใหญ่เป็นการเปิดกว้างให้คนในชุมชนได้เข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งผู้ที่เข้ามาภายหลังในหลายชุมชนได้กลายเป็นผู้นำที่มีบทบาทต่อกลุ่มในระยะต่อมา

4. การขยายผลของกิจการกลุ่มออมทรัพย์ไปสู่กิจกรรมอื่น จากการที่กลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นกลุ่มย่อยได้มาร่วมกันทำกิจกรรมการพัฒนาชุมชนด้านอื่นร่วมกันทำให้เกิดความต้องการที่จะรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการทำกิจกรรมอื่นซึ่งเห็นว่าถ้าทำในระดับชุมชนแล้วจะได้ผลมากกว่ากลุ่มย่อย เช่น ร้านค้า กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย กลุ่มฌาปนกิจ ฯลฯ

นอกจากนั้นเป็นเหตุผลอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในบางชุมชน เช่น กลุ่มย่อยบางกลุ่มมีสมาชิกลาออกมากหรือกลุ่มล้ม ทำให้ต้องยุบมารวมเป็นกลุ่มใหญ่กลุ่มเดียว ฯลฯ ทั้งนี้ถ้าหากพิจารณาถึงที่มาของการรวมกลุ่มย่อย เป็นกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชน จากแนวทางทำงานพัฒนากลุ่มขององค์การ ฯ แล้ว วัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์การพัฒนากลุ่มคือการประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มใหญ่ พัฒนากลุ่มให้เป็นที่ยอมรับ และให้กลุ่มเป็นแกนกลางในการพัฒนาชุมชน ซึ่งการรวมกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มใหญ่ในหลายชุมชนเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ระยะยาวที่กำหนดไว้ และการปรับเปลี่ยนเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มแต่ในบางชุมชนเจ้าหน้าที่ชุมชนเร่งรัดให้เกิดการรวมกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มใหญ่ โดยสร้างเงื่อนไขในเรื่องการสนับสนุนเงินสมทบจากองค์การ ฯ ทั้ง ๆ ที่กลุ่มยังไม่มีความพร้อมที่จะรวมกัน

วัตถุประสงค์และกิจกรรมของกลุ่ม

1. วัตถุประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชนส่วนหนึ่ง ยังคงเป็นวัตถุประสงค์ระยะสั้นของกลุ่มออมทรัพย์แบบย่อย คือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้านการเงิน ให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เกิดการออมและมีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ส่วนวัตถุประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชนที่เพิ่มขึ้น คือการมุ่งให้กลุ่มเป็นพลังต่อรองกับภายนอกในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งหลายชุมชนได้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยขึ้นในระดับชุมชน (18 ชุมชน)

2.กิจกรรมของกลุ่ม กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชน ส่วนใหญ่เป็นการออมแล้วกู้เป็นหลัก ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ นั้นเป็นการขยายผลจากกลุ่มออมทรัพย์ในบางชุมชน เช่น กิจกรรมร้านค้า กลุ่มณาปนกิจ กลุ่มน้ำประปา กลุ่มน้ำประปา ฯลฯ สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยนั้น ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมสำคัญที่ต่อเนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน บางชุมชนยังคงรวมกิจกรรมออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยไว้กับกลุ่มออมทรัพย์เดิม (8 ชุมชน) แต่อีกประมาณ 10 ชุมชน ได้แยกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยไว้ต่างหาก และอีกส่วนหนึ่งเป็นการฝากเงินรวมระหว่างชุมชน

รูปแบบและลักษณะของกลุ่ม

กลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชนส่วนใหญ่มีรูปแบบของกลุ่ม โครงสร้างการจัดการคล้ายคลึงกัน คือมีการเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการ จำนวนกรรมการมีตั้งแต่ 5-15 คน โดยมีตำแหน่งหลัก ๆ คือ ประธาน เหรัญญิก บัญชี พิจารณาเงินกู้ และฝ่ายตรวจสอบ กำหนดวาระกรรมการแน่นอน มีการกำหนดระเบียบต่าง ๆ เช่น ค่าหุ้น จำนวนเงินออมต่อเดือน หรือสัปดาห์ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอยู่ในช่วง 30-100 บาท/เดือน วงเงินกู้ส่วนใหญ่มีทั้งกู้สามัญและกู้ฉุกเฉิน การกู้ฉุกเฉินไม่เกินวงเงินที่กลุ่มกำหนด ส่วนการกู้สามัญส่วนใหญ่ให้กู้หลังจากที่ออมมา

แล้วไม่ต่ำกว่า 6 เดือน กู้ได้ตั้งแต่ 1-3 เท่าของเงินออม แต่บางกลุ่มกำหนดวงเงินกู้ไว้เลย อัตราดอกเบี้ยส่วนใหญ่ร้อยละ 2 บาท/เดือน การค้ำประกันการกู้ส่วนใหญ่ใช้สมาชิกเป็นผู้ค้ำประกัน 2 คน โครงสร้างกรรมการของแต่ละกลุ่มไม่แตกต่างกันนัก แต่จำนวนคนทำงานแตกต่างกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดตั้งโครงการพัฒนาคนจนในเมือง[2]

คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่อง "กองทุนพัฒนาคนจนเมือง" เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2533 เพื่อนำเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี. และในวันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" โดยกำหนดงบประมาณในวงเงิน 1,250 ล้านบาท และการเคหะแห่งชาติ ออกข้อบังคับจัดตั้ง "**สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)**" เพื่อดำเนินการ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2535 ซึ่งถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ที่ใช้กลไกการเงินสินเชื่อ เพื่อการพัฒนาชุมชนแก่องค์กรชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาอาชีพ, เงินหมุนเวียน และที่อยู่อาศัย เพื่อให้ชาวชุมชนได้นำสินเชื่อไปใช้ในการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่มีบทบาทเป็น "สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง"

สถานภาพของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

พชม. เป็นหน่วยงานพิเศษ ในสังกัดการเคหะแห่งชาติ โดยมีระบบบริหารงานและคณะกรรมการโครงการที่มีอำนาจดำเนินงานของสำนักงานที่เป็นอิสระ

วัตถุประสงค์

เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ผ่านกระบวนการสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น

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

หลักการพื้นฐาน

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

โครงสร้างการบริหารงาน

พชม. ถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งมีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ เป็นประธานโดยตำแหน่ง กรรมการประกอบด้วย

- ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ 3 คน
- ผู้แทนชุมชนแออัด 3 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการเงิน ด้านชุมชนแออัด และด้านสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้แทนภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน 3 คน
- กรรมการผู้จัดการ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นกรรมกรและเลขานุการ

พชม. จัดแบ่งงานเป็น 2 สายงานหลัก ได้แก่

1. สายงานปฏิบัติการ ประกอบด้วย

- ส่วนพัฒนาองค์กรชุมชน
- ส่วนพัฒนาสินเชื่อ
- ส่วนปฏิบัติการสินเชื่อ
- ส่วนวิชาการและประชาสัมพันธ์

2. สายงานบริหาร ประกอบด้วย

- ส่วนวางแผนและงบประมาณ
- ส่วนบัญชี การเงิน
- ส่วนบริหารสำนักงาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอบเขตงาน

1. ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์
2. ส่งเสริมการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ การบริหารทั่วไปและการบริหารการเงิน และความสามารถในการจัดการของกลุ่มออมทรัพย์
3. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อระหว่างชุมชน
4. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและรายได้
5. การให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา เมื่อกลุ่มออมทรัพย์มีความต้องการและมีความสามารถบริหารสินเชื่อได้

การดำเนินงาน

1. **ด้านการพัฒนา**
   1.1 พัฒนาองค์กรชุมชนโดยเฉพาะ ได้แก่
      - การส่งเสริมการจัดตั้งและการเพิ่มประสิทธิภาพของ "องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ"
      - ส่งเสริมการรวมตัวของ "องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ" เป็นเครือข่าย
      - ส่งเสริมทัศนคติและคุณธรรมที่เหมาะสม

   1.2 พัฒนาอาชีพและรายได้ เป็นการจัดการและอำนวยการเพื่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพ 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

หลักเกณฑ์การใช้สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

สินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งแตกต่างกันในลักษณะของการดำเนินงาน อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการชำระคืน คือ

1. สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทที่ไม่ใช่โครงการ เป็นสินเชื่อที่กู้เพื่อนำไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่สมาชิกดำเนินการเอง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดียวกับสินเชื่อประเภทหมุนเวียน และมีระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 5 ปี

2. สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทโครงการ เป็นสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการร่วมกันของชุมชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาต่างๆ ในด้านที่อยู่อาศัยร่วมกันเป็นกลุ่ม เช่น ซื้อที่ดินในชุมชนเดิมหรือชุมชนใหม่ ก่อสร้างบ้าน ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภครวม โดยองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 15 ปี

เนื่องจากสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทโครงการ คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยต่ำ ผู้ได้รับผลประโยชน์จึงต้องเป็นผู้ที่เดือดร้อนอย่างแท้จริง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองจึงได้ร่วมกับองค์กรชุมชนแออัดกลุ่มต่างๆ ร่วมกัน กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้คือ

1. หลักการทั่วไปของโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เสนอใช้สินเชื่อ พชม.

1.1 พชม.ไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินโครงการโดยตรง

โครงการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นโครงการหนึ่งในโครงการหนึ่งในโครงการสินเชื่อ 3 ประเภท ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง โครงการนี้มีเป้าหมายที่จะให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมีแนวทางให้องค์กรชุมชนเป็นผู้เสนอโครงการสินเชื่อและดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองทั้งหมด สำนักงานฯ จะไม่เข้าไปเป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาจัดสรรเองแต่อย่างใด แต่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรสามารถดำเนินการด้วยตัวเองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ได้ตกลงร่วมกัน

1.2 องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในขั้นตอนต่าง ๆเอง

ในการดำเนินโครงการ องค์กรชุมชนจะเป็นผู้เสนอใช้สินเชื่อและดำเนินการพัฒนาโครงการในขั้นตอนต่าง ๆ เองทั้งหมดรวมทั้งการตัดสินใจและบริหารโครงการ เช่น การเลือกซื้อแปลงที่ดิน การวางผัง แบ่งแปลง การจัดคนเข้าอยู่อาศัย การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การแบ่งแยกโฉนด การกำหนดราคา การก่อสร้างที่อยู่อาศัย การเก็บเงินคืน และการจัดการอื่น ๆ ฯลฯ การบริหารโครงการขององค์กรชุมชน จะมีลักษณะเป็นสหกรณ์เคหสถาน ซึ่งในระยะต่อไปอาจมีเครือข่ายร่วมกันดำเนินงานและช่วยเหลือกันเองกว้างขวางขึ้นในรูปชุมชนสหกรณ์ที่อยู่อาศัยต่อไป

1.3เป็นโครงการที่ดำเนินการในลักษณะการผสมผสาน

หลักการสำคัญของการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการบริหาร การจัดการตลอดจนความสามารถในการวางแผนดำเนินงานให้กับองค์กรชุมชนโดยเน้นกระบวนการพัฒนาที่ครบวงจรและผสมผสานภายในชุมชนทั้งเรื่องการพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัย ทั้งนี้โดยตระหนักว่าโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการผสมผสานร่วมกับโครงการอื่น ๆ ซึ่งในบางครั้งโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสร้างความมั่นคงในชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถทำ

โครงการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักให้สามารถบรรลุผลได้การที่ชาวชุมชนสามารถปักหลักตั้งถิ่นฐานได้อย่างมั่นคงถาวรเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้พัฒนาการด้านอื่นๆ เริ่มดำเนินการได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

1.4 **โครงการมีความหลากหลายและขนาดเล็ก**

สินเชื่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีหลายลักษณะ ตั้งแต่การกู้เงินเพื่อต่อเติม ซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยตลอดจนสาธารณูปโภคที่จำเป็นร่วมกันจนถึงการกู้เงินเพื่อร่วมกันซื้อที่ดินในชุมชนเดิมหรือชุมชนใหม่ การให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะมีความหลากหลายตามความจำเป็นในแต่ละช่วง และยังสัมพันธ์สอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนโดยรวม ดังนั้นขนาดของโครงการส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กตามกำลังความสามารถขององค์กรชุมชนที่จะดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง

1.5 **สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย พชม.**

ไม่ผูกพันธ์กับงบประมาณการปรับปรุงสาธารณูปโภค การให้สินเชื่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ถือว่าไม่ผูกพันธ์กับงบประมาณโครงการปรับปรุงสาธารณูปโภคของการเคหะแห่งชาติโดยตรง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อประเภทนี้ต่ำพอที่ชุมชนอาจสามารถพัฒนาระบบสาธารณูปโภคด้วยการลงทุนเอง หรืออาจขอความสนับสนุนเพิ่มเติมจากหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป

2. **แนวทางพิจารณาโครงการที่อยู่อาศัย**

ลักษณะกลุ่มเป้าหมายของโครงการ

ลักษณะชุมชนที่ใช้สินเชื่อ

1. ชุมชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนจากการถูกไล่ที่ มีความจำเป็นเร่งด่วน จะพิจารณาเป็นอันดับแรก

2. ชุมชนที่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและมีการเตรียมความพร้อม ที่จะแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง คือ

-มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ หรือกองทุนที่อยู่อาศัย มีการออมเงินสม่ำเสมอต่อเนื่องและมีเงินออมพอสมควรประมาณ 20-40 ของโครงการ มิใช่เป็นการเร่งระดมเงินเพื่อเสนอโครงการ

- มีระบบการบริหารการจัดการที่ดี

- มีคณะกรรมการที่ทำงานจริง และสมาชิกในกลุ่มมีส่วนร่วม

3. ฐานะของกลุ่มหรือองค์กร กลุ่มที่เสนอโครงการที่อยู่อาศัยที่ยังไม่จดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคลกลุ่มควรมีแผนการที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ โดยจะต้องมีหลักฐานการริเริ่มหรือหลักฐานว่าอยู่ในระหว่างการขอยื่นจดทะเบียนเป็นสหกรณ์

คุณสมบัติของสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ

1. จะต้องเป็นคนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือชุมชนบ้านเช่าถาวรทั่วไปที่มีปัญหาเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยขัดเจน

2. ไม่เป็นผู้ที่ขายสิทธิที่อื่นมาก่อน หรือมีเจตนาจะขายสิทธิ โดยเฉพาะโครงการที่ใช้สินเชื่อพชม. ถ้าเป็นผู้ที่เคยใช้สิทธิกับโครงการของการเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นมาก่อนจะต้องแจ้งให้ทราบเหตุผลความจำเป็นในการขายสิทธิตามความเป็นจริง

การพิจารณาให้สมาชิกเข้าร่วมโครงการ

1.ยึดหลัก 1 ครัวเรือน/แปลง เป็นเกณฑ์ได้สิทธิเข้าร่วมโครงการแม้ว่าครัวเรือนหนึ่งอาจมีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์หลายคน

2. ในบ้านหลังเดียวกัน ถ้ามีลูกที่แต่งงานแล้ว ให้ถือเป็นครอบครัวที่ 2 ซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมโครงการได้แต่ทั้งนี้ครอบครัวที่ 2 ต้องเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ด้วย

3. ผู้ที่เช่าบ้านอยู่ในชุมชน มีสิทธิเข้าร่วมโครงการได้ ถ้าหากมีคุณสมบัติดังนี้

- อยู่ในชุมชนมีระยะเวลานานพอสมควร
- เข้าร่วมกิจกรรมชุมชนสม่ำเสมอ
- เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์

ลักษณะของโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ

1. เป็นโครงการที่มีกลุ่มสมาชิกชัดเจน ซึ่งมีฐานจากชุมชน ทั้งนี้อาจเป็นชุมชนเดียวหรือหลายชุมชนก็ได้ แต่ต้องมีสมาชิกในชุมชนผู้เดือดร้อนชัดเจน ในการเตรียมหาที่ดินให้มีขนาดใกล้เคียงกับความต้องการของกลุ่ม ไม่ใช่ดำเนินการในลักษณะที่ไปจัดหาที่ดินแปลงใหญ่แล้วค่อยประกาศหาสมาชิกเหมือนโครงการจัดสรรที่ดิน

2. เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของทั้งชุมชน มิใช่คัดเลือกเฉพาะครอบครัวที่มีความพร้อมหรือมีฐานะดีจึงจะเข้าร่วมโครงการได้ กรณีที่ไม่เป็นกระบวนการทั้งชุมชน ต้องสามารถอธิบายได้ว่าทำไมจึงไม่เข้าร่วมทั้งชุมชน เช่น กลุ่มอื่นมีทางออกของตนเองอยู่แล้ว ฯลฯ และโครงการควรพยายามหาทางให้ครอบครัวที่ยากจนมากแต่มีความตั้งใจที่จะมีที่อยู่อาศัยเข้าร่วมโครงการได้ เช่น การจัดแบ่งที่ดินให้มีขนาดเล็กลง ฯลฯ

3. ลักษณะโครงการที่ซื้อที่ดินมาก่อนหรือจ่ายเงินมัดจำค่าที่ดินไปแล้วจึงมาเสนอโครงการกับ พชม.นั้น ถ้าเป็นกรณีชุมชนที่ถูกไล่ที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วน ให้พิจารณาตามแนวทางพิจารณาโครงการที่อยู่อาศัยที่วางไว้ การไปวางมัดจำของชุมชนไม่ถือเป็นการผูกมัดว่า พชม. จะต้องให้สินเชื่อเสมอไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่ยังไม่มีความจำเป็นเดือดร้อนเร่งด่วน แต่ได้ซื้อที่ดินไปก่อนหรือจ่ายไปก่อนหรือจ่ายเงินค่ามัดจำที่ดินไปแล้วโดยไม่เคยติดต่อ ปรึกษาหารือหรือเสนอโครงการกับ พชม. มาก่อน พชม. จะไม่พิจารณาให้สินเชื่อกับโครงการลักษณะนี้

4. กรณีโครงการที่จะดำเนินการในลักษณะการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) โดยใช้ที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยของชุมชนส่วนหนึ่งและใช้ประโยชน์ สำหรับกลุ่มอื่นอีกส่วนหนึ่งนี้ การให้สินเชื่อจะให้เฉพาะส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน ส่วนที่จะทำประโยชน์เพื่อธุรกิจการค้าหรือสำหรับกลุ่มอื่นนั้น ให้หาแหล่งเงินจากสถาบันการเงินอื่น โดยตัดสัดส่วนวงเงินแยกออกไปให้ชัดเจน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอบเขตของโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ

1. ขนาดโครงการโดยทั่วไปไม่ควรเกิน 15 ไร่ และขนาดแปลงที่ดินไม่ควรเกิน 25 ตารางวาต่อครอบครัว

2. ราคาที่ดินต่อแปลง หรือต่อครอบครัวไม่ควรเกิน 150,000 บาท (เมื่อคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลาการผ่อนชำระ 15 ปีแล้วจำนวนเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน 1,200 บาท/เดือน)

มาตรการป้องกันขายสิทธิ

1.ชุมชนต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่เสนอให้สินเชื่อหรือได้รับสินเชื่อไปแล้ว เช่น ลักษณะโครงการ ขนาดสินเชื่อ สมาชิก ฯลฯ เป็นที่เปิดเผยทั่วไปในกลุ่มองค์กรต่างๆ ทั้งที่เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับ พชม. และกลุ่มอื่นๆ ทั่วไป

2. กลุ่มหรือสหกรณ์มีข้อบังคับ ห้ามไม่ให้สมาชิกมีการโอนสิทธิหรือขายสิทธิกันเอง ถ้าสมาชิกมีความจำเป็นที่ต้องการขายสิทธิ ให้ขายคืนกับสหกรณ์โดยราคาขายที่สมาชิกจะได้รับคือเท่าจำนวนเงินต้นรวมกับดอกเบี้ยที่สมาชิกจ่ายให้กลุ่มเท่านั้น

3. ให้มีการระบุเพิ่มในสัญญาเงินกู้ว่าถ้าหากกลุ่มหรือสหกรณ์ นำเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำไปหาผลประโยชน์ เช่น การเก็งกำไรจากการขายสิทธิ ฯลฯ หรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขของโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ ซึ่งได้ตกลงกันเรียบร้อยแล้ว ถือว่าเป็นการผิดสัญญา และถ้ากลุ่มไม่แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องภายในช่วงเวลาที่กำหนดกลุ่มหรือสหกรณ์ต้องชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

4.ในการเสนอโครงการใช้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย กำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกโครงการเพิ่มขึ้น เช่น ประวัติสมาชิกและครอบครัวที่เกี่ยวกับการย้ายที่และตั้งชุมชน ฯลฯ และให้มีการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกกับโครงการอื่น

5. มีการบันทึกประวัติ รายชื่อและเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกโครงการรวมทั้งรายชื่อและเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกในครอบครัวที่จะอยู่ในโครงการด้วย จัดระบบข้อมูลดังกล่าวเป็นอันเหนึ่งอันเดียวกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วไป

6 มาตรการลงดทษสมาชิก/กลุ่มที่มีการขายสิทธิ หรือเจตนาปิดบังข้อเท็จจริงของกลุ่ม

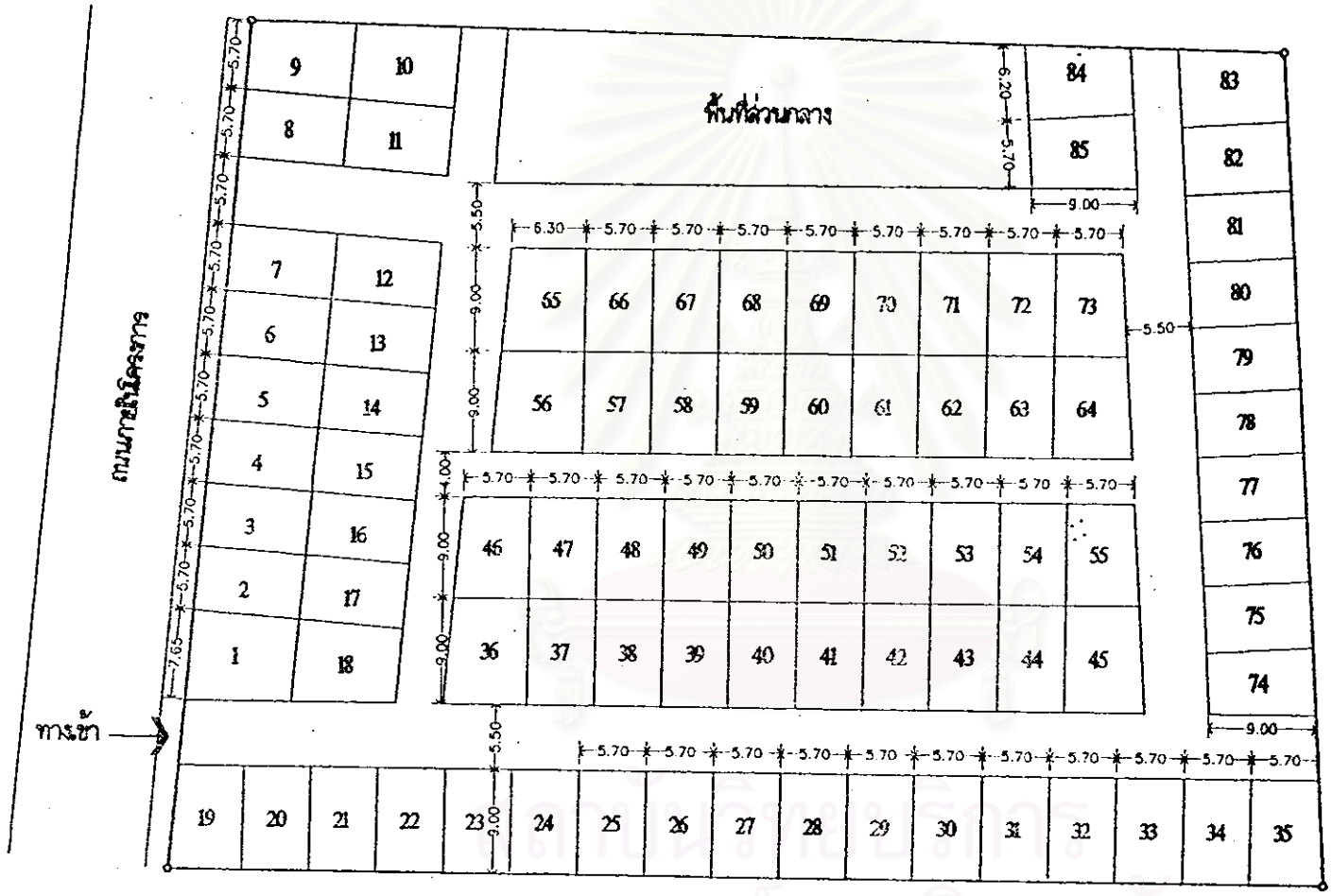
- บันทึกประวัติ และส่งรายชื่อผู้ขายสิทธิไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- มีมาตรการลงโทษกับคณะกรรมการที่มีเจตนาปิดบังข้อเท็จของกลุ่ม หรือมีส่วนร่วมในการขายสิทธิ

7. พชม. จะเข้าไปมีส่วนร่วมไปร่วมประชุม ปรึกษาหารือ ติดตามการดำเนินงานของกลุ่มที่ได้รับสินเชื่อที่อยู่อาศัยไปแล้วอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อป้องกันการขายสิทธิ

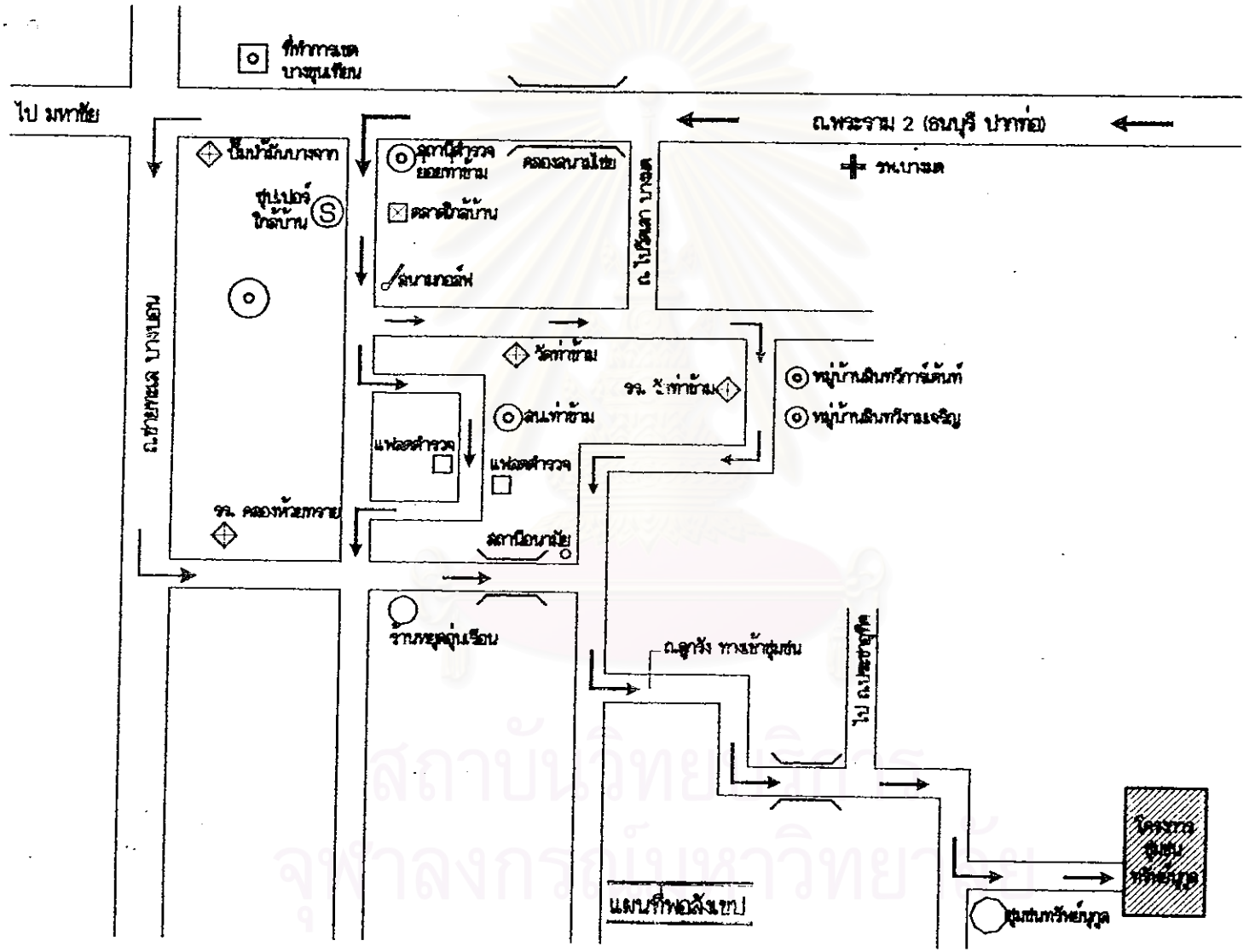
ทั้งนี้วิธีการสำคัญในการสร้างมาตรการป้องกัน การนำสินเชื่อที่อยู่อาศัย ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นโดยไม่ถูกต้อง และสามารถป้องกันการขายหรือเช้งสิทธิในโครงการที่ขอสินเชื่อโดยเจตนาอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ให้มีการวางหลักการ กติกาเกี่ยวกับสินเชื่อที่อยู่อาศัยและมาตรการป้องกันการขายสิทธิ์ ผ่านกระบวนการร่วมคิด และเห็นชอบจากองค์กรชุมชนโดยทั่วไปให้เป็นกติการ่วมที่ยอมรับโดยชุมชนทั่วไป ซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการควบคุมดูแล และจัดการระหว่างชาวบ้านกันเอง

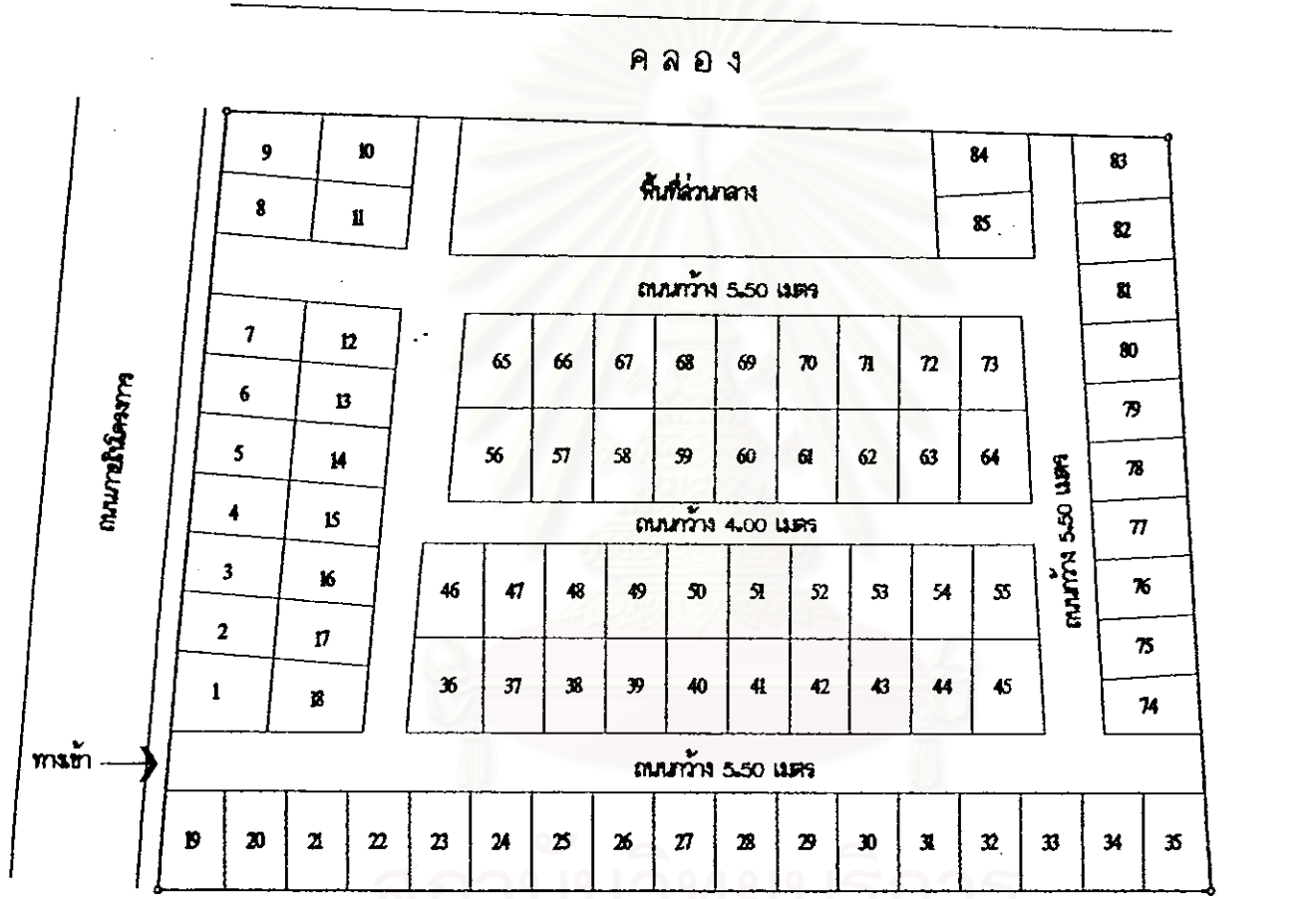
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผังบริเวณโครงการ

ชุมชนทรัพย์ภูล

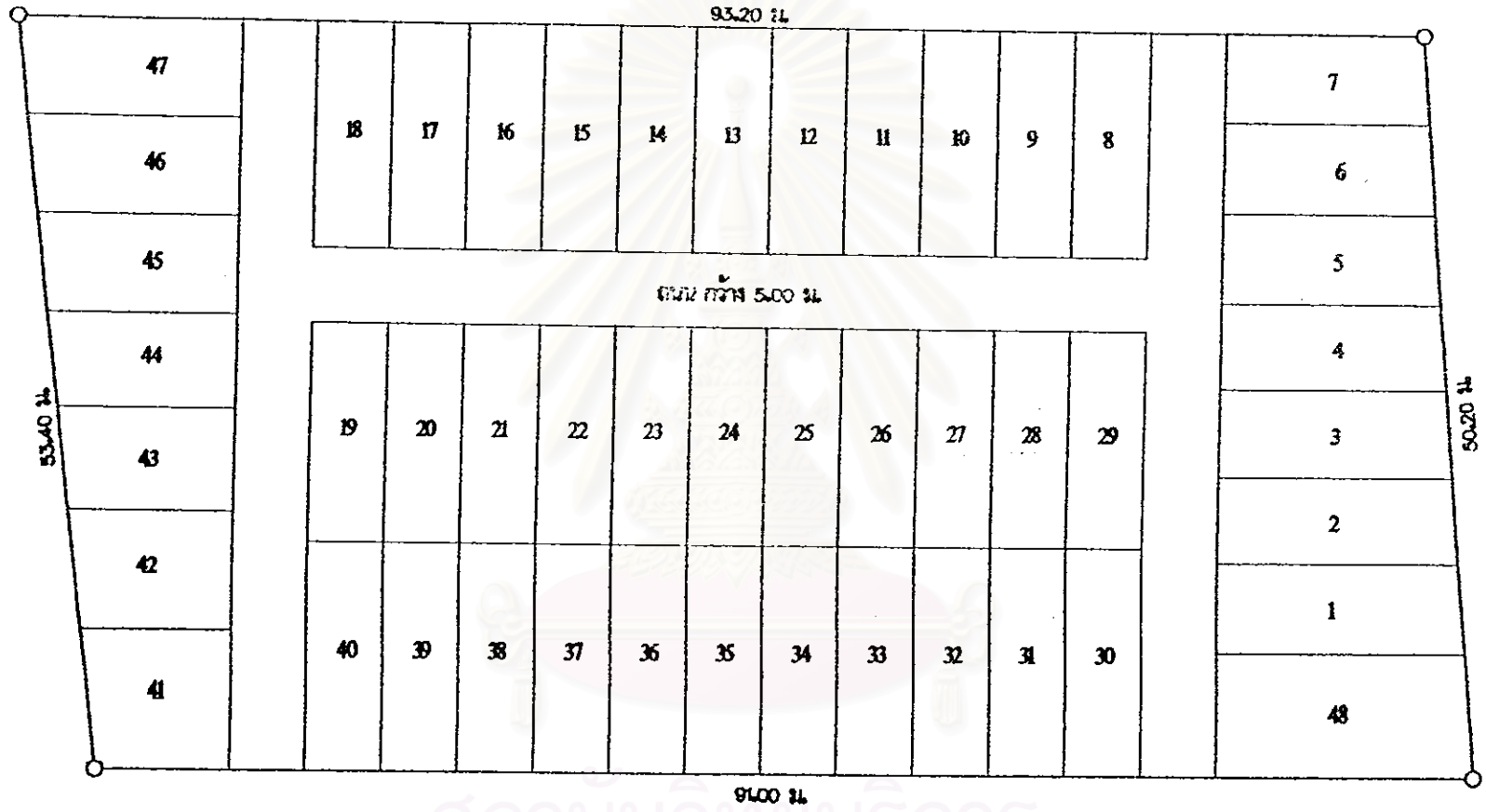

ที่ทำการแขวง
บางขุนเทียน
ไป มหาชัย
ถ.พระราม 2 (ธนบุรี ปากท่อ)
รพ.บางมด
ปั๊มน้ำมันบางจาก
ซุปเปอร์
ใกล้บ้าน
สถานีตำรวจ
ยอยทำชาม
คลองสนามไชย
ตลาดนัดบ้าน
สนามกอล์ฟ
ถ.ไปวัดบางมด
ถ.ท่ายนต บางเตย
วัดท่าข้าม
วงเวียน ท่าข้าม
หมู่บ้านสินทวีการ์เด้นท์
หมู่บ้านสินทวีเจริญ
ตลาดท่าข้าม
แฟลตตำรวจ
แฟลตตำรวจ
วงเวียน คลองห้วยทราย
สถานีอนามัย
ร้านขายอุปกรณ์เรือ
ถ.ลูกรัง ทางเข้าสุมส่น
ไป ถ.ประชาอุทิศ
แผนที่ฟลังแขก
วิทยาลัย
ชุมชน
ทักษิณ
ชุมชนวิทยาลัย



ผังบริเวณโครงการ

ชุมชนทรัพย์บุญ

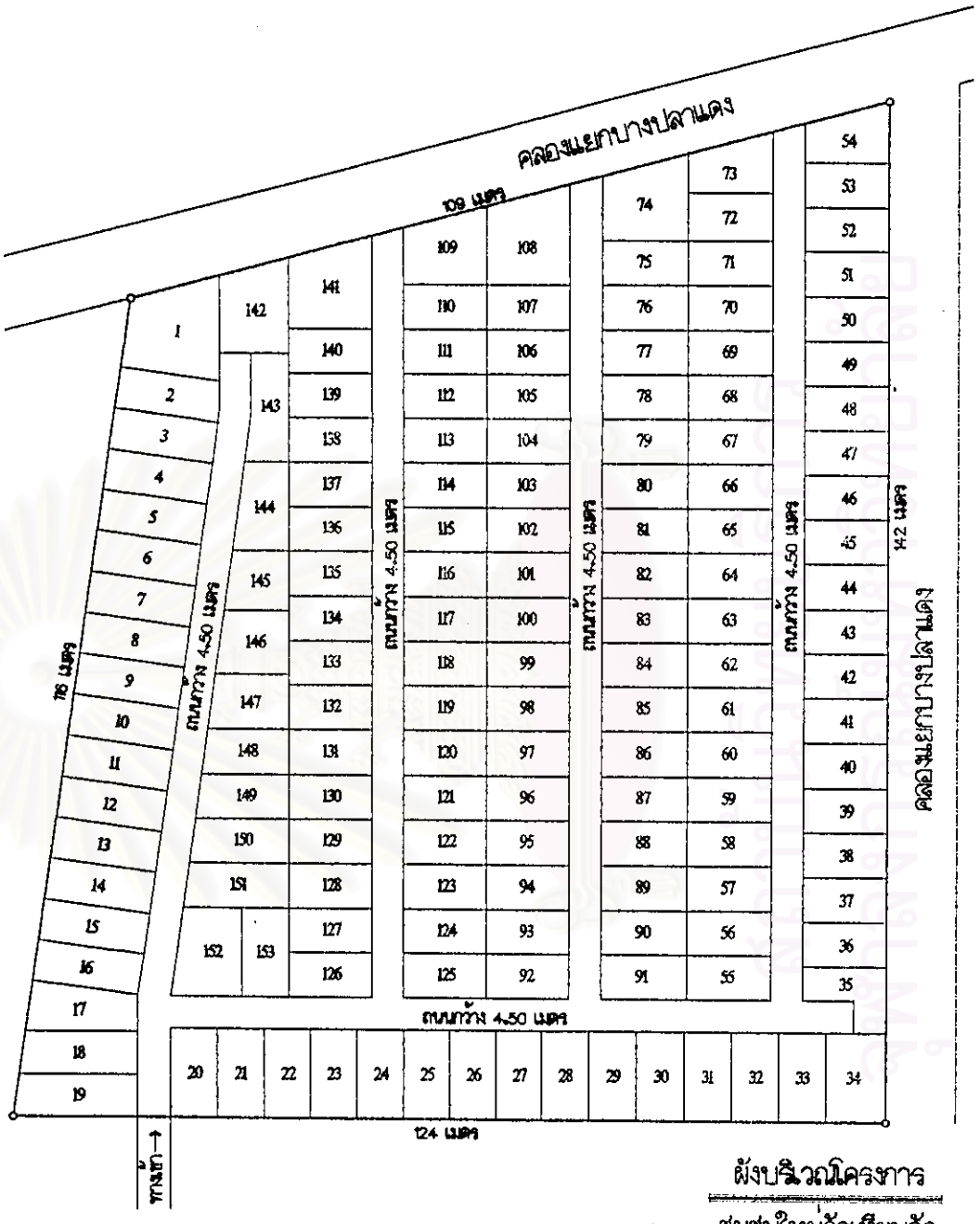
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผังบริเวณโครงการ

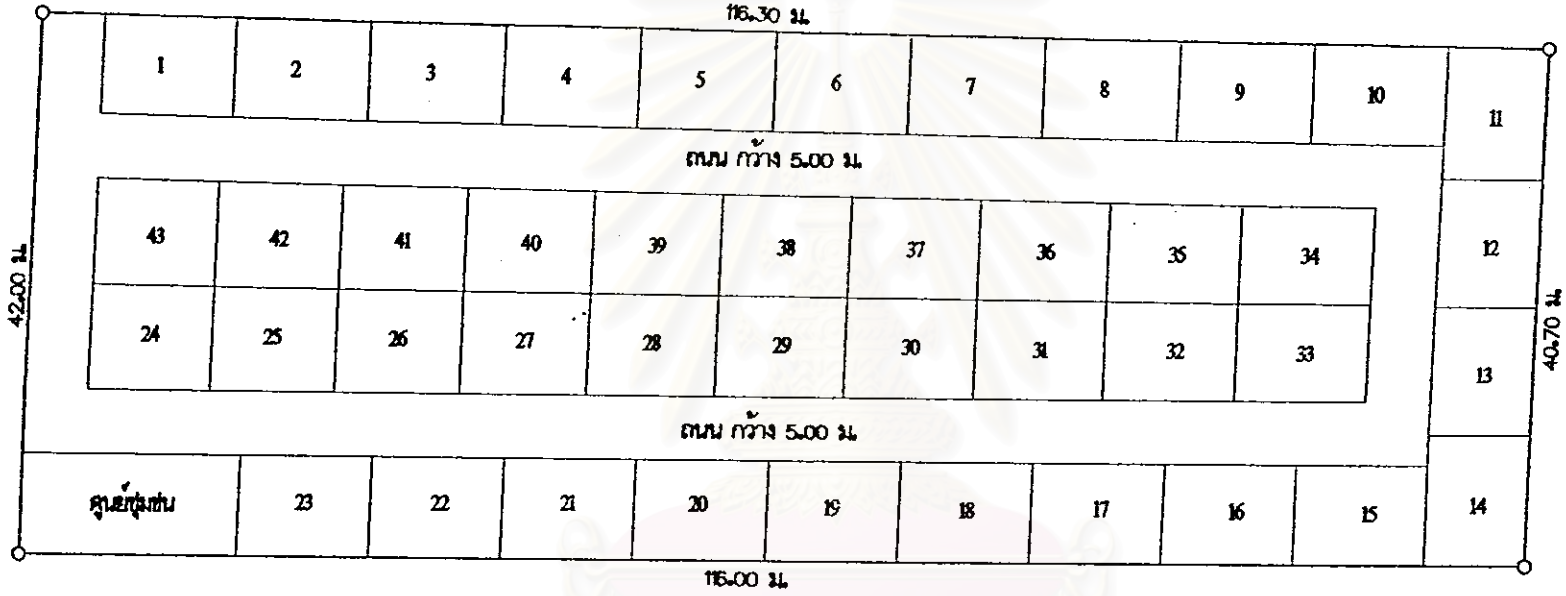
โครงการ 3

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผังบริเวณโครงการ

ชุมชนใหม่วัดเทียนดัด



ผังบริเวณโครงการ

ชุมชนแพรกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย