

บทที่ ๑.

## บทนำ

### ความเป็นมาของการวิจัย

ความต้องการในที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร ระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนพลเมืองทั้งโดยการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติและ การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง นอกจากนี้ความต้องการในที่อยู่อาศัยที่เพิ่มมากขึ้นยังเนื่องมาจาก การเปลี่ยนทัศนคติในคามที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะในผู้ที่ได้รับการศึกษาได้เปลี่ยนค่านิยมจากการเป็นครอบครัวใหญ่กลายเป็นครอบครัวเล็ก ทำให้ความต้องการในที่อยู่อาศัยมีเพิ่มมากขึ้น และเมื่อจำนวนที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นไม่เพียงพอกับจำนวนที่อยู่อาศัยที่ต้องการ บั้เกิดความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยจึงเกิดขึ้น<sup>(๑)</sup>

สาเหตุที่ทำให้การจ้ดสร้างที่อยู่อาศัยไม่พอเพียง ประการสำคัญคือ ขาดแคลนเงินลงทุน เพราะการลงทุนในที่อยู่อาศัยต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นผู้ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จะต้องมีเงินจำนวนมากพอที่จะลงทุนเองได้ หรือมิฉะนั้นต้อง เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและความสามารถเพียงพอที่จะใช้บริการในการช่วยเหลือทางการเงินหรือบริการทางด้านที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยในขณะนี้ได้

หน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑. หน่วยงานของรัฐบาล การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและถูกสั้ดลักษณะให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพราะความสามารถของผู้มีรายได้น้อยในการจ่ายค่าเช่าซื้อหรือค่าเช่าไม่เพียงพอที่จะให้การลงทุนของเอกชนในเรื่องนี้ให้ผลตอบแทนที่คุ้มหรือมากกว่าการลงทุนในเรื่องอื่น ๆ ได้<sup>(๒)</sup>

(๑) ตารางสถิติ จำนวนประชากรและจำนวนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๑๖

(๒) การเคหะแห่งชาติ, กระทรวงมหาดไทย, รายงานแผนหลัก พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕

สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น มีหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือให้นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดินโดยการไถ่กู้ยืมเงินโดยการจำนอง (๓) แต่ค่าธรรมเนียมของธนาคารอาคารสงเคราะห์สูง เท่ากับของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปและระยะเวลาในการกู้ยืมสั้น จึงเท่ากับว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์ไม่ได้ส่งเสริมและช่วยเหลือในการไถ่กู้ยืมเงินโดยการจำนองเพื่อที่อยู่อาศัยเลย นอกจากนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ยังไม่ได้สนับสนุนและทำการระดมเงินออมอย่างเต็มที่ จึงทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนเงินทุนและเงินทุนหมุนเวียน และการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือให้นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัยโดยการไถ่กู้ยืมเงินโดยการจำนองนั้นไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ธนาคารออมสินซึ่งเป็นสถาบันออมทรัพย์ที่เก่าแก่และเป็นปึกแผ่นของรัฐบาลก็ได้เปิดบริการทางด้านที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไปขึ้น โดยการรับฝากเงินออมสินประเภทเคหสงเคราะห์ และได้กำหนดเงื่อนไขในการฝากเงินและสิทธิของผู้ฝากเงินออมสินประเภทนี้ว่า เมื่อฝากเงินครบกำหนดแล้วจะมีสิทธิเงินเพื่อนำไปใช้ในการจัดหาที่อยู่อาศัยได้ (๔) แต่เนื่องจากธนาคารออมสินกำหนดวงเงินในหักค่าและระยะเวลาฝากนานเกินไป จำนวนเงินที่ได้รับจากการให้บริการนี้จึงไม่เพียงพอที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยได้ ผู้ที่ให้บริการของธนาคารออมสินประเภทนี้จึงมีจำนวนน้อย

๒. หน่วยงานของเอกชน ปัจจุบันหน่วยงานของเอกชนที่ดำเนินงานในการให้บริการด้านที่อยู่อาศัยก็ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจจัดสรรที่ดินและอาคาร และกิจการประเภทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งหน่วยงานของเอกชนนั้นดำเนินการเพื่อหวังผลกำไร ฉะนั้นค่าธรรมเนียมกู้ยืมจึงสูงและระยะเวลาผ่อนชำระสั้น ผู้ที่ให้บริการของหน่วยงานเอกชนได้นั้นจึงมีจำนวนน้อยและต้องเป็นผู้มีรายได้อ่อนจึงจะสามารถรับภาระดอกเบี้ยสูงและระยะเวลาการผ่อนชำระสั้นได้

๓. สหกรณ์ สหกรณ์ที่ให้บริการทางด้านที่อยู่อาศัยปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ แห่งคือ สหกรณ์บางกะปิ สหกรณ์เคหสถาน และสหกรณ์เคหะพัฒนา สหกรณ์บางกะปิและสหกรณ์เคหะพัฒนาได้ให้บริการเฉพาะทางด้านที่ดินอย่างเดียว โดยการให้เช่าซื้อที่ดิน ส่วนสหกรณ์เคหสถานได้มีบริการโดยการปลูกสร้างอาคารให้ด้วย แต่เนื่องจากกิจการของสหกรณ์ในประเทศไทยยังไม่แพร่หลายและนิยมกัน การดำเนินงานจึงทำกันเฉพาะในกลุ่มเล็ก ๆ ที่สมาชิกรู้จักกันดีเท่านั้น

(๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ครอบรอบ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๒๔

(๔) ธนาคารออมสิน, กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๓ พ.ศ. ๒๕๑๒

จากการพิจารณาถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันแล้วจะเห็นว่า ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับผู้ที่มีความต้องการที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาการกู้ยืมยาวเลย ฉะนั้นปัญหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยจึงไม่ลดลง มีแต่จะเพิ่มขึ้นเนื่องจากขาดแคลนเงินลงทุนในทางด้านที่อยู่อาศัย

วิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยให้ลดลงได้วิธีหนึ่ง คือ การจัดตั้งสถาบันการเงินที่ให้กู้ยืมเงินเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาการกู้ยืมยาว ซึ่งในต่างประเทศสถาบันการเงินที่ช่วยแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยจะมีลักษณะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะอย่าง (specialized financial institution) ที่ทำการระดมเงินออมจากประชาชนทั่วไปและลงทุนอื่น ๆ แล้วลงทุนไปในการให้กู้ยืมเงินเพื่อที่อยู่อาศัยโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาการกู้ยืมยาว สถาบันการเงินประเภทนี้รู้จักกันในชื่อ "Savings and Loan Association" ในสหรัฐอเมริกา หรือ Building Society " ในอังกฤษ ดังนั้นผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอโครงการสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเคหะสงเคราะห์ในประเทศไทย (Savings and Loan Association for Home Financing in Thailand) ขึ้นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อเสนอเป็นวิทยานิพนธ์ต่อคณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาตรีชั้นมหาบัณฑิต แผนกวิชาการเงินและการธนาคารบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. เพื่อศึกษาดังสภาพความต้องการที่อยู่อาศัยในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต และบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในอดีตที่ผ่านมา
๓. เพื่อศึกษาดังการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าใดดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยหรือไม่
๔. เพื่อศึกษาดังการแก้ไขปัญหาคือหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของผู้มีระดับรายได้ปานกลางขึ้นไป (รายได้ต่อครอบครัวต่อเดือนมากกว่า ๒,๐๐๐ บาท ขึ้นไป) เนื่องจากผู้มีระดับรายได้ปานกลางนั้น การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทำหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่สมควรแก่ศักยภาพให้แล้ว ส่วนผู้มีระดับรายได้ปานกลางและรายได้สูงที่ไม่มีเงินลงทุนในการจัดหาที่อยู่อาศัยและไม่สามารถรับบริการช่วยเหลือทางการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงและระยะเวลาการกู้ยืมสั้นได้นั้นยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย จึงควรจะได้มีการช่วยเหลือทางการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาการกู้ยืมยาวในรูปแบบของ

สถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรหรือไม

๕. เพื่อศึกษาถึงแหล่งที่มาของ เงินทุนของสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตร ในอันที่จะทำให้สถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการเป็นสถาบัน การเงินที่ระดมเงินออมและให้กู้ยืมเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลากู้ยืมยาวได้ ขอบเขตของการวิจัย

ในการค้นคว้าวิจัยเรื่องสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรในประเทศไทย นี้ ผู้เขียนได้จำกัดการวิจัยเพียงแคการแก้ปัญหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของผู้มีระดับรายไดปานกลางขึ้นไป ในการที่จะจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะอย่างที่ทำหน้าที่ในการระดมเงินออมและลงทุนไปในการให้ กู้ยืมเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลากู้ยืมยาวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเสนอโครงการ สถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรในประเทศไทยขึ้น เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความขาดแคลน ในที่อยู่อาศัยในเขตกรุง เทพมหานครก่อนแล้วจึงค่อยขยาย ไปสู่จังหวัดอื่นที่ประสบกับปัญหา เช่นเดียวกันนี้ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยนี้

เป็นการ เสนอโครงการสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรในประเทศไทยขึ้น เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของผู้มีระดับรายไดปานกลางขึ้นไปที่ไม่สามารถในบริการ ของหน่วยงานทางคานที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ได้ และเป็นการเสนอแหล่งเงินทุนที่ยังไม่ได้นำมาใช้ให้เกิด ประ โยชน์ได้ถูกนำมาใช้เพื่อการแก้ปัญหาความขาดแคลนในที่อยู่อาศัยของประชาชน วิธีดำเนินการวิจัย

๑. การศึกษาถึงความต้องการที่อยู่อาศัยและการดำเนินงานทางคานเคหสถานที่มี อยู่ใน ปัจจุบันนั้น ทำโดยการศึกษาจากรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ และ ศึกษาจากระเบียบวิธีการปฏิบัติและกฎข้อบังคับต่าง ๆ

๒. การศึกษาเกี่ยวกับสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรนั้น ทำโดยการค้นคว้าจากหนังสือ และรายงานการคานสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตรของคุณ ปรีดี บุรณศิริ ฝ่ายการวิจัยและวางแผน การเกษตรแห่งชาติ

๓. การศึกษาถึงแหล่งที่มาของเงินลงทุนของสถาบันเงินออมและเงินกู้เพื่อการเกษตร นั้น ทำโดยการศึกษาจากหนังสือและเอกสารต่าง ๆ