



ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

นักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาถึงปัญหาในเรื่องของที่อยู่อาศัย ตลอดจนเขียนตำราเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของประชาชน ดังนี้

Park, Bergess และ MC Kenzie เป็นนักวิชาการที่ให้ความสนใจในเรื่อง การเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยภายในเมือง โดยเฉพาะผลการศึกษารายการนี้ ได้พบความสัมพันธ์ของระดับรายได้กับการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย กล่าวคือ "ผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้กับใจกลางเมือง" ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงจะอาศัยอยู่ในบริเวณชานเมืองห่างไกลออกไป เนื่องจากผู้มีรายได้สูงต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นบ้านใหม่ และประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับราคาที่ดิน ซึ่งในบริเวณชานเมืองเป็นที่ซึ่งจะสนองความต้องการในเรื่องดังกล่าวให้กับผู้มีรายได้น้อย¹

J.E. Kain เป็นผู้ที่ศึกษาปัจจัยทางด้านระยะทางในการเดินทาง ไปยังแหล่งงานที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่า มีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ได้อย่างไร กล่าวคือ ระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้ที่มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมือง มีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ไกลกว่าและจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และอยู่อาศัยในบริเวณแหล่งงาน โดยไม่คำนึงว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด²

¹ Warner Z. Hirsch, Urban Economics Analysis (New York : Mc Graw hill, 1975), pp. 53-54

² Harold Carter, The Study of Urban Geography, 2d ed. (London : Edward Arnold, 1975), pp.260

Brain J.L. Berry และ Frank E. Horton ความคิดเห็นของบุคคลทั้งสองได้
เสนอว่า ปัจจัยพื้นฐานในการเลือกที่อยู่อาศัยคือ ราคาหรือค่าเช่าของที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย
และที่ตั้งของที่พักอาศัย ซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนและที่ตั้งของแหล่งงานด้วย³

แนวความคิดนี้ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่พักอาศัย
ของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่บุคคลพอใจจะจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งขึ้นอยู่กับระดับรายได้
ที่พักอาศัยที่ต้องการขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรส และขนาดของครอบครัว หรือวิถีทางในการดำเนิน
ชีวิตซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องการจะอยู่ และสถานที่ทำงานรวมถึงระยะทางในการเดินทาง
จากบ้านไปยังสถานที่ทำงานอีกด้วย

จากแนวความคิดของนักวิชาการทั้ง 2 ท่านดังกล่าว จะเห็นว่ามีความคิดเห็นที่
เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระดับรายได้กับการเลือก
ทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัย นอกจากนี้สถานภาพสมรส และขนาดของครอบครัว ตลอดจนวิถีทางในการ
ดำเนินชีวิตยังมีอิทธิพลต่อการเลือกที่พักอาศัยด้วย สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะเลือกพักอาศัยใน
บริเวณที่ใกล้กับแหล่งงาน

ในการศึกษาเรื่องระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในปัจจุบัน จะเห็นว่าลักษณะ
ของที่อยู่อาศัยเหล่านี้ยังปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปหลายแห่ง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
ปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่างๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย ปัญหาเรื่องระบบสาธารณูปโภค
และสภาพแวดล้อมในบริเวณของที่พักอาศัย ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยดังกล่าว
นอกจากนี้ ความเคยชินกับสภาพของที่อยู่อาศัยดั้งเดิมของคนกลุ่มนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนกลุ่มนี้
ไม่อยากจะย้ายไปพักอาศัยอยู่ที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยในที่บุงกูบนที่ดินของผู้อื่น เป็นต้น

³ Murphy, The American City: An Urban Geography, 2d ed. pp. 436

แนวความคิดและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในประเทศ

ความเป็นมาและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศนั้น รัฐบาลได้มีแนวความคิดในการช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ โดยมีการดำเนินงานที่ผ่านมามีดังนี้

1) การก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์

แนวคิดในการก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ตราพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2485 และได้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก และถูกสุขลักษณะขึ้นในย่านเชิงสะพานเหวราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินในการซื้อบ้านและที่ดินสำหรับประชาชนโดยทั่วไป

2) แนวคิดในการรื้อล้าง (Clearance)

รัฐบาลเริ่มก่อตั้งสำนักงานแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในปี พ.ศ. 2503 โดยให้อยู่ในความดูแลของสำนักงานเทศบาลกรุงเทพ ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดในการแก้ไขมีทั้งการป้องกันรักษาและการบูรณะฟื้นฟู แต่ส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้าง (Slum Clearance) เช่น การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่ากรมทางหลวงแผ่นดิน (ปี พ.ศ. 2503) บริเวณท่าวาสุกรี (ปี พ.ศ. 2504) และชุมชนคลองเตย ซึ่งถูกการทำเรือแห่งประเทศไทยขับไล่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ดำเนินไปที่ละจุดตลอดจนไล่ที่บริเวณโรงฆ่าสัตว์ประมาณ 1,000 ครอบครัวยุ (ปี พ.ศ. 2507) และอีก 800 ครอบครัวยุ บริเวณปากคลองพระโขนง (ปี พ.ศ. 2508) การรื้อล้างดังกล่าว มีจุดประสงค์เพียงเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป โดยมีได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ที่ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด

3) การรื้อล้างสร้างแฟลต

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จากวิธีรื้อล้างมาเป็นวิธีการสร้างแฟลต (ในปี พ.ศ. 2508) ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาแพง การขยายตัวของที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยาก จึงได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยในแนวตั้ง อาคารแฟลตหลังแรกที่สร้างขึ้นตามแนวคิดนี้เป็นอาคารเรือนไม้ตั้งอยู่ที่ดินแดงและห้วยขวาง โดยก่อสร้างครั้งแรกในปี พ.ศ. 2508

ต่อมาในปี 2515 รัฐบาลได้รวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเข้าด้วยกันเรียกว่า "การเคหะแห่งชาติ" และในระยะแรกของการดำเนินงานคือในปี พ.ศ. 2517 การเคหะแห่งชาติก็ยังคงดำเนินการปรับปรุงชุมชนในรูปแบบเดิมคือการรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต โดยเริ่มที่ชุมชนดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่ และคลองเตย เป็นแห่งแรก

4) การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading)

เนื่องจากนโยบายการ "รื้อล้าง" และ "การรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต" นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้ อีกทั้งยังเป็นแรงผลักดันให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้อพยพย้ายไปสร้างชุมชนแออัดใหม่ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนชุมชนแออัดที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาการเคหะแห่งชาติ จึงได้ตั้งหน่วยงานชื่อ "สำนักปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น" เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2520 เพื่อทำการสำรวจรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการออกแบบด้านกายภาพ ประมาณราคาควบคุมการก่อสร้าง สำรวจสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมในชุมชนแออัด เพื่อจัดระบบชุมชนใหม่ รวมถึงการครอบครองที่ดินตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทั้งหมดนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิด "ในการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย" โดยเริ่มจัดทำแผนปรับปรุงชุมชนแออัดฉบับปี 2520-2524 ซึ่งซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

ก. การปรับปรุงแบบมีเงื่อนไข

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขกับเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความมั่นใจในการอยู่อาศัยต่อไป เช่น เจ้าของที่ดินจะต้องไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเป็นอย่างอื่นเป็นเวลา 10 ปี และจะต้องไม่ขึ้นค่าเช่าอย่างน้อย 5 ปี ชุมชนที่ได้ดำเนินการไปได้แก่ ชุมชนสวัสดิรักษา ชุมชนตรอกอโนมะม่วง ชุมชนเขรธาเล็ม ชุมชนวัดพระยาไกร และชุมชนคลองตัน แต่ปรากฏว่าเงื่อนไขที่การเคหะแห่งชาติกำหนดนั้น ไม่ได้ผล เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมปฏิบัติตาม

ข. การปรับปรุงแบบไม่มีเงื่อนไข

เนื่องจากการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ถือว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้นการปรับปรุงโดยการกำหนดเงื่อนไขจึงไม่ได้ผล การเคหะแห่งชาติจึงทำการปรับปรุงในลักษณะให้เปล่า ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของที่ดินลงนามเป็นลายลักษณ์อักษร ยินยอมให้การเคหะเข้าทำการปรับปรุงเท่านั้น โดยที่การเคหะแห่งชาติไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะบังคับเอากับเจ้าของที่ดินได้ สิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภคที่รัฐสร้างไว้ก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินทันที

นอกจากการปรับปรุงทั้ง 2 รูปแบบที่กล่าวมาแล้ว การเคหะแห่งชาติได้พยายามหาเครื่องมือเพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย ได้แก่ "ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด" ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการดังนี้

1. กำหนดเขตการปรับปรุง ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องดำเนินการปรับปรุงตามแผนผังที่คณะกรรมการกำหนดให้ หรือจะให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐเข้าดำเนินการก็ได้

2. ให้อำนาจในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องราคาที่ดินได้แต่มาตรการดังกล่าวไม่ผ่านการเห็นชอบจากผู้บริหารของการเคหะแห่งชาติ จึงมิได้มีการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

5) โครงการฟื้นฟู⁴ (Land Tenure Consolidation Project or Land Tenure Security Project)

โครงการฟื้นฟู เกิดขึ้นจากข้อจำกัดในการพัฒนาโครงการปรับปรุงชุมชน ซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงได้ในการอยู่อาศัย กับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออาศัยอยู่ระยะยาวให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ ดังนั้นการเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการการพัฒนาชุมชนแออัดขั้นใหม่ เรียกว่า "โครงการฟื้นฟู" โดยนำเอาวิธีการแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยโดยผ่านขบวนการกลุ่ม หรือชุมชนให้มีส่วนร่วมในโครงการมากที่สุด (People Participation)

6) โครงการจัดที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค และบ้านแบบสร้างบางส่วน (Sites and Services with core Unit)

เนื่องจากการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ประสบปัญหาเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนการจัดซื้อที่ดินในเมืองซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง ซึ่งผู้อยู่อาศัยไม่สามารถที่จะรับภาระได้ แนวคิดในการจัดหาที่ดินที่มีราคาถูกแก่ประชาชนเมืองจึงเกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการที่ดินอยู่อาศัยแบบค่อยเป็นค่อยไป

⁴ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย และฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, โครงการฟื้นฟูกับการแก้ปัญหาชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 42

สามารถต่อเติมให้สมบูรณ์ขึ้นตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังสามารถใช้แรงงานจากสมาชิกในครัวเรือนหรือญาติมิตร ในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง (Self help housing) เป็นการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งช่วยประหยัดต้นทุนในการก่อสร้างด้วย

ลักษณะของโครงการ Site and Services ที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะอยู่แถบชานเมือง ได้แก่ ชุมชนรังสิต ชุมชนทุ่งสองห้อง ชุมชนบางพลี-บางบ่อ ชุมชนลาดกระบัง จะเห็นว่าโครงการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการ กลุ่มผู้เข้ามาอยู่ในโครงการกลับเป็นผู้มีรายได้ระดับกลางและกลางค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านการเงินประกอบกับชุมชนใหม่ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับในบริเวณชุมชนเดิม เนื่องจากอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิมมาก จึงทำให้เสียเวลาในการเดินทาง

ในการศึกษาระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ⁵ โดย Shlomo Angel และคณะ พบว่าปัญหาที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อยนั้น ไม่ใช่ปัญหาความขาดแคลนจำนวนที่อยู่อาศัย (Housing Stock) เป็นประเด็นหลัก แต่เป็นปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย และบริเวณโดยรอบชุมชนโดยอิงกับทฤษฎีและแนวคิดทางปรัชญาสังคม ซึ่งเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยเหล่านั้นจะรับภาระได้ Angel ได้แบ่งลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยออกเป็น 5 ลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ 1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Workers housing subsystem) แบ่งออกเป็นชนิดต่าง ๆ ดังนี้

1.1 บ้านที่สร้างขึ้นภายในบริเวณที่ทำงาน (Workplace Site Houses) โดยทั่วไปจะสร้างด้วยเศษไม้ ส่วนใหญ่เป็นวัสดุที่ใช้แล้ว ในบริเวณที่ทำงานซึ่งเป็นการก่อสร้างโดยคนงานและครอบครัว

1.2 หอพักของคนงานในโรงงาน (Factory Site dormitories) โดยปกติแล้วหอพักคนงานมักจะอยู่กันอย่างแออัดคือ ห้องหนึ่ง ๆ จะมีคนงานอยู่รวมกันหลาย ๆ คน ซึ่งมีเนื้อที่เป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.3 ห้องพักของคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance staff quarters) ลักษณะของครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยและปานกลาง ส่วนใหญ่จะจัดห้องหรือส่วนหนึ่งในบริเวณบ้าน เพื่อให้เป็นที่สำหรับอยู่อาศัยของคนรับใช้ คนสวน และครอบครัว ฯลฯ

⁵ Angel Benjamin and De Geode, (1977), pp. 75-84.

1.4 บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction workers housing) บ้านพักลักษณะนี้มักจะสร้างด้วยเศษวัสดุที่ใช้แล้วในการก่อสร้าง เมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จสิ้นก็จะรื้อถอนขนย้ายไปก่อสร้างยังโครงการอื่นต่อไป

1.5 ที่อยู่อาศัยสำหรับพนักงานของสถาบันหรือหน่วยงานต่างๆ (institutional Housing for Workers) เช่น บ้านพักทหาร บ้านพักตำรวจ และบ้านพักรถไฟ ฯลฯ

ลักษณะที่ 2 ได้แก่ที่อยู่อาศัยประเภทบุกรุก⁶ (The Squatters Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่ถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน) แบ่งได้ดังนี้

2.1 ชุมชนบุกรุกทั่วไป (Typical Squatter) เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตมีทั้งที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ตั้งแต่ 50 ครัวเรือน จนกระทั่งถึงสองสามพัน ครัวเรือน เช่น ชุมชนสลัมคลองเตย ชุมชนริมคลองต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีชุมชนขนาดเล็กที่อยู่ตามใต้สะพานหรือที่ลับตาคน ซึ่งมีจำนวน 2-3 หลัง เป็นต้น ชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นชุมชนที่กำลังประสบปัญหาการถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดิน ทั้งที่เอกชนและที่ดินของรัฐบาล

2.2 บ้านเรือ (Boat Houses) ลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลอง สาธารณะเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งอาจจะไม่ใช่การบุกรุกที่ดิน แต่เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลอง ได้แก่ ชุมชนชาวเรือริมคลองมหานาค (ถูกไล่ไปแล้วราวปี พ.ศ. 2518) ปากคลองผดุงกรุงเกษม และแถบเชิงสะพานกรุงธนฝั่งพระนคร เป็นต้น

ลักษณะที่ 3 ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐ (Public Housing-Subsystem) เป็นลักษณะที่อยู่อาศัยประเภทที่มักจะจัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย มีทั้งให้เช่าและเช่าซื้อ เช่น อาคารสงเคราะห์แบบแฟลต เป็นต้น

ลักษณะที่ 4 ที่อยู่อาศัยในเขตชนบทแต่เข้ามาทำงานในเมือง⁷ (Rural Commuters Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตชนบท แต่ต้องเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ตอนเช้า และกลับในตอนเย็น

ลักษณะที่ 5 ห้องแบ่งให้เช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะการแบ่งกันเป็นห้องเล็ก ๆ แยกเป็นสัดส่วนกัน เพื่อให้เช่าอยู่มักจะพบเห็นในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจเก่า เช่น แถบเยาวราช ตลาดน้อย (ตรอกวานิช 2) เป็นต้น

⁶ โสภณ พรโชคชัย "1,202 สลัม", หน้า 7-9

⁷ Sholomo Angel, Ibid., p. 12

การแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ

ระบบการเงินเคหการในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล มีการปกครองแบบมลรัฐ แบ่งออกเป็น 50 มลรัฐ ปัจจุบันถือได้ว่าเป็นตลาดการเงินที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยมีศูนย์กลางตั้งอยู่ที่กรุงนิวยอร์ก เงินออมภายในประเทศ และแหล่งการเงินทั่วโลกจึงหลั่งไหลไปยังกรุงนิวยอร์กเป็นหลัก

สถาบันการเงินต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาทุก้าหามีให้ทำธุรกิจข้ามเขตกัน เนื่องจากแต่ละมลรัฐต้องการปกป้องธุรกิจให้เป็นประโยชน์กับนักธุรกิจ ในท้องถิ่นของตนเท่านั้น ธนาคารที่ตั้งอยู่ในตลาดการเงินที่ใหญ่ เช่น ในกรุงนิวยอร์ก จึงไม่สามารถเปิดสาขาในมลรัฐอื่นได้ เพราะธนาคารในมลรัฐอื่นเกรงว่าธนาคารใหญ่ ๆ จะแย่งธุรกิจไปหมด และจะครอบงำเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้นได้ จึงทำให้การขยายตัวของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างไม่คล่องตัวเท่าที่ควร และมีเงื่อนไขค่อนข้างจำกัด

นโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการเข้าไปแทรกแซง หรือให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเท่าที่ควร แม้กระทั่งมาตรการบางอย่าง เช่น มาตรการในด้านภาษี ซึ่งถือว่ามึบทบาทต่อภาวะตลาดของที่อยู่อาศัยก็ตาม ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุที่ทำให้นโยบายทางด้านเคหการ ไม่สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. การที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้โอกาสในการมีบ้านเป็นของตนเอง เริ่มจะยากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1982 ค่าเฉลี่ยของราคาบ้านที่สร้างใหม่มีราคาเพิ่มขึ้น 1.9 เท่า ในขณะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเพียง 1.43 เท่า เท่านั้น
2. ระบบ Housing Finance ในอเมริกาค่อนข้างยุ่งยาก และมีข้อจำกัดมาก
3. นโยบายที่จะช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ จึงทำให้ผู้บริหารประเทศไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่

^a Mark Boleat. "National Housing Finance Systems"., 1985

ในปี 1981 ประธานาธิบดีของอเมริกาได้มีคำสั่งให้จัดตั้ง "Commission on Housing" เพื่อทำหน้าที่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของที่อยู่อาศัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้ประธานาธิบดีทราบโดยตรง คณะกรรมการชุดนี้สามารถทำงานได้อย่างอิสระ เพื่อที่จะสามารถรายงานข้อมูลให้ตรงกับความเป็นจริงได้มากที่สุด ในปี ค.ศ. 1982 คณะกรรมการชุดนี้ได้ออกมาวิจารณ์กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการควบคุมเรื่องการให้เช่าที่อยู่อาศัย โดยให้เหตุผลว่าข้อบังคับดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คุณภาพของบ้านเช่าที่มีอยู่ลดลง เนื่องจากขาดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งสามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าโดยมีคุณภาพที่ดีกว่า นอกจากนี้ยังเสนอให้สถาบันการเงินทางด้านเคหการ ควรมีอิสระในการปฏิบัติงานให้มากกว่านี้ โดยรัฐพยายามเข้าควบคุมให้น้อยที่สุด ตลอดจนเสนอให้ดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้จำนอง (สำหรับที่อยู่อาศัย) สามารถหักภาษีได้ทั้งหมด ข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อมีการเสนอเข้าสภาแล้ว ก็ยังไม่สามารถได้รับการยอมรับทั้งหมด

การดำเนินงานของ Saving and Loan Association

หน่วยงาน Saving and Loan Association คือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านที่อยู่อาศัย สถาบันการเงินแห่งนี้ตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 1831 โดยชาวอังกฤษที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในอเมริกา ได้จัดตั้งสมาคมชื่อ "The Oxford Provident Building Association" ในบริเวณรอบเมืองฟิลาเดลเฟีย รัฐเพนซิลเวเนีย ต่อมาแนวความคิดนี้ได้ขยายไปยังรัฐอื่น ๆ จนในปี 1848 มีการจัดตั้งเป็นสมาคม Building and Loan Association จนในที่สุดได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น Saving and Loan Associations

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ธุรกิจหลายแห่งต้องประสบกับปัญหาการล้มละลาย เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ก็ประสบปัญหาด้วย เนื่องจากเงินฝากที่ลดน้อยลง ตลอดจนเงินกู้ที่ปล่อยออกไปไม่สามารถเรียกคืนได้ S & L ไม่น้อยกว่า 2800 แห่ง เกิดล้มละลายต้องปิดกิจการไป บางแห่งต้องเข้าไปรวมกับสถาบันการเงินอื่น

ในปี 1927 มีการออกพระราชบัญญัติชื่อ "MC Fadden" โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมห้ามไม่ให้สถาบันการเงินขยายออกไปในรัฐอื่น บางรัฐก็มีการห้ามในเรื่องการขยายสาขาในรัฐนั้นเองด้วย พระราชบัญญัตินี้จึงมีส่วนทำให้ S & L ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในปี 1932 ได้มีการออกพระราชบัญญัติชื่อ "Federal Home Loan Bank" ขึ้นมาเพื่อจัดตั้งกองทุนส่วนกลาง เพื่อสนับสนุนเงินทุนของ S & L ต่อมาในปี 1933 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ "Home Owners Loan" เพื่อควบคุมการทำงานของ S & L ในหลายรัฐด้วยกัน จนใน

ที่สุดมีการตั้งหน่วยงานชื่อ "Federal Home Loan Bank Board" ขึ้นมาควบคุมการทำงานของ S & L ในระดับประเทศขึ้นด้วย

ในปี 1934 มีการออกพระราชบัญญัติชื่อ "Federal Savings and Loan Insurance Corporation (F S L I C) เพื่อเป็นสถาบันในการประกันเงินฝากของ S & L

ในแคลิฟอร์เนียถือได้ว่า เป็นรัฐที่มีบทบาทสำคัญในธุรกิจ S & L เนื่องจากองค์กร S & L ในรัฐนี้เป็นองค์กรที่มีผู้ถือหุ้นมาก S & L แต่ละแห่งค่อนข้างมีฐานะการเงินมั่นคง การบริหารงานจัดได้ว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าที่อื่น

ตลาดรองเงินกู้ระยะยาวที่มีปริมาณจำนวนมาก (Secondary Mortgage Market)

จุดกำเนิดของ Secondary Mortgage Market ในอเมริกานั้น เนื่องจากข้อกำหนดที่ห้ามมิให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ทำธุรกิจข้ามรัฐกัน เพราะแต่ละรัฐต้องการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจในท้องถิ่นตน โดยมีให้สถาบันการเงินที่ใหญ่กว่าเข้ามามีบทบาท หรือครอบนำธุรกิจของรัฐของตนได้ ตลอดจนพฤติกรรมการออมเงินของประชาชน มักจะนิยมการออมเงินประเภทระยะเวลายาวๆ จึงทำให้การจัดสรรแหล่งเงินทุน (Source of Fund) เพื่อนำมาปล่อยกู้เป็นไปด้วยความลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเงินมาปล่อยกู้ระยะยาว เช่น เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ฯลฯ

ฉะนั้นจึงมีตลาดซื้อขายตราสารเกิดขึ้น ซึ่งเป็นตราสารที่มีความมั่นคง โดยมีหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน และอาคาร ค่าประกันไว้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือเป็นการซื้อขายสัญญาเงินกู้ต่อจากผู้ให้กู้ตนเอง ผู้ซื้อยินดีที่จะซื้อตราสารเหล่านี้ เนื่องจากมีความมั่นคง เพราะหากผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ซื้อตราสารจะสามารถบังคับจำนองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ในขณะที่ผู้ขายตราสารนั้นหากเป็นสถาบันการเงินก็จะสามารถนำเงินที่ได้รับไปขยายตลาดเงินกู้จำนองได้อีก ตลาดตราสารประเภทนี้ จึงทำให้เกิดความคล่องตัวในระบบการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สินเชื่อระยะยาว เพื่อการซื้ออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสถาบันการเงินจะทำหน้าที่คล้าย ๆ กับตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นตลาดสำหรับการซื้อขายหุ้นของธุรกิจต่าง ๆ แต่ทำหน้าที่ต่างกันคือ เป็นการขายในรูปของตราสารนั่นเอง

ลักษณะของตลาด Secondary Mortgage ในอเมริกาถือได้ว่าเป็นต้นแบบ และแนวความคิดนี้ได้มีการนำไปใช้ในประเทศอื่น ๆ ด้วย เช่น แคนาดา และฝรั่งเศส ฯลฯ แต่ยังมี

ไม่แพร่หลายเหมือนในอเมริกา ตลาดของ Secondary Mortgage จึงเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไข ปัญหาในเรื่องสภาพคล่องทางการเงิน ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการหมุนเวียนทางการเงินได้มากขึ้น เช่น ทางฝั่งตะวันออกของอเมริกาจะมีสภาพคล่องทางการเงินสูง โดยเฉพาะในนิวยอร์ก ซึ่งมี สถาบันการเงินใหญ่ ๆ หลายแห่ง ในขณะที่ทางฝั่งตะวันตก และทางใต้มีเงินทุนหมุนเวียนน้อยกว่า ฉะนั้นตลาดของการซื้อขายตราสารเงินกู้ระยะยาวที่มีบุริมสิทธิ์จำนอง (Secondary Mortgage) จึงเป็นการช่วยทำให้มีการทำธุรกิจข้ามรัฐกันได้ ก่อให้เกิดการถ่ายเทเงินทุนหมุนเวียนจากแหล่ง ที่มีสภาพคล่องมากกว่าไปยังแหล่งอื่น ๆ ได้

การติดต่อขอเงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย ในประเทศอเมริกานั้น ผู้ส่วนใหญ่จะไปติดต่อกับ สถาบันการเงินในท้องถิ่นที่เรียกว่า "Savings and Loan Associations" สถาบันการเงิน เหล่านี้มีจำนวนกว่าหมื่นแห่งอยู่ในทุก ๆ เมืองทั่วประเทศ จะสังเกตได้ว่า ชื่อของสถาบันการเงิน ที่ให้กู้เพื่อที่อยู่อาศัยเหล่านี้ ลงท้ายด้วยคำว่า "Associations" หรือสมาคม ที่เป็นเช่นนั้น เพราะเหตุว่า แต่เดิมมาธนาคารพาณิชย์ไม่นิยมให้กู้ระยะยาวเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย จึงมีเอกชน รวมตัวกันก่อตั้งสถาบันการเงิน เพื่อสนับสนุนสมาชิกให้กู้เงินไปซื้อที่อยู่อาศัย (คล้ายกับสหกรณ์ ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ในประเทศไทย) ปัญหาของ S & L นั้นมีมาก ที่สำคัญคือการระดมเงินจากสมาชิกในท้องถิ่นซึ่งไม่เพียงพอ และการบริหารงาน จะถูกจำกัดให้ ดำเนินงานเฉพาะการรับจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่ เพราะผู้บริหารอาจไม่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินสูงพอ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินงานเพื่อไม่ให้เกิด ความเสียหาย ในขณะที่เดียวกันก็พยายามหาวิธีการที่จะให้การสนับสนุนทางด้านการเงิน กับสถาบัน เหล่านี้ ซึ่งไม่สามารถระดมเงินในท้องถิ่นได้เพียงพอ

ในที่สุดจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันกลางของอเมริกาในระดับประเทศชื่อ "Federal National Mortgage Association" (FNMA) หรือเรียกว่า "Fannie Mae" ขึ้นในปี 1928 ตามมติของสภาครองเกรส เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุน S & L โดยการรับซื้อสัญญาเงินกู้ ที่จำนองอีกทอดหนึ่งจากสถาบัน S & L ที่ให้กู้โดยตรงกับประชาชนทั่วประเทศในอเมริกา เมื่อ S & L ขายสัญญาเงินกู้ให้กับ FNMA ได้ ก็จะนำเงินที่ได้รับไปให้กู้ใหม่ได้ ทำให้หมด ปัญหาในการระดมทุนระยะยาวต่อไป อย่างไรก็ตาม FNMA จะต้องหาแหล่งเงินมารับซื้อสัญญา กู้ดังกล่าว แต่ FNMA นั้นได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งมีนโยบายในการส่งเสริมทางด้าน ที่อยู่อาศัยในประเทศ จึงสามารถออกพันธบัตรไปขายในตลาดการเงินสำคัญ ๆ ข้ามมลรัฐ เช่น ตลาดนิวยอร์กได้ในอัตราใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาล มาเป็นเงินทุนดอกเบี้ย ต่ำได้

แต่อย่างไรก็ตาม FNMA ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินใหญ่ ๆ มีความผันผวนมาก FNMA จะขาดทุน ในกรณีที่การระดมเงินฝากหรือเงินออมเข้ามาในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราที่ FNMA ซื้อสัญญาเงินกู้เข้ามา FNMA จึงจะดำเนินการลดความเสี่ยงในการถือสัญญาเงินกู้ โดยนำสัญญาเงินกู้จำนวนที่ซื้อมาส่วนหนึ่งออกขายให้แก่ผู้บริหารกองทุนต่าง ๆ ที่ต้องการลงทุนในตราสารระยะยาวที่มั่นคง โดยออกเป็นตราสารคล้าย ๆ กับหน่วยลงทุนของกองทุนรวม โดยที่ผู้ถือตราสารนี้จะได้รับผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ย และมีปริมาณที่จำนวนเป็นประกัน ฉะนั้น FNMA จึงเปรียบเสมือนตัวกลางที่คอยกำกับ และปรับกระแสเงินให้ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หรือเพื่อสังหาริมทรัพย์ในอเมริกาให้มีความคล่องตัวมากขึ้นในปี 1983 FNMA มียอดการซื้อสัญญาเงินกู้จำนวนจาก S & L รวมเป็นเงิน 78,256 ล้านเหรียญ ซึ่งถือว่าเป็น Secondary Market ที่มีมูลค่าสูงที่สุดในโลก โดยมีมูลค่าสูงกว่าทรัพย์สินของ S & L ที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นประมาณ 4 เท่า

ในปัจจุบันมีสถาบันกลางอีกแห่งหนึ่งซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับ FNMA ชื่อ "Federal Home Loan Mortgage Corporation" หรือ F H L M C หรือเรียกเป็นภาษาพูดว่า FREDIE MAC นับได้ว่า FANNIE MAE กับ FREDIE MAC นั้น มีสัดส่วนในตลาดของ Secondary Mortgage ในอเมริกาถึงประมาณ 2 ใน 3 ของทั้งหมด

ระบบการเงินเคทหารในประเทศไทย

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ อยู่ 2 พรรค ที่มีบทบาทสูงซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ คือ พรรค Conservative และ พรรค Labour ทั้งสองพรรคตั้งกล่าวมั่นนโยบายในการบริหารประเทศที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย กล่าวคือ พรรค Conservative มีนโยบายในการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในขณะที่พรรค Labour มีนโยบายในการให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสร้างและให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัย

ในช่วงก่อนศตวรรษที่ 20 จากการสำรวจสภาพของที่อยู่อาศัยในประเทศไทยทราบว่า 90% ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด เป็นที่อยู่อาศัยให้เช่าโดยเจ้าของที่เป็นเอกชน ในปี ค.ศ. 1915 เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้ออกมาตรการและระเบียบต่าง ๆ ในการเข้าควบคุมการให้เช่าที่อยู่อาศัย เพื่อให้ผู้ที่เช่าอยู่อาศัยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ไม่ถูกเอาเปรียบ ตลอดจนกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เจ้าของที่อยู่อาศัย (ผู้ให้เช่า) ดูแลรักษาสภาพของที่อยู่อาศัยให้อยู่ในเกณฑ์ที่ได้

มาตรฐานอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ผู้เช่าหลายรายต้องขายกิจการไป ในปี ค.ศ. 1983 ได้มีการสำรวจเกี่ยวกับสภาพการครอบครองที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษอีกครั้งหนึ่ง สรุปได้ดังนี้⁹

- 58% ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด เป็นการเช่าจากเจ้าของเอกชน
- 32% ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด เป็นการครอบครองโดยเอกชน
- 10% ของที่อยู่อาศัยทั้งหมด เป็นการเช่าจากที่อยู่อาศัยของรัฐ

จะเห็นว่า สัดส่วนของที่อยู่อาศัยที่เป็นการเช่าจากเจ้าของเอกชนมีสัดส่วนที่ลดน้อยลง จาก 90 % ในปี ค.ศ. 1915 ลงเหลือ 58 % ในปี ค.ศ. 1938 ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 สัดส่วนดังกล่าวลดเหลือประมาณ 20% เท่านั้น

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจกันอย่างจริงจัง ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองมากขึ้น รัฐบาลก็พยายามหามาตรการในการให้ความช่วยเหลือ เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับการขายบ้าน (เป็นการสนับสนุนทางด้านผู้ขายหรือผู้ประกอบการทางด้านจัดสรร) นอกจากนี้ยังช่วยเหลือผู้ซื้อบ้าน โดยการให้ผู้ซื้อบ้านสามารถนำดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากการซื้อบ้าน มาใช้ในการลดหย่อนภาษีรายได้ส่วนบุคคลได้อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากที่พรรค Conservative ได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1979 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการด้านที่อยู่อาศัยได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง รัฐบาลพยายามช่วยเหลือ และสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ โดยนำบ้านเช่าที่จัดทำโดยรัฐบาลมาขายให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ (ในช่วง ค.ศ. 1979 - 1983 รัฐบาลได้นำบ้านที่จากเดิมเคยให้เช่าโดยนำมาขาย จำนวนกว่า 500,000 unit) ตลอดจนลดบทบาทในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าซึ่งจัดสร้างโดยรัฐให้มีบทบาทน้อยลง

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนั้น มีแนวโน้มที่ลดลงทุกปีโดยมีสาเหตุสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลได้มีการตัดงบประมาณการให้ความช่วยเหลือ ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยไว้สำหรับให้ประชาชนเช่า โดยงบประมาณดังกล่าวมีจำนวนลดลงทุกปี

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41

2. รัฐบาลให้การสนับสนุนนโยบายในการซ่อม และบำรุงรักษาอาคารที่มีสภาพเก่าให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น แทนที่จะใช้วิธีรื้อออกแล้วก่อสร้างใหม่

3. ภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มตกต่ำในช่วงดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กำลังซื้อของประชาชนเริ่มลดน้อยลง จึงส่งผลให้การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเริ่มชะลอตัวลงตามลำดับ

นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างขึ้นโดยภาครัฐบาลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสำหรับให้เช่าเป็นหลัก ในขณะที่การก่อสร้างโดยภาคเอกชนจะมุ่งเน้นเพื่อสำหรับขาย

รูปแบบของ Housing Finance ในประเทศอังกฤษ

ชาวอังกฤษส่วนใหญ่มีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกตัวออกมาใช้ชีวิตของครอบครัวใหม่ตั้งแต่อายุยังไม่มาก ในปี ค.ศ. 1980 พบว่า 33% ของหัวหน้าครอบครัวที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ส่วนหัวหน้าครอบครัวที่มีอายุระหว่าง 25-29 ปี สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ถึง 53% จากตัวเลขดังกล่าว จะเห็นว่าชาวอังกฤษมีความต้องการในเรื่องของที่อยู่อาศัยตั้งแต่เริ่มวัยหนุ่มสาว ดังนั้นระบบ Housing Finance ในประเทศอังกฤษจึงมีบทบาทมาก สำหรับคนโดยส่วนใหญ่ สถาบัน Building Society เพียงแห่งเดียวจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ จึงทำให้สถาบันการเงินของเอกชนและของรัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าว

ระบบ Housing Finance ในประเทศอังกฤษจะใช้การคิดอัตราดอกเบี้ยแบบไม่คงที่ (Variable Rate) กล่าวคืออัตราดอกเบี้ยจะผันแปรไปตามอัตราดอกเบี้ยของตลาดซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทั้งนี้จะไม่มีการกำหนดเพดานของดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวว่าจะมีระดับสูงสุดหรือต่ำสุดในอัตราเท่าใด สำหรับสถาบันที่มีบทบาทในการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เช่น Building Society หรือธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ สามารถให้เงินกู้ได้สูงสุด 100% เท่ากับราคาซื้อขาย แต่สินเชื่อในส่วนที่เกิน 80% ของราคาซื้อขายนั้น จะต้องมีการค้ำประกันจากบริษัทประกันภัย

ในการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของสถาบัน Building Society นั้น โครงสร้างของจำนวนสินเชื่อที่ให้ แก่ผู้กู้ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างมานานแล้ว มากกว่าการกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ จากตัวเลขการให้กู้ ณ สิ้นปี ค.ศ. 1983 มีเพียง 13% เท่านั้นที่เป็นการกู้เพื่อซื้อบ้านที่สร้างขึ้นใหม่ และ 27% เป็นการซื้อบ้านที่สร้างขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1919 ส่วนที่เหลือเป็นการซื้อบ้านที่สร้างขึ้นในปีอื่น ๆ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะราคาบ้านที่สร้าง

ใหม่จะมีราคาสูง ผู้ที่จึ้นยืมซื้อบ้านที่มีสภาพเก่าแต่มีราคาถูกไว้ก่อน เมื่อใดที่มีรายได้สูงขึ้นจึงจะหาทางซื้อบ้านที่มีขนาดใหญ่ และสภาพที่ดีกว่า

การดำเนินงานของ Building Society

คำว่า "Building Society" เริ่มเป็นที่รู้จักครั้งแรกในปี ค.ศ. 1775 โดยเริ่มที่เมือง Birmingham เป็นการเริ่มต้นจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อรวบรวมเงินจากสมาชิก แล้วนำเงินดังกล่าวมาให้สมาชิกกู้ยืม เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับ Building Society ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1836 ต่อมาในปี ค.ศ. 1874 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยออกเป็นพระราชบัญญัติขึ้น หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1962 มีการออกเป็นพระราชบัญญัติเรียกว่า "Building Society Act" เพื่อควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวโดยเฉพาะ

Building Society จึงเป็นสถาบันการเงินซึ่งเป็นแหล่งระดมทุนจากเงินฝากของสมาชิก ซึ่งสมาชิกดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของกิจการ เงินทุนทั้งหมดของกิจการจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเท่านั้น การให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกแต่ละรายจะมีวงเงินที่จำกัด และจะต้องนำทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้ยืมด้วย Building Society มิได้ขึ้นโดยตรงต่อ Bank of England แต่อยู่ในความดูแลของ "The Registry of Friendly Society "

รูปแบบการดำเนินงานของสถาบัน Building Society ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนใหญ่มีการขยายตัวและมีการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจ สาเหตุอาจเนื่องมาจากสภาพของตลาดมีความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยค่อนข้างสูง แม้ว่าจะมีการแข่งขันในด้านการตลาดกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ บ้างก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบความสามารถในการขยายตลาดด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของ Building Society กับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ค่อนข้างจะได้เปรียบมากกว่า เนื่องจากสามารถให้บริการสินเชื่อต่าง ๆ ในรูปของ Package Financing ได้เช่น การให้กู้เพื่อซื้อเฟอร์นิเจอร์สำหรับตกแต่งบ้าน ฯลฯ ในขณะที่ Building Society ไม่สามารถดำเนินการได้ ฉะนั้นหากมีการแก้ไขเงื่อนไขทางกฎหมายเพื่อให้ Building Society สามารถดำเนินงานได้โดยมีขอบเขตกว้างกว่านี้ เช่น การให้กู้เพื่อซื้อเฟอร์นิเจอร์ การให้บริการทางด้านการประเมินราคาหลักทรัพย์ และการเป็นตัวแทน หรือนายหน้าในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ จะทำให้อัตราการขยายตัวของ Building Society มีมากกว่านี้หลายเท่า

ดังนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1984 จึงเริ่มมีการสัมมนาและมีการเคลื่อนไหวให้มีการขยายบทบาทการดำเนินงานของ Building Society ให้มากกว่านี้ โดยมีเหตุผลสำคัญดังนี้

1. ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมการดำเนินงานของ Building Society ได้ออกมานานแล้ว จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และมีสาขาเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน

2. กฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานของ Building Society ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา เรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน

3. การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวทางด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย จึงทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ได้มีการปรับตัวและมีการเปลี่ยนแปลงแผนงานทางด้านการตลาดอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ในขณะที่รูปแบบการดำเนินงานของ Building Society แทบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงเลย นอกจากนี้ ยังได้มีการเรียกร้องโดยเสนอให้มีการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานของ Building Society ดังต่อไปนี้

3.1 ควรให้อำนาจในการเข้าถือครองที่ดินว่างเปล่าที่กำลังจะพัฒนาเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยในอนาคตได้

3.2 ควรให้มีการขยายขอบเขต ในการดำเนินงานให้บริการทางด้านที่อยู่อาศัยให้มากขึ้น เช่น การให้เงินกู้เพื่อซื้อเฟอร์นิเจอร์ และเครื่องตกแต่งบ้าน, การให้บริการในการประเมินราคาหลักทรัพย์, การเป็นตัวแทนหรือนายหน้าในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ

3.3 ควรที่จะผ่อนคลายมาตรการในการให้เงินกู้ ซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้ว่าการให้เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยนั้น จะต้องมียอดหลักทรัพย์มาค้ำประกันไว้เท่ากับจำนวนเงินที่กู้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน ฉะนั้นจึงน่าจะมีการยืดหยุ่นสำหรับการให้เงินกู้ที่เกินกว่าราคาของหลักทรัพย์ค้ำประกันได้บ้างเล็กน้อย

3.4 ควรให้อำนาจในการให้บริการ และการรับทำประกันภัยได้

3.5 ควรให้อำนาจในการเข้าถือครองบ้านและที่ดิน ที่อยู่ในระหว่างการเช่าซื้อได้

3.6 ควรได้รับอนุญาตในการขยายกิจการ หรือขยายสาขาออกไปในต่างประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายสาขาในประเทศแถบยุโรป ฯลฯ

จะเห็นว่าข้อเรียกร้องดังกล่าว หากได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้ จะทำให้การให้บริการของ Building Society มีขอบเขตการดำเนินงานใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์มาก และจะทำให้การแข่งขันระหว่างสถาบันทั้งสองแห่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

โดยทั่วไปแล้ว ธนาคารพาณิชย์ในประเทศอังกฤษ ส่วนใหญ่จะมีนโยบายในการให้บริการทางด้าน Corporate Finance มากกว่า Individual รายได้ส่วนใหญ่ก็มาจากดอกเบี้ยรับของธุรกิจภาคเอกชน มากกว่าดอกเบี้ยเงินกู้ของการให้กู้เพื่อที่อยู่อาศัย ตลอดจนการเปิดให้ใช้บริการในเวลาทำการ จะเน้นความสะดวกแก่ธุรกิจภาคเอกชนในขณะที่เวลาทำการของ Building Society จะเปิดทำการในเวลาที่ไม่ได้ออกไปอีกทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับความสะดวกมากขึ้น

สรุปได้ว่า Building Society นับเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทมากในการพัฒนาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษ แม้จะมีอุปสรรคบ้างเล็กน้อย ในประเด็นที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริโภคในประเทศอังกฤษก็ตาม กล่าวคือคนส่วนใหญ่ชอบฝากเงินระยะเวลาสั้น ๆ ฉะนั้น Source of Fund ที่ได้มาในระยะสั้น ๆ แต่ต้องนำมาปล่อยกู้ระยะยาวอาจทำให้มีอุปสรรคในการบริหารงานทางด้านการเงินบ้าง แต่ในประเทศอังกฤษจะใช้ระบบการคิดอัตราดอกเบี้ยแบบไม่คงที่ (Variable Rate) จึงทำให้ไม่มีปัญหาในการดำเนินงานเหมือนกับหน่วยงาน Saving and Loan Association ในประเทศอเมริกา ซึ่งการรับฝากและการกู้เงินนิยมใช้ระบบอัตราดอกเบี้ยคงที่ (Fixed Rate)

ในทางทฤษฎีนั้นหากมีการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ จะทำให้ผู้ซื้อบ้านได้รับผลกระทบทันทีในส่วนต่างของดอกเบี้ยที่สูงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะไม่เป็นเช่นนั้น เพราะสถาบัน Building Society จะค่อย ๆ ปรับตัวในส่วนของดอกเบี้ยมิให้ขึ้นทันทีหรือขึ้นทีละน้อย ในขณะที่เดียวกันหากดอกเบี้ยลดก็จะค่อย ๆ ปรับตัวเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การปรับอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อภาระการดำเนินงานของ Building Society ไม่มากนัก เนื่องจากการใช้ Variable Rate ทำให้ได้รับส่วนต่างของดอกเบี้ยที่คิดจากผู้กู้ในระดับคงที่อยู่แล้ว สำหรับผลกระทบทางด้านจิตวิทยาในการขึ้นดอกเบี้ยเงินกู้แก่ลูกค้าในประเทศอังกฤษก็มีไม่มากเท่าอเมริกา เพราะคนอังกฤษเคยชินกับการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยขึ้นลงอยู่แล้ว ตลอดจนผู้กู้ก็เตรียมใจไว้แล้วสำหรับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยที่จะได้รับ จึงทำให้รู้สึกว่าเป็นเรื่องปกติ