

บทที่ ๑

บทนำ



๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความยากจนเป็นเรื่องที่ทุกประเทศในโลกต่างก็เผชิญอยู่ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ, สหรัฐอเมริกา ต่างก็ได้ให้ความสนใจศึกษา, ค้นคว้า หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความยากจนนี้เป็นอย่างมาก สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน ปัญหาเรื่องความยากจนก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจ ดังเห็นได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ซึ่งได้เน้นการกระจายรายได้เป็นวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของแผน

การกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ได้กำหนดแนวทางการกระจายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่าง เป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เริ่มจากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ กับการกระจายรายได้ในระยะที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่าง ๆ และระหว่างกลุ่มชนในชาติใดทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นจะต้องวางมาตรการและปรับนโยบายเศรษฐกิจหลายด้านเพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นระบบ เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้ดำเนินไปอย่างสมดุลย์ และสามารถยกระดับสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาความยากจนในสวนต่าง ๆ ของประเทศให้ดีขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), หน้า ๕๘.

การที่จะกล่าวว่า "คนยากจน" นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดความยากจนนั้นด้วย สิ่งเหล่านั้นคือ ลักษณะความแตกต่างของพื้นที่ เมือง และชนบท, รายได้ของครัวเรือน, องค์ประกอบของครัวเรือน เช่น ขนาดของครัวเรือน เพศของหัวหน้าของครัวเรือน เป็นต้น ถ้าจะทำการศึกษาเรื่องความยากจนก็จำเป็นต้องศึกษาถึงขอบเขตและความหมายของความยากจนด้วย รวมถึงวิธีการวัดความยากจน เพื่อเป็นแนวทางในการหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้นต่อไป

ในคานารัฐบาลก็เ้ยมองเห็นว่า ปัญหาความยากจนเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาและหาทางแก้ไข โดยการศึกษาถึงแนวโน้มความยากจนระหว่างเมืองและชนบทในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร จึงเป็นการช่วยรัฐให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคได้อย่างถูกต้องตรงกับเป้าหมายยิ่งขึ้น

๑.๒ การศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาถึงการกำหนดอัตรากาจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศในปี ๒๕๑๗ โดยพิจารณาเกี่ยวกับอัตรากาจ้างขั้นต่ำโดยใช้หลักของความเพียงพอทางคานาอาหาร ปรับค้ค่าครองชีพเป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าอัตรากาจ้างขั้นต่ำต่อวันซึ่งถูกกาจ้างควรได้รับเพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก ๒ คนได้ตามปกติวิสัย ควรเป็นเท่าไร อัตรากาจ้างขั้นต่ำที่ได้รับแต่ละภาคอาจถือเป็นเส้นแสดงความยากจนหรือชี้คความยากจนได้

ดร. เอื้อย มีสุขุ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประเทศไทยในปี ๒๕๑๑/๑๒ พิจารณาถึงความไม่เท่าเทียมในรายได้โดยกำหนดระดับรายได้ (Cut-off level) เพื่อแยกออกว่าครัวเรือนใดที่ยากจน ครัวเรือนใด

๑ ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, "การกำหนดอัตรากาจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑, (มิถุนายน - กันยายน ๒๕๑๔), หน้า ๒ - ๔๗.

ที่ไม่ยากจน ซึ่งถือว่าเป็นเส้นแสดงความยากจนหรือวัดความจนได้ และ ดร.เอื้อย ไค้อาศัย
วิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของ ดร.ไทรรงค์ มาเป็นเกณฑ์กำหนดระดับรายได้ด้วย^๑

ดร.เมธี ทรงแก้ว และอาจารย์จินตนา เชิญศิริ ทำการศึกษาและวัดระดับรายได้
และถือเป็นเกณฑ์วัดคนหรือขอบเขตของครอบครัวหรือบุคคลที่จะย่างเข้าสู่ความยากจนนั้น โดย
ได้ใช้แบบแผนการบริโภคเป็นหลัก กับศึกษาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศไทยในปี ๒๕๑๑/๑๒ เปรียบเทียบกับกับ ดร.เอื้อย มี^๒

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๓.๑ วิเคราะห์ขอบเขตของเส้นแสดงความยากจน (Poverty line) ในการ
แยกครัวเรือนที่จน ออกจากครัวเรือนที่ไม่จน ทำการศึกษาวัดความยากจนโดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์

๑.๓.๒ นอกเหนือจากการวัดความยากจนโดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์ เพื่อศึกษาการ
เปลี่ยนแปลงในรายได้ของคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๑๑/๑๒ และปี พ.ศ. ๒๕๑๘/๑๙ แล้ว สิ่งที่ได้รับ
คือเราสามารถหาอัตราส่วนคนจน (incidence of poverty) ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น
ได้ แต่ก็ไม่เป็นการเพียงพอที่จะแสดงถึงแนวโน้มของความยากจนที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะ
ไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างในภาวะความเป็นอยู่ของกลุ่มคนจนนั้น ๆ ประกอบกันไปด้วย

การที่คนยากจนมีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม แสดงว่ามีคนบางส่วนได้หลุดพ้นจากภาวะ
ความยากจนนั้น แต่ในทำนองเดียวกันอาจเป็นไปได้ว่าคนที่อยู่ในภาวะความยากจนอาจจะจนลง
ยิ่งกว่าเดิมอีกก็ได้

^๑Oey Meesock "Income Distribution of Thailand 1968/69"
Discussion Paper No.50, Faculty of Economics, Thammasat
University (May 1976), pp. 1 - 70.

^๒เมธี ทรงแก้ว และ จินตนา เชิญศิริ, "การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย",
วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน - กันยายน ๒๕๑๘), หน้า ๔๘ - ๖๗.

ดังนั้น การศึกษาแนวโน้มของความยากจนให้ละเอียดจึงต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านอัตราส่วนคนจนและด้านสวัสดิภาพของคนจนเหล่านั้นพร้อมกันไปด้วย

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

นำเอาข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี พ.ศ. ๒๕๑๑-๑๒ และปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๑๙ (Socio-Economic Survey 1968-69 and 1975-76) ของประเทศไทย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี มาทำการศึกษา โดยข้อมูลมีลักษณะเป็น Cross-section มีการแบ่งเขตที่ทำการศึกษาคือ กรุงเทพมหานคร, ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ และยังแยกเป็นเขตในเมืองกับเขตชนบทอีกด้วย

สำหรับตัวเลขรายได้จะประกอบด้วย

- ๑. ค่าแรง, เงินเดือน, ค่าล่วงเวลา, ค่านายหน้า และโบนัส
- ๒. กำไรสุทธิจากการทำธุรกิจส่วนตัว
- ๓. รายได้จากแหล่งอื่น ๆ

๑.๕ วิธีการศึกษา

สำหรับวัตถุประสงค์ข้อ ๑ ใช้วิธีการวัดเส้นแสดงความยากจน โดยใช้วิธีการวัดของ ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นเกณฑ์

สำหรับวัตถุประสงค์ข้อ ๒ จะใช้ sen poverty index ซึ่งเป็นขั้นต่อไปจากวัตถุประสงค์ที่ ๑ ที่จะใช้ในการวัดดัชนีความยากจนในสังคม เพราะการใช้ดัชนีดังกล่าวได้สร้างขึ้นเป็นพิเศษเพื่อกำหนดถึงความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนจนด้วยกันเองที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาที่เราจะพิจารณานี้ด้วย

Sen Poverty Index^๑

$$P = \frac{q}{n} \frac{1}{Z} \left[Z - m (1 - G_p) \right]$$

โดยที่ P = Sen poverty Index

q = จำนวนคนจน

n = จำนวนประชากร

q/n = อัตราส่วนคนจน (Incidence of Poverty)

Z = poverty line

m = mean income ของคนจน

G_p = ค่า Gini Coefficient ของความไม่เสมอภาคของรายได้
ในกลุ่มคนจน

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

๑. เป็นการวิเคราะห์ความยากจนที่มีผลเกี่ยวโยงไปถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาคง
รัฐบาลได้เป็นอย่างดี เป็นการชี้ให้เห็นว่า ดัชนีความยากจนดังกล่าวนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบ
ระหว่าง ๒ ช่วงเวลา จะช่วยให้เห็นว่า รัฐบาลได้มุ่งให้ความช่วยเหลือไปยังกลุ่มคนที่มีความ
กับแค้นมากที่สุดหรือไม่

๒. ช่วยชี้ถึงแนวโน้มของความยากจนในเมืองและความยากจนในชนบทนั้น มีความ
แตกต่างกันอย่างไร.

^๑ Sudhir Anand, "Aspects of Poverty in Malaysia",

Review of Income and Wealth, Series 23, Number 1,

(March 1977), P. 8 - 9.