

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัย เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงของคนโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อยประจำ ดังนั้นการจะมีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองจึงมิใช่เป็นเรื่องง่าย เนื่องจากคนส่วนใหญ่ประสบปัญหาไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยด้วยเงินสดทั้งหมดได้ การซื้อที่อยู่อาศัยอาจต้องอาศัยการเก็บเงินออมส่วนหนึ่ง จ่ายเป็นค่าผ่อนดาวน์และอีกส่วนหนึ่งอาศัยเงินกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางด้านการเงินเป็นปัญหาสำคัญสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระและผู้ที่มีรายได้น้อยประจำ

ในอดีตที่ผ่านมา กลุ่มผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อยประจำ มักจะประสบปัญหาในการขอกู้สินเชื่อที่อยู่อาศัย และไม่ได้รับอนุมัติสินเชื่อตามที่ต้องการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ เพราะแม้จะมีเงินได้ แต่ไม่มีบัญชีธนาคารรับรอง ไม่มีใบรับรองเงินเดือนเหมือนกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มพนักงานบริษัท

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาล สังกัดกระทรวงการคลัง ที่ให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลัก เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2496 ซึ่งตลอดระยะเวลา 50 ปี ที่ผ่านมา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองกว่า 2 ล้านครอบครัว<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ในการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปรากฏว่ามีลูกค้าที่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระและพนักงานบริษัทเอกชนเป็นจำนวนมาก ที่ยื่นขอสินเชื่อจากธนาคารอาคารสงเคราะห์แล้วไม่ได้รับสินเชื่อ นั้น ปัญหาที่สำคัญของบุคคลเหล่านี้ คือ ไม่มีเงินเพื่อจ่ายเงินดาวน์ และได้รับสินเชื่อจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ในวงเงินที่ต่ำกว่าที่ต้องการ

<sup>1</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์. คำกล่าว ร.อ.สุชาติ เชาววิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในงาน GHB'Golden Anniversary. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฉบับที่ 35 (ต.ค. - ธ.ค. 46) : 3.

จากข้อมูลของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในปี พ.ศ.2544 และปี พ.ศ.2545 พบว่า มีผู้ประกอบการอาชีพอิสระและพนักงานบริษัทเอกชน ที่มายื่นขอสินเชื่อที่อยู่อาศัยกับธนาคารฯ และไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อหรือถูกยกเลิกการให้สินเชื่อประมาณกว่า 10,000 รายต่อปี รายละเอียดตามตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 : สถิติการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระและพนักงานบริษัทเอกชนในปี พ.ศ.2544 และปี พ.ศ.2545

	2544		2545	
	ราย	เงิน (ลป.)	ราย	เงิน (ลป.)
ยื่นกู้	34,809	18,362	30,071	16,616
ทำนิติกรรม	23,930	10,243	19,156	8,220
ยกเลิก+ไม่อนุมัติ+อื่นๆ	10,879	8,119	10,915	8,396
คิดเป็น %	31%	44%	36%	51%

ที่มา : ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (พ.ศ.2545)

ปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบการอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่รายได้ประจำ มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงได้มอบหมายให้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดทำ โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย<sup>2</sup> ขึ้นมา โดยมีเงื่อนไขการให้สินเชื่อ กล่าวคือ กู้ได้ในวงเงินไม่เกิน 110% ของราคาซื้อขายหรือราคาประเมินที่ดินพร้อมอาคาร หรือ ไม่เกิน 80% ของราคาซื้อขายหรือราคาประเมินห้องชุดแล้วแต่ราคาใดต่ำกว่า ทั้งนี้ วงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 1,100,000 บาท ระยะเวลากู้ยืม 30 ปี เปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน - 24 กันยายน 2546 และต้องทำนิติกรรมเบิกเงินกู้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 29 ธันวาคม 2546

จากข้อมูลสถิติการให้สินเชื่อในโครงการ บ้าน ธอส. เพื่อคนไทย ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน - 24 กันยายน 2546 สามารถสรุปยอดยื่นขอสินเชื่อทั่วประเทศ ได้จำนวนทั้งสิ้น 21,111 ราย คิดเป็นเงิน 13,895 ล้านบาท เฉพาะในสำนักงานใหญ่และสาขากทม.และปริมณฑล มียอดยื่นขอสินเชื่อจำนวน 9,386 ราย เมื่อเทียบสัดส่วนของการยื่นขอสินเชื่อ

<sup>2</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์. ผลการดำเนินงานของ ธอส. ปี 2546 (ม.ค. - เม.ย.). วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฉบับที่ 33 (เม.ย. - มิ.ย. 46) : 5.

ของสำนักงานใหญ่และสาขา กทม.และปริมณฑล คิดเป็นร้อยละ 44.5 ของทั่วประเทศ  
รายละเอียดตามตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1. 2 : สถิติการยื่นขอสินเชื่อในโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย  
(ตั้งแต่วันที่ 1 เม.ย. – 24 ก.ย. 46)

ชื่อฝ่าย	ยื่นขอสินเชื่อ (ราย)	วงเงินขอสินเชื่อ (ล้านบาท)
สำนักงานใหญ่	2,743	1,799
ฝ่ายกิจการสาขา กทม.และปริมณฑล	6,643	4,910
ฝ่ายกิจการสาขามุขมณฑล 1	3,752	2,339
ฝ่ายกิจการสาขามุขมณฑล 2	7,973	4,847
รวม	21,111	13,895

ที่มา : ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (พ.ศ.2546)

ประเด็นที่น่าสนใจควรศึกษา คือ โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย มีสัดส่วนจำนวนผู้ที่ได้รับสินเชื่อและมีการทำนิติกรรมมากน้อยเพียงใดจากจำนวนผู้ที่ยื่นขอสินเชื่อทั้งหมด ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเฉพาะผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อยที่ยื่นขอสินเชื่อและมีการทำนิติกรรมในส่วนของสำนักงานใหญ่ และสาขากรุงเทพฯ ปริมณฑล โดยผู้วิจัยได้ใช้พื้นที่ และวัตถุประสงค์ ในการยื่นกู้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้ เพื่อต้องการประเมินผล โครงการฯ ดังกล่าวว่าสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐ ในการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อย มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ และการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีส่วนทำให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ที่มีรายได้น้อย สามารถขอสินเชื่อและทำนิติกรรมได้เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนงานให้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อประเมินผลโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย ซึ่งเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐ ในการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อย มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

- 1.3.1 การดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย ทำให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามต้องการ
- 1.3.2 เงื่อนไขการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ช่วยทำให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ สามารถขอสินเชื่อและทำนิติกรรมกับธนาคารฯ ได้เพิ่มขึ้นกว่าการใช้บริการสินเชื่อปกติของธนาคารฯ

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

- 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา
- 1.4.1.1 ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 1.4.1.2 ประเมินผลโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย ของธนาคารอาคารสงเคราะห์
- 1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร
- 1.4.2.1 พื้นที่ศึกษาได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการและปทุมธานี
- 1.4.2.2 ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ ที่ยื่นขอสินเชื่อและมีการทำนิติกรรมประเภทวัตถุประสงค์เพื่อซื้อที่ดินพร้อมอาคาร หรือห้องชุด
- 1.4.2.3 ระยะเวลาการขอสินเชื่อโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 24 กันยายน 2546

### 1.5 คำจำกัดความ

- 1.5.1 โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย หมายถึง โครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามนโยบายของรัฐบาล ในการส่งเสริมให้ผู้ที่มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้
- 1.5.2 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ หมายถึง สถาบันการเงินที่ให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง เริ่มก่อตั้งเมื่อปี

พ.ศ.2496 โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง เพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชน ได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ

- 1.5.3 ผู้มีรายได้น้อย หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 1 – 2 หมื่นบาท
- 1.5.4 ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระ หมายถึง ผู้ที่ประกอบกิจการมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนวันยื่นกู้
- 1.5.5 ผู้มีรายได้น้อยประเภทอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยปัจจุบันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนวันยื่นกู้
- 1.5.6 มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามต้องการ หมายถึง 1) การซื้อเป็นบ้านหลังแรก  
2) มีพื้นที่ใช้สอยอาคารที่พักอาศัยตามความจำเป็นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย

## 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

### 1.6.1 สํารวจข้อมูลเบื้องต้น

#### 1.6.1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ

- ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- สถิติการให้สินเชื่อ โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย จากธนาคารอาคารสงเคราะห์
- ข้อมูลประวัติลูกค้าและรายละเอียดการขอสินเชื่อ จากธนาคารอาคารสงเคราะห์
- กระบวนการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย

#### 1.6.1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ

- จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระ และอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ ที่ยื่นกู้และมีการทำนิติกรรมในโครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการและปทุมธานี

### 1.6.2 ขนาดประชากรและการสุ่มตัวอย่าง

กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากประชากร ณ วันที่ 5 มกราคม 2547 = 7,187 ราย ตามวิธีของ Yamane ที่ขอบเขตความเชื่อมั่น 95% โดยมีความผิดพลาดแม่นยำ  $\pm 5\%$  ใช้วิธี

การสุ่มตัวอย่างโดยใช้พื้นที่จังหวัด และวัตถุประสงค์การขอสินเชื่อเป็นเกณฑ์ในการสุ่ม ได้กลุ่มตัวอย่าง 378 ตัวอย่าง

### 1.6.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1.6.3.1 ใช้ข้อมูลเอกสารจากแฟ้มข้อมูลของธนาคารอาคารสงเคราะห์

1.6.3.2 แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง

### 1.6.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.6.4.1 ทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากธนาคารอาคารสงเคราะห์

1.6.4.2 ทำการรวบรวมและสรุปข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยขอความร่วมมือจากฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบสารสนเทศ

1.6.4.3 ทำการรวบรวมและสรุปข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง

### 1.6.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวิเคราะห์ทางสถิติโดยโปรแกรม SPSS

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 เพื่อทราบถึงผลของการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้าน ทรอส. เพื่อคนไทยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อนำไปเป็นแนวทางวางแผนการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.7.2 เพื่อเสนอแนวทางในการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยประเภทผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้างที่มีรายได้ประจำ ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ง่ายขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย