

การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น  
กรณีศึกษาการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของภาครัฐ

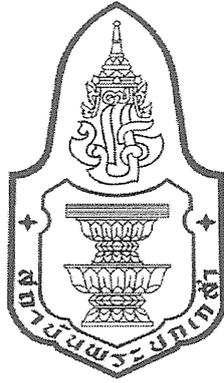
โดย

นางนवलลอ วังนะพุกกะ

รายงานวิชาการส่วนบุคคลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง  
การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 9  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2554

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาการให้สินเชื่อ  
เพื่อที่อยู่อาศัยของภาครัฐ

โดย

นางนवलลอ วังนะพุกกะ

รายงานวิชาการส่วนบุคคลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง  
การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 9  
สถาบันพระปกเกล้า  
พ.ศ. 2554  
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง

การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา  
การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของภาครัฐ

โดย นางนวลลออ วัจนะพุกกะ

เลขประจำตัว 531-103-048

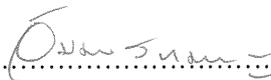
เป็นส่วนเพิ่มเติมจากรายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้ กรณีศึกษา  
เทศบาลตำบลสันทรายหลวงและเทศบาลตำบล  
สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

อาจารย์ที่ปรึกษา



( รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร )

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้รายงานเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับ  
นักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 9



( ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา )

ประธานคณะกรรมการ

หลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ: นางนวลลออ วัจนะพุกกะ

ชื่อหัวข้อเอกสาร: การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น  
กรณีศึกษาการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

อาจารย์ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร

รายงานฉบับนี้ เป็นการศึกษาถึงแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน โดยการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เนื่องจากชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นและรากฐานสำคัญของสังคมไทย ซึ่งชุมชนจะมีความเข้มแข็งได้ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของชุมชนที่ดี ไม่ควรเป็นชุมชนแออัด เพราะจะทำให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และอาชญากรรม รวมทั้งความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชากร

จากการศึกษาพบว่า การมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทำให้สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนดีขึ้น ไม่มีความแออัด ผิดสุขลักษณะ การดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของคนอยู่ในระดับมาตรฐาน มีสุขอนามัยที่ดี ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดลดลง ซึ่งส่งผลให้ประชากรหรือคนในชุมชนมีคุณภาพ มีความพร้อมในการพัฒนา สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ดังนั้นพื้นฐานความเป็นอยู่ที่มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับที่อยู่อาศัย นอกเหนือจากคนในครอบครัวแล้ว จึงเป็นปัจจัยสำคัญหรือกลไกหนึ่งของการวางรากฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร ที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ขอขอบคุณบุคคลที่มาของแหล่งข้อมูล ซึ่งได้นำมากล่าวอ้างไว้ บุคลากรของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ช่วยเหลือตัวอย่าง ประมวลข้อมูล รวมทั้ง คุณดารณี แจ่มไพร์ และ คุณพรณีวี สิงห์โคตร จิตพิมพ์และพิสูจน์อักษร

ผู้ศึกษาซาบซึ้งใจ และขอขอบคุณทุกท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด ซึ่งให้การช่วยเหลือ แนะนำ สนับสนุนด้วยดีมาตลอด จนทำให้เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามเวลาที่กำหนด

นवलลออ วัจนะพุททะ

พฤษภาคม 2554

## สารบัญ

บทที่	หน้า	
บทคัดย่อ	ก	
กิตติกรรมประกาศ	ข	
สารบัญ	ค	
สารบัญตาราง	ง	
บทนำ	1	
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์	2
1.3	ประเด็นการศึกษา	2
1.4	ขอบเขตการศึกษา	2
1.5	วิธีดำเนินการศึกษา	2
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2	ชุมชน	4
2.1	ความหมายของชุมชน	5
2.2	สภาพปัญหาของชุมชน	8
บทที่ 3	การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน	11
3.1	รูปแบบการจัดที่อยู่อาศัย	11
3.2	ระบบการจัดที่อยู่อาศัย	12
3.3	การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยแบบมีส่วนร่วม	13
บทที่ 4	การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	17
4.1	ความหมายของสินเชื่อ	17
4.2	การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	17
4.3	การดำเนินการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	21
4.4	การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยกับชุมชน	25
บทสรุป	ข้อเสนอแนะ	30
บรรณานุกรม		35
ประวัติผู้ศึกษา		36

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 จำนวนคนจนในเมืองอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและนอกชุมชน	6
2.2 จำนวนของประชากรในเขตเทศบาล ความหนาแน่นของประชากร และอัตราการเพิ่มของประชากร	7
2.3 ปริมาณปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด	9
4.1 สรุปผลการดำเนินงานพัฒนาโครงการสำคัญ ปีงบประมาณ 2552	27
4.2 สรุปผลการอนุมัติโครงการบ้านมั่นคง ในปีงบประมาณ 2552	28
4.3 ผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ระหว่างปี 2546 - 2552 (กันยายน 2552)	28
4.4 จำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติ ปี 2553	29
4.5 สินเชื่อโครงการบ้านมั่นคง 2546 - 2553	29

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น หากชุมชนมีปัญหา ย่อมทำให้เกิดภาระต่อท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งชุมชนจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ คือ คนในชุมชนเป็นหลัก หากคนในชุมชนมีระดับคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนนั้นก็จะมีประสิทธิภาพวางรากฐานการประกอบอาชีพของตนเองให้เข้มแข็งตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งแต่ละชุมชนต่างมีแนวทางที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ชุมชนบางแห่งมีต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ทำให้โอกาสการพัฒนาสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นเป็นไปได้รวดเร็วขึ้น ชุมชนบางแห่งไม่มีต้นทุนการพัฒนา และมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยทำให้เป็นชุมชนแออัด และก่อให้เกิดภาระทางสังคม จึงทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนเป็นปัญหาที่มองได้ว่าเกิดขึ้นโดยทั่วไปกับชุมชนต่าง ๆ หลายชุมชน จนทำให้ถูกมองว่าเป็นปัญหาเล็กน้อย แก้ไขเมื่อไรก็ยังไม่สาย ภาระของภาครัฐซึ่งมีงบประมาณที่ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงมุ่งไปที่ประเด็นปัญหาอื่นที่เป็นปัญหาสำคัญ และควรเร่งรัดการแก้ไขก่อน ดังนั้น ในระบบของธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งเงินที่สำคัญจึงมีการเปิดการให้สินเชื่อรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สินเชื่อฉุกเฉินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่จำเป็นในครัวเรือน สินเชื่อเงินทุนประกอบอาชีพ สินเชื่อเพื่อคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ในระบบสินเชื่อเพื่อคุณภาพชีวิต หรือสินเชื่อเพื่อการจัดการที่อยู่อาศัยนั้น มุ่งเน้นให้คนในชุมชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ลดปัญหาภาระของสังคมได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้คนในชุมชนจะทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนท้องถิ่น เมื่อมีพื้นฐานความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดี ก็จะวางแผนชีวิตอย่างมีเป้าหมาย ดำรงชีวิตอย่างพอเพียง ทำหน้าที่ของตนในชุมชน ชีวิตครอบครัวอบอุ่น สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยอ้อม ไม่เป็นภาระต่อสังคม ดังนั้น การที่ชุมชนแออัดมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย หรืออีกนัยหนึ่งคนในชุมชนขาดที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการบุกรุก การสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น โดยปัญหาดังกล่าวเราจะพบเห็นเสมอในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกเหนือจากปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับปัญหาชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครก็พิจารณาแก้ไขได้ในระดับหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

การสร้างและพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง จะเป็นรากฐานสำคัญ ในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ส่วนสำคัญประการหนึ่งในชุมชนที่นำอยู่อาศัย ประกอบด้วยบ้านพักที่มีความแข็งแรงและปลอดภัย อยู่ในสภาพแวดล้อมเหมาะสม มีระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา และถนนพร้อมองค์ประกอบของชุมชน คือ ตลาด ศูนย์เด็กเล็ก โรงเรียน และสถานประกอบอาชีพ เป็นต้น

ภาพของคนไร้ที่อยู่อาศัยมีให้เห็นอยู่ทั่วไป เป็นพื้นที่ของผู้ด้อยโอกาสและถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย เพราะเป็นแรงงานราคาถูก ง่ายอยู่ง่าย บำนาญเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ เพื่อตอบสนองและสอดคล้องกับวิถีชีวิต (way of life) มากที่สุด ดังนั้น บ้านมีความหมายรวมไปถึงความเป็นชุมชน (Community) และวัฒนธรรมชุมชนด้วย

ปัญหาชุมชนแออัดเป็นบ่อเกิดของปัญหาด้านสังคม ทั้งสิ่งแวดล้อมและอาชญากรรม การขาดความรู้ความเข้าใจ หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของคนในชุมชนที่มีรายได้น้อย เป็นสาเหตุให้การแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของชุมชนดำเนินไปล่าช้า การศึกษาและเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับสินเชื่อที่อยู่อาศัยจะเป็นทางเลือกให้ผู้อยู่อาศัยและผู้แทนชุมชน นำไปพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนแบบมีส่วนร่วมเพื่อชุมชน โดยชุมชน

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสาเหตุของปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน รูปแบบและระบบการจัดที่อยู่อาศัย รวมทั้งผลกระทบจากการพัฒนาที่อยู่อาศัย
- 1.2.2 เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย
- 1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยสินเชื่อ
- 1.2.4 เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

## 1.3 ประเด็นการศึกษา

แนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน โดยการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

- 1.4.1 ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน สภาพปัญหา และการจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน
- 1.4.2 ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- 1.4.3 ศึกษาแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยโดยการให้สินเชื่อ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน และส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงในเชิงสังคม และโดยอ้อมในเชิงรายได้

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร เว็บไซต์ และรวบรวมจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรวบรวมข้อมูลตัวอย่างการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนต่างๆ ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และนำมาวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า หากมีการจัดการที่อยู่อาศัยให้กับคนในชุมชนแล้วจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สร้างเสริมการพัฒนาท้องถิ่นได้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 รับรู้ รับทราบปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน รูปแบบและระบบการจัดที่อยู่อาศัย โดยทั่วไป และโดยการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของภาครัฐ
- 1.6.2 มีแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.6.3 สร้างเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทำให้ชุมชนน่าอยู่ มีความเข้มแข็งและวางรากฐานการพัฒนาท้องถิ่น

## บทที่ 2

### ชุมชน

#### 2.1 ความหมายของชุมชน

“ชุมชน” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Community” หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ในท้องที่หรือในเมืองเดียวกัน มีอาณาบริเวณหรือเมืองที่ มีกลุ่มคนอยู่ร่วมกัน และกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันนี้มีความสนใจในเรื่องต่างๆ คล้ายกัน มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้ ดังนี้

เดวิด (Kingsley Davis , 1949) ให้ความหมายชุมชนว่าเป็นกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันในอาณาบริเวณ และกลุ่มเล็กที่สุดที่จะสามารถดำรงชีวิตทางสังคมในด้านต่าง ๆ ได้ทั้งหมด<sup>1</sup>

คันแฮม (Arthur Dunham, 1958) กล่าวว่า ชุมชน คือ กลุ่มมนุษย์กลุ่มหนึ่ง ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างแน่นอนและติดต่อกันและกัน และมีส่วนสำคัญของชีวิตทั่ว ๆ ไปอย่างเดียวกัน เช่น มารยาท ขนบธรรมเนียมประเพณีและแบบแห่งการพูด<sup>2</sup>

องค์ประกอบของชุมชน<sup>3</sup> มีดังนี้

- 1) คน หมายถึง คนหรือประชาชนจำนวนหนึ่ง
- 2) ความสนใจของคน โดยมีจารีตประเพณี มีความคิดเห็นความเชื่อไปในทางเดียวกัน หรือมีส่วนสำคัญของชีวิตทั่วๆ ไปอย่างเดียวกัน สนใจในเรื่องต่างๆ คล้ายๆ กันหรืออยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน
- 3) ความสัมพันธ์ เป็นการอาศัยอยู่ร่วมกันหรือตั้งภูมิลำเนาอยู่ หรือที่อยู่ในท้องที่หรือในเมืองเดียวกัน หรือที่อยู่ร่วมกัน หรือที่อาศัยในท้องที่เดียวกัน
- 4) การปฏิบัติต่อกัน สมาชิกปฏิบัติต่อกันอย่างคนรู้จักคุ้นเคย ชอบพอ เป็นกันเองอย่างมาก
- 5) อาณาบริเวณ หรืออาณาเขตทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างแน่นอนหรือท้องที่หรือในเมือง

สรุปได้ว่า ชุมชน คือ อาณาบริเวณแห่งหนึ่งที่มีคนจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นเวลานาน มีความผูกพันต่อสถานที่ มีจารีตประเพณี ความคิดเห็นและความเชื่อไปในทางเดียวกัน ใช้สาธารณสถานและสถาบันต่างๆ ร่วมกัน สามารถจะร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่งได้สำเร็จ นอกจากนี้ลักษณะชุมชนที่ปรากฏในสังคมไทยจะประกอบด้วยสถาบันที่สำคัญ 3 สถาบัน ได้แก่ สถาบันการปกครอง(บ้านหรือที่อยู่อาศัย) สถาบันศาสนา(วัด) และสถาบันการศึกษา(โรงเรียน) ซึ่งทั้ง 3 สถาบันมีส่วนสำคัญทางสังคมที่จะสร้างสังคมให้เข้มแข็ง พัฒนาให้เกิดเครือข่าย เพื่อนำไปสู่สังคมสมานฉันท์

<sup>1</sup> ความเข้มแข็งของชุมชน. กรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2554 จาก <http://isc.ru.ac.th/data/PS0000210.doc>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> ลักษณะของชุมชน. องค์ประกอบของชุมชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2554 จาก <http://i.wwwww.edu.tsu.ac.th/.../EA321>

อันเป็นจุดหมายปลายทางของการพัฒนาชุมชนได้อีกรูปแบบหนึ่ง<sup>4</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานของการพัฒนาสถาบันการปกครอง เป็นการพัฒนาการจัดการด้านที่อยู่อาศัยให้กับคนในชุมชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น

#### ความหมายของชุมชนแออัด

เมื่อปี 2503 กระทรวงมหาดไทย ให้คำแปลของคำ “สลัม หรือ Slum” ว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” ต่อมาในปี 2523 การเคหะแห่งชาติเปลี่ยนจากคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” มาเป็น “ชุมชนแออัด”

คำว่า “ชุมชนแออัด” หมายถึง สภาพของเคหสถาน หรือบริเวณที่พักอาศัยในเมืองประกอบด้วย อาคารเก่าทรุดโทรม ประชากรอยู่อย่างหนาแน่นแออัด ผิดสุขลักษณะ ระดับต่ำกว่ามาตรฐานทำให้การดำเนินชีวิตความเป็นอยู่แบบปกติวิสัยมนุษย์ไม่อาจดำเนินไปได้ เพราะไม่มีความปลอดภัยในสุขอนามัย ลักษณะของคนในชุมชนแออัด

สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ให้ข้อสังเกตที่มีต่อคนสลัม หรือคนจนในเมือง หรือคนในชุมชนแออัด ว่า “ประชาชนมีนิสัยชาชินกับสภาพความเป็นอยู่ ไม่มีความกระตือรือร้นในการที่จะก้าวหน้าเท่าที่ควร ปัญหาชีวิตทำให้คนต้องยอมรับสภาพความเป็นอยู่ที่เรียกว่า แร้นแค้น บางคนคิดยาเสฟติด หลายคนว่างงาน สังคมไม่ยอมรับ คนรังเกียจว่าใช้แหล่งขยะเป็นที่เสาะหาทรัพย์สินของ ซึ่งเป็นการทำงานที่มีผลเสียต่อสุขภาพอนามัยเป็นที่สุด ขาดการศึกษาอบรม และไม่มีกิจกรรมยามว่าง”

แต่บุคลิกภาพและพฤติกรรมในทางลบ เกิดจากปฏิกิริยาต่อการเสียสิทธิ และถูกละเมิดสิทธิทัศนคติต่อสิ่งแวดล้อมสังคม เป็นผลมาจากประสบการณ์และสภาพแวดล้อม<sup>5</sup> ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1. จากสภาพแวดล้อมที่บีบคั้นมีความไม่แน่นอนสูง ทำให้เป็นคนแข็งกระด้าง ก้าวร้าว ในขณะที่เดียวกันก็มีความอดทน มีความยืดหยุ่นในการใช้จ่าย
2. จากการถูกเอาเปรียบค่าแรง ทำให้ต้องขโมย ทำลายทรัพย์สิน แย่งงานกันเอง ในขณะเดียวกันก็มีความรู้สึกเห็นใจช่วยเหลือกัน เป็นพวกเดียวกัน
3. จากการถูกรัฐขู่เข็ญ เรื่องการขโมยน้ำ ไม่แจ้งเกิด เล่นการพนัน ทำให้ยังทำผิดกฎหมาย หลบซ่อน รุมโจมตีข่มขู่เจ้าหน้าที่ เป็นต้น
4. จากการถูกขูดรีดทางเศรษฐกิจ และไม่มีอำนาจต่อรอง ทำให้ชาวสลัมมองเฉพาะปัญหาเฉพาะหน้า แก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปวันๆ เปลี่ยนใจบ่อย ไม่มีระเบียบ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ

<sup>4</sup> พระมหาสุเทพ สุวณฺโณ. (2553). ประชาสังคม “บวร” เพื่อความเข้มแข็งของชุมชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2554, จาก <http://src.ac.th/web/index.php?option=content&task=view&id=225>

<sup>5</sup> ชัยยุทธ2000. วิวัฒนาการชุมชนแออัด และองค์กรชุมชนแออัดในเมือง กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=52966>

ส่วนทัศนคติของคนในชุมชนแออัดที่มีต่อรัฐบาล ในชุมชนที่ยังไม่มีปัญหาไล่ที่ รื้อถอน หรือมีความขัดแย้งอื่น ๆ กับรัฐ ยังหวังว่าทางราชการและหน่วยงานเอกชนจะช่วยเหลือ ให้ความเคารพกฎหมาย ทำตามคำสั่งของทางราชการ ส่วนชุมชนที่ถูกไล่ที่รื้อถอนมาแล้วย่อมเห็นว่าทางราชการไม่เป็นธรรม ไม่เอาใจใส่คนจน ต้องใช้วิธีการรวมพลังกันเพื่อไปต่อรองจึงจะทำให้รัฐบาลยอมรับฟังความคิดเห็น

เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาเพื่อจัดความยากจนให้หมดไป โดยจัดการลงทะเบียนของประชาชน เพื่อรับทราบปัญหาจะได้นำมากำหนดการดำเนินงานแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ซึ่งผลจากการลงทะเบียนดังกล่าวจำนวนผู้ลงทะเบียนประมาณ 2.0 ล้านราย ทั่วประเทศ พบว่าปัญหาสำคัญตามลำดับ ได้แก่

อันดับ 1 เป็นปัญหาหนี้สิน ทั้งนี้ในระบบ และนอกระบบ

อันดับ 2 เป็นปัญหาที่ดินทำกิน

อันดับ 3 เป็นปัญหาที่อยู่อาศัย สำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นอันดับ 1

เมื่อปี 2543 จากการสำรวจข้อมูลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) Community Organizations Development Institute (Public Organization) พบว่า

1) มีชุมชนแออัด/ชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ รวม 5,500 ชุมชน ประมาณ 1,500,000 ครัวเรือน หรือคิดเป็นจำนวนประชากรสูงถึง 6,750,000 คน

2) กลุ่มคนจนที่อยู่กระจัดกระจายนอกชุมชน ที่อยู่ในลักษณะห้องเช่า รวมทั้งคนเร่ร่อน ลูกจ้างโรงงาน และกรรมกรก่อสร้าง อีกประมาณ 370,000 ครัวเรือน หรือประมาณ 1,500,000 คน

ตารางที่ 2.1 : จำนวนคนจนในเมืองอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและนอกชุมชน

รายละเอียด	จำนวน ชุมชน	จำนวนครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	จำนวนคน (ล้านคน)
จำนวนชุมชนแออัด / ชุมชนรายได้น้อยทั่วประเทศ	5,500	1.5	6.75
มีปัญหาหนัก : ชุมชนเก่าดั้งเดิม	1,750	0.36	1.62
มีปัญหา :			
<input type="checkbox"/> ชุมชนในที่ดินของวัด / รัฐ	1,360	มีปัญหาที่อยู่อาศัย / ความมั่นคง รวม 3,750 ชุมชน	
<input type="checkbox"/> ชุมชนที่เอกชน	1,400		
<input type="checkbox"/> ชุมชนในที่ผสม	990		
ผู้ที่อยู่นอกชุมชน :			
กลุ่มคนจนที่กระจัดกระจาย, เช่าห้องรวม, ลูกจ้างโรงงาน, กรรมกรก่อสร้าง, เช่าในตึก, เร่ร่อน, อยู่วัด, ฯลฯ		0.37	1.50
รวมคิดเป็นคนจนประมาณ 37% ของประชากรเมือง		1.87	8.25

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

รวมคนจนในเมืองที่อาศัยในชุมชนจำนวน 8,250,000 คน หรือประมาณ 1,870,000 ครัวเรือน หากเปรียบเทียบกับประชากรเมืองทั้งหมดแล้ว มีสัดส่วนคนจนในชุมชนแออัดถึงร้อยละ 37

ชุมชนดังกล่าวแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

1) ประเภทที่มีปัญหามาก เช่น ชุมชนชานเมือง ชุมชนเก่าดั้งเดิม ซึ่งมีประมาณ 1,750 ชุมชน 0.36 ล้านครัวเรือน ประชากร 1.62 ล้านคน ชุมชนประเภทนี้ยังไม่ถึงกับมีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย

2) ประเภทมีปัญหา คือ ชุมชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐ/วัด มีประมาณ 1,360 ชุมชน เข้าที่ดินเอกชน ประมาณ 1,400 ชุมชน ชุมชนผสม(ที่เช่า/ที่บุกรุก) 990 ชุมชน รวมประมาณ 3,750 ชุมชน 1.14 ล้าน ครัวเรือน 5.13 ล้านคน

นอกจากนี้ มี "ประเภทที่อยู่นอกชุมชน" คือ กลุ่มคนจนกระจัดกระจายอยู่ตามที่อยู่อาศัยราคาถูก นอกชุมชน เข้าห้องรวม ลูกจ้างโรงงาน กรรมกรก่อสร้าง เข้าในตึก เร่วอน อยู่วัด ฯลฯ กลุ่มนี้ คาดว่า มีอยู่ประมาณ 25 % ของกลุ่มที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด คือ ประมาณ 0.37 ล้านครัวเรือน หรือ 1.5 ล้านคน

หากรวมตัวเลขทั้ง 3 ประเภท จะได้จำนวนคนจนในเมืองทั่วประเทศประมาณ 1.87 ล้านครัวเรือน 8.25 ล้านคน คิดเป็นประชากรประมาณ 37 % ของประชากรเมือง แปลว่า คนที่อยู่ในเมือง 3 คน เวลาเดินมา 1 คน จะต้องเป็นคนที่อยู่ในชุมชนผู้มีรายได้น้อย

จากผลการสำรวจของ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าจำนวนที่อยู่อาศัยในเขต กรุงเทพมหานคร จากการเปรียบเทียบตั้งแต่ปี 2525 ถึงปี 2552 จำนวนของประชากรในเขตเทศบาล ความหนาแน่นของประชากร และอัตราการเพิ่มของประชากรเพิ่มขึ้น กับมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 2.2 : ประชากรจากการทะเบียน เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2545 – 2552

ปี Year	ประชากร			เนื้อที่ (ตร.กม.)	ความหนาแน่น ต่อ ตร. กม.	บ้าน
	รวม	ชาย	หญิง			
2545 (2002)	5,782,159	2,796,409	2,985,750	1,565.2	3,694.20	1,963,660
2549 (2006)	5,695,956	2,721,273	2,974,683	1,568.7	3,630.92	2,150,706
2550 (2007)	5,716,248	2,727,574	2,988,674	1,568.7	3,643.85	2,207,453
2551 (2008)	5,710,883	2,722,313	2,988,570	1,568.7	3,640.43	2,263,680
2552 (2009)	5,702,595	2,713,535	2,989,060	1,568.7	3,635.15	2,334,126

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

[http://service.nso.go.th/nso/nso\\_center/project/search\\_center/23project-th.htm](http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm)

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย โดยมีคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 10 คณะ 10 เขต ได้แก่ เขตวัฒนา (ชุมชน หลังสวน.ทองหล่อ), เขตบึงกุ่ม (ชุมชนเพชรคลองจั่น), เขตทุ่งครุ (ชุมชนใต้สะพาน โชน 1), เขตบางกอกน้อย (ชุมชนบางกอกน้อย 1 โชน 1 และ 2 ชุมชนบางกอกน้อย 2), เขตสวนหลวง (ชุมชนใหม่ไทรทอง ชุมชนโรงหวาย), เขตยานนาวา (ชุมชนริมทางรถไฟวัดช่องลม-หลังราง), เขตสะพานสูง (ชุมชนกระทู้มเดี่ยว), เขตประเวศ (ชุมชนอ่อนนุช 14 ไร่), เขตสายไหม (ชุมชนพูนทรัพย์) และเขตคันนายาว(ชุมชนหลวงวิจิตร)

## 2.2 สภาพปัญหาของชุมชน

2.2.1 ที่มาและการเกิดชุมชนแออัด สืบเนื่องจากแนวทางพัฒนาประเทศที่ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ( Capitalist economies ) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างรวดเร็ว จากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมทุนนิยม ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ความร่ำรวยเกิดขึ้นในกลุ่มของคนรวย คนจนส่วนใหญ่ยิ่งยากจนลง ก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและเมื่อมีความพยายามชะลอการเติบโตของกรุงเทพมหานคร ด้วยการกระจายการเติบโตไปสู่เขตปริมณฑลและหัวเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้ปริมณฑลและเมืองอื่น ๆ กลายเป็นแหล่งรับผู้ยากจนย้ายถิ่นจากชนบททั่วประเทศ และประสบปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเช่นกัน

ปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดแรงงานจากชนบทให้เข้ามาสู่เมือง มี 2 ส่วน คือ

- 1) ปัจจัยหลัก คือ ความจนและค้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ เช่น ทางการศึกษา
- 2) ปัจจัยหนุน คือ ความหวังว่าจะพบโอกาสที่ดีกว่า ในเมืองมีงานทำ มีสาธารณูปโภค ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น

เมื่อมารวมตัวกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ โดยสร้างที่พักอาศัยตามกำลังเช่าที่ดินราคาถูก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้แหล่งงานและมีคนรู้จัก ขาดการจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทำให้ชุมชนมีสภาพแวดล้อมทรุดโทรม ต่อมากลายเป็นชุมชนแออัด เป็นคนจนเมืองในชุมชนแออัด ย่อมทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสภาพทางกฎหมาย และขาดโอกาสที่จะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐ สภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนหรือกลุ่มคนเหล่านี้ลำบากยิ่งขึ้น

### 2.2.2 สภาพปัญหาของชุมชนแออัด

คนจนในเมืองหรือชุมชนแออัดต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต<sup>7</sup> ได้แก่

<sup>6</sup> คณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดใน กทม. ผู้จัดการออนไลน์ สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://www.manager.co.th/Qol/ViewNews.aspx?NewsID=9520000018390>

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานการศึกษา : ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง (ชุมชนแออัด) สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2554 จาก [http://www.nhrc.or.th/kcontent.php?doc\\_id=Research...](http://www.nhrc.or.th/kcontent.php?doc_id=Research...)

1) สิทธิในการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์กับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ชุมชนคนจนในเมืองปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในที่ดินของรัฐหรือเอกชน การตั้งถิ่นฐานของคนจนในเมืองเป็นสิทธิในการเลือกตั้งถิ่นฐาน แต่ไม่มีสิทธิในที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการรื้อที่ดินที่ผิดกฎหมายและบุกรุกที่ดินซ้ำ เกิดปัญหาการขัดแย้งกัน หรือมีการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน

2) การเข้าถึงการให้บริการพื้นฐานจากรัฐ

เมื่อคนจนในเมืองปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของผู้อื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีสิทธิในการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ไม่มีไฟฟ้า น้ำประปา ต้องอาศัยต่อไฟฟ้า น้ำประปาจากบ้านใกล้เคียง ทำให้ถูกเอาเปรียบค่าน้ำค่าไฟฟ้า

3) สภาพทางด้านเศรษฐกิจ

ผู้อพยพจากชนบทสู่เมืองมีปัญหาความยากจนไม่มีที่อยู่อาศัย การศึกษาน้อย จึงถูกนายจ้างเอาเปรียบ ทำให้มีรายได้ต่ำหรือไม่แน่นอน ไม่สามารถดำรงตนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

4) สภาพทางด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

การอยู่อาศัยในพื้นที่จำกัด การปลูกสร้างอย่างไร้ระเบียบ ไม่มีระบบระบายน้ำ ขยะของเสีย เกิดสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตไม่ดี ทำให้สุขภาพไม่ดีเท่าที่ควร

5) สภาพทางด้านทัศนคติของคนในสังคม

นับตั้งแต่เกิดมีชุมชนแออัด คนจนในเมืองไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร ถูกมองว่าเป็นแหล่งรวมยาเสพติด และเป็นสถานที่หลบซ่อนของโจรผู้ร้าย

ตารางที่ 2.3 : แสดงปริมาณปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด

ประเภทชุมชน	จำนวนชุมชน	จำนวนครัวเรือน	
● ชุมชนที่มีปัญหาไล่ที่ ระดับต่าง ๆ	445	0.20	
● ชุมชนที่อาศัยในที่บุกรุก	692	0.18	ในกลุ่มนี้จะมีประเภทห้องเช่าอยู่ ไม่ต่ำกว่า 30% - ในเมืองใหญ่ 40-50% - ในเมืองเล็ก 10-20% รวมประมาณ 342,000 ครอบครัวยุ
● ชุมชนที่อาศัยในที่เช่า	1,041	0.30	
● ชุมชนที่เช่า/ผสม	2,019	0.67	
● ผู้ที่อยู่นอกชุมชน		0.37	

จากตารางแสดงระดับความเข้มของปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือคนจนในเมืองแตกต่างกัน เช่น กลุ่มมีปัญหาการรื้อย้าย กลุ่มอยู่ในที่บุกรุก กลุ่มที่อาศัยในที่เช่า และประเภทกลุ่มห้องเช่า (ข้อมูลปี 2543) ซึ่งตัวเลขไม่แน่นอน เนื่องจากในกรณีชุมชนริมทางรถไฟพระราม 4 ที่เคยถูกไฟไหม้ มีบ้าน 20 หลัง แต่มีคนรวม 60 ครอบครัว หมายความว่า มีผู้เช่า 2 ต่อ 1 ของคนที่เป็นเจ้าของบ้านสรุปแล้วชุมชนที่อยู่ในเมืองเป็นผู้เช่ามากกว่าผู้อยู่อาศัย ตามความเป็นจริงแล้วน่าจะมีปริมาณมากกว่านี้

## บทที่ 3

### การจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยสี่ของพื้นฐานชีวิตมนุษย์ การมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ช่วยให้เกิดความมั่นคงและยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามอัตราและภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รัฐจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นและชุมชน

#### 3.1 รูปแบบการจัดที่อยู่อาศัย

ทุกรัฐบาลมีนโยบายเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมุ่งเน้นให้ความสำคัญสนองตอบความจำเป็นพื้นฐาน (Basic need oriented) ให้คนค้อยโอกาสในสังคมมีปัจจัยสี่เพียงพอกับการดำรงชีพ และพึ่งพาตนเองได้

การพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ทั้งรัฐและชุมชนดำเนินการเอง มี 6 รูปแบบ<sup>8</sup> ดังนี้

##### 3.1.1 การก่อสร้างแฟลต

การเคหะแห่งชาติได้เริ่มสร้างแฟลตมาตั้งแต่ปี 2520 รวมประมาณ 30,000 หน่วย ซึ่งรัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนสูงถึง 180,000 - 250,000 บาท ต่อหน่วย

การสร้างแฟลตน่าจะแก้ปัญหาคนจนไม่มีที่อยู่อาศัยได้ แต่จากผลการสำรวจปรากฏว่า

(ก) การสร้างแฟลตไม่ใช่การแก้ปัญหาโดยตรง เช่น ชุมชนแฟลตคลองเตย มีคนได้สิทธิเดิมประมาณ 40 % ที่เหลืออีก 60 % ขาดสิทธิ คนจนจึงต้องย้ายลงมาหาที่อยู่ใหม่หรือสร้างสลัมใหม่

(ข) การสร้างแฟลตเป็นการเพิ่มความหนาแน่นให้เกิดขึ้นอีก รูปแบบไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่ต้องมีเครื่องมือในการทำมาหากิน เช่น รถเข็น หาบเร่ เป็นต้น

(ค) การแยกอยู่กันเป็นชั้น มีผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นชุมชนเดิม ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

##### 3.1.2 การปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม (Slum Upgrading)

การปรับปรุงคงรูปแบบชุมชนเดิมไว้ให้มีสภาพดีขึ้น โดยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ทางเดินเท้า และสภาพแวดล้อม เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนให้ดีขึ้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขการขาดความมั่นคงในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยระยะยาว และขาดการพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำให้ดูทรุดโทรม

<sup>8</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. มิติใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2554, จาก [http://www.codi.or.th/index.php?option=com\\_content...](http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content...)

### 3.1.3 การปรับผังที่ดิน (Reblocking)

การปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิม ให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น ผลที่ได้รับคือ ชุมชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถเริ่มพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณีเช่าที่ระยะยาว หรือซื้อที่ดินซึ่งเป็นแหล่งชุมชนเดิม

### 3.1.4 การประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน/การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing)

การปรับปรุงเป็นรูปแบบไทย ๆ คือ เมื่อมีความขัดแย้ง เจ้าของที่ดินจะเอาที่ไปใช้ ก็เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงระยะยาว หรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกิดการปรับผัง มีการก่อสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่

### 3.1.5 การรื้อย้ายและสร้างชุมชนใหม่ที่อยู่ในบริเวณเดิม

เช่น ที่คลองเตย 70 ไร่ เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมย้ายจากจุดหนึ่งไปอยู่อีกจุดหนึ่ง แล้วให้สัญญาเช่า 20 ปี เมื่อชุมชนมีโอกาสมีความมั่นคง คนในชุมชนพร้อมจะลงทุน จะเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนมาก สามารถสร้างบ้านได้เรียบร้อยสวยงาม ทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงาน ไม่ต้องปรับตัวมาก โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด และมีความมั่นคงโดยการเช่าที่ระยะยาว

### 3.1.6 การรื้อย้ายและสร้างชุมชนในที่ดินใหม่

การรื้อย้ายชุมชนใหม่ ทำให้ชุมชนเกิดความมั่นคง แต่ต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทางเพิ่ม ต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้าน แต่ทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่

## 3.2 ระบบการจัดที่อยู่อาศัย

การจัดที่อยู่อาศัย แบ่งออกได้เป็น 5 ระบบ<sup>9</sup> มีดังนี้

3.2.1 รัฐเป็นผู้จัดหา / ก่อสร้างให้ เช่น การสร้างแฟลต รัฐสร้างที่อยู่แล้วให้ประชาชนเข้าไปอยู่ ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กับประเทศสังคมนิยม ถือว่าที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งที่สังคมโดยรัฐ จะต้องรับผิดชอบ นอกนั้นก็ประเทศที่มีพื้นที่จำกัด เช่น สิงคโปร์ มีประชาชนอยู่ในที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดให้ประมาณ 98 % ฮองกงก็เช่นเดียวกัน ฯลฯ ส่วนในประเทศไทยทำอยู่ช่วงหนึ่ง ตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา รวมประมาณไม่เกิน 8 % ของที่อยู่อาศัยทั้งหมดที่มีอยู่ แสดงว่าน้อยมาก ไม่ใช่ระบบที่ไปได้

<sup>9</sup> เรืองเดียวกัน

**3.2.2 ภาคเอกชนเป็นผู้ก่อสร้าง (Private real estate sector)** รัฐสนับสนุนเงินทุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการสร้างบ้านจัดสรร ซึ่งในประเทศแถบเอเชียนิยมมาก เพราะถือว่าเอกชนทำได้คล่องกว่า หาเงินง่ายกว่า ซื่อที่ง่ายกว่า การบริหารจัดการยืดหยุ่นทำได้หลายรูปแบบ แต่ทำอย่างไรก็ยังคงไม่ถึง 30 % ที่เป็นคนจนฐานล่าง เพราะผู้ประกอบการจะคำนึงถึงด้านธุรกิจเป็นหลัก

**3.2.3 ภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเอง (Popular Sector)** คือ ประชาชนสร้างเอง รัฐสนับสนุนโดยจัดที่ดินและแหล่งเงินทุนให้ คนไทยชอบแบบนี้ ถือเป็นลักษณะมีที่ดินผืนหนึ่ง แล้วเราก็สร้างบ้านของเราค่อยเป็นค่อยไป ทีละนิดละหน่อย ปัจจุบันทำได้ยาก เพราะที่ดินไม่มี และแหล่งเงินที่จะให้คนสร้างเองมีน้อยลง ขึ้นตอนต่าง ๆ มากมายยุ่งยาก ส่วนใหญ่จะนิยมซื้อแบบที่ 2 มากกว่า

**3.2.4 ภาคชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีกรรมร่วมกันสร้างชุมชน สร้างกลุ่มสังคมที่มีความสัมพันธ์กัน** เช่น Cooperative housing ; Building Society เช่น ในยุโรป บ้านสหกรณ์คนที่มีความรู้ เป็นนักวิชาการ เขาก็มารวมกันสร้างที่อยู่อาศัยด้วยกัน มีระบบสังคม มีเงินรวมด้วยกัน สร้างสวัสดิการร่วมกัน โดยรัฐออกกฎหมายรองรับและให้การสนับสนุนด้านเงินทุน เป็นอีกระบบหนึ่งที่ชุมชนสร้างที่อยู่ร่วมกัน แต่ไม่ใช่สร้างตัวบ้านอย่างเดียว มีการสร้างชุมชนพร้อมกันไปด้วย ส่วนในประเทศไทยวิธีการนี้นับเป็นรูปแบบที่ทำกันอยู่หลาย ๆ แห่ง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่สำคัญต่อไป

**3.2.5 ภาคชุมชนและกระบวนการท้องถิ่น** เป็นการผสมผสานรูปแบบต่าง ๆ โดยใช้กระบวนการสำรวจ วางแผนและพัฒนาาร่วมกันระหว่างชุมชน กลไกท้องถิ่น และอาจรวมกับภาคเอกชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองอย่างหลากหลายรูปแบบ และเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมือง โดยสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจจะรวมทั้งหมดข้างต้นนี้ แต่เน้นชุมชนมากขึ้น เพราะเป็นการสร้างสังคมด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย แต่เน้นให้ท้องถิ่นและชุมชนเครือข่ายเป็นตัวหลักในการคิดและสร้างให้มากขึ้นแล้วก็ขยายความเป็นไปได้ให้ได้อีกมากที่สุด

### 3.3 การบริหารจัดการกับปัญหาที่อยู่อาศัยแบบมีส่วนร่วม

การพัฒนาชุมชน เดิมหมายถึงการทำงานกับประชาชน มากกว่าจะเป็นการทำงานเพื่อประชาชน ต่อมาปรับเปลี่ยนเป็นการร่วมกำลังของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อปรับปรุงชุมชนให้เจริญยิ่งขึ้นผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเป็นชาติ ทำให้ประชาชนสามารถอุทิศตนเองเพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติได้อย่างเต็มที่

ต่อมา เซาร์ทอย (Peter Du Sautoy, 1969) ซึ่งให้เห็นว่า การพัฒนาชุมชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกรรมวิธีทั้งหมดที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ชุมชน<sup>10</sup> ซึ่งประกอบด้วย

1. การช่วยเหลือพึ่งพาตนเอง
2. การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
3. การพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรมประเพณี และลักษณะอื่น ๆ ของชุมชน

### ลักษณะของ “ชุมชนอาชีพไทย”

ชุมชนอาชีพไทย คือ ระบบการเมืองประชาธิปไตยใหม่เป็นระบบประชาธิปไตยของประชาชนเพื่อประชาชนที่แท้จริงหรืออำนาจอาชีพที่แท้จริงเป็นของชุมชน หรือเรียกว่า อธิปไตยชุมชน<sup>11</sup>

แนวคิดยุทธศาสตร์ชุมชนอาชีพไทย คือ แนวคิดการวางแผนสร้างอาชีพไทยของชุมชนที่เป็นธรรมขึ้นในสังคม มุ่งปฏิรูปพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเมือง โดยการเสริมสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน สนองเข้ากับสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นฐานรองรับการพัฒนาสังคม เป็นพลังสร้างการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรมมากที่สุด

ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ต้องดำเนินการในลักษณะของ “ชุมชนอาชีพไทย” โดยการปรุแต่งลัทธิการปกครองให้สมบูรณ์ ระหว่าง “ปัจเจกชน” กับ “สังคม” มีหลักการ 4 ประการ ดังนี้

- 1) อธิปไตยในทางเศรษฐกิจ ชุมชนสามารถรวมตัวกันพัฒนาเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ธุรกิจชุมชน อุตสาหกรรมชุมชน องค์กรเงินทุนชุมชน เป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อิสระจากการครอบงำของเศรษฐกิจภายนอก
- 2) อธิปไตยในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง การจัดตั้งองค์กรชาวบ้านหรือองค์กรชุมชนที่รวมตัวตามธรรมชาติ ซึ่งองค์กรชุมชนควรมีสิทธิอำนาจในการปกครองตนเอง หรือดำเนินการพัฒนาชุมชนโดยไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายส่วนกลาง
- 3) อธิปไตยในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลไม่ควรถือว่าทรัพยากรเหล่านั้นเป็นของแผ่นดิน จึงไม่อาจให้สัมปทาน จัดสรรที่ทำกิน หรืออนุมัติโครงการขนาดใหญ่ได้ถ้าหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากชุมชน

<sup>10</sup> สังคม ศัญจร. ความเข้มแข็งของชุมชน : การบ้านการเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2553 จาก

<http://www.thaitopic.com/swebboard/00004.html>

<sup>11</sup> พิชญ์ อ่อนมณี. เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง บนพื้นฐานชุมชนอาชีพไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2553 จาก

[http://www.dopa.go.th/hp/tasa/year\\_42/oct\\_42.htm](http://www.dopa.go.th/hp/tasa/year_42/oct_42.htm)

4) อธิปไตยในการตัดสินใจ ประสานงานและรักษาผลประโยชน์ของชุมชนต่อบุคคลภายนอก ชุมชนอื่น หน่วยงานราชการ ซึ่งทุกฝ่ายต้องเคารพความเป็นตัวเองของชุมชน

หลังภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของสังคมไทย ระหว่างปี 2540 – 2541 รัฐบาลไทยรับการสนับสนุนจากธนาคารโลก ( World Bank ) ซึ่งได้วิเคราะห์ว่า สาเหตุที่ประเทศไทยอ่อนแอเพราะทุนทางสังคมน้อยลง ดังนั้น จึงมีการสนับสนุนเงินกู้เพื่อทำการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน เป็นเงินจำนวน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 4,400 ล้านบาท โดยใช้ชื่อว่า กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ( Social Investment Fund : SIF )

#### การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยชุมชนเป็นแกน

ในปี 2535 รัฐบาลของ นายอินทร์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติกองทุน 1,250 ล้านบาท ในการดำเนินโครงการพัฒนาคนจนในเมือง พร้อมทั้งตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การเคหะแห่งชาติ มีบทบาทช่วยเหลือปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของคนจน แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน โดยสัมพันธ์กับการพัฒนาอื่น ๆ ของชุมชนโดยชุมชน เช่น อาชีพ สวัสดิการ ฯลฯ โดย พชม. ได้ให้การสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่องค์กรชุมชน ในโครงการต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม การซื้อที่ดินเดิมแล้วก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ การซื้อที่ดินใหม่ที่ชุมชนเลือกแล้วก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ร่วมกัน และการก่อสร้างบ้านใหม่บนที่ดินเช่าหรือเช่าซื้อจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จนถึงปี 2545 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พอช.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 มุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเมืองที่มีเสถียรภาพ ประชาธิปไตย การเกิดองค์กรอิสระใหม่ และการทำงานพัฒนาขององค์กรใหม่ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลาง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) พอช. และ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ( Social Investment Fund : SIF ) เป็นต้น

ปัจจุบันองค์กรชุมชนเมืองทั่วประเทศได้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีความสามารถในการบริหารจัดการปัญหาของชุมชน เช่น สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม ธุรกิจชุมชน ผู้สูงอายุและเยาวชน และที่อยู่อาศัย เป็นต้น

#### ข้อดีของการบริหารจัดการกับปัญหาที่อยู่อาศัยแบบมีส่วนร่วม

เมื่อคนในชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบ ทำให้การพัฒนาสอดคล้องกับความเป็นอยู่ การพัฒนา ที่อยู่อาศัยนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่เชื่อมโยงช่วยเหลือกันเรื่องอื่น ๆ เช่น การออมทรัพย์ สวัสดิการ อาชีพ ฯลฯ ชุมชนได้เลือกที่ตั้ง กำหนดความต้องการเกี่ยวกับรูปแบบก่อสร้าง จัดการการเงิน สามารถกำหนดแปลน วัสดุก่อสร้าง ฯลฯ และสิ่งสำคัญ คือ ที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายและการจัดการของชุมชน

แนวทางนี้จะทำให้เครือข่ายชุมชนด้วยความร่วมมือของท้องถิ่น สามารถร่วมกันแก้ไข ปัญหาได้อย่างกว้างขวางทั้งเมือง โดยใช้เวลาและงบประมาณจำนวนไม่มาก เพราะชุมชนมีฐานเงินอยู่ แล้วบางส่วนดำเนินการเอง ขณะที่เมือง/ท้องถิ่นสามารถประสานการบริหารจัดการเมืองและทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การทำมาหากิน สภาพสังคม และวิถีการดำเนินชีวิต โดยการจัดการที่อยู่อาศัยของคนจนและชุมชนจะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมือง องค์กรทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง

องค์กรเพื่อสนับสนุนกระบวนการพัฒนาและสนับสนุนการเงินให้แก่องค์กรชุมชน ใน รูปแบบองค์การมหาชน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) หรือเรียกคำย่อว่า พอช. (มาจากการยุบรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง โครงการพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ กับสำนักงาน กองทุนพัฒนาชนบท ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

พอช.จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เป็นองค์กรของรัฐ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อมาปี 2545 ได้ย้ายมาอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การบริหารงานของ พอช. เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและทุกชั้นตอน โดยเฉพาะ จากภาคประชาชน คณะกรรมการ พอช. จำนวน 11 คน มีกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน 3 คน ซึ่งสรรหามาจากองค์กรชุมชนทั่วประเทศ นอกจากนั้น มีคณะกรรมการประสานงานการพัฒนา องค์กรชุมชน ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรชุมชนทุกภาค ในคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการต่าง ๆ จะมีผู้แทนองค์กรชุมชนร่วมด้วย เช่น คณะกรรมการสวัสดิการชุมชน คณะกรรมการแผนชุมชน คณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น และเพื่อให้การสนับสนุนสอดคล้องกับ ความ ต้องการของท้องถิ่น มีการกระจายการบริหารไปสำนักงานปฏิบัติการภาค โดยคณะกรรมการภาค ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน หน่วยงานรัฐ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในพื้นที่ร่วมบริหาร และกำกับดูแล

## บทที่ 4

### การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

#### 4.1 ความหมายของสินเชื่อ

สินเชื่อ หมายถึง ความสามารถในการกู้ยืมเงิน หรือความสามารถในการซื้อสินค้าเป็นเงินเชื่อ โดยมีค้ำประกันสัญญาว่าจะชำระคืนให้ในอนาคต สินเชื่อจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับ “พื้นฐานความไว้วางใจ” และ “ความเชื่อถือ” เป็นสำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณค่าทางเครดิต(credit worthiness)ของแต่ละคน มีมากให้กู้มาก มีน้อยให้กุน้อย โดยคุณค่าทางเครดิตหรือเรียกว่า อำนาจซื้อ ขึ้นอยู่กับ 3 ประการรวมกัน<sup>12</sup> คือ

- 1) ลักษณะของบุคคลนั้น
- 2) ความสามารถในการหารายได้
- 3) ทรัพย์สินที่มีอยู่

#### 4.2 การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยหรือบ้านเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ของมนุษย์ และเป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัว ซึ่งสะท้อนถึงสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้น การมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง (Homeownership) จึงนับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน เพราะนอกจากจะช่วยให้ครอบครัวมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยแล้ว ยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น สร้างสังคมที่มั่นคง ก่อให้เกิดการพัฒนาเมือง มีการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยจัดตั้ง “กองเคหสถานสงเคราะห์” สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ในปี 2483 มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนให้ได้มีที่อยู่อาศัยอันถูกต้องตามสุขลักษณะ และการส่งเสริมให้ประชาชน ในเรื่องการปลูกสร้างอาคารอยู่อาศัยทั่วไป ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค จึงนับได้ว่ากิจการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก และในปี 2485 รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนในเรื่องอาคารอยู่อาศัยอันพึงเกิดขึ้นในอนาคต เพราะประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความเจริญของเมืองและจังหวัดเริ่มปรากฏขึ้น ดังนั้น เพื่อจัดปัญหาการขาดแคลนในเรื่องที่อยู่อาศัย จึงตราพระราชบัญญัติขึ้นเรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์” กำหนดวิธีการช่วยเหลือในเรื่องอาคารอยู่อาศัย 3 ประการ<sup>13</sup> คือ

<sup>12</sup> พิเชิด ธาณี. (ม.ป.ป.). การคลังเกษตรหรือธนกิจเกษตร (Agricultural Finance) เชียงใหม่ : คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2554 จาก [e-service.agri.cmu.ac.th/.../course\\_lecture\\_](http://e-service.agri.cmu.ac.th/.../course_lecture_)

<sup>13</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2546). หนังสืออนุสรณ์ 50 ปี ธนาคารอาคารสงเคราะห์ “บ้านของเรา ธนาคารของเรา”. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธนาคารพาณิชย์ จำกัด, หน้า 27 - 28.

- 1) ให้กู้ยืมเงินไปสร้างบ้านในที่ดินของตนเอง
- 2) สร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อให้เช่า
- 3) สร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อให้มีการเช่าซื้อ ผ่อนส่ง

หลังจากการตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นแล้ว ปรากฏว่าอยู่ในระหว่างสงครามเอเชียบูรพา จึงระงับการดำเนินการไประยะหนึ่ง และมาเริ่มดำเนินการในปี 2493 จากนั้นในปี 2496 ได้ตรา “พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2496” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือทางการเงิน ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ มีทุนประเดิมจากกระทรวงการคลัง เป็นเงิน 20 ล้านบาท มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินในสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งในปัจจุบันเป็นสถาบันการเงินเฉพาะด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีบทบาทสูงสุดในระบบสถาบันการเงินไทย<sup>14</sup>

สำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแรกที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์สร้างขึ้น ได้แก่ “โครงการพิบูลเวศม์” เป็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่าซื้อ อยู่ที่บริเวณพระโขนง-คลองตัน เนื้อที่ 80 ไร่ ซึ่งโครงการนี้เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยที่สมบูรณ์แบบ (Complete Housing Community) เนื่องจากมีการสร้างระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่ครบครัน<sup>15</sup>

การดำเนินการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในช่วง 20 ปีแรก (2496-2516) มีการจัดสรรที่ดินสร้างบ้านโครงการเคหะสงเคราะห์ให้เช่าซื้อ และปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนด้วย ซึ่งในปี 2516 รัฐบาลได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 วันที่ 13 ธันวาคม 2515 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป พร้อมทั้งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2496 โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ มีคำสั่งให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อส่งเสริมการนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดิน ทั้งนี้ “ที่ดิน” หมายความว่า “ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัย” และ “อาคาร” หมายความว่า “สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย”<sup>16</sup>

ธนาคารอาคารสงเคราะห์เริ่มดำเนินการในการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา โดยทำหน้าที่ด้านสินเชื่อเป็นหลัก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ที่ให้บริการด้านเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน ซึ่งการให้บริการด้านเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยดังกล่าว พบว่าสามารถช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในชุมชน ให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เนื่องจากไม่อาจถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

นอกจากนี้ กลุ่มประชาชนที่อยู่ในชุมชนยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ ภาครัฐจึงดำเนินโครงการพัฒนาคนจนในเมือง โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ในปี 2535 เป็นหน่วยงานอิสระสังกัดการเคหะแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย มีการสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่องค์กรชุมชนเป็นการเฉพาะ ต่อมาในปี 2543 ได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและจัดตั้งเป็น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. สังกัดกระทรวงการคลัง โดยยุบรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง โครงการพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าด้วยกัน มีการโอนงบประมาณและทรัพย์สินจากสองหน่วยงานรวมกัน ต่อมาโอนไปสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีทรัพย์สินเบื้องต้น 3,274.35 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชน เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชน และเครือข่ายขององค์กรชุมชน ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยเศรษฐกิจและสังคมไทยเติบโตอย่างมีคุณภาพ และมีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน<sup>17</sup>

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันภาครัฐมีหน่วยงานดำเนินการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย 2 หน่วยงาน คือ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ กับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

1. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ดำเนินการให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง ตามนโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยแก่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 มีโครงการสำคัญดังนี้

1.1 โครงการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยดอกเบี้ยต่ำ 9 % คงที่ 30 ปี (ปี 2540) โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสินร่วมกันให้สินเชื่อ ในวงเงิน 20,000 ล้านบาท

1.2 โครงการสินเชื่อเคหะรวมใจ (ปี 2542) โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยระยะเวลา 30 ปี อัตราดอกเบี้ยคงที่ 3 หรือ 5 ปี และต่อใหม่ได้ทุก 3 หรือ 5 ปี มีการออก พันธบัตรจำนวน 46,000 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันพันธบัตร ทั้งนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ปล่อยสินเชื่อเอง 21,000 ล้านบาท และธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงินอื่นปล่อยสินเชื่ออีก 25,000 ล้านบาท ตามเงื่อนไขเดียวกันกับธนาคารอาคารสงเคราะห์

<sup>17</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). มิติใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2553 จาก <http://www.codi.or.th/>

1.3 โครงการสินเชื่อร้อยละ 100 สำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ปี 2544) โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในวงเงินร้อยละ 100 ของราคาประเมิน หรือราคาซื้อขาย เพื่อเป็นการกระตุ้นกำลังซื้อในกลุ่มข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.4 โครงการ ธอส.-กบข. (ปี 2545) เพื่อที่อยู่อาศัยข้าราชการสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในอัตราดอกเบี้ย 4.5 % 3 ปี หลังจากนั้นเป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 3 ปี บวก 0.75% ระยะเวลา 30 ปี

1.5 โครงการบ้าน ธอส. เพื่อรัฐวิสาหกิจ (ปี 2545) เป็นการส่งเสริมให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองด้วยเงื่อนไขพิเศษ อัตราดอกเบี้ย 4.50% คงที่ 3 ปี แรก หลังจากนั้นคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 2 ปี ของธนาคาร บวก 2% สำหรับกรณีที่นำเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาฝากเต็มวงเงินก็จะจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ 1.75%

1.6 โครงการ ธอส. - พอช. (ปี 2545) เพื่อที่อยู่อาศัยกับประชาชนในชุมชน โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนตามที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร้องขอ เช่น ชุมชนอาคารสงเคราะห์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งธนาคารอาคารสงเคราะห์ออกค่าใช้จ่ายในการสร้างบ้านให้ก่อน แต่ครอบครัวผ่อนชำระเดือนละ 750 บาท นาน 30 ปี ชุมชนซอยสวนเงิน ชุมชนแออัดเขตราษฎร์ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

1.7 โครงการบ้านเอื้ออาทร (ปี 2546) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มข้าราชการ พนักงาน ประชาชนด้วย ให้โอกาสได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในราคาที่สามารถรับภาระได้ กำหนดค่าเช่าซื้อในอัตราประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ครัวเรือน โดยผ่อนชำระเดือนละ 1,500 บาท สำหรับกลุ่มรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาท และผ่อนชำระเดือนละ 1,000 บาท สำหรับกลุ่มรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 10,000 บาท

1.8 โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (ปี 2554) เพื่อให้ผู้ที่ไม่เคยซื้อบ้านมาก่อนมีบ้านหลังแรกเป็นของตนเอง ในวงเงินกู้รายละไม่เกิน 3 ล้านบาท ปลอดดอกเบี้ย 2 ปี ผู้กู้ต้องผ่อนชำระเงินงวดทุกเดือนในจำนวนเงินคงที่ตลอดระยะเวลา (20 – 30 ปี)

2. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ดำเนินการให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยกับชุมชนตามนโยบายรัฐบาล โดยในปี 2546 สถาบันฯ ร่วมกับขบวนการชุมชน นำเสนอโครงการบ้านมั่นคงให้เป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (Cities without Slums) เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งชุมชนเป็นผู้คิด ผู้ทำ และเป็นเจ้าของโครงการเองโดยร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา เบื้องต้นคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการนำร่อง 10 โครงการ หรือ 10 ชุมชนทั่วประเทศ งบประมาณ 146 ล้านบาท ผู้รับผลประโยชน์จำนวน 1,525 ครัวเรือน ปัจจุบัน

สถาบันฯ ได้สนับสนุนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการให้ครบถ้วนจำนวน 200,000 ครัวเรือน ภายในปี 2554

สำหรับทิศทางสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง ปี 2551 – 2554

2.1 พัฒนาระบบการออมทรัพย์ และสร้างกองทุนชุมชนส่งเสริมการออม

2.2 พัฒนากลไกองค์กรชุมชนและท้องถิ่น

2.3 สร้างและพัฒนาคณะกรรมการเมือง

2.4 พัฒนาระบบการออกแบบและก่อสร้างโดยชุมชน

2.5 สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยองค์กรชุมชน

ทั้งนี้มีรูปแบบการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยตามสภาพปัญหา ความสามารถในการจ่าย เงื่อนไข และความต้องการของชาวชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ<sup>18</sup> คือ

1. การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่เดิม ( Slum Upgrading ) ทำชุมชนที่อยู่เดิมให้มีสภาพดีขึ้น ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น
2. การปรับผังที่ดินใหม่ ( Reblocking ) โดยปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานให้ดีขึ้น อาจมีการรื้อย้ายบ้านบางส่วนหรือซื้อที่ดินเดิม
3. การแบ่งปันที่ดิน ( Land Sharing ) โดยเจ้าของที่ดินให้เช่าหรือขายที่ดินบางส่วนให้กับชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งทำให้ชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
4. การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในที่เดิม ( Reconstruction ) เป็นการรื้อย้ายโดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด
5. การรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ ( Relocation ) หรือซื้อที่ดิน ซึ่งทำให้ชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอยู่อาศัย สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่

#### 4.3 การดำเนินการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐสนับสนุนงบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และยังมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีขนาดมูลค่าสูงมาก เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product :GDP) เป็นธุรกิจสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้เติบโตมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่า ปี 2540 ประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างหนัก ก็เป็นผลมาจากวิกฤติอสังหาริมทรัพย์ที่มีจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัย หรืออุปทานมากเกินไป

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, จาก <http://www.codi.or.th/>

ต้องการของตลาด พบว่ามีการเก็งกำไรจากการซื้อขายเปลี่ยนมืออสังหาริมทรัพย์อย่างมาก รวมทั้งการประกาศลดค่าเงินบาท จึงเป็นมูลเหตุของวิกฤติครั้งนั้น อาจกล่าวได้ว่า สินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยสำคัญในความอยู่รอดของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างมากและรัฐบาลให้ความสำคัญใช้เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด

กระบวนการสำคัญของการพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์สินเชื่อหรือเครดิต การประเมินเครดิตของผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบริหารจัดการทางการเงินมิให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง

การวิเคราะห์สินเชื่อหรือเครดิตมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญตามหลัก 5 C's<sup>19</sup> คือ

- 1) CHARACTERISTIC หมายถึง อุปนิสัย หรือนิสัยการชำระหนี้บุคคล
- 2) CAPACITY หมายถึง ความสามารถในการดำเนินธุรกิจเพื่อก่อให้เกิดกำไร
- 3) CAPITAL หมายถึง เงินทุนที่ธุรกิจที่มาจากผู้มียู่ก่อนที่จะมาขอกู้
- 4) COLLATERAL หมายถึง หลักประกัน
- 5) CONDITIONS หมายถึง สภาพเศรษฐกิจ การเมือง และอุตสาหกรรม ที่มีผลกระทบต่อ

กระทบต่อการประกอบธุรกิจของลูกค้า

การประเมินเครดิตของผู้กู้ มีกรอบการพิจารณาในองค์ประกอบหลัก<sup>20</sup> 2 ประการ คือ

### 1) เครดิตของผู้กู้

ศักยภาพในการผ่อนชำระของผู้กู้ เป็นองค์ประกอบหลักที่ใช้เป็นมาตรฐานการอนุมัติสินเชื่อของสถาบันการเงินทุกแห่ง โดยจะประเมินจากตัวเลขรายได้ ภาระหนี้สินที่มีอยู่ และจำนวนเงินสดที่เตรียมไว้ใช้ในการซื้อบ้านใหม่ ซึ่งจากข้อมูลเหล่านี้ สถาบันการเงินจะสามารถประมาณวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสม และจำนวนเงินค่างวด นอกจากนี้ มีองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย เช่น อายุ อายุงาน ประวัติการกู้ยืมบัตรเครดิต ความเสี่ยง และความมั่นคงของงานอาชีพ เป็นต้น

### 2) หลักประกันของผู้กู้

สถาบันการเงินจะตรวจสอบและประเมินราคาบ้านในการซื้อ หรือจำนองเป็นหลักประกันสินเชื่อเคหะ เพื่อให้ทราบถึงมูลค่าหลักประกันที่เป็นมาตรฐานที่สุด โดยไม่คำนึงถึงราคาซื้อขาย และผู้กู้รับผิดชอบกับค่าใช้จ่ายส่วนนี้ จากนั้นสถาบันการเงินพิจารณาอนุมัติให้กู้ได้ไม่เกิน 75% - 90% ของราคาประเมินดังกล่าว เป็นวิธีการที่สถาบันการเงินใช้ลดความเสี่ยงในการปล่อยกู้แต่ละครั้ง เพราะผู้กู้

<sup>19</sup> สิริเกียรติ รัชชานนติ. (ม.ป.ป.). การจัดหาเงินทุน VS การเตรียมตัวเพื่อขอสินเชื่อ. เชียงใหม่ : คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 10.

<sup>20</sup> วิธีการประเมินเครดิตผู้กู้ของสถาบันการเงิน สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2554 จาก <http://www.pf.co.th/home-advisor/housing-loan>

ต้องเอาเงินเก็บมาสมทบ ทำให้สถาบันการเงินมั่นใจมากขึ้นว่าได้ปล่อยกู้ให้คนที่ต้องการซื้อบ้านไว้อยู่อาศัย ไม่ใช่กับคนที่ไปเพื่อเก็งกำไรในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ หากไม่สามารถชำระหนี้ จะต้องขายทอดตลาดบ้านที่เป็นหลักประกัน ซึ่งใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมการจำค่างวดเงินกู้เป็นการเพื่อไว้กับความไม่แน่นอนในการรับชำระหนี้คืนอีกด้วย

การพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย แม้จะผ่านกระบวนการวิเคราะห์สินเชื่อหรือเครดิต และการประเมินเครดิตของผู้ขอกู้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การพิจารณาก็ไม่อาจอนุมัติให้กู้ได้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งที่สำคัญที่สุดได้แก่ ความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัย หรือการผ่อนชำระค่างวด ทำให้ผู้มีรายได้น้อยหรือไม่มีเงินเดือนประจำ ไม่ได้รับความไว้วางใจ ทั้งนี้จากการสำรวจพบว่า

- 1) ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 9,000.- บาท กทม.ประมาณ 30 % ในภูมิภาค ประมาณ 44 % กลุ่มนี้มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้ประมาณเดือนละ 800.- ถึง 1,000.- บาท
- 2) ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 15,000 บาท กทม.ประมาณ 53 % ในภูมิภาค ประมาณ 61 % กลุ่มนี้มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้ประมาณเดือนละ 1,000.- ถึง 1,800.- บาท

จากการเปรียบเทียบกับราคาค่าเช่าซื้อของบ้านจัดสรร ค่างวดผ่อนชำระสูงกว่าทำให้คนจนไม่มีความสามารถในการเช่าซื้อที่อยู่อาศัย เพราะสำรวจแล้วพบว่า ความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัย

70 %	จ่ายได้ไม่เกิน	2,000.- บาท/เดือน
64 %	จ่ายได้ไม่เกิน	1,500.- บาท/เดือน
46 %	จ่ายได้ไม่เกิน	1,000.- บาท/เดือน

ในระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของไทยจะมีความแตกต่างจากต่างประเทศ กล่าวคือ ไทยจะใช้เงินฝากเป็นแหล่งเงินเพื่อที่อยู่อาศัย ระบบดอกเบี้ยเงินกู้ลอยตัว ส่วนต่างประเทศใช้เงินฝากเป็นหลัก มีการปรับเงินงวดขึ้นลงตามดอกเบี้ยขึ้นลง ซึ่งระบบของต่างประเทศจะก่อให้เกิดปัญหากับผู้กู้ในการผ่อนชำระได้ สำหรับของไทยนั้นเป็นการสร้างระบบเงินกู้ใหม่ โดยกำหนดเงินงวดคงที่ ใช้วิธียึดระยะเวลาเงินกู้เมื่อดอกเบี้ยขึ้นลง อย่างไรก็ดี การปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยระยะยาว มีภาระหนี้ผูกพันเป็นเวลานาน 15 - 30 ปี

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการประกันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Mortgage Default Insurance) เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน ผู้ให้กู้ และผู้รับประกัน โดยมีการแบ่งรับส่วนสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้กู้ไม่สามารถผ่อนชำระสินเชื่อได้ตามสัญญา

การประกันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย จำแนกได้ 2 กรณี<sup>21</sup> ดังนี้

<sup>21</sup> ชมพูนุท สุমনะเสถณี. / (2550). ประกันสินเชื่อบ้านลดความเสี่ยง ลูกค้า-สถาบันการเงิน "วิน-วิน" สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2554 จาก <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q3/2007june28p7.htm>

1) ประกันในส่วนที่เกินมูลค่าของเงินกู้ต่อมูลค่าหลักทรัพย์ (Loan-to-Value หรือ LTV) ที่ผู้กู้ไม่มีเงินค้ำประกัน เช่น กู้เงินซื้อบ้านราคา 3 ล้านบาท ทางสถาบันการเงินจะให้กู้ได้เป็นจำนวน 70% ของราคาประเมินของบ้าน สมมุติว่าราคาประเมิน เป็นราคาเดียวกับราคาซื้อขายบ้าน ส่วนที่เหลือคือจำนวน 90,000 บาท ผู้กู้ต้องนำเงินมาจ่ายเอง เรียกว่า "เงินค้ำประกัน"

หากผู้กู้ไม่มีเงินค้ำประกันหรือมีไม่เพียงพอ จะไม่ปล่อยสินเชื่อให้กับผู้กู้รายนี้ ทั้งสองฝ่ายย่อมเสียโอกาส ผู้กู้ไม่ได้เป็นเจ้าของบ้าน และสถาบันการเงินก็ไม่ได้ปล่อยสินเชื่อ หากสถาบันการเงินจะปล่อยสินเชื่อที่มี LTV สูงขึ้น จะมีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การประกันสินเชื่อในส่วนเกิน 90,000 บาทนี้ สถาบันการเงินจะได้รับเงินอย่างน้อยเป็นจำนวนเท่าที่เกิดความสูญเสียขึ้นคืน เท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงทางด้านเครดิต (Credit Risk หรือ Default Risk) ของสถาบันการเงิน

การประกันส่วนเกินนี้ อายุของกรมธรรม์จะลดลงเมื่อมูลค่า LTV ลดลงเหลือภายในเกณฑ์ที่สถาบันการเงินกำหนดไว้ เช่น กรณีตัวอย่างอายุของกรมธรรม์จะลดลงเมื่อ LTV ลดลงต่ำกว่า 70%

2) ประกันทั้งสินเชื่อยกเว้นส่วนที่เป็นเงินค้ำประกัน เป็นการประกันทั้งวงเงินสินเชื่อ ถ้าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ทางสถาบันการเงินต้องยึดทรัพย์และนำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ กรณีถ้ามีส่วนสูญเสียเกิดขึ้นบริษัทประกันจะเป็นผู้จ่าย ตามข้อตกลงในสัญญาบริษัทประกันกับสถาบันการเงิน เมื่อมูลค่าจากการขายทอดตลาดไม่พอกับมูลหนี้

การประกันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยนั้นจะทำให้สถาบันการเงิน ผู้ขอสินเชื่อ ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และตลาดทุน ได้รับประโยชน์ ดังนี้

1) ผู้ปล่อยสินเชื่อหรือสถาบันการเงิน จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่อ (Credit Risk หรือ Default Risk) ผู้ปล่อยสินเชื่อสามารถปล่อยสินเชื่อได้เป็นจำนวนมากขึ้นโดยไม่มีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ปล่อยสินเชื่อสามารถขยายตลาดสินเชื่อ และสามารถแข่งขันกับคู่แข่งโดยเฉพาะในตลาดที่มีความเสี่ยงสูงได้โดยไม่มีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น

2) ผู้ขอสินเชื่อ หรือผู้กู้ สามารถเข้าเป็นเจ้าของสินทรัพย์ได้เร็วขึ้น ไม่ต้องรอเก็บเงินค้ำประกัน และจากการแข่งขันในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินมากขึ้น เพราะความเสี่ยงของสถาบันการเงินลดลง ผู้ขอสินเชื่อจะมีโอกาสเลือกผลิตภัณฑ์ในการกู้ตรงกับความสามารถในการผ่อนชำระของตนเอง

3) ระบบการเงินของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้ไม่เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน กรณีบริษัทประกันได้ทำประกันต่อ (Re-Insurance) และบริษัทประกันต่อนั้นอยู่ต่างประเทศจะทำการกระจายความเสี่ยงที่อาจเกิดจาก Credit Risk หรือ Default Risk ของสถาบันการเงินมีการกระจายออกไปในต่างประเทศด้วย เป็นผลดีต่อความเสี่ยงของประเทศ

#### 4.4 การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยกับชุมชน

รัฐบาลได้สนับสนุนจัดสรรงบประมาณ ผ่าน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2546 เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนที่อยู่ในชุมชนแออัด ให้มีสภาพการอยู่อาศัยที่มั่นคง มีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีสิทธิการเช่าที่มั่นคง โดยในปี 2553 รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณพัฒนาสาธารณูปโภค รวม 680 ล้านบาท ต่อจากนั้นเครือข่ายชุมชนเมืองได้ร่วมกันเสนอเรื่องให้รัฐบาลสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากชุมชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเรื่องการสนับสนุนงบประมาณสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ในงานสมัชชาการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยชุมชนท้องถิ่น จึงอนุมัติงบประมาณสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคง จำนวน 3,000 ล้านบาท ซึ่งจัดสรรจากงบประมาณโครงการไทยเข้มแข็ง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงาน ในการบริหารจัดการโครงการและงบประมาณ การกำกับดูแล การติดตามและประเมินผล การพิจารณาอนุมัติโครงการสินเชื่อและสาธารณูปโภค รวมทั้งจัดวางระบบการป้องกันความเสี่ยงของสินเชื่อ ทั้งนี้มีผลการดำเนินงาน ในปี 2553 ดังนี้

1) มีการอนุมัติสินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย จำนวน 81 โครงการ วงเงิน 857.75 ล้านบาท สำหรับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของ 5,647 ครอบครัว

2) ในจำนวนที่ได้รับอนุมัตินั้น ส่วนใหญ่ร้อยละ 41 หรือ 27 โครงการ เป็นโครงการประเภทสร้างในที่ใหม่ รองลงมาร้อยละ 27 เป็นโครงการประเภทย้ายใกล้ที่เดิม การนำสินเชื่อไปใช้ส่วนใหญ่ร้อยละ 76.54 หรือ 62 โครงการ ใช้ในการปลูกสร้างบ้านในที่ดินราชพัสดุ ที่เช่าจากกรมธนารักษ์ รองลงมาร้อยละ 16.05 หรือ 13 โครงการ ใช้ในการซื้อที่ดินเอกชนและปลูกสร้างบ้าน ใช้ซื้อที่ดินอย่างเดียว 6 โครงการ รวมสินเชื่อสำหรับปลูกสร้างบ้าน 784 ล้านบาท ซื้อที่ดิน 73.95 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่มีรายได้ต่อครัวเรือนประมาณ 10,000 บาท/เดือน ทั้งนี้ชุมชนเดิมก่อนทำโครงการร้อยละ 54 เป็นชุมชนบุกรุกที่ดินของรัฐ ร้อยละ 40 เป็นกลุ่มอยู่บ้านเช่า และครอบครัวขยาย

อัตราการผ่อนชำระ กรณีปลูกสร้างบ้าน เดือนละ 1,000 – 1,500 บาท สำหรับกรณีซื้อที่ดินและปลูกสร้างบ้าน เดือนละ 1,510 – 1,980 บาท

การใช้บริการสินเชื่อต้องผ่านกระบวนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อให้มีระบบการออมรายเดือน รายสัปดาห์ หรือรายวัน และมีการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถานเพื่อเป็นนิติบุคคล ในการค้าประกัน จดทะเบียนจำนอง ทำสัญญาเช่า และนิติกรรมต่าง ๆ รวมทั้งมีกองทุนอื่น ๆ ของชุมชนด้วย ซึ่งการออมทางกลุ่มก่อนจะใช้สินเชื่อ นั้น รวมเงินออมเพื่อสมทบในการปลูกสร้างบ้านทั้ง 81 โครงการ เป็นเงินออมรวม 98,287,768 บาท ออมสมทบในการซื้อที่ดิน 7,394,705 บาท เงินออมทรัพย์ 23,481,939 บาท เงินกองทุนชุมชน 1,465,884 บาท

3) ชุมชนมีการออม การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม โดยมีการใช้งบประมาณสนับสนุน ซึ่งในจำนวน 81 โครงการ 8,895 ครัวเรือน นั้น พบว่าเป็นสมาชิกที่ใช้สินเชื่อ 5,664 ครัวเรือน

สรุปผลการดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยภาพรวมของโครงการบ้านมั่นคง<sup>22</sup> (ปี 2546-2552)โครงการบ้านมั่นคงเริ่มดำเนินการในปี 2546 เพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนการสำรวจ ออกแบบผังชุมชน งบประมาณการปรับปรุงสาธารณูปโภค และสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่ดินและที่อยู่อาศัย ซึ่งมีกระบวนการมุ่งเน้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดโดยการแก้ปัญหาทั้งเมือง โดยในปีงบประมาณ 2552 ได้อนุมัติโครงการเพิ่มเติมอีก 194 โครงการ 389 ชุมชน ผู้ที่ได้รับประโยชน์ 18,298 ครัวเรือน ซึ่งเมื่อนับรวมกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด 784 โครงการ 1,402 ชุมชน ผู้ได้รับการแก้ไขปัญหารวม 84,601 ครัวเรือน

<sup>22</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). ( 2553 ).รายงานประจำปี 2552 สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2554 จาก <http://www.codi.or.th/>

ตารางที่ 4.1 สรุปผลการดำเนินงานพัฒนาโครงการสำคัญ ปีงบประมาณ 2552

งานพัฒนาและโครงการ	หน่วยนับ	ผลการดำเนินงาน		
		สะสมถึงปี 2551	2552	รวม
1. การรับรองสถานภาพองค์กรชุมชน ● องค์กรที่ได้รับการรับรองสถานภาพ	องค์กร	57,137	12,534	69,671
2. กองทุนสวัสดิการชุมชน ● กองทุนที่จัดตั้งแล้ว ● จำนวนสมาชิก ● จำนวนเงินกองทุน	กองทุน คน ล้านบาท	1,600 445,263 163.18	1,317 450,334 287.69	2,917 895,597 450.87
3. แผนชุมชน ● ตำบลที่มีกระบวนการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบล ● หมู่บ้านที่จัดทำแผนชุมชน (แผนงานปี 2551-2552)	ตำบล หมู่บ้าน	1,431 700	- -	1,431 700
4. สินเชื่อเพื่อการพัฒนา ● กลุ่ม/องค์กรที่รับสินเชื่อ ● ชุมชนที่รับประโยชน์ ● คริวเรือนที่รับประโยชน์ ● จำนวนสินเชื่อที่อนุมัติ	องค์กร ชุมชน ครัวเรือน ล้านบาท	636 4,192 380,727 4,318.04	28 135 556 576.95	664 4,309 375,382 4,851.94
5. โครงการบ้านมั่นคง ● จำนวนครัวเรือนเข้าร่วมโครงการ ● จำนวนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ ● จำนวนเมืองที่ทำงาน ● จำนวนโครงการ ● งบประมาณสนับสนุนสาธารณูปโภค	ครัวเรือน ชุมชน เมือง/เขต โครงการ ล้านบาท	76,792 1,251 230 702 2,332.42	7,132 131 30 71 205.72	83,924 1,382 260 773 2,537.44
6. โครงการบ้านมั่นคงชนบท ● โครงการที่ได้รับการอนุมัติ ● ครัวเรือนที่ร่วมโครงการ	โครงการ ครัวเรือน	20 1,955	- -	20 1,955
7. การแก้ปัญหาที่ดิน ● พื้นที่ดำเนินการ ● ครัวเรือนที่ร่วมโครงการ	ตำบล ครัวเรือน	415 39,840	141 NA	556 39,840
8. สภาองค์กรชุมชน ● จำนวนสภาที่จัดแจ้ง ● จำนวนชุมชน (กลุ่ม/องค์กร) สมาชิกสภา ● จำนวนสมาชิกสภา	สภา องค์กร คน	1,075 29,585 42,748	495 10,710 15,601	1,570 40,295 58,349
9. ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	ศูนย์	533	-	533
10. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น	ศูนย์	65	51	116

หมายเหตุ ในลำดับที่ 3, 6, 9 ในปี 2552 เป็นงานทำงานเชิงคุณภาพในพื้นที่เดิม

ที่มา: <http://www.codi.or.th/>

ตารางที่ 4.2 สรุปผลการอนุมัติโครงการบ้านมั่นคงในปีงบประมาณ 2552

ภาค	จำนวนโครงการ	จำนวนชุมชน	ครัวเรือน	งบสนับสนุน สาธารณูปโภค (ล้านบาท)	บ้านกลาง, บ้านชั่วคราว, ศูนย์พัก คนไร้บ้าน (ล้านบาท)	งบสินเชื่อ (ล้านบาท)	งบบริหารจัดการ (ล้านบาท)	งบพัฒนา กระบวน เมือง (ล้านบาท)
กรุงเทพและ ปริมณฑล	44	83	4,996	148.97	9.03	444.05	5.38	0.80
ภาคกลางบน	31	34	3,966	115.73	0.80	115.03	3.52	
ภาคตะวันตก	13	18	1,027	31.41	1.48	38.00	1.34	1.10
ภาคตะวันออก	24	35	1,548	46.04	2.07	20.86	1.90	0.50
ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	38	71	3,111	95.00	1.03	27.35	3.86	0.40
ภาคใต้	30	93	2,420	65.35	1.11	71.72	2.58	0.07
ภาคเหนือ	14	55	1,230	42.44	0.44	4.19	1.20	0.08
ส่วนกลาง								28.99
รวม	194	389	18,298	544.95	15.95	721.20	19.78	31.94

ตารางที่ 4.3 ผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงระหว่างปี 2546-2552 (กันยายน 2552)

ภาค	จำนวนโครงการ	จำนวนชุมชน	ครัวเรือน	งบสนับสนุน สาธารณูปโภค (ล้านบาท)	บ้านกลาง, บ้านชั่วคราว, ศูนย์พัก คนไร้บ้าน (ล้านบาท)	งบสินเชื่อ (ล้านบาท)	งบบริหารจัดการ (ล้านบาท)	งบพัฒนา กระบวน เมือง (ล้านบาท)
กรุงเทพและ ปริมณฑล	267	386	33,892	1,084.99	53.11	1,552.22	43.28	9.21
ภาคกลางบน	38	49	2,830	91.04	2.64	150.34	3.76	2.71
ภาคตะวันตก	42	63	4,510	137.13	2.07	65.43	5.34	0.77
ภาคตะวันออก	63	75	6,942	229.87	3.93	306.26	8.28	2.78
ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	182	309	15,146	474.90	8.91	404.62	20.19	11.61
ภาคใต้	106	248	11,465	313.55	20.83	280.34	12.40	25.29
ภาคเหนือ	86	272	9,816	241.06	44.84	133.95	9.42	5.84
ส่วนกลาง								74.31
รวม	784	1,402	86,593	2,572.53	136.33	2,893.16	102.67	132.52

ที่มา: <http://www.codi.or.th/>

การดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2546 ถึงปี 2552 นั้น ตามสรุปผลการดำเนินการในตารางที่ 1 (ลำดับที่ 5, 6) มีครัวเรือนและชุมชนที่ร่วมโครงการ จำนวนรวม 85,879 ครัวเรือน 1,382 ชุมชน ตามลำดับ และถึงปี 2553 มีครัวเรือนและชุมชนที่ร่วมโครงการจำนวนรวม 91,367 ครัวเรือน 1,546 ชุมชน มีจำนวนเงินสินเชื่อที่อนุมัติ 3,788.75 ล้านบาท

ตารางที่ 4.4 จำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติ ปี 2553

จำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติ	885 โครงการ
จำนวนเมืองที่ทำงาน	269 เมือง
จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ	91,367 ครัวเรือน
จำนวนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ	1,564 ชุมชน
จำนวนงบประมาณสาธารณูปโภคที่อนุมัติ	2,884.33 ล้านบาท
จำนวนเงินสินเชื่อที่อนุมัติ	3,788.75 ล้านบาท
จำนวนครัวเรือนเฉลี่ย/1 โครงการ	106.86 ครัวเรือน/1 โครงการ

ที่มา: <http://www.codi.or.th/>

ตารางที่ 4.5 สินเชื่อโครงการบ้านมั่นคง 2546-2553

จำนวนเงินสินเชื่อที่อนุมัติ	3,788,754,306.55 บาท
จำนวนองค์กรที่รับสินเชื่อ	259 โครงการ
จำนวนครัวเรือนที่รับประโยชน์	22,855 ครัวเรือน
จำนวนเงินสินเชื่อเฉลี่ย/1 องค์กร	14,628,392 บาท
จำนวนเงินสินเชื่อเฉลี่ย/1 ครัวเรือนที่รับประโยชน์	165,774 บาท
อัตราการผ่อนส่ง/เดือน	500-2,500 บาท

ที่มา: <http://www.codi.or.th/>

## บทสรุป ข้อเสนอแนะ

### 1. สรุปผลการศึกษา

การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยทำให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นน่าอยู่ ประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่มีความแออัด ผิดสุขลักษณะ การดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของคนอยู่ในระดับมาตรฐาน มีสุขอนามัยที่ดี ปัญหาอาชญากรรมและ ยาเสพติดลดลง ซึ่งส่งผลให้ประชากรหรือคนในชุมชนมีคุณภาพ มีความพร้อมในการพัฒนา สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ดังนั้น พื้นฐานความเป็นอยู่ที่มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ ที่อยู่อาศัย นอกเหนือจากคนในครอบครัวแล้ว จึงเป็นปัจจัยสำคัญ หรือกลไกหนึ่งของการวางรากฐาน ในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนี้ การทำโครงการที่อยู่อาศัยได้ทำให้ที่ดินเปล่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่ชุมชนบุกรุก อยู่อาศัย สภาพแออัดทรุดโทรม ที่ดินตาบอด ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังไม่มีการพัฒนา เมื่อมีการก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยใหม่ทำให้เกิดการพัฒนา มีสภาพที่ดีขึ้นส่งผลให้ราคาที่ดินบริเวณนั้น หรือที่ดินข้างเคียงมี ราคาเพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัว หรือในส่วนของที่ดินรัฐที่ชุมชนอยู่อาศัยโดยไม่ได้จ่ายค่าเช่ามาก่อน ได้มี สัญญาเช่าที่ถูกต้อง ซึ่งทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้จากค่าเช่าได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ช่างชุมชนในการดำเนินการ ทำให้เกิดการจ้างงาน โดยใช้แรงงานภายในชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีรายได้เพิ่ม นอกจากนี้ ในบางพื้นที่คนในชุมชนที่มีความรู้ความสามารถ และฝีมืองาน อาจดำเนินการผลิตวัสดุก่อสร้าง เช่น อิฐบล็อด ท่อระบายน้ำ เสาคอนกรีต ฯลฯ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการผลิตและการจ้างงาน โครงการที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้ทำให้เกิด การซื้อขายวัสดุการก่อสร้าง และทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้อีกด้วย

การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลสนับสนุน งบประมาณ ทำให้คนในชุมชนมีส่วนร่วม สร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดินและความเข้มแข็ง ให้กับชุมชน เป็นการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยควบคู่กับการสร้างชุมชนใหม่ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกด้าน รวมทั้งเกิดกลไกการพัฒนาเมืองร่วม ที่มีองค์ประกอบของชุมชนและ หน่วยงานท้องถิ่น เช่น เทศบาล สถาบันการศึกษา ผังเมือง นักพัฒนาเอกชน เป็นต้น เพื่อร่วมกัน วางแผน และแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับเมือง

โดยสรุปผลการศึกษา มีดังนี้

1. มีการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และพัฒนาระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี
2. เกิดการพัฒนาปรับปรุง จัดวางระบบการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มีรูปแบบสอดคล้องวิถีชีวิต และความสามารถในการจ่ายของชุมชน

3. สร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึง สนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนใช้ชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง จัดวางระบบการออมและระเบียบวินัยการใช้เงิน เพื่อวางรากฐานที่ดีให้กับสถาบันครอบครัว

4. แก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด
  5. สร้างความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย
  6. ชุมชนมีสถานภาพได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน สังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง
  7. สร้างเสริมรายได้ให้กับชุมชน เนื่องจากการก่อสร้างที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ ใช้ช่างชุมชน
- ดำเนินการ ทำให้เกิดการจ้างงาน บางพื้นที่มีการสร้างอาชีพงานเพิ่มขึ้น และรัฐสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มได้อีกด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะ

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของคนจน ยกกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทำให้สามารถมีบ้านที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มาจากปัจจัยสำคัญ ดังนี้

### 2.1 คน

(ก) คนในชุมชน สังคมไทยอยู่ในระบบทุนนิยม ต้องสร้างและพัฒนาให้เป็นระบบบุญนิยม โดยเน้นการประพฤติปฏิบัติตามแบบศาสนาพุทธ ประพฤติตนในศีลธรรม เน้นการกินน้อยใช้จ่ายน้อย สมถะ รู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ปรับแนวความคิดมาดำรงชีวิต ตามแนวปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตัวเอง ให้เกิดการพึ่งพาตนเอง การรู้จักความพอประมาณ

(ข) ผู้นำชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ควรกำหนดภาพลักษณ์ของผู้นำชุมชน/แกนนำชุมชน/คณะกรรมการชุมชน ที่พึงปรารถนา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาคนและผู้นำชุมชน เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ มีจิตสำนึกสาธารณะ มีความรู้ความสามารถ รอบรู้ ซื่อสัตย์ จริงใจในการทำงานเพื่อชุมชน มีมนุษยสัมพันธ์ดี มีวิสัยทัศน์ และเรียนรู้ในการบริหารวิสัยทัศน์ เพื่อจูงใจให้ชาวชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมหรือบริการต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชุมชน ผู้นำชุมชนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดในการชักจูงและนำพาชาวชุมชนไปสู่การจัดการกับปัญหาชุมชนได้สำเร็จตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ร่วมกัน ซึ่งต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และความเป็นประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบร่วมด้วย

ทั้งนี้ ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาชุมชนขึ้นอยู่กับ "จิตสำนึกสาธารณะของชาวชุมชน" (Community Conciousness) ที่ควรได้รับการส่งเสริมให้มากขึ้น ด้วยการเพิ่มพลังของการรู้จักสามัคคี ซึ่งจะพัฒนาเป็นพลังร่วมของชาวชุมชน

## 2.2 รัฐ

รัฐบาลมีพันธกิจในการดูแลประชาชนให้อยู่ดีมีสุขการพัฒนาที่อยู่อาศัยเกี่ยวข้องกับและกระทบกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคม รัฐสวัสดิการเน้นการให้ตามสิทธิของประชาชน นอกจากการจัดระบบที่อยู่อาศัย ด้วยการสร้างที่อยู่อาศัยดอกเบี้ยต่ำให้กับคนจน เพื่อการยกระดับฐานะของคนในชุมชน อันนำไปสู่ความอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว การแก้ไขความจนมีวิธีการ ดังนี้

(ก) ควรใช้มาตรการภาษีมาสนับสนุนในด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย และส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองแบบระยะยาวได้ เช่น

- การจูงใจผู้ประกอบการด้วยการให้ส่วนลดด้านภาษี หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ ทำให้ผู้ประกอบการยังพอมีกำไรในการดำเนินงานบ้าง เช่น สหรัฐอเมริกาจะกำหนดให้ผู้ประกอบการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นสัดส่วน 10-20% ของโครงการที่เปิดขาย เป็นต้น
- ปัจจุบัน ผู้เช่าซื้อสามารถนำเงินต้นหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 3 แสนบาท และนำดอกเบี้ยจ่ายสินเชื่อบ้าน หักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 1 แสนบาท
- การปฏิรูประบบภาษี เช่น การลดภาษีสำหรับกิจการขนาดเล็ก การจัดเก็บภาษีที่ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนยากจน

(ข) ควรมีเป้าหมายในการเพิ่มการมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของประชาชนให้มากขึ้น มีมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ ยกระดับหรือเลื่อนชั้นการมีที่อยู่อาศัยให้มีคุณภาพดีขึ้น จากไม่มีบ้านเป็นของตัวเองเป็นของตัวเอง เช่น จากการอยู่ในบ้านเช่าเลื่อนมาอยู่ในห้องชุดราคาถูก จากห้องชุดราคาถูกเลื่อนมาเป็นทาวน์เฮาส์หรือบ้านเดี่ยวราคาถูก จากบ้านเดี่ยวขนาดเล็กมาเป็นบ้านขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น

(ค) ควรสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อผู้มีรายได้น้อยกลุ่มต่าง ๆ ตามฐานะกำลังซื้อของประชาชนและตามกลไกของตลาด การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมการโอนและการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ การคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อช่วยส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ดี มีต้นทุนต่ำ โดยส่งเสริมการจัดหาที่ดินราคาถูก และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

(ง) จัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับความยากจนโดยตรง

- ปลุกฝังจิตสำนึกและค่านิยมทางวัฒนธรรมที่ช่วยให้คนยากจนหลุดพ้นความยากจน เช่น ประหยัด อดทน พึ่งตนเอง ผ่านระบบการศึกษา การเลี้ยงดู และสื่อต่าง ๆ
- สนับสนุนความสัมพันธไมตรีในครอบครัวและคุณค่าที่ดีของวัฒนธรรมไทย เช่น ความเอื้ออาทร ความกตัญญู ความสามัคคี ความเข้มแข็งของชุมชน
- สนับสนุนความสัมพันธไมตรีในครอบครัวและคุณค่าที่ดีของวัฒนธรรมไทย เช่น ความเอื้ออาทร ความกตัญญู ความสามัคคี ความเข้มแข็งของชุมชน

- สนับสนุนวิถีทางประชาธิปไตย โดยให้คนยากจนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและของรัฐในทุกรูปแบบ ในการเลือกผู้นำ ผู้แทนทางการเมือง และการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสั่งสมกันมาเป็นเวลายาวนาน ย่อมไม่อาจแก้ไขได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทำอย่างไรจะทำให้สถาบันการเงินของไทย มีแหล่งเงินทุนและสภาพคล่องทางการเงินที่เหมาะสม สามารถปล่อยสินเชื่อระยะยาวแก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ตามกำลังซื้อและความสามารถที่แท้จริง ของประชาชน โดยไม่มีปัญหาเรื่องหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ตามมาในภายหลัง นับว่าเป็นประเด็นท้าทายที่รัฐบาลควรพิจารณาค้นหาคำตอบ เพื่อกำหนดเป็นกรอบนโยบายหรือยุทธศาสตร์ระยะยาวต่อไป อย่างไรก็ตาม ความพยายามของคนหรือกลุ่มคนหนึ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยลำพังไม่ได้ แต่เมื่อชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐบาลมีแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละชุมชน โดยการประสานงานร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจัง จริงจังและต่อเนื่องของระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนแล้ว ความเป็นอยู่ของชาวชุมชนและคนจนย่อมมีสภาพดีขึ้นอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ดี เพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และคนยากจนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอย่างทั่วถึง บรรลุตามเป้าหมายที่ภาครัฐกำหนดไว้ แม้ภาครัฐจะสนับสนุนงบประมาณโดยผ่านกระบวนการให้สินเชื่อแล้ว ยังพบว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องให้ความร่วมมือในการประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในวินัย มีจิตสำนึก มุ่งเป็นชุมชนที่ดี และปรับหลักการดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รู้จักออมมากขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มสหกรณ์ของชุมชน เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการด้านการเงินของครัวเรือนแทนคนในชุมชน เนื่องจากการบริหารในรูปแบบของกลุ่มสหกรณ์เป็นการดำเนินงานโดยกลุ่มคนในชุมชนที่มีรูปแบบโครงสร้าง หลักเกณฑ์ และแนวทางที่ชัดเจนตามกรอบกระบวนการกำกับดูแลของภาครัฐ นอกจากนี้ การบริหารของกลุ่มสหกรณ์จะช่วยเหลือภาครัฐในทางอ้อมและช่วยแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยตรง เพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหา รู้ความต้องการของชุมชน มีความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานของชุมชนให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของชุมชน ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังช่วยแก้ปัญหาหนี้สิน หนี้สูญของคนในชุมชนได้อีกทางหนึ่ง มีการส่งเสริมรายได้ การสร้างอาชีพในชุมชน อนึ่งภาครัฐมีแนวทางในการกำกับช่วยแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านองค์กรของรัฐ 3 หน่วยงาน ดังนี้

1. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เข้าไปช่วยบริหารจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย และจัดการให้ชุมชนจัดตั้งสหกรณ์เพื่อบริหารการรับ - จ่ายของสมาชิก สร้างเสริมวินัยการออม และวินัยการผ่อนชำระค่างวดอันเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
2. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชน จัดให้มีวิทยากรเข้าไปแนะนำการจัดทำบัญชีครัวเรือน การจัดตั้งกลุ่มตั้งจะให้กับลูกค้าของธนาคาร
3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เตรียมจัดทำแผนปี 2555 โดยเข้าไปดำเนินการคล้ายกับ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ส่งเสริมชุมชน ท้องถิ่นให้มีที่อยู่อาศัยของตนเอง ผ่านสหกรณ์ชุมชน ซึ่งธนาคารเล็งเห็นว่าการสร้างวินัยทางการเงิน จะช่วยลดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และหนี้สูญได้

โดยสรุปการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน ซึ่งมีการจัดระบบการจัดที่อยู่อาศัยโดยการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของภาครัฐนั้น จะสัมฤทธิ์ผลด้วยดีหากคนในชุมชนให้ความร่วมมือ มีวินัยการออม ทั้งนี้การบริหารจัดการแบบสหกรณ์เป็นการสร้างการมีส่วนร่วม ความเป็นเจ้าของทำให้ชุมชนเข้มแข็ง และวางรากฐานก41-43

ารพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนต่อไป.

---

## บรรณานุกรม

ชมพูนุท สุมนะเสรณี. ประกันสินเชื่อบ้านลดความเสี่ยง ลูกค้า-สถาบันการเงิน "วิน-วิน". [Online].

Available. URL.<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q3/2007june28p7.htm>

เดชา กิตติวิธานันท์. “นโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ” ยกระดับอสังหาฯ-เกราะป้องกันวิกฤต ศก.

[Online]. Available. URL.<http://www.decha.com/main/showTopic.php?id=3995>

ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2546). หนังสืออนุสรณ์ 50 ปี “บ้านของเรา ธนาคารของเรา”.

กรุงเทพมหานคร: ฐานการพิมพ์

พิชิต ธานี. (ม.ป.ป.). การคลังเกษตรหรือธนกิจเกษตร (Agricultural Finance) เชียงใหม่ : คณะ

เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, [Online]. Available. จาก . <http://www.agri.cmu.ac.th>  
e-service.agri.cmu.ac.th/.../course\_lecture\_ [ 11 มกราคม 2554]

มูลนิธิพัฒนาไท.การสัมมนาเวทีระดมความเห็นเพื่อร่วมสร้างประเทศไทยน่าอยู่. โครงการหนึ่งจังหวัด

หนึ่งมหาวิทยาลัย. [Online]. Available. [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1280757171&grpId&catid=01](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1280757171&grpId&catid=01)[2 สิงหาคม 2553]

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). บทบาทมหาวิทยาลัยต่อการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

[Online].ประเทศไทย, แหล่งที่มา: <http://www.codi.or.th> [19 กุมภาพันธ์ 2548]

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานการศึกษากฎหมายที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้อง

กับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นกลุ่มคนชายขอบ : ศึกษากรณีชุมชน  
คนจนในเมือง (ชุมชนแออัด) [Online]. Available. [http://www.nhrc.or.th/kcontent.php?](http://www.nhrc.or.th/kcontent.php?doc_id=Research...)  
doc\_id=Research...-[22 เมษายน 2554 ]

สังคม สัจจร. การบ้านการเมือง. [Online]. Available. URL.<http://www.thaitopic.com/swebboard/>

00004.html

<http://www.codi.or.th/>

<http://www.ghb.co.th>

<http://www.housing@codi.or.th>

<http://www.tkk2555.com/>

## ประวัติผู้ศึกษา



ชื่อ-นามสกุล นางนวลลออ วัจนะพุกกะ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกิจการนโยบายภาครัฐและสังคม

ชื่อหน่วยงาน ธนาคารอาคารสงเคราะห์

สถานที่ทำงาน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานใหญ่  
63 ถนนพระรามที่ 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10320

โทรศัพท์ 0-2202-1852 โทรสาร 0-2643-1296

ที่อยู่ปัจจุบัน 259/238 ถนนสุขุมวิท 71 แขวงพระโขนงเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร

โทรศัพท์ - โทรสาร

วุฒิการศึกษา (สถานที่ศึกษา)

- ปริญญาตรี (การบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- Executive Education, Pacific Rim Bankers Program, University of Washington, Seattle U.S.A.

ประสบการณ์และผลงาน

- ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายกิจการ สาขากรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ  
รักษาการผู้จัดการสาขาราชดำเนิน

อื่นๆ ( เช่น เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น )

พ.ศ.2550 จัตุรตถาภรณ์มงกุฎไทย