

บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

ในปีฉบับนี้ จำนวนประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร จากสถิติจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นปีหนึ่งประมาณร้อยละ 4.5-6 ทั้งนี้เป็นการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติ เพียงร้อยละ 2.5-3 เท่านั้น ที่เหลือเป็นการเพิ่มขึ้นเนื่องจากการอพยพเข้ามาจากชนบท เพราะกรุงเทพมหานครมีแรงดึงดูดในแง่โอกาสมีงานทำ และค่าจ้างแรงงานสูง<sup>1</sup> การที่มีผู้อพยพจากชนบทสู่กรุงเทพมหานครจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา กล่าวคือ ปัญหาในเรื่องความไม่เพียงพอของที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เพราะราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครสูงเกินกว่าความสามารถของผู้ที่มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลางที่จะจัดหาที่อยู่ของตนเองได้ แม้แต่ค่าเช่าบ้านก็สูงมากเช่นกัน ทำให้ผู้อพยพเข้ามาไม่สามารถจ่ายค่าเช่าบ้านในราคาสูงได้จึงมีการขอแบ่งเช่าที่ดิน หรือแบ่งเช่าบ้านเพื่อให้ได้อัตราค่าเช่าต่ำลง ทำการปลูกสร้างบ้านโดยผลการในที่ดินสาธารณะหรืออาศัยบ้านญาติอยู่บ้าง การก่อสร้างก็ทำอย่างง่าย ต่ำกว่ามาตรฐานและไม่ถูกสุขลักษณะด้วย ทำให้เกิดสภาพของย่านเคหะสถานประกอบด้วยอาคารชำรุดทรุดโทรมมีบริเวณสกปรกกรุงรัง ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด ผิดสุขลักษณะซึ่งสภาพดังกล่าวนี้ ตามความหมายของกระทรวงมหาดไทย หมายถึง "แหล่งเสื่อมโทรม" และได้มีการเสนอให้เปลี่ยนชื่อโดย การเคหะแห่งชาติเป็นคำว่า "ชุมชนแออัด" ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 แต่กฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรม เช่น พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 316 และกฎหมายผังเมืองยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นชุมชนแออัด ผู้เขียนจึงขอปิดกฎหมายทั้ง 5 นั้นไว้ก่อน โดยใช้คำว่า แหล่งเสื่อมโทรมในการเขียนวิทยานิพนธ์

---

<sup>1</sup>วิญญู อังคนารักษ์, นพ. โอภาส ธรรมวาณิช ปัญหาสังคมในเมือง รายงานสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการวิเคราะห์ปัญหาสังคมในแง่สังคมศาสตร์. (มิถุนายน 2515)

ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ พบว่า ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวนกว่า 800,000 คน โดยกระจายอยู่ตามแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ กว่า 300 แห่ง ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ต่างประสบปัญหาหลายด้าน เพราะเศรษฐกิจของครอบครัว มีรายได้น้อยไม่เพียงพอจึบรายจ่าย ขาดการศึกษา และสภาพที่อยู่อาศัยขาดสุขลักษณะ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนต่างก็ตระหนักถึงปัญหาที่ประชาชนคนไทยเหล่านี้ประสบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะช่วยเหลือส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อย มีฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ดีขึ้น ทั้งยังเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐสองหน่วย คือ การเคหะแห่งชาติ และธนาคารกรุงไทยร่วมมือกัน ดำเนินการช่วยเหลือ โดยการให้สินเชื่อ แก่ผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อนำไปประกอบและขยายธุรกิจขนาดย่อมอันจะช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวแก่ผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมได้ทางหนึ่ง

#### จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

เนื่องจากการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่ผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมโดยจัดตั้งโครงการให้สินเชื่อเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อมนี้ เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยทำมาก่อนในประเทศไทย ผู้เขียนจึงมีความสนใจเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว และได้ทำการศึกษาเรื่องนี้โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. โครงการให้สินเชื่อเป็นโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมทางด้านเศรษฐกิจวิธีใหม่ ในหลักการแล้วจะเห็นว่าเป็นประโยชน์กับผู้มีรายได้น้อยอย่างยิ่ง เพราะแต่เดิมผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมต้องอาศัยการกู้ยืมจากนายทุนเงินกู้ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก และจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมเป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เพียงพอที่จะใช้ในการประกอบหรือขยายธุรกิจได้ ดังนั้นจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการให้สินเชื่อรวมทั้งวิธีการที่จะช่วยผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจอันจะอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการให้สินเชื่อ แก่ผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมว่ามีสาเหตุจากอะไรบ้าง และโครงการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมได้เพียงใด

3. เพื่อสรุปข้อเสนอนโยบายบางประการในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการให้สินเชื่อดังกล่าวนั้น

#### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. เนื่องจากปัญหาเรื่องการให้สินเชื่อของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวนมาก ดังนั้นในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษา โดยเลือกตัวอย่างจากแหล่งเสื่อมโทรมที่ได้รับสินเชื่อไปแล้วเท่านั้น และจะเน้นศึกษาจากแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดปัญหาในการดำเนินงานให้สินเชื่อเป็นจำนวนมาก

2. จะศึกษาผลการดำเนินงานในการให้สินเชื่อที่ได้ดำเนินงานไปแล้วจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2525

#### วิธีการศึกษาค้นคว้า

ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จำแนกได้เป็น

1. ข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสัมภาษณ์ และสอบถามจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ และธนาคารกรุงไทย จำกัด
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการศึกษาจากหนังสือ วารสาร เอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น เอกสารของการเคหะแห่งชาติ ธนาคารกรุงไทย จำกัด สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์ฝึกอบรมอาชีพ ธนาคารกรุงเทพจำกัด และเอกสารจากประเทศเอลซาวาดอร์ นอกจากนี้ยังได้ออกแบบสอบถามไปยังผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมที่เลือกมาเป็นตัวอย่างด้วย

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อจะได้ทราบถึงแนวทางและวิธีการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรม
2. เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการให้สินเชื่อ พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหา อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อจะได้ปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้สินเชื่อ จะได้ร่วมกันแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

3. เพื่อประโยชน์แก่รัฐบาล เนื่องจากโครงการให้สินเชื่อนี้ เป็นโครงการที่จะช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้มีรายได้น้อยดีขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยได้ ผลที่จะได้ตามมาคือ การส่งเสริมทางด้านความมั่นคงของชาติด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย