



บทที่ ๑

บทนำ

ปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบกันตลอดมาในการแก้ไขปัญห
ความเจริญของประเทศ นอกเหนือจากปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ และ
ฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ แล้ว ปัญหาการขาดแคลนบริการสาธา
รณูปโภคนับเป็นปัญหาที่รัฐบาลถือเป็นความรับผิดชอบสำคัญ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว
รัฐบาลอาจกระทำด้วยการสนับสนุนการลงทุนโดยตรงในโครงการพัฒนา เศรษฐกิจตาม
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และโดยอ้อมด้วยการสนับสนุนนโยบายการลงทุน
ในภาคเอกชน

การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของชุมชนประกอบกับการขยาย
ตัวของภาคอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้เมืองขยายตัวอย่างไม่มีแบบแผน ความต้อง
การในบริการทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชนเพิ่มขึ้นอาทิ ความต้อง
การอาหาร สาธารณสุข การศึกษา และที่อยู่อาศัย สำหรับประเทศไทยก็เช่น
กัน บริการทางสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญควบคู่กันกับการเพิ่มขึ้นของประชากรและ
การอพยพของประชากรสู่เมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิด
ปัญหาความแออัดและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เสื่อมโทรม อาทิ เช่น แหล่งเสื่อม
โทรมที่กระจายตามย่านกลางเมือง ใน พ.ศ. ๒๕๒๐ นับรวมได้ ๒๔๕ แหล่ง หรือ

^๑ Horacio Caminos, Rein hard Gvethert and Tara Chana,
"The Urban and crises," EKISTICS 227 (October 1974) : 291

คิดเป็นจำนวนครัวเรือนประมาณ ๕๕,๔๕๕ หลังคาเรือน^๑ เป็นต้น ความแออัด
ของเมืองกังกงว้าว แสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนบริการทางสังคม อากงกวาง
ได้ว่า หนึ่งในปัญหาสำคัญของโลกในปัจจุบัน คือ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย^๒
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวที่มีรายได้น้อย จากข้อเท็จจริง แม้จะไม่
ปรากฏว่า ไม่มีการขาดแคลนที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ทุกครอบครัวมีที่อยู่อาศัย
ในสภาพที่เลวมาก เช่น การอยู่ร่วมกันหลาย ๆ ครอบครัวในหนึ่งหลังคาเรือน
 เป็นต้น สภาพความเป็นอยู่กังกงว้าว สะท้อนต่อปัญหาสังคม สุขภาพจิต และต่อ
ประสิทธิภาพการทำงานโดยตรง สาเหตุสำคัญของการขาดแคลนที่อยู่อาศัย
โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินหรือบ้านได้ เพราะที่อยู่
อาศัยเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษที่ให้ผลตอบแทนยาวนานมาก (ประมาณ ๕๐ -
๗๕ ปี ตามมาตรฐานที่อยู่อาศัยทั่วไป) นับเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่า
และต้องการเงินลงทุนต่อครอบครัวสูง เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนระหว่าง
ความต้องการเงินทุน กับรายได้ในแต่ละปีที่ได้รับไม่สมดุลกัน โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งครอบครัวที่มีรายได้น้อย ความสามารถในการจ่ายค่าเช่าหรือเช่าซื้อไม่เพียง
พอที่จะคืนผลตอบแทนจากการลงทุนให้แก่เอกชนได้ในระยะสั้น นอกจากนั้นปริมาณ
การผลิตที่อยู่อาศัยในภาครัฐบาลสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีจำนวนต่ำกว่าความต้องการ
จริง ๆ ของสังคม ดังนั้นสภาพของความขาดแคลนที่อยู่อาศัยจึงปรากฏอยู่ทั่วไป
รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้จัด

^๑ กองวิจัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การเคหะแห่งชาติ

^๒ Downing M. "Con-Tech may be the Answer to Asia's
Housing Problems," Modern Asia, (January 1976) : 65.

ตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ
เคหะสงเคราะห์เข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย
ดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของเรื่อง

โดยทั่วไปที่อยู่อาศัยมักถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาสังคม
มากกว่าเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในประเทศไทยนับแต่เริ่มแผน
พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การเคหะสงเคราะห์
มักถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายของแผนเช่นกัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ ตั้งเป้าหมายการกระจายบริการขั้น
พื้นฐานในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเขตนครหลวงและภูมิภาค รวม ๑๒๐,๐๐๐
หน่วย โดยจัดสร้างปีละ ๒๔,๐๐๐ หน่วย จากที่กำหนดคนนโยบายการเคหะ
สงเคราะห์ของการเคหะแห่งชาติ นอกจากขึ้นกับความตองการของสังคมแล้ว ยัง
การเมืองของรัฐบาลแต่ละสมัยด้วย จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาเป้าหมายของนโยบาย
เคหะสงเคราะห์ ได้เปลี่ยนไปตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ อาทิเช่น ปี
พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติ
ก่อสร้างที่อยู่อาศัยอย่างน้อยปีละ ๒๐,๐๐๐ หน่วย ต่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาล

^๑Leo H. Klaassen and Leland S. Burns, The Position
of Housing in National Economic and Social Policy; Interna-
tional Productivity Study Reprint No. IHPS - 2 (Washington
DC. : Pan American Union 1963,) p. 1.

^๒สำนักนายกรัฐมนตรี , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ , แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ ,
(กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์ , ๒๕๒๐) หน้า ๓๕๒ .

นายวิชาภัทร ภัยวิเชียร แถลงกับประชาชน ว่าจะให้การเคหะแห่งชาติสร้างที่อยู่อาศัยปีละ ๕๐,๐๐๐ หน่วย เป็นต้น คังนั้นจึงเท่ากับว่า การเคหะแห่งชาติ" เป็นหน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น ไม่มีเป้าหมายและมาตรการที่แน่นอน ในการแก้ไขปัญหาค่าความขาดแคลนที่อยู่อาศัย

นอกจากนั้นที่อยู่อาศัยเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษชนิดเดียว ที่มีลักษณะเป็นทั้งสินค้ำลงทุน (investment goods) สินค้ำบริโภค (Consumption goods) เป็นทั้งเครื่องมือและเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คังจะได้อีกว่า ในบทที่ ๒ และที่สำคัญ คือ เป็นผลผลิตทางการลงทุน (aroduetive goods) ที่ไม่เพียงแต่จะยกระดับการพัฒนาแรงงานที่ไม่มีความชำนาญเป็นแรงงานที่มีฝีมือแล้ว ยังก่อให้เกิดการสร้างงานให้คนทำ ก่อให้เกิดรายได้ และที่สำคัญที่สุด คือ กระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ ในรูปแบบการเพิ่มผลผลิตในสาขาการผลิตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยทั้งทางตรงและทางอ้อม จะเห็นได้ชัดว่า การลงทุนด้านการเคหะสงเคราะห์ สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ถ้าสามารถตอบคำถามว่า การลงทุนด้านการเคหะ ช่วยกระจายความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างไร ได้มีแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์หลายท่าน ที่ได้อธิบายความสำคัญของการลงทุน คังกล่าวนี้ คังจะได้อีกว่าในบทที่สอง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งอธิบายความสำคัญของการเคหะสงเคราะห์ โดยใช้เทคนิคปัจจัยผลผลิต (Input Output - Technique) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ซึ่งจะต้องทราบการแจกแจงรายละเอียดลักษณะโครงสร้างของต้นทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เป็น

Leo H. Klaasen and Leland S. Burns, op.cit., pp. 1.

หัวใจสำคัญ ก่อนนำมาวิเคราะห์บทบาทความสำคัญของการเคหะสงเคราะห์ต่อเศรษฐกิจ ส่วนรวมต่อไป อันเป็นจุดประสงค์สำคัญของการศึกษานี้

จุดประสงค์ของการศึกษา

- ๑. ศึกษาลักษณะโครงสร้างปัจจัยการผลิตของการเคหะแห่งชาติ
- ๒. นำผลในข้อแรก พิจารณามหาบทบาทความสำคัญของการก่อสร้างกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง

ขอบเขตของการศึกษา

- ๑. ศึกษาลักษณะโครงสร้างปัจจัยการผลิตของการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เพียง ๒ โครงการ ได้แก่ โครงการรังสิต หุ่นหามาเมฆ ประชานิเวศน์ ๑ (เสริม) ดินแดงใหม่ระยะ ๑ ท่าทราย และโครงการรามอินทรา โดยแยกการศึกษาตามลักษณะอาคาร รวมทั้งสิ้น ๑๖ แบบ
- ๒. โครงการวิเคราะห์ ผลกระทบกระเทือนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เน้นบทบาทด้านรายได้และการว่างงาน
- ๓. เป็นการวิเคราะห์ ซึ่งสภาพหนึ่งของการลงทุนที่ได้เกิดขึ้นแล้ว

สมมติฐาน

จากบทบาทในอดีตของการลงทุนด้านเคหะสงเคราะห์ในภาครัฐบาลมักจะ ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการจะเสนอแนะบทบาทการลงทุนด้านเคหะสงเคราะห์ว่า นอกจากจะเป็นเป้าหมายของการพัฒนาสังคมแล้ว รัฐอาจใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วย โดยอาศัยลักษณะพิเศษของสินค้าลงทุนชนิดนี้ กล่าวคือ เป็นสินค้าลงทุนที่

ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนเชื่อมโยงต่อเนื่อง (backward linkage) อันเป็นผลเนื่องมาจากความต้องการวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างเพิ่มขึ้น ซึ่งผลกระทบกระเทือนดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวและความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้

ดังนั้นในการลงทุนของการเคหะแห่งชาติ อยู่ในสมมติฐานว่า "การลงทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ในรูปแบบของการเพิ่มขึ้นของผลผลิต และการว่าจ้างแรงงานของอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมการก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม ในระบบเศรษฐกิจ"

การเสนอเรื่อง

แบ่งการเสนอเรื่องออกเป็น ๒ บท บทแรกเกี่ยวกับความสำคัญของปัญหา ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ตลอดจนแนวทางการเสนอเรื่อง บทที่ ๒ กล่าวถึงแนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านการลงทุนเคหะสงเคราะห์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในบทที่ ๓ ได้แก่นโยบายด้านเคหะสงเคราะห์ของรัฐบาลในอดีตจนกระทั่งปัจจุบันว่ารัฐบาลได้มีส่วนสนับสนุนช่วยเหลืออย่างจริงจังเพียงใด ส่วนงานที่ผู้อื่นเคยค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย วิจัยโดยใช้วิธีวิจัยผลผลิต เป็นเครื่องมือในการ

Charles P. Kindleberger, Economic Development 2d ed. (New York : McGraw Hill Book Co., 1965), p. 196.

วิเคราะห์ ตลอดจนปัญหาและแหล่งที่มาของข้อมูลเสนอรวมในบทที่ ๔ บทที่ ๕
เป็นผลวิเคราะห์ของการก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำแนกความสัมพันธ์ของปัจจัยการผลิต
ตามลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตามตารางปัจจัยการผลิต พ.ศ. ๒๕๑๔
ว่า ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติและการว่าจ้างแรงงานอย่างไร บท
สุดท้ายเป็นบทสรุปผลการวิเคราะห์ ตลอดจนนโยบายและข้อเสนอแนะในการนำการ
ลงทุนด้านเคหะสงเคราะห์มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบ
คู่กันไป