

“คนจน” ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจร่วมสมัย

วันจันทร์ที่ 12 ตุลาคม 2541

ณ ห้องปรีชบอกลม 3 โรงแรมปรีชพาเลซ มหานคร

จัดโดย

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภายใต้การสนับสนุนของ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทความชุดนี้เขียนขึ้นเพื่อหยิบยกเอาประเด็นปัญหาและสถานการณ์ของ
คนจนในภาวะวิกฤติขึ้นมาให้พิจารณาและตรวจสอบปัญหา เพื่อนำไปสู่การ
วิเคราะห์วิจัยในระดับลึกต่อไป ลักษณะของบทความจึงเป็นการทดลองเสนอเพื่อ
ให้เกิดความสนใจ เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหา หรือที่เรียกว่า discussion paper
ไม่ใช่รายงานการวิจัย (research report) เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการจัด
สัมมนาครั้งนี้ ทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยต้องการนำปัญหานี้มา
สนทนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้เป็นที่ตระหนักของสังคม และจะได้ร่วมกันศึกษาค้น
คว้าและหาแนวทางแก้ปัญหาก็หรือแนวทางบรรเทาปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

บทความชุดนี้ประกอบด้วย

- (1) “คนจน” ในประเทศไทย: ทศวรรษ 2530 (2530-2540) โดย กนกศักดิ์
แก้วเทพ
- (2) “ความยากจน” ในชนบท โดย กฤษฎา บุญชัย
- (3) ความยากจนในกลุ่มกรรมกร โดย สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
- (4) คนจนเมืองในทศวรรษ 2530 โดย ประภาส ปิ่นตบแต่ง
- (5) สถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ โดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์
- (6) วิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน และความยากจน โดย วรวิทย์
เจริญเลิศ และ ธีรนาถ กาญจนอักษร

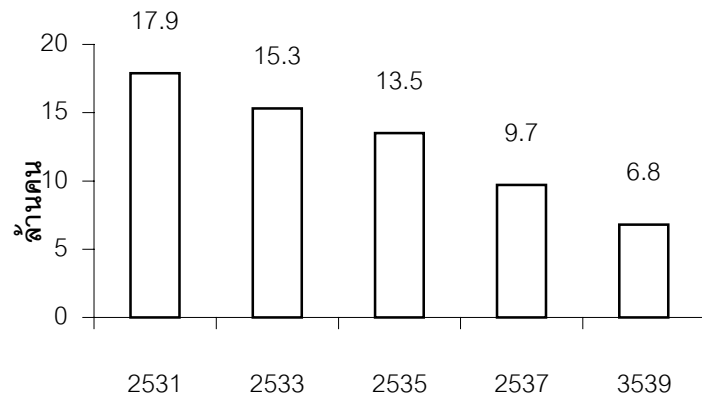
ปิดท้ายด้วยบทความจากชุดโครงการวิจัยซึ่งมี เมธี ครองแก้ว เป็นที่
ปรึกษา เรื่อง การศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่จนตกงาน
และครัวเรือนที่มีคนตกงานเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ ในภาคตะวันออกเฉียง

เหนือ โดย พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ วรวิมล หิรัญรักษ์ ไพฑูรย์ ศุขมาตย์ และ เพียรศักดิ์ ภัคดี

“คนจน” ในประเทศไทย: ทศวรรษ 2530 (2530-2540)

กนกศักดิ์ แก้วเทพ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอขนาดและปริมาณของ “คนจน” ในประเทศไทยในทศวรรษ 2530 (ทศวรรษเศรษฐกิจฟองสบู่) เป็นสำคัญ โดยอาศัยการศึกษาวิจัยของนักวิชาการในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นหลัก (documentary research) เพื่อให้เป็นเอกสารประกอบสำหรับการอภิปรายถกเถียง (position paper) ในเรื่องของ “คนจน” ที่เป็นรูปธรรมใน 3 ด้านคือ หนึ่ง “คนจน” ในชนบท

สอง “คนจน” ที่เป็นผู้ใช้แรงงาน และ สาม “คนจน” ในเมือง ดังปรากฏอยู่ในบทความต่างๆ ต่อท้ายบทความนี้

1. นำเรื่อง

คนจนคือใคร? ดูจะเป็นเรื่องที่อภิปรายกันได้ไม่รู้จบสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน ที่สำคัญด้วยเช่นกันก็คือ “คนจนที่มีขึ้นในประเทศไทยไม่ได้เดินเพ่นพ่านโดยมี ตัว จ กับ ตัว น เขียนที่หน้าผากให้เราเห็นได้ เขาจะอยู่กับชนบท ในเมือง หรือที่ไหนก็ได้แล้วแต่ โดยที่ไม่ค่อยได้ปรากฏให้ชัดเจน” (อัมมาร สยามวาลา, 2534, หน้า 79)

เท่าที่ค้นคว้าได้ ดูเหมือนว่ายังไม่เคยมี “ประวัติศาสตร์นิพนธ์ ‘คนจน’ ในสังคมไทย” แต่อย่างใด ทำให้ไม่พบแน่ชัดว่า คนจนถือกำเนิดขึ้นมาในสังคมไทยตั้งแต่เมื่อไร อย่างไรก็ตาม คำกล่าวบางคำของไทยที่สะท้อนความเป็น “คนจน” เช่น “หาเช้ากินค่ำ” “อดมื้อกินมื้อ” “ตาข้าวสารกรอกหม้อ” “อดหยากปากแห้ง” ฯลฯ คงจะพอบอกได้ว่า คนจนมีมาช้านานแล้วในสังคมไทย

ในทางวิชาการ ได้มีการให้ความหมายเกี่ยวกับ “คนจน” อย่างน้อย 2 ความหมายด้วยกันคือ หนึ่ง “คนจน” หมายถึง ผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ (อัมมาร สยามวาลา, 2540, หน้า 67) และ สอง ผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของ “ทรัพยากร” สำคัญที่ใช้ในการผลิต (นิธิ เอียวศรีวงศ์, อ้างในอภิรัช พันธ์เสน, 2540, หน้า 157) ความแตกต่างของ “คนจน” ใน 2 ความหมายข้างต้นก็คือ พิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) เป็นหลัก และโอกาสการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่สำคัญในการผลิตเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด แม้ว่าจะมองจากเรื่องทางวัตถุเป็นหลักเหมือนกัน แต่ความหมายที่สองนั้นดูจะมีความหมายกว้างขวางกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ (อภิรัช พันธ์เสน, 2540, หน้า 157) อย่างไรก็ตาม ในทัศนะ

ของชาวบ้านในชนบทเองก็ได้ให้นิยามเกี่ยวกับ “คนจนในหมู่บ้าน/ชุมชน” เอาไว้ว่า หมายถึง คนที่มีข้าวไม่พอกินตลอดทั้งปี ความหมายของ “คนจน” ในทัศนะของชาวบ้านจึงดูคล้ายคลึงกับ “คนจน” ในความหมายแรกของนักวิชาการ ซึ่งสะท้อนสถานะในการดำรงชีวิตได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับในทางเศรษฐศาสตร์ มีการใช้ “ความยากจน” อย่างน้อย 5 ความหมายคือ

1. ความอึดอัดขัดสนทางเศรษฐกิจ (economic insufficiency)
2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality)
3. ความขาดแคลน (deprivation) คือ ขาดแคลนจากสภาพที่เคียดเพียงพอกอยู่แล้ว
4. ความต้องพึ่งพา (dependency) หมายความว่า ถ้าอยู่ด้วยตัวเองไม่ต้องพึ่งพาใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือรัฐแล้ว ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้
5. ความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (diseconomics) คือ ความยากจนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ถ้าไม่มีความยากจนปัญหาสังคมก็จะหมดไป (อภิชาติ พันธเสน, 2540, หน้า 156)

สำหรับการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ในเรื่องความยากจนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่อง ความอึดอัดขัดสนทางเศรษฐกิจ หรือเรียกกันทั่วไปว่า “ความยากจนสัมบูรณ์” (Absolute Poverty) และความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ความยากจนสัมพัทธ์” (Relative Poverty)

2. “คนจน” และภาวะความยากจน (Poverty Incidence)

สำหรับในประเทศไทยก็ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนอยู่พอสมควร ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนมีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2517 ในช่วงสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมส่วนรวมของประเทศ งานบุกเบิกที่สำคัญ 2 ชิ้นคือ เมธีและจินตนา (2518) ที่มุ่งหาเส้นความยากจนสัมบูรณ์ ด้วยการใช้ฟังก์ชันการบริโภคเป็นเครื่องมือในการศึกษา และไตรรงค์และคณะ (2518) ที่ต้องการหาเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหารเป็นเครื่องมือในการวิจัย (เมธี ครองแก้ว, 2540)

ในการศึกษา “ความยากจนสัมบูรณ์” ซึ่งจะบอกขนาดของความยากจนในประเทศไทย ใช้วิธีการศึกษา 3 วิธีด้วยกันคือ

(1) การใช้ฟังก์ชันการบริโภค (Consumption Function)

ซึ่งคนที่ยากจนคือ คนที่มีระดับรายได้อยู่ต่ำกว่าจุดรายได้เท่ารายจ่าย (Break-even point) ทั้งนี้ จะต้องทราบแบบแผนของรายได้และรายจ่ายของครอบครัวโดยเฉลี่ย งานวิจัยโดยวิธีการนี้มีเพียง 1 ชิ้นคือ เมธีและจินตนา (2518) เพราะไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากการกำหนดเส้นความยากจนในแต่ละครั้งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามการสำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัวหรือประชากร ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานการครองชีพของคนในขณะนั้น (ดู เมธี ครองแก้ว, 2540, หน้า 129)

(2) การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหาร (Nutritional Adequacy)

ซึ่งเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้วก็จะมีการแปลออกมาในรูปของประเภทและปริมาณอาหารที่ประชาชนบริโภคจริงๆและในรูปราคาของอาหารเหล่านั้น ซึ่งระดับความยากจนหรือเส้นความยากจน (poverty line) ที่คำนวณได้ก็คือ รายได้

ที่เพียงพอที่จะซื้อหาอาหารและสินค้าหรือบริการอื่นที่จำเป็นในการดำรงชีพขั้นต่ำ ในที่นี้คนจนก็คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจน วิธีการนี้ได้รับความนิยมนามากกว่าเพราะสามารถใช้ดัชนีราคาปรับเส้นความยากจนในเวลาต่อมาได้สะดวก อีกทั้งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งทำขึ้นทุกๆ 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา จะสอดคล้องกับวิธีการนี้ ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการนี้ดูจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World Bank) (ดู เมธี ครองแก้ว, 2540)

งานวิจัยด้วยวิธีการที่ 2 นี้ ที่สำคัญได้แก่ Oey Meesook (1979), World Bank (1980, 1985), เมธีและปราณี (2528), Medhi, et. al (1992), เมธี (2540) Suganya and Somchai (1988), Teerana (1990), Ikemoto (1992)

(3) การใช้เขตพื้นที่ (Area) เป็นหลัก

แม้ว่าการประเมินขนาดของ “คนจน” โดยวิธีการทั้งสองข้างต้นจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งในแวดวงของนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์ แต่ในการแก้ไขปัญหาหนี้ มักจะเสนอมาตรการที่เหมาะสมไม่ค่อยได้ เพราะไม่สามารถระบุสาเหตุของปัญหาได้ถูกต้อง เนื่องจากปัญหาความยากจนไม่ใช่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากยังเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับเรื่องสังคม การเมือง และวัฒนธรรมอีกด้วย (อภิชัย พันธเสน 2540, หน้า 161) จึงได้มีการเสนอยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา “ความยากจน” จากเขตพื้นที่เป็นหลัก เพราะอาจกำหนดนโยบายที่สามารถแปรเป็นมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจนกว่า โดยเริ่มจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ซึ่งระบุได้ว่ามีหมู่บ้านยากจนที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาจำนวนทั้งสิ้น 12,555 หมู่บ้าน (โสมสิทธิ์ บันเปี่ยมวัชร 2536, หน้า 343)

2.1 “คนจน” และ “ความยากจน” ในทศวรรษ 2530

สำหรับภาวะความยากจนในสังคมไทย ซึ่งวัดโดยการหาสัดส่วนของคนทั้งหมดที่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อปีต่ำกว่าขีดความยากจน โดยอาศัยหลักความจำเป็นพื้นฐานเฉพาะด้านการบริโภค (รวมหมวดอาหารและหมวดอื่นๆ) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยธนาคารโลกเป็นมาตรฐาน (ยกเว้นงานของเมธีและจินตนา (2518) ที่ใช้แบบแผนการบริโภคจริงเป็นหลัก) และปรับให้สูงขึ้นโดยใช้ดัชนีราคานับ ปราบกฏผลดังในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ภาวะความยากจนในประเทศไทย 2505/06-2535

หน่วย: ร้อยละ

	2505/06	2511/12	2518/19	2524	2531	2533	2535
เหนือ	65	38	35	23	22.3	16.7	13.7
เมือง	56	33	31	23	24.9	18.2	11.4
ชนบท	66	39	36	23	21.6	16.4	14.2
อีสาน	74	68	46	36	36.3	28.4	22.7
เมือง	44	46	38	36	33.0	29.8	23.9
ชนบท	77	71	48	36	36.1	28.3	22.5
กลาง	40	18	16	16	14.8	13.1	0.6
เมือง	40	23	20	24	14.1	15.7	5.8
ชนบท	40	16	15	14	15.0	12.2	6.1
ใต้	44	40	33	21	20.5	17.7	12.1
เมือง	35	32	29	18	15.9	16.5	9.1
ชนบท	44	40	33	22	21.7	17.9	12.7
กรุงเทพ	28	11	12	4	4.1	2.3	1.2
ทั่วประเทศ	57	42	33	24	22.8	18.6	13.7
เมือง	38	25	22	16	13.9	12.3	7.6
ชนบท	61	45	37	27	26.3	20.7	15.7

เส้นความยากจน (บาทต่อคนต่อปี)							
เมือง	-	-	2,916	5,151	6,203	6,996	7,632
ชนบท	-	-	1,981	3,454	4,076	4,404	4,968

ที่มา: เมธี ครองแก้ว (2540), ตารางที่ 4 ตารางที่ 5 และตารางที่ 7a

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ชัดจนถึงแนวโน้มการลดลงของภาวะความยากจนในประเทศไทย นับจากปี 2505/06 เป็นต้นมา จนถึงปี 2535/36 กล่าวคือ ภาวะความยากจนทั่วประเทศลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505-06 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 เท่านั้นในปี 2535/36 ขณะเดียวกัน ภาวะความยากจนในเขตชนบทซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญก็ลดลงอย่างมากเช่นกัน คือ จากร้อยละ 61 ในปี 2505/06 (ซึ่งสูงกว่าของทั่วประเทศ) เหลือเพียงร้อยละ 15.7 ในปี 2535/36 ส่วนภาวะความยากจนในเขตเมืองก็ลดลงอย่างมากเช่นกัน คือ จากร้อยละ 38 ในปี 2505/06 เหลือเพียงร้อยละ 7.6 ในปี 2535/36

อย่างไรก็ตาม การวัดขีดความยากจนด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้ก็มิใช่อัจฉริยะไม่น้อย (ดูการอภิปรายในเรื่องนี้ได้เช่น สุกัญญา หุตะเศรณี, 2535 และ เมธี ครองแก้ว, 2535 เป็นต้น) ด้วยเหตุนี้นักวิชาการไทยที่สำคัญ 2 ท่านคือ สุกัญญา หุตะเศรณี (2535) และเมธี ครองแก้ว (2535) ได้ทำการปรับปรุงวิธีการวัดภาวะความยากจนจากเดิม (หมายถึงเส้นความยากจนเส้นเดิมที่ใช้ปี 2518 เป็นปีฐาน) ที่ใช้กันเรื่อยมา โดย สุกัญญา หุตะเศรณี (2535) ได้ผนวกเอาความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) อื่นๆ นอกเหนือไปจากด้านการบริโภคหรือรายได้ ตลอดจนแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การประหยัดต่อขนาดในการบริโภคของเด็กๆ ในครัวเรือน และการประหยัดต่อขนาดในการบริโภคเพื่อครัวเรือนที่ใหญ่มากกว่า 1 คน เข้าไปด้วย ดังเช่น ได้คำนวณภาวะความยากจนแบบใหม่เปรียบเทียบกับแบบเก่าของครัวเรือน

ที่มีจำนวนและอายุของสมาชิกแตกต่างกันไป ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท โดยใช้ข้อมูลปี 2531/32 และพบว่า วิธีการวัดภาวะความยากจนแบบเก่าและแบบใหม่ได้ผลใกล้เคียงกันมากสำหรับครัวเรือนขนาดมาตรฐานของไทย (ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่ 2 คน และเด็ก 2 คน) แต่วิธีการวัดภาวะความยากจนแบบใหม่จะให้ค่าสูงกว่าแบบเก่าสำหรับครัวเรือนที่เล็กกว่านี้ ส่วนครัวเรือนที่ใหญ่กว่านี้ก็จะได้ผลตรงกันข้าม (หน้า 268-269) ขณะที่ เมธี ครองแก้ว (2535) ก็ได้ผนวกเอาความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประชากรในลักษณะและส่วนประกอบของครัวเรือน ในการบริโภคอาหารและการใช้จ่ายอื่นๆ ของประชาชน และความจำเป็นด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของประชากรไทย ในช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว เข้าไปด้วยในการคำนวณเส้นความยากจนเส้นใหม่ ซึ่งผลปรากฏว่าเส้นความยากจนเส้นใหม่นี้สูงกว่าเส้นความยากจนเส้นเดิม ซึ่งปรับด้วยดัชนีราคาค่อนข้างมากถึงร้อยละ 65-66 ดังข้อมูลแสดงไว้ในตารางที่ 2 อนึ่ง เมธี ครองแก้วได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับเส้นความยากจนเส้นใหม่นี้ว่า “เมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศกำลังพัฒนาที่ธนาคารโลกคำนวณขึ้น และตีพิมพ์ใน World Development Report 1990 แล้ว จะเห็นได้ว่าเส้นความยากจนเส้นใหม่สำหรับประเทศไทยที่เราคำนวณขึ้นหาได้สูงจนเกินไป” (หน้า 162)

จากข้อมูลในตารางที่ 2 ซึ่งหากเรายึดถือเส้นความยากจนเส้นใหม่ที่คำนวณโดย เมธี ครองแก้ว เป็นหลัก จะปรากฏว่า สัดส่วน “คนจน” ในประเทศไทยในปี 2535/36 จะมีถึงร้อยละ 36.5 โดยเป็น “คนจน” ที่มีอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 18.8 และอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 42.4 และถ้าหากดูย้อนหลังกลับไปถึงปี 2531 ก็จะมีภาวะความยากจนในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างค่อนข้างน่าตกใจ คือ ประชากรไทยเกือบครึ่งของประเทศ (ร้อยละ 48.8) เป็น “คนจน” (ดูเมธี ครองแก้ว, 2540)

อีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับขนาดของ “คนจน” ในประเทศไทยที่เมธี ครองแก้ว (2540) ตั้งข้อสังเกตและตั้งข้อสงสัยก็คือ แม้ว่าจะใช้เส้นความยากจนเส้นเดิม สัดส่วน “คนจน” ทั่วประเทศที่มีราร้อยละ 13.7 ในปี 2535/36 นั้นก็จะเป็น “คนจน” รว 8 ล้านคน (หน้า 138) แต่ถ้าเราใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่เป็นบันทัดฐานก็จะ ปรากฏว่า ในปี 2535 มี “คนจน” ทั่วประเทศราว 21 ล้านคนที่เดียว (ร้อยละ 36.5)

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบการคำนวณเส้นความยากจนเส้นเก่าและใหม่ 2531-35

	เส้นเก่า			เส้นใหม่		
	2531	2533	2535	2531	2533	2535
เหนือ	22.3	16.7	13.7	49.9	40.3	39.2
เมือง	24.9	18.2	11.4	48.8	41.3	29.7
ชนบท	21.6	16.4	14.2	50.1	40.0	41.4
อีสาน	36.3	28.4	22.7	67.1	62.0	55.0
เมือง	33.0	29.8	23.9	53.3	53.1	45.1
ชนบท	36.1	28.3	22.5	69.0	63.3	56.2
กลาง	14.8	13.1	0.6	40.7	34.0	23.2
เมือง	14.1	15.7	5.8	41.2	35.7	19.7
ชนบท	15.0	12.2	6.1	40.5	45.3	24.3
ใต้	20.5	17.7	12.1	48.7	42.5	31.9
เมือง	15.9	16.5	9.1	34.9	39.1	24.2
ชนบท	21.7	17.9	12.7	52.2	55.5	33.5
กรุงเทพฯ	4.1	2.3	1.2	14.7	8.3	5.0
ทั่วประเทศ	22.8	18.6	13.7	48.8	43.2	36.5
เมือง	13.9	12.3	7.6	31.2	27.8	18.8
ชนบท	26.3	20.7	15.7	55.7	49.3	42.4

หน่วย: ร้อยละ

เส้นความยากจน						
เมือง	6,203	6,996	7,632	10,382	11,700	12,764
ชนบท	4,076	4,404	4,968	6,868	7,416	8,366

ที่มา: เส้นเก่า จากตารางที่ 1 และเส้นใหม่ จาก เมธี (2540) ตารางที่ 5

รายงานการศึกษาของ Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew (1998) จัดทำขึ้นโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ดูจะเป็นผลงานล่าสุดเกี่ยวกับ “คนจน” และความยากจนใน ประเทศไทย ซึ่งอ้างว่า “เป็นการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศไทยที่ ละเอียดรอบคอบมากที่สุดเท่าที่เคยมีการศึกษามาในประเทศไทย” (จดหมายข่าว (มีนาคม 2541), หน้า 1) นั้น ปรากฏผลที่น่าสนใจซึ่งข้อมูลแสดงไว้แล้วในตารางที่ 3 ทั้งนี้เส้นความยากจนที่ปรากฏได้ปรับปรุงและพัฒนาจากเส้นความยากจนเดิมของ ธนาคารโลก ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ เส้นความยากจนนี้มีค่าน้อยกว่าเส้นความ ยากจนเส้นใหม่ที่ เมธี ครองแก้ว (2540) ได้เคยเสนอเอาไว้ แต่ก็สูงกว่าเส้นความ ยากจนเส้นเก่า (ดูตารางที่ 2 ประกอบด้วย)

ตารางที่ 3 ภาพรวมของคนจนและความยากจนในประเทศไทยในทศวรรษ 2530

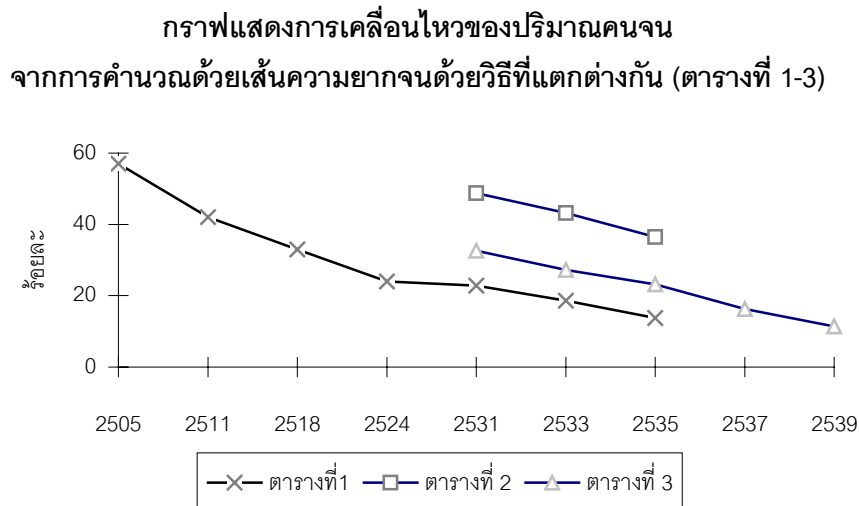
หน่วย: ร้อยละ

ภูมิภาค	2531	2533	2535	2537	2539
กลาง	32.9	20.7	15.4	7.2	6.2
ตะวันออก	15.5	19.4	11.9	7.5	3.8
ตะวันตก	32.0	26.4	13.1	12.5	9.3
เหนือ	32.0	23.2	22.6	13.2	11.2
อีสาน	48.4	43.1	39.9	28.6	19.4
ใต้	32.5	27.6	19.7	17.3	11.5
กรุงเทพฯและปริมณฑล	6.1	3.5	1.9	0.9	0.6

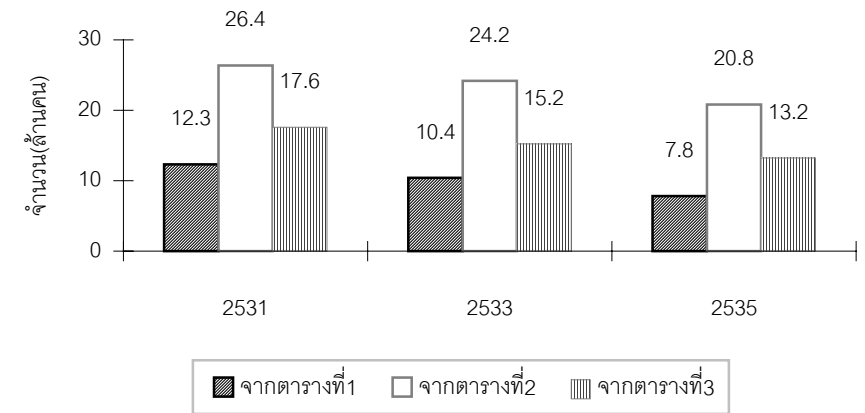
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	11.4
จำนวนคนยากจน (ล้านคน)	17.9	15.3	13.5	9.7	6.8

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา, **จดหมายข่าว** (พฤษภาคม 2541) ตารางที่ 1 (หน้า 3) และ ตารางที่ 2 (หน้า 4)

สิ่งที่สำคัญสำหรับบทความนี้ก็คือ การศึกษาข้างต้นนี้ให้ภาพรวมของ “คนจน” และความยากจนในประเทศไทยในทศวรรษ 2530 ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ สัดส่วนของความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับของประเทศ คือ จากร้อยละ



แผนภูมิแสดงการเคลื่อนไหวของปริมาณคนจน
จากการคำนวณเส้นความยากจนด้วยวิธีที่แตกต่างกัน (ตารางที่ 1-3)



หมายเหตุ: จำนวนประชากรที่ใช้ในการคำนวณได้จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
ปี 2531 (54,960,917 คน), 2533 (56,303,273 คน), 2535 (57,788,965 คน)

32.6 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.4 เท่านั้น ขณะที่ในระดับภูมิภาคก็มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ดังเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีความยากจนหนาแน่นที่สุดนั้น สัดส่วนความยากจนก็ได้ลดลงจากร้อยละ 48.4 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 19.4 เท่านั้น ในปี 2539 หรือภาคเหนือก็เช่นกันคือ สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 32 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.2 ในปี 2539 ที่น่าสังเกตก็คือ สัดส่วนความยากจนของภาคกลางดูจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่าภาคอื่นๆ กล่าวคือ จากร้อยละ 32.9 ในปี 2531 (สูงกว่าภาคเหนือ) เหลือเพียงร้อยละ 6.2 ในปี 2539 เท่านั้น (น้อยกว่าภาคเหนือเกือบครึ่งหนึ่ง) ผลก็คือ ทำให้จำนวน “คนจน” ในประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ลดลงกว่าร้อยละ 50 กล่าวคือ จากจำนวนทั้งสิ้น 17.9 ล้านคนในปี 2531 เหลือเพียง 6.8 ล้านคนในปี 2539 (ดูตารางที่ 1 ประกอบด้วย) ที่สำคัญด้วยเช่นกันก็คือ สัดส่วนคนจนในเขตชนบทก็ได้ลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกันคือ จากร้อยละ 40.3 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 14.9 เท่านั้นในปี 2539 (ดูตารางที่ 4 ประกอบด้วย)

ตารางที่ 4 สัดส่วนคนจนแยกตามพื้นที่

หน่วย: ร้อยละ

พื้นที่	2531	2533	2535	2537	2539
เขตเทศบาล	8.0	6.9	3.6	2.4	1.9
เขตสุขาภิบาล	21.8	18.2	12.7	9.6	5.8
เขตชนบท	40.3	33.8	29.7	21.2	14.9
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	11.4

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา จดหมายข่าว (พฤษภาคม 2541) ตารางที่ 3 (หน้า 4)

อนึ่ง ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาภาวะความยากจนในประเทศไทยก็คือ นอกจากจะหาสัดส่วน “คนจน” เมื่อเทียบกับคนทั้งประเทศออกมาให้เห็นภาพรวมกว้างๆ แล้ว ก็ยังมีความพยายามระบุลักษณะเฉพาะเจาะจงของ “คนจน” ว่าคือใคร อยู่ที่ไหน ฯลฯ เป็นต้น ดังเช่น เมธีและปราณี (Krongkaew and Tinakorn, 1985) ระบุว่า ครัวเรือนยากจนจากข้อมูลปี 2523/24 นั้น มักจะเป็นครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตชนบท และประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ หัวหน้าครัวเรือนยังมีการศึกษาน้อยและอายุน้อย (ดูสุกัญญา หุตะเสริณี, 2535, หน้า 258) ขณะเดียวกัน การศึกษาโดยใช้ข้อมูลปี 2531/32 ของสุกัญญาและคณะ (Hutaserani and Tapwong, 1990) ก็พบว่า กลุ่มที่ยากจนที่สุดของทุกภาคคือกลุ่มเกษตรกร รองลงมาคือ กลุ่มแรงงาน (สุกัญญา, เพิ่งอ้าง, หน้า 260) ที่น่าสนใจก็คือ จากการเปรียบเทียบข้อมูลปี 2528/29 กับปี 2531/32 ความยากจนในเขตเมืองที่เคยลดลงมาตลอดนั้นกลับเพิ่มขึ้น เหตุผลที่สำคัญก็คือ สภาพเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นได้เพิ่มโอกาสการจ้างงานในเขตเมืองและดึง

ดูดคนจากเขตชนบทให้อพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น แต่เนื่องจากความรู้ความชำนาญของคนเหล่านี้มีไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงานในระบบ ทำให้ส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพนอกระบบ ซึ่งได้รับรายได้ค่อนข้างต่ำ (สุกัญญา, เพิ่งอ้าง, หน้า 259) (และโปรดดูข้อมูลตัวเลขโดยเฉพาะสัดส่วนความยากจนในเขตเทศบาลของภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และของทั้งประเทศ ในตารางที่ 5 ประกอบด้วย)

ในปี 2529 และ 2530 ได้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง “คนจนในเมือง” โดย เมธีครองแก้ว และคณะ เพื่อศึกษาถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนจนในเขตเมือง ทั้งนี้ นอกจากปัญหาของ “คนจนในเมือง” มักจะไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาของ “คนจนในเมือง” ก็ดูจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปจากปัญหาของ “คนจนในเขตชนบท” (Medhi and others, ตารางที่ 5 ภาวะความยากจนในประเทศไทย ปี 2524-35

หน่วย: ร้อยละ

ภาคและเขต	2524	2529	2531	2533	2535	2537
เหนือ	21.5	25.5	20.7	16.6	13.6	8.5
เทศบาล	8.0	6.9	11.0	10.3	3.4	3.6
สุขาภิบาล	16.2	20.2	36.7	24.0	17.3	13.3
หมู่บ้าน	23.3	27.7	19.5	16.3	14.2	8.2
อีสาน	35.9	48.2	34.5	28.3	22.3	15.7
เทศบาล	18.0	18.7	16.9	17.2	9.6	5.5
สุขาภิบาล	20.8	33.3	38.4	35.3	31.5	24.3
หมู่บ้าน	37.9	50.5	35.1	28.3	22.2	15.4
กลาง	13.6	15.6	16.0	12.9	6.0	5.2
เทศบาล	11.7	8.9	7.3	6.5	1.0	3.8
สุขาภิบาล	11.6	11.4	21.3	22.1	8.8	8.3

หมู่บ้าน	14.2	17.4	16.2	12.1	6.2	4.7
ได้	20.4	27.2	21.5	17.6	11.8	11.7
เทศบาล	15.2	8.6	10.6	9.6	5.5	3.6
สุขาภิบาล	15.2	8.1	23.5	28.5	14.7	13.2
หมู่บ้าน	22.2	31.2	23.1	18.0	12.6	12.9
กรุงเทพฯ						
เขตชั้นใน	3.7	3.1	2.9	2.0	1.1	0.5
จังหวัดรอบ ๆ	-	-	6.5	2.8	1.3	0.8
ทั่วประเทศ	23.0	29.5	22.2	18.0	13.1	9.6
เทศบาล	7.5	5.9	6.1	6.3	2.4	1.9
สุขาภิบาล	13.5	18.6	28.6	25.2	16.8	14.0
หมู่บ้าน	27.3	35.8	25.5	20.5	15.5	11.0

ที่มา: เมธี ครองแก้ว (2540) ตารางที่ 5 และ Medhi Krongkaew and Nanak Kakwani (1996) Table 4.

1987, p.1) การศึกษาระดับจุลภาคในเขตกรุงเทพมหานคร (150 ตัวอย่าง) และเมืองใหญ่ๆ 3 แห่ง คือ เชียงใหม่ นครราชสีมา และหาดใหญ่ (จังหวัดสงขลา) (120 ตัวอย่าง) พบว่า โดยเฉลี่ย “คนจน” ในเมืองเหล่านี้มีอายุมาก คือ เฉลี่ย 44.19 ปี และมีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 อาชีพส่วนใหญ่คือ รับจ้างทั่วไป กรรมกร ในโรงงาน และพ่อค้าแม่ค้าขายของขนาดเล็ก และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (slum) ไม่มีทะเบียนบ้านเพราะที่อยู่อาศัยปัจจุบันไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย การเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นน้ำประปาหรือไฟฟ้า เป็นไปอย่างลำบากยากเย็น และครอบครัวเหล่านี้โดยเฉลี่ยมีรายจ่ายเดือนละ 2,810 บาท (Medhi and others, อ้างแล้ว, pp.4-8) ชื่อน่าสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับ “คนจนในเมือง” ก็คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั้นไม่ได้เป็น “คนจน” ทั้งหมด ดังผลการศึกษาของ โสภณ พรโชคชัย ในปี 2535 ประมาณการไว้ว่า รวบรวมร้อยละ 44

ของผู้อยู่ในชุมชนแออัดเป็น “คนจนอย่างแท้จริง” (real poor) อีกร้อยละ 30 ไม่ได้จนจริง (non-real poor) ขณะที่อีกร้อยละ 26 นั้นเป็น “ผู้มีอันจะกิน” (well-to-do) (อ้างใน Somchai and others, 1994, p.218) อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่ายังไม่มีโครงการขนาดใหญ่ (extensive program) จากรัฐที่มุ่งขจัดความยากจนของ “คนจนในเมือง” แต่อย่างใด (Somchai and others, อ้างแล้ว, p.222)

อาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนเป็นรูปเป็นร่างของ “คนจน” ในสังคมไทยจากผลการศึกษาวิจัยเหล่านี้ส่งผลให้การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหา “คนจน” มีความชัดเจนขึ้นเช่นกัน ดังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย 6 กลุ่มเพื่อลดระดับความยากจน อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ (สุกัญญา, อ้างแล้ว, หน้า 269) อีกทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-44) ได้กำหนดเป้าหมายที่จะลดจำนวนคนยากจนให้เหลือร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศในปีสุดท้ายของแผนฯ (จดหมายข่าว (มีนาคม 2541), หน้า 1)

3. การกระจายรายได้ หรือ ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้

สำหรับการศึกษาวิจัย “ความยากจนโดยสัมพัทธ์” หรือการกระจายรายได้ นั้น เป็นการศึกษาความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรว่ามีมากน้อยเพียงใด และมีประชากรหรือครัวเรือนจำนวนมากน้อยเท่าใดที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ของคนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายรายได้สามารถพิจารณาได้จาก การกระจายรายได้ตามขั้นของเงินได้ การกระจายรายได้ตามภาคภูมิศาสตร์ การกระจายรายได้ตามภาคเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ตาม

ความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2523) งานบุกเบิกที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่เช่น เมธี (2520) Oey (1979) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม วิธีวัดการกระจายรายได้ที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปมี 2 วิธีคือ (สุกัญญา หุตะเศรณี, 2535)

1. คูณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างในส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดที่คน 5 กลุ่ม (ซึ่งแบ่งตามระดับรายได้) ได้รับ

2. คำนวณหาค่า Gini Ratio (บางครั้งเรียกว่า ค่า Gini Coefficient) ซึ่งวัดความไม่เท่าเทียมกันในส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดที่คนกลุ่มต่างๆได้รับในรูปของสัดส่วน ดังนั้น Gini Ratio จึงมีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร ยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากขึ้นเท่านั้น

การศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประเทศไทยปรากฏผลไปในทิศทางเดียวกันคือ มีแนวโน้มการกระจายรายได้เลวลง ดังข้อมูลแสดงไว้ในตารางที่ 6 กล่าวคือ กลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด (ร้อยละ 20 แรก) มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.3 ในปี 2518/19 เป็นร้อยละ 59.4 ในปี 2535 ขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ 20 สุดท้าย) มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 3.8 เท่านั้นในปี 2535 โดยที่ Gini Ratio เพิ่มขึ้นจาก 0.426 ในปี 2518/19 เป็น 0.543 ในปี 2535 ซึ่งใกล้เคียงกับผลการศึกษาของ Ikemoto (1993) ที่ได้แบ่งกลุ่มของรายได้ออกเป็น 10 กลุ่ม (Decile) โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2523/24 ถึง 2535 ซึ่งแนวโน้มความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ที่เลวลงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ที่เน้นให้ความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ (ดูการอธิบายอย่างลึกซึ้งในเรื่องนี้จากเช่น Praneer, 1995 เป็นต้น) อนึ่ง การศึกษาล่าสุดของอิสรา (Isra, 1997) โดยใช้ข้อมูลปี 2531 และ 2535 โดยวิธีการ Shorrocks index (of order 2) นั้น พบว่าการศึกษา (Education) เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทาง

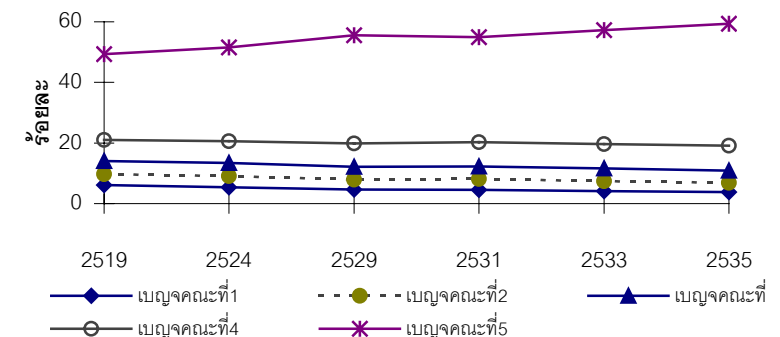
รายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ดูจะมีผลทำให้ “ความยากจน” ในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างไปแล้ว นั่นหมายความว่า ไม่มีมาตรการอะไรที่จะมีประสิทธิภาพสูงพอในการเยียวยาปัญหาได้ นอกจากการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างเท่านั้น

ตารางที่ 6 ส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-35

หน่วย: ร้อยละ

เบญจคณะ	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535
เบญจคณะที่ 1	6.1	5.4	4.6	4.5	4.1	3.8
เบญจคณะที่ 2	9.7	9.1	7.9	8.1	7.4	6.9
เบญจคณะที่ 3	14.0	13.4	12.1	12.3	11.6	10.9
เบญจคณะที่ 4	21.0	20.6	19.9	20.3	19.7	19.1
เบญจคณะที่ 5	49.3	51.5	55.6	54.9	57.3	59.4
สัมประสิทธิ์จีนิ	0.426	0.453	0.500	0.479	0.504	0.543

ที่มา: เมธี ครอบแก้ว (2540) ตารางที่ 8



3.1 การกระจายรายได้ของประเทศไทยในทศวรรษ 2530

จากกล่าวได้ว่า ผลการศึกษาของ Medhi and Kakwani (1996) ให้ภาพของการกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530 ได้ครอบคลุมมากที่สุด ดังปรากฏ

ผลในตารางที่ 7 ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ข้อมูลตัวเลขในตารางที่ 7 นี้แตกต่างจากข้อมูลในช่วงเวลาเดียวกันที่แสดงไว้ในตารางที่ 6 แต่ก็ไม่มากนัก ประเด็นที่สำคัญจริงๆก็คือ ในช่วงปี 2531-2535 หรือ กึ่งทศวรรษของเศรษฐกิจฟองสบู่ นั้น ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มีเพิ่มมากขึ้น และต่อเนื่องจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ดังจะเห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ เพิ่มขึ้นจาก 0.485 ในปี 2531 เป็น 0.522 และ 0.536 ในปี 2533 และปี 2535 ตามลำดับ นอกจากนี้ มีรายได้ของกลุ่มเบญจคณะที่ 5 เพียงกลุ่มเดียวที่เพิ่มสัดส่วนขึ้นจาก ร้อยละ 54.16 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 57.67 และ ร้อยละ 59.04 ในปี 2533 และ ปี 2535 ขณะที่รายได้ของกลุ่มเบญจคณะที่เหลืออื่นทั้งหมด (กลุ่ม 1-4) ต่างก็มีสัดส่วนในรายได้ลดลงทั้งสิ้น ซึ่งอาจตีความได้ว่า ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ ตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดของประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของปี 2537 และปี 2539 เริ่มลดลงเหลือเพียง 0.525 และ 0.497 ตามลำดับ แต่ก็ยังสูงกว่าของปี 2531 ขณะเดียวกัน สัดส่วนรายได้ของเบญจคณะที่ 1-4 ในปี 2537 และปี 2539 ก็เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าของปี 2531 โดยที่สัดส่วนรายได้ของเบญจคณะที่ 5 จะลดลงนับจากปี 2537 เป็นต้นมา แต่สัดส่วนรายได้ในปี 2539 ก็ยังคงสูงกว่าปี 2531 เล็กน้อย (ดูตารางที่ 7 ประกอบ)

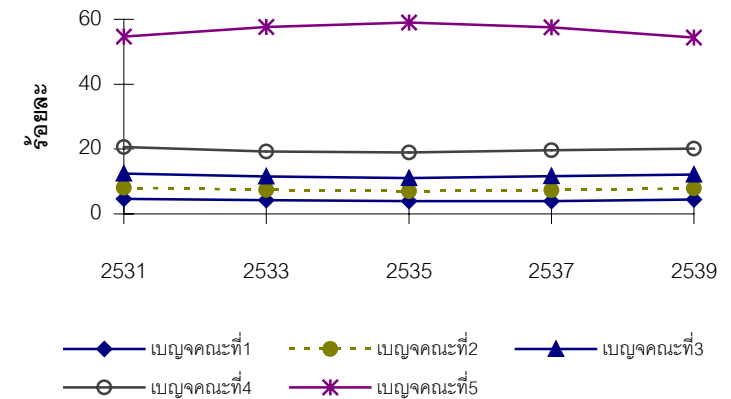
ตารางที่ 7 การกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530

หน่วย: ร้อยละ

เบญจคณะ	2531	2533	2535	2537	2539 (ประมาณการ)
เบญจคณะที่ 1	4.60	4.20	3.94	3.99	4.49
เบญจคณะที่ 2	8.13	7.38	7.02	7.29	7.88
เบญจคณะที่ 3	12.46	11.50	11.06	11.60	12.10

เบญจคณะที่ 4	20.66	19.26	18.95	19.60	20.15
เบญจคณะที่ 5	54.16	57.67	59.04	57.52	54.38
สัมประสิทธิ์จีนิ	0.485	0.522	0.536	0.525	0.497

ที่มา: Medhi and Kakwani (1996), Table 5.



4. สรุป

อาจกล่าวได้ว่า ในทศวรรษ 2530 หรือ ทศวรรษเศรษฐกิจฟองสบู่ นั้น “คนจน” และ “ความยากจน” ยังคงจะเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของสังคมไทย สิ่งที่สำคัญที่สุดในทศวรรษนี้ก็คือ การที่ “คนจน” ได้ประกาศตัวออกมาอย่างชัดเจน ให้เป็นที่รับรู้แก่สังคมในวงกว้าง โดยการรวมตัวกันเป็น “สมัชชาคนจน” (ดูรายละเอียดได้ใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541) ปราบฏการณ์ทางสังคมเช่นนี้ดูจะสะท้อนถึงความเป็นจริงอย่างหนึ่งว่า “คนจน” จะเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยไปอีกนานแสนนาน เพราะได้กลายมาเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างเช่นเดียวกับปัญหาความยากจนไปแล้ว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองประเมินผลการพัฒนา, **จดหมายข่าว** (มีนาคม 2541) ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (เส้นความยากจนและการใช้ประโยชน์) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กองประเมินผลการพัฒนา, **จดหมายข่าว** (พฤษภาคม 2541) ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (ลักษณะและโครงสร้างปัญหาความยากจนในประเทศไทย) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และ คณะ(2518). “ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ” **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 5 (มิถุนายน-กันยายน พ.ศ.2518)

ประภาส ปิ่นตบแต่ง(2541) **การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน** ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ (2518). “การกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทย” **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 5 (มิถุนายน-กันยายน พ.ศ.2518) หน้า 46-68.

เมธี ครองแก้ว และปราณี ทินกร (2528). “สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของไทย ปี 2518-2519 และ 2525” **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2525, หน้า 54-100.

เมธี ครองแก้ว (2536). “เส้นความยากจนเส้นใหม่สำหรับประเทศไทย” ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ) **ความรู้นักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2535** กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

เมธี ครองแก้ว (2540). “ความเปลี่ยนแปลงในสภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2505/06 ถึงปี 2535” ใน คุณหญิง ดร.สุธาวลัย เสถียรไทย (บรรณาธิการ) **บทความเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**

สิริราชสมบัติครบ 50 ปี: ว่าด้วยเศรษฐกิจไทย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

โมลิต ปันเปี่ยมรัฐ (2536). **การพัฒนาประเทศไทย: แนวความคิดและทิศทาง** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกเบี๋ย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2523). **ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุกัญญา หุตะเสรี (2535) “วิธีการวัดความยากจนและการกระจายรายได้ และแนวทางปรับปรุง”, **วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์**, 4: 2 (สิงหาคม)

อัมมาร สยามวาลา (2534) บทอภิปราย” ในติรณ พงศ์มพัฒน์ (บรรณาธิการ) **ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990** คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อัมมาร สยามวาลา (2540). “เศรษฐกิจไทย: 50 ปีของการขยายตัว” ในคุณหญิง ดร.สุธาวลัย เสถียรไทย (บรรณาธิการ) **บทความเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี: ว่าด้วยเศรษฐกิจไทย** สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

อภิชัย พันธุเสน (2540). “วิกฤตการณ์ความยากจนและทางออก” ในพิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ) **กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย**.

ภาษาอังกฤษ

Ikemoto, Y. (1992). “Income Distribution and Malnutrition in Thailand”, **Chulalongkorn Journal of Economics**. 5: 2 (May).

Isra Samtisart (1997), “Educational Expansions and Labour Earnings Inequality: The Case of Thailand between 1988 and 1992”, **Chulalongkorn Journal of Economics**, 9: 2 (May).

Medhi Krongkaew and others (1987). **A Study on the Urban Poor in Thailand: Phase II**, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.

Medhi Krongkaew and Nanak Kakwani (1996), "Big Reduction in Poverty", **Bangkok**

Post: Economic Review Year-End, pp.21-23.

Medhi Krongkaew and Nanak Kakwani (1998), "Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analyzing", Working Paper No.4, Development Evaluation Division, NESDB.

Oey Meesook (1979). "Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76", World Bank Staff Working Papers no.364, Washington, D.C., 1979.

Pranee Tinakorn (1995), "Industrialization and Welfare: How Poverty and Income Distribution are Affected", in Medhi Krongkaew (ed.), **Thailand's Industrialization and its Consequences**, St. Martin's Press, London.

Somchai Ratanakomut and others (1994), "Urban Poverty in Thailand: Critical Issues and Policy Measures", **Asian Development Review**, 12: 1.

Suganya Hutaserani and Somchai Jitsuchon (1988). "Thailand Income Distribution and Poverty Profile and Their Current Situations", research report prepared for the 1988 TDRI Year-End Conference, Pattaya, 17-18 December 1988.

Teerana Bhongmakapat (1990). "Income Distribution in a Rapidly Growing Economy: the Case of Thailand", *Chulalongkorn Journal of Economics*. 5: 2 (May).

“ความยากจน” ในชนบท

กฤษฎา บุญชัย

กว่าจะมาเป็น “ความยากจน”

แนวความคิดเรื่อง “ความยากจน” มีความสัมพันธ์โดยตรงกับแนวคิดเรื่อง “การพัฒนา” ซึ่งเป็นที่รับรู้ในสังคมไทยเมื่อต้นพุทธศตวรรษที่ 25 นี้เอง เมื่อประเทศเริ่มเข้าสู่กระแสความคิดเรื่องทันสมัย (MODERNIZATION) ในระลอกที่ 2 (ระลอกแรกสมัยรัชกาลที่ 5) ทศวรรษดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการควบคุมเศรษฐกิจของรัฐทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องวางแผนพัฒนา

เมื่อการ “พัฒนา” หมายถึง ระบบความคิด การจัดการของมนุษย์ในการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่าง (เศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรืออื่นๆ) ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีนัยว่าดีกว่าเดิมในทัศนะของผู้วางแผนการพัฒนา แนวคิดการ “พัฒนา” ในสังคมไทยเกิดเป็นรูปธรรมจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ปี 2504 ซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดโดยตรงจากธนาคารโลกที่ส่งผู้เชี่ยวชาญมาวาง

แผนที่ให้ และมีการตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจขึ้นมา แนวคิดเรื่อง “การพัฒนา” ของรัฐไทยจากอิทธิพลของประเทศตะวันตกในช่วงนั้นจึงเป็นเรื่องของการแผ่ขยายอำนาจของรัฐจากฐานคิดประเทศตะวันตกไปครอบงำทางคุณค่าแก่งสังคม เพื่อเปลี่ยนแปลงไปตามคุณค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ อันมีนัยว่าเป็นสิ่งที่ดีกว่าวิถีทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่เดิม ซึ่งในทัศนะของรัฐว่าล้าหลังหรือยากจนไปสู่เศรษฐกิจที่มั่งคั่ง ทันสมัย ดังนั้นเมื่อเกณฑ์วัดการพัฒนาคือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ “ความยากจน” ในทัศนะของรัฐจึงถูกนิยามว่าเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนรายได้ ทรัพยากร วัตถุดิบ แรงงาน และต่อมาขยายถึงเทคโนโลยี จึงเห็นได้ว่าแนวคิดการพัฒนาในยุคแรกเป็นเรื่อง น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ

เป็นที่สังเกตว่า “การพัฒนา” ของรัฐในช่วงแรก ยังไม่ได้ครอบคลุมหรือมีมิติทางสังคม แนวคิดเรื่อง “การพัฒนาสังคม” อันหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เริ่มเกิดขึ้นในช่วงหลัง ประมาณปี 2515-2519 ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ซึ่งได้เริ่มใช้คำว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” มิติทางสังคมในขณะนั้นครอบคลุมเรื่องการศึกษา การสาธารณสุข และความปลอดภัย ฐานความคิด “การพัฒนา” ที่ขยายจากเศรษฐกิจมาครอบคลุมทางสังคมเป็นการเชื่อมโยงกับกระแสในต่างประเทศเช่นกัน ดังเช่นหน่วยงานเอสแคปเข้ามาฝึกอบรมแก่อาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2516 หรือที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ก็มีการพยายามนิยามความหมายของการพัฒนาสังคม โดยเปิดสอนสาขาวิชานี้ (สุภาวงศ์ และวรรณิ: 2539, น.132)

เมื่อถึงทศวรรษ 2520 แนวคิดเรื่องการพัฒนาสังคมได้ขยายเนื้อหาออกไปครอบคลุมรายละเอียดมากขึ้น ซึ่งก็มีฝ่ายต่างๆ ไม่เฉพาะแต่รัฐ โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ในการวิพากษ์ความคิดการพัฒนาของรัฐ และนำเสนอทางเลือกการพัฒนาที่กว้างขวาง ชับซ้อน และมีมิติที่ลึกซึ้ง

กว่าการพัฒนาในช่วงแรก ซึ่งโยงกับความคิดเรื่อง “ความยากจน” ที่เริ่มขยายค่านิยามความหมายออกไป ไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องรายได้ เศรษฐกิจ แต่เชื่อมโยงด้านสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะในเชิงการเมือง ทั้งที่เป็นการเมืองในมิติการต่อสู้ผลประโยชน์ และการเมืองเรื่องความรู้ แต่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่าทั้งหมดเป็นเรื่องของการสร้างความหมายจากฐานคิดทฤษฎีที่แต่ละฝ่ายมีอยู่แต่ประการเดียว ความอดอยาก ชนแออัด ทั้งจากภัยพิบัติ จากปัญหาเชิงโครงสร้าง ล้วนมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาช้านาน แต่ “ความยากจน” ในมิติของการพัฒนา ได้เริ่มอุบัติขึ้นในช่วงที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่กระแสการพัฒนาทันสมัย อันเป็นกระแสการผลักดันของทุนนิยมโลกในแต่ละช่วง

ความยากจนในชนบท

กระแสความสนใจเรื่อง “ความยากจน” หรือ “คนจน” เริ่มจากภาคชนบทเด่นชัดตั้งแต่เริ่มทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ขึ้นในปี 2524 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และมีการตั้งศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) มีการกำหนดพื้นที่ยากจนและแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน มีโครงการสร้างงานในชนบท (ก.ส.ช.) การสนับสนุนให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวไปสู่ชนบท (ส.ภาวค์ และวรรณิ, อ้างแล้ว)

ทิศทางนโยบายด้านการพัฒนาชนบทหรือการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์ปัญหาความยากจนที่รุนแรงมากขึ้น จากผลการพัฒนาประเทศที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมของภาคธุรกิจเอกชนโดย

อาศัยฐานทรัพยากรและแรงงานจากภาคชนบท การพัฒนาดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมท้องถิ่นจากการหาอยู่หากินเพื่อยังชีพ (SUBSISTENCE ECONOMIC) ไปสู่การผลิตเพื่อการค้า (MARKET ECONOMIC) โดยมีกลไกตลาดเป็นตัวควบคุม อันนำมาสู่ปัญหาการทำลายฐานทรัพยากรของท้องถิ่น และการล้มเหลวของเกษตรกรในการจัดการการเกษตรและการทำมาหากิน ดังเห็นได้จากภาวะหนี้สินที่ปัจจุบันเกษตรกรมีหนี้สินกับ ธ.ก.ส. ถึง 3 แสนล้านบาท (ข้อมูลจากการพูดคุยกับ คุณวีระพล โสภา เลขานุการ คปอ.) เกษตรกรเริ่มหลุดจากฐานทรัพยากร ประมาดการว่ากว่าครึ่งหนึ่งของเกษตรกรทั่วประเทศเป็นเกษตรกรไร้ที่ทำกิน อันเป็นผลจากการเก็งกำไรที่ดินที่นายทุนและชนชั้นนำเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากชนบท และผลจากปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนา ปัญหาความยากจนได้แผ่ขยายตัวออกไปอย่างรุนแรง ช่องว่างรายได้ขยายตัว โครงการพัฒนาแก้ปัญหาความยากจนจากภาครัฐและภาคประชาชนได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย แต่จนแล้วจนรอดปัญหาความยากจนกลับยิ่งวิกฤติเข้าไปทุกขณะ จนกลายเป็นความขัดแย้งรุนแรง ภาพความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบท อุตสาหกรรมกับการเกษตร คนรวย/คนจน ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง กับชนชั้นล่าง เด่นชัดทุกขณะ

ขนาดและปริมาณเกี่ยวกับความยากจน

1. เกณฑ์เส้นความยากจน

งานบุกเบิกชิ้นสำคัญ 2 ชิ้น คือ เมธีและจินตนา ในปี 2518 ที่มุ่งหาเส้นความยากจนสัมบูรณ์ ด้วยการใช้ฟังก์ชันการบริโภค การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหาร เป็นเครื่องมือในการศึกษา โดยสรุปออกมาเป็นรายได้ที่เพียงพอที่จะซื้ออาหารและสินค้าหรือบริการอื่นที่จำเป็นในการ

ดำรงชีพขึ้นต่ำ ในที่นี้คนจนก็คือคนที่มียาขายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจน วิธีการนี้ได้รับความนิยมเพราะสามารถใช้ดัชนีราคาปรับเส้นความยากจนในเวลาต่อมาได้สะดวก อีกทั้งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งทำขึ้นทุก 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2531 ก็จะสอดคล้องกับวิธีการนี้ (ดูรายละเอียดในบทความความยากจน)

2. เกณฑ์พื้นที่ความยากจน

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มีเป้าหมายการพัฒนาชนบท คือ เพื่อยกระดับรายได้ของคนยากจนในชนบท และกระจายผลการพัฒนาไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยังด้อยโอกาสให้ทั่วถึง สภาพพื้นที่ ซึ่งมีหน้าที่ประสานแผน จึงได้มอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานรายได้ระดับหมู่บ้าน หรือที่เรียกว่า กชช.2ค. ตั้งแต่ปี 2525 โดยดำเนินการจัดเก็บทุก 2 ปี จนถึงล่าสุดในปี 2539 (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2539: น.1)

ข้อมูล กชช.2ค. เป็นข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน ที่ทำให้สามารถรู้สภาพปัญหาของหมู่บ้าน ซึ่งจะนำไปวางแผนแก้ไขปัญหาให้แก่หมู่บ้าน ตำบล ของหน่วยราชการ วิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์จากผู้นำท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อนำไปวางแผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ทั้งแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

ตัวชี้วัด กชช.2ค. ล่าสุดในปี 2539 มี 6 กลุ่ม 37 ตัว

1. กลุ่มสภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย เป็นต้น
2. กลุ่มผลิต รายได้ และการมีงานทำ เช่น อัตราค่าจ้าง การมีงานทำ ผลผลิตจากไร่นา
3. กลุ่มสาธารณสุขและการอนามัย เช่น การบริการสาธารณสุข สาร

อาหารเด็กแรกเกิด

4. กลุ่มแหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น
5. กลุ่มความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม เช่น ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
6. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่า

จากเกณฑ์ชี้วัด 6 กลุ่ม 37 ตัวดังกล่าว สามารถจำแนกพื้นที่หมู่บ้านที่มีระดับความยากจนที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาดังต่อไปนี้

ภาค	จำนวนหมู่บ้าน	เร่งรัดพัฒนาอันดับ 1		เร่งรัดพัฒนาอันดับ 2		เร่งรัดพัฒนาอันดับ 3	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กลาง	14,061	775	5.5	5,877	41.8	7,409	52.7
เหนือ	12,885	2,839	22.0	6,300	48.9	3,746	29.1
อีสาน	26,595	2,821	10.6	13,973	52.5	9,801	36.9
ใต้	7,593	743	9.8	3,827	50.4	3,023	39.8
รวม	61,134	7,178	11.8	29,977	49.0	23,979	39.2

3. เกณฑ์กระแสเศรษฐกิจการเมือง

หากพิจารณาตามนิยามของกระแสคิดเศรษฐกิจการเมือง ที่ใช้เกณฑ์สำคัญคือ การเข้าถึงและครอบครองปัจจัยการผลิต และการมีอำนาจในการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ คนจนในทศวรรษที่ 2530-40 ภายใต้คำนิยามในแนวทางเช่นนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อยซึ่งผลิตอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด ที่มีปัญหาทั้งในด้านการมีที่ดินทำกิน และการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมั่นคง เงินทุนที่ใช้ในการผลิต ดังตัวเลขของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ที่ระบุว่า มีคนอาศัยอยู่ในเขตป่าที่มีปัญหาดังกล่าวนี้นับจำนวน 1.2 ล้านครอบครัว หรือราว 10 ล้านคน (ซึ่งตัวเลขดัง

กล่าวนี้มากกว่าเกณฑ์เส้นความยากจนที่ปรับใหม่)

ถ้ามองจากปัญหาเรื่อง “ทุน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต สามารถพิจารณาได้จากเกษตรกรทั่วประเทศที่มีจำนวน 5.7 ล้านครอบครัว จำนวน 20-30 ล้านคน ซึ่งมีเกษตรกรจำนวน 4.7 ล้านครอบครัวเป็นหนี้สิน โดยมีปริมาณหนี้สินเกษตรกรรวมกันราว 3 แสนล้านบาท โดยเป็นหนี้ในระบบ (ธกส.) จำนวน 1 แสนล้านบาท และหนี้สินนอกระบบอีกจำนวน 2 แสนล้านบาท ส่วนที่เหลืออีก 1 ล้านครอบครัวไม่เป็นหนี้สินเนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ได้ (ข้อมูลจากการพูดคุยกับ คุณวีระพล โสภา เลขานุการ คปอ.)

คนจนเหล่านี้ส่วนหนึ่งสามารถระบุได้จากเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร นอกจากนี้ สามารถระบุกลุ่มคนจนดังกล่าวนี้จากการเคลื่อนไหวของเกษตรกรรายย่อยที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงปี 2535 ภายใต้ชื่อ “สหัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.)” ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสกย.อ. (เดิมคำว่า “อีสาน”) และในปัจจุบันได้แยกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ในอีสานราว 10 กลุ่ม จำนวนสมาชิกรวมกันราว 2 แสนครัวเรือน (ดูในประกาศ, 2541) ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องสำคัญของเกษตรกรรายย่อยที่เกี่ยวกับปัญหานี้สิน ปัญหาปัจจัยการผลิต รวมทั้งปัญหาจากโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐที่ล้มเหลว นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตของกลุ่มเกษตรกรดังกล่าว ซึ่งต้องแย่งชิงกับธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ที่กลายเป็นทิศทางและนโยบายรัฐในการพัฒนาและการส่งเสริมการเกษตรในทศวรรษนี้

4. แนวการมองทางด้านรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา

กระแสนี้เน้นการนิยามความยากจนว่าเป็นเรื่องของการจนอำนาจ จนโอกาส โดยเชื่อมโยงถึงบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่สืบเนื่องจากวิกฤตการณ์ทาง

เศรษฐกิจตั้งแต่ทศวรรษ 2520 รัฐได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เรียกว่า “อุตสาหกรรมนำการส่งออก” (EXPORT-LED GROWTH) ผลพวงจากกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ทำให้รัฐกับภาคธุรกิจรุกเข้าไปในชนบทเพื่อใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ในชนบท ซึ่งนำมาสู่กระแสความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในชนบทอย่างกว้างขวาง เนื่องจากสภาพดำรงชีพของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องพึ่งพิง

เราสามารถประมาณการณจากขนาดและจำนวนของคนจนเหล่านี้ ซึ่งล้วนแต่อยู่ในชายขอบของสังคม ได้จากปริมาณการเดินขบวนชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้น และสามารถระบุกลุ่มเหล่านี้ได้จากภาพของสมัชชาคนจนและเครือข่ายต่างๆ ที่อยู่ภายในสมัชชาคนจน (ดูประกาศ, 2541)

หัวใจสำคัญของกลุ่มแนวคิดด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง และทางสังคมวิทยา ก็คือ สัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน การกำหนดว่าอะไรคือการ “พัฒนา” หรืออะไรคือ “ความยากจน” ถูกผูกขาดโดยรัฐและชนชั้นนำของสังคม เมื่อนโยบายการพัฒนาของรัฐสร้างปัญหาแก่ประชาชนอย่างหนักหน่วง ประชาชนเองก็มีความอ่อนแอ หรือด้อยอำนาจในการกำหนดเป้าหมายและวิถีทางการพัฒนาของตนเอง ประชาชนชายขอบไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสังคมได้ และถูกปิดกั้นบนทอนภูมิปัญญาของตนเอง จึงทำให้ชุมชนเกิดความอ่อนแอ ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจในแนวดิ่ง ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ความยากลำบากในการดำรงชีพทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เกิดขึ้นอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในเชิงประจักษ์หากวัดจากเกณฑ์เรื่องรายได้ พวกเขาก็คน “คนยากจน” ซึ่งนัยที่แท้จริงคือ จนอำนาจ จนโอกาส ขาดพลังทางการเมืองในการปกป้องตนเอง

พัฒนาการปัญหาที่สร้างภาวะยากจนแก่คนชนบท

1. ยุคปรับระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมสู่เศรษฐกิจการค้า ปฏิวัติเขียว กับทุนนิยมค่าเช่า

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างจริงจังเมื่อมีการเปิดประเทศและเริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับตะวันตก ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และครั้งที่สองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนมาถึงการเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี 2504 อันเป็นช่วงที่การเมืองไทยอยู่ในยุคเผด็จการทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลที่กระทบต่อภาคชนบทไทย ก็คือการสัมปทานไม้ที่มีการกอนหนำนั้นในภาคเหนือและขยายสู่ภาคอื่นๆ นโยบายปฏิวัติเขียวที่เข้ารีตทำลายระบบเกษตรดั้งเดิมของชุมชนที่เน้นการยังชีพซึ่งมีความหลากหลายไปตามระบบนิเวศและวัฒนธรรม เช่น ระบบไร่หมุนเวียนในภาคเหนือ ระบบสวนสมรมในภาคใต้ ไปสู่เกษตรแผนใหม่ในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม อันมีการนำเข้าเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ ใช้ระบบเกษตรเชิงเดี่ยวปลูกพืชพาณิชย์ ใช้ทั้งปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นรองรับ เช่น เขื่อน ถนน เป็นต้น (เจิมศักดิ์, 2534)

ผลกระทบจากนโยบายรื้อถอนเกษตรดั้งเดิมและสร้างระบบเกษตรเชิงเดี่ยวรองรับ ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยฐานทรัพยากร ในด้านหนึ่งพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วจากการสัมปทานไม้และการขยายตัวของพืชพาณิชย์ (เจิมศักดิ์, อ้างแล้ว) พันธุ์พืชพื้นบ้านสูญพันธุ์อย่างรวดเร็วเพราะถูกแทนที่ด้วยพืชมีเศรษฐกิจที่ตอบสนองตลาดโลก เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ปอ ข้าวโพด เป็นต้น (วิฑูรย์, 2535) และขณะเดียวกันก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพของชุมชนผนวกเข้าสู่กลไกตลาด ชุมชนต้อง

ถิ่นสูญเสียความสามารถในการจัดการผลิต เพราะต้องอาศัยเทคโนโลยีและวัตถุดิบจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ อันนำมาสู่ความล้มเหลวของเกษตรกรในการผลิตและตามมาด้วยปัญหาหนี้สินและการเคลื่อนย้ายแรงงานไปบุกเบิกที่ทำกินใหม่ในที่อื่นๆ เช่น แรงงานจากอีสานบุกไปทำกินในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

ความล้มเหลวในการผลิตของเกษตรกร ผนวกกับการขยายตัวของกลไกตลาด ได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ในท้องถิ่น ระบบทุนนิยมค่าเช่าได้ขยายตัวเข้ายึดกุมระบบการผลิตของเกษตรกร นายทุนท้องถิ่นปล่อยรูปแบบมีพันธะสัญญาแก่ชาวบ้านที่ประสบปัญหาการผลิต โดยมีข้อผูกมัดในเรื่องการรับซื้อผลผลิตและดอกเบี้ยราคาสูง ทั้งนี้เพื่ออาศัยชาวบ้านเป็นแรงงานในการผลิตและให้แบกรับภาระความเสี่ยง ทั้งจากกลไกตลาดที่ผันผวน ความผันแปรของธรรมชาติ และความล้มเหลวของเทคโนโลยี ระบบทุนนิยมค่าเช่าดังกล่าวได้สร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ครอบงำชุมชน เจ้าพ่อท้องถิ่นจำนวนมากเติบโตด้วยทุนนิยมค่าเช่า ขณะที่เกษตรกรถูกขูดรีดจากระบบ แปรสภาพตนเองเป็นแรงงานรับจ้างบนผืนนาตนเอง ต้องขายที่นา หรือไม่ก็เปลี่ยนเป็นอาชีพนอกภาคเกษตร อพยพเข้าเมือง ดังเช่นการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ครอบครัวเกษตรกรที่พึ่งรายได้จากการรับจ้างอย่างเดียวมีมากกว่าครึ่ง อีกกว่าร้อยละ 30 ต้องหารายได้จากการรับจ้างนอกภาคเกษตรเพิ่มเติมจากการเกษตร และอีกร้อยละ 10 ประกอบกิจการของตัวเอง เหลือครัวเรือนที่ทำการเกษตรอย่างเดียวเพียงไม่ถึงร้อยละ 5 เท่านั้นเอง (RITCHIE อ้างในอนันท์, 2538: 158)

ในส่วนของโครงการพัฒนาจากรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ก็ได้สร้างปัญหาต่อชาวบ้านโดยตรง โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ได้อพยพผู้คนออกจากถิ่นฐานบ้านเกิดจำนวนมาก โดยชาวบ้านที่ถูกอพยพไม่ได้

รับค่าชดเชยหรือดูแล เช่น ชาวบ้านจากเขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำพรม และอื่นๆ จำนวนมาก ที่ถูกอพยพหรือถอนปล่อยไปตามยถากรรม

จุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในยุคเริ่มการพัฒนาสมัยใหม่ ก็คือ การก่อกำเนิดเครือข่ายของภาคธุรกิจ ได้แก่ สมาหกรณ์ค้า สมาหอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ อันนำมาซึ่งการเติบโตของคนชั้นกลางในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งจะเป็นพลังสำคัญที่โยงใยกับอำนาจรัฐ เป็นทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนอุปถัมภ์ที่สูบททรัพยากรจากภาคชนบทเข้าสู่เมือง เป็นนโยบายที่สำคัญในการสร้างความเติบโตแก่ภาคอุตสาหกรรมและเมือง แต่ไปลดทอนปิดกั้นภาคชนบท เช่น การยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติว่าด้วยการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าจับจองที่ดินของประชาชนได้ หรือนโยบายการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมขณะที่เก็บค่าพรีเมียมข้าวแก่เกษตรกร

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาที่สร้างภาวะยากจนแก่ประชาชนชนบท ผนวกกับอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลเผด็จการทหารมายาวนาน โดยที่ประชาชนขาดอำนาจทางการเมืองในการกำหนดทิศทางของตนเอง และความโน้มเอียงของรัฐบาลที่สนับสนุนภาคทุนอย่างเด่นชัด จึงเป็นพื้นฐานให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวนาชาวไร่เป็นเครือข่ายในนาม “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ในปี 2517 ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่พลังนักศึกษา ชาวนา กรรมกร และคนชั้นกลาง โค่นล้มเผด็จการทหารลงไปได้ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่เกิดมาจากนโยบายของรัฐและทุนที่ขูดรีดชาวนาชาวไร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ทำกิน ปัญหาค่าเช่านา ปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ ปัญหาการถูกอพยพจากเขื่อน ชาวนาชาวไร่จึงรวมตัวกันขึ้นเพื่อกดดันรัฐบาลให้มีการเจรจาแก้ปัญหาแก่เกษตรกร รูปธรรมเช่น รัฐบาลตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชา

นาชาวไร่ (กสส.) มีการออกพรบ.ค่าเช่านา และพรบ.ปฏิรูปที่ดินฯ ในปี 2518 แต่ต่อมาก็ได้ยุติบทบาทลงภายหลังเหตุการณ์ 6 ต.ค.19 (ประภาส, 2541) กรณีตัวอย่างของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ถือเป็นเครื่องชี้วัดความล้มเหลวของนโยบายรัฐที่สร้างภาวะยากจนให้แก่เกษตรกร และการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญบางประการก็เกิดจากพลังผลักดันของเกษตรกรเอง

2. ยุคการเติบโตอุตสาหกรรม การแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติ และสังคมจากชนบท

ช่วงทศวรรษที่ 2520 วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อเนื่องจากวิฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ของโลก ในปี 2522-3 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แก้ไขปัญหาวិฤตการณ์เศรษฐกิจโดยเลือกการรับเงินกู้จาก IMF ใช้นโยบายร่วมมือกับทุน เน้นบทบาทและความร่วมมือของภาคเอกชนในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก ผลของนโยบายดังกล่าวได้ทำให้รัฐและการพัฒนาขยายเข้าไปสู่ชนบท ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกว่า “อุตสาหกรรมส่งออกนำความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจ” (EXPORT-LED GROWTH)

เมื่อรัฐเน้นอุตสาหกรรมส่งออกนำหน้า และเร่งรัดการปฏิรูปภาคเกษตร การสร้างงานในชนบท เพราะปัญหาการว่างงานเริ่มขยายตัวมากขึ้นทุกขณะ ขณะเดียวกัน ปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ก็ยิ่งขยายวงกว้างออกไปทุกที คนจนกลับยิ่งจนลง การกระจายรายได้ในระหว่างภูมิภาคดูจะกระจุกตัวในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพฯ ในปี 2528 ภาคอุตสาหกรรม มีส่วนแบ่งผลผลิตประชาชาติสูงถึงร้อยละ 22 แต่กลับมีสัดส่วนแรงงานในภาคนี้เพียงร้อยละ 9 ขณะที่ภาคเกษตรมีส่วนแบ่งผลผลิตประชาชาติเพียงร้อยละ 16 แต่ต้องรองรับแรงงานกว่า 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด เมื่อพิจารณาอัตราการใช้ที่ดินพบว่า ภาคเกษตรกรรม

ลดลงอย่างชัดเจน (วิฑูรย์, 2534: 102) เกษตรกรที่ล้มเหลวจากการผลิต ทางหนึ่งมุ่งสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ทางหนึ่งเข้าจับจองพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 10 ล้านคน

3. ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ การเก็งกำไร และการเติบโตของทุนนิยมไทย

ขณะที่เศรษฐกิจไทยกำลังทะยานขึ้นด้วยต้นทุนของภาคเกษตรที่หนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเมือง ขณะที่เศรษฐกิจภายนอกกำลังซบเซา แหล่งทุนจากต่างประเทศจึงไหลเข้ามาสู่เมืองไทย เศรษฐกิจฟองสบู่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2529 รัฐเริ่มชูนโยบายให้ประเทศไทยเป็น NICs หรือเสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย ด้วยฐานทางอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันรัฐบาลก็วางแผนที่จะลดจำนวนประชากรในภาคเกษตรลง จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่ตั้งเป้าลดประชากรภาคเกษตรจากร้อยละ 65 ในช่วงสิ้นแผนฯ 6 ให้เหลือร้อยละ 40 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ 7 (วิฑูรย์, อ้างแล้ว)

ด้วยการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ ทั้งด้านการท่องเที่ยว การขยายนิคมอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเก็งกำไรกันอย่างกว้างขวาง และเบียดขับให้ชาวบ้านที่ไร้ที่ทำกินต้องขยายเข้าไปในเขตป่า ในอีกทางหนึ่ง รัฐบาลก็ยังให้สัมปทานไม้ภาคเอกชน ส่งผลให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จนเมื่อปี 2528 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แบ่งป่าออกเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังให้เอกชนสัมปทานไม้แล้ว รัฐยังเปิดโอกาสให้เข้าพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์ ทำให้ที่ดินสาธารณะของชุมชนถูกแย่งชิง จนเกิดปัญหาความขัดแย้ง โดยเฉพาะในภาคอีสาน ภาคเหนือ ในที่สุดก็ได้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในการคัดค้านสัมปทานไม้ จนยกเลิกไปในปี 2531

แต่ภายใต้กรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รัฐก็มีแผนการที่จะอพยพคนกว่า 10 ล้านคนออกจากป่า ในโครงการจัดที่ทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน

เสื่อมโทรม (คจก.) จนเกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชนในภาคอีสานครั้งยิ่งใหญ่ในปี 2535 จนยุติโครงการไปในที่สุด นอกจากนี้ก็มีการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น เขื่อน โรงไฟฟ้า อีกหลายจุด ที่ต้องอพยพชุมชนและทำลายฐานทรัพยากรของท้องถิ่น

4. ยุคโลกาภิวัตน์ รัฐและทุนเบียดประชาชนตกขอบในนาม การพัฒนาและการอนุรักษ์

ระบบเศรษฐกิจไทยตลอดหลายสมัยที่ผ่านมา แม้ได้รับอิทธิพลแนวคิดการพัฒนาเพื่อความทันสมัยจากประเทศตะวันตก แต่กระบวนการดูดซับผลผลิตมูลค่าส่วนเกินจากภาคชนบท ก็ยังอยู่ที่ระบบรัฐและทุนภายในที่เติบโตมาในยุคเผด็จการ หรือที่เรียกว่า “ทุนนิยมอุปถัมภ์” ในระบบศักดินา (รังสรรค์, 2540: 100) แต่จุดเริ่มต้นของการโยงระบบเศรษฐกิจโลกหรือระบบเศรษฐกิจเสรี เด่นชัดตั้งแต่การได้รับความช่วยเหลือจาก IMF ในสมัยรัฐบาลเปรม และจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้ากับตลาดเสรีในกระแสโลกาภิวัตน์อย่างยากจะถอนตัวคือ การเปิดนโยบายการเงินเสรี (BIBF) ในสมัยรัฐบาลอานันท์ (เสนห์, 2541: 8)

ผลกระทบจากการถูกผนวกเข้ากับทุนนิยมโลก ก็เป็นเช่นเดียวกับเกษตรกรจากที่เคยยังชีพถูกผนวกเข้าสู่กลไกตลาดโดยไม่ได้สร้างระยะห่าง บทบาทของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ภาคการเงิน เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้รายได้ประชาชาติโดยภาพรวมเพิ่มขึ้นสูง ตัวเลขที่แสดงภาวะยากจนในแบบสัมบูรณ์ดูดีขึ้น เมื่อรายได้ต่อหัวของประชากรสูงมากขึ้น แต่ความยากจนสัมพัทธ์กลับมีปัญหารุนแรง เมื่อช่องว่างของรายได้กระเียบห่างมากทุกขณะ สัดส่วนรายได้ทั้งประเทศเปรียบเทียบกลุ่มบุคคล/ครัวเรือนที่มีสัดส่วนรายได้สูงสุดร้อยละ 20 เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากร้อยละ 49.3 ในช่วงปี พ.ศ.2518/19 เป็นร้อยละ 54.9 ในช่วงปี 2530/31

และร้อยละ 59 ในปี 2535 ในขณะที่กลุ่มบุคคล/ครัวเรือนสัดส่วนรายได้ต่ำสุด ร้อยละ 20 สัดส่วนรายได้กลับลดน้อยถอยลงไปตามลำดับ จากร้อยละ 6.1 เป็น ร้อยละ 4.6 และร้อยละ 3.9 ในเวลาเดียวกัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 7 อ้างใน เสน่ห์, 2541) ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่สร้างปัญหา ความยากจนให้แก่ประชาชนชนบทเช่นนี้ ทำให้ปัญหาการว่างงาน การอพยพเข้า เมือง การขายที่ดิน รวมถึงปัญหาสังคม ยาเสพติด โสเภณี โรคเอดส์ อาชญากรรม เป็นไปอย่างรุนแรง จากคนจนในชนบท หนีเข้าไปเป็นคนจนเมือง ทั้งที่อยู่ชุมชนแออัด ขอบตารั่วร้อน ชุมชนใต้สะพาน ขณะที่นักธุรกิจใหญ่ของไทยติดอันดับ เศรษฐีที่ร่ำรวยที่สุดของโลก

ในอีกกระแสความเคลื่อนไหวหนึ่งก็คือ การเติบโตของกระแสสิ่งแวดล้อม นิยมของคนชั้นกลาง ในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ที่เริ่มเปลี่ยนมโนทัศน์เรื่อง "ป่า" จากความป่าเถื่อนสู่ดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ ความบริสุทธิ์ตามแนวธรรมชาตินิยม อันมีที่มาจากการเติบโตของวัฒนธรรมท่องเที่ยวของคนชั้นกลางในกระแสโลกาภิวัตน์ และความโกลาหลไร้ระเบียบของเมืองที่เคยถูกขนานนามว่า "ศิวิไลซ์" การกลับขั้วดังกล่าวส่งผลต่อวิถีคิดเรื่องป่าและธรรมชาติของคนชั้นกลาง ได้ลดทอน ความซับซ้อนหลากหลายของชาวชนบท ชนพื้นเมืองที่อยู่อาศัยกับป่า หรือกลุ่มที่มีโลกทัศน์ต่อป่าต่างกันไป และรัฐที่เคยจัดการป่าในฐานะสินค้าไม้ก็เปลี่ยนมา เป็นการขยายอำนาจรัฐเข้าควบคุมพื้นที่ในนามของการอนุรักษ์ มีการประกาศ เขตป่าอนุรักษ์ครอบทับป่าชุมชน ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน โดยเฉพาะชนพื้นเมืองในภาคเหนือ มีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำด้วยฐานคิดเรื่องของการจัดการ ได้ปริมาณน้ำสูงสุดมาป้อนสู่ภาคกลาง ในภาวะดังกล่าว ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ ได้ถูกปิดล้อมและกีดกันด้วยกระแสนุรักษ์ให้อพยพ ออกจากพื้นที่ป่า ดังเช่นกรณีผาฮ่อ คลองลาน จ.กำแพงเพชร และลำสุครถณี

บ้านปางแดงและจอมทอง จ.เชียงใหม่ ที่รัฐร่วมมือกับองค์กรชนชั้นสูงด้านสิ่งแวดล้อม กดดันให้ชาวเขาอพยพลงมาด้วยข้อหาทำลายป่าต้นน้ำ การเพิ่มขึ้นของประชากรและบริโภคนิยม (มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2541) ขณะเดียวกันรัฐกลับปล่อยปละละเลยคนทำน้ำ ให้ใช้ทรัพยากรอย่างไม่จำกัด และสนับสนุนการเติบโตของเมือง ซึ่งเท่ากับว่า ใส่แอกสิ่งแวดล้อมให้แก่คนชายขอบ แต่ไม่ดึงคนส่วนใหญ่มาร่วมรับผิดชอบด้วย ความลัทธิทางนโยบายสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เช่นนี้เป็นชนวนให้ชุมชนชายขอบผู้ประสบชะตากรรมทั้งกระแสการพัฒนาและ กระแสนุรักษ์รวมตัวเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ และสานความร่วมมือข้ามภาค ข้ามปัญหา ข้ามวัฒนธรรม ก่อกำเนิดเป็น "สมัชชาคนจน" ในปี 2539 เพื่อผลักดันให้รัฐบาลยอมรับ "สิทธิชุมชน" ต่อทรัพยากร และภูมิปัญญาของท้องถิ่น และเคลื่อนไหวให้เกิดการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจ ขยายพื้นที่ทางสังคมแก่คนยากจน คนชายขอบ ในมิติเช่นนี้ "ความยากจน" มิใช่แค่เรื่องไร้เงินทองเพียงประการเดียว แต่เป็นการจมนลพิษ จมนอำนาจ ในการกำหนดวิถีตนเอง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ความยากจนในทัศนะเช่นนี้แก็ไม่ได้ด้วยเพียงการกระจายรายได้ แต่ต้องปรับโครงสร้างใหม่ให้เกิดความสมดุลและมีความหลากหลาย

สถานการณ์ที่ทำลายต่อคนจนในช่วงต่อไปจะมีความซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะ บทบาทของบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรและควบคุมเศรษฐกิจการ เมืองไทย กรณีการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เริ่มเป็น ปัญหามากขึ้น เช่น ข้าวหอมมะลิ มะระขี้นก เปล้าน้อย และอื่นๆ ภายใต้แนวคิด ทรัพยากรไร้พรมแดน (COMMON HERITAGE OF MANKIND) และระบบสิทธิบัตร การค้า กลไกทางการค้าระดับโลก ที่ผนวกเอากระแสสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน

จะพุ่งเข้ากดดันต่อประเทศโลกที่สาม รัฐเองเริ่มสูญเสียบทบาทในการจัดการภาคทุนไทยผสมกับทุนข้ามชาติ ยิ่งเป็นปัญหาที่ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจนลำพังภายในประเทศยากที่จะรับมือได้

ยุทธศาสตร์ วิธีการแสวงหาทางออกต่อปัญหาความยากจน

ความเข้าใจต่อการแสวงหาทางออกของคนจนในชนบทอาจจำเป็นต้องพิจารณาว่า คนจนพึ่งอยู่บนฐานอะไร โดยต้องพิจารณาจากฐานคิดสำคัญว่า ชีวิตของคนชนบทคือ “person in community” พบว่า สภาพดำรงชีพของคนจนในชุมชนท้องถิ่นชนบทพึ่งอยู่บนฐานสำคัญดังต่อไปนี้

- การผลิตในฐานะ “เกษตรกรรายย่อย” ในระบบเศรษฐกิจการตลาด
 - การพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน
 - การพึ่งรายได้จากเมืองในรูปแบบการขายแรงงาน
 - การอาศัยต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชน (เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูล ฯลฯ)
 - การพึ่งสวัสดิการจากรัฐในเรื่องการสุขภาพ การศึกษา ฯลฯ
- ดังนั้น ทางออกของคนจนในชนบทอาจแบ่งได้ใน 2 ระดับคือ ระดับปัจเจกบุคคล และในระดับชุมชน/กลุ่ม

1. ในระดับปัจเจกบุคคล

- การพึ่งรายได้จากเมืองในรูปแบบการขายแรงงาน
- การพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน
- การอาศัยต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชน (เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูล ฯลฯ)
- แสวงหารายได้จากเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ขายยาบ้า หวายเป็นโสเภณี ฯลฯ

- ทำเกษตรผสมผสาน วนเกษตร พุทธเกษตร โดยมีปราชญ์ชาวบ้านที่ล้มเหลวจากกลไกตลาด หันมาพึ่งตนเองโดยผสมมิติเชิงนิเวศและศาสนา ซึ่งปราชญ์ชาวบ้านก็ได้พยายามขยายแนวคิดต่อให้เกิดเป็นกลุ่ม เครือข่าย

2. ในระดับชุมชน/กลุ่ม/เครือข่าย

2.1 สร้างระยะห่าง (SPACE) จากระบบเศรษฐกิจการตลาด

แนวการพัฒนาเกษตรทางเลือก ธุรกิจชุมชน สัจจะอมทรัพย์ ตลาดทางเลือก ภายใต้ระบบเศรษฐกิจชุมชน ที่เน้นการพึ่งตนเองทั้งด้านการผลิต-การตลาดของตนเองให้ได้ในระดับหนึ่งแล้วจึงเชื่อมกับกลไกตลาดหลัก โดยพยายามไม่ให้กลไกตลาดมาเป็นตัวควบคุมวิถีทางเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จ

2.2 ต่อสู้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด

- เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศที่เผชิญการจู่โจมกับการพัฒนากระแสหลัก ต่างพยายามดิ้นรนปรับตัวเองให้อยู่รอดในระบบตลาด แต่ก็เริ่มประสบความล้มเหลวลงทุกขณะ ฐปรกรรมจากการอพยพเข้ามาขายแรงงานในเมือง การขายที่ปรับตนเองเป็นผู้เช่าหนา หน่วยงานรัฐเองก็พยายามเข้าไปส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เช่น กลุ่มเลี้ยงวัว กลุ่มผักกางมุ้ง กลุ่มสหกรณ์ เป็นต้น แต่โดยรวมกลุ่มเกษตรกรจัดตั้งโดยภาครัฐเหล่านี้ก็ยังประสบความล้มเหลวเป็นอันมาก และบางส่วนก็ถูกใช้เป็นกลุ่มทดลองพืชพันธุ์ใหม่ๆที่เตรียมส่งเสริม โดยที่ไม่มีความแน่นอนเรื่องการผลิตและการตลาด

- เกษตรกรที่ล้มเหลวจากระบบและเห็นปัญหามาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่พยายามจะสู้ในระบบกลไกตลาด แต่เน้นการเข้าไปต่อรองรัฐบาล เช่น สกย.อ. สร้างกลุ่มองค์กรเครือข่ายเพื่อต่อรองภายใต้ระบบเดิม เช่น เรียกร้องเรื่องปลดหนี้สิน การประกันราคาพืชผล เป็นต้น

2.3 ต่อสู้เพื่อปกป้องทรัพยากร/สิทธิชุมชน

เมื่อปัญหาความยากจนมิได้มีมิติแค่เพียงรายได้น้อยหรือไม่มีข้าวกิน แต่เป็นปัญหาในเชิงการเมืองและวัฒนธรรมที่คนท้องถิ่นขายขอบถูกเก็บกดปิดกั้นในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเอง รวมทั้งถูกกระทำด้วยความรุนแรงจากโครงการของรัฐและทุนที่เข้าแย่งชิงทรัพยากรจากชนบท จึงได้เกิดเครือข่ายชาวบ้านในการต่อสู้ปกป้องสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรของตนเอง ได้แก่ เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ สมัชชาคนจน ที่ผลักดันต่อรัฐและสังคมในการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีที่ยืนในสังคม หรือที่เรียกกันว่า “สิทธิชุมชน”

งานศึกษา “ความยากจน”

งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนในชนบทมีมาก โดยมีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์การพัฒนาและปัญหาความยากจน ซึ่งสามารถจะแบ่งกลุ่มประเภทแนวศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. งานศึกษาเพื่อยืนยันความหมาย “ความยากจน” และการสร้างเกณฑ์ชี้วัดความยากจน
2. งานศึกษาด้านทัศนคติ ความพึงพอใจ ของคนจน ต่อการพัฒนาการให้ความรู้ หรืองานประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน
3. งานศึกษาบริบท โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่สร้างปัญหาความยากจน
4. งานศึกษาที่สะท้อนมุมมอง ความคิด วัฒนธรรม ตลอดจนความเคลื่อนไหวของคนจนเอง ในการปรับตัวหรือต่อต้านการนโยบาย โครงการพัฒนาที่มากกระทำต่อคนจน และการแสวงหาทางเลือกการพัฒนาจากประชาชนเอง

5. งานศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการสร้างความเข้มแข็งชุมชนและประชาสังคม

งานศึกษา “ความยากจน”

จากรายได้ ปัจจัยการผลิต และการกระจายรายได้

งานศึกษาการแบ่งประเภทตามสถานะทางเศรษฐกิจ และสร้างเส้นแบ่งหรือสร้างความเข้าใจ ความรับรู้ “ความยากจน” เริ่มมีมาตั้งแต่ก่อนพุทธศตวรรษ 2500 อันเป็นผลจากความคิดประเทศตะวันตก ตามแนวทฤษฎีความทันสมัย (MODERNIZATION) และทฤษฎีการพึ่งพา (DEPENDENCY THEORY) ที่ยึดถือประเทศตะวันตกเป็นต้นแบบของการพัฒนา ประเทศอื่นๆจะต้องเลียนแบบ บทบาทของธนาคารโลกมีผลต่อการวางระบบ จัดประเภท สร้าง “พื้นที่” ของการพัฒนา เช่น ประเทศพัฒนา/ด้อยพัฒนา หรือประเทศยากจน เพื่อใช้ในการวางแผน “พัฒนา” หรือปรับเปลี่ยนสังคมนั้นๆให้ทันสมัยหรือเหมือนสังคมตะวันตก (ไชยรัตน์, 2540: 59-60)

เกณฑ์การชี้วัดความยากจน ได้ถูกสร้างขึ้นมาและถ่ายทอดมาสู่สังคมไทย อันถือได้ว่าเป็นเทคนิควิทยาการภาคปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ นำมาใช้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่เริ่มเก็บข้อมูลรายได้รายจ่ายของครัวเรือนไทยตั้งแต่ปี 2505-06 ถึงปี 2535 หรือกรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความยากจน (กชช.2ค.) ขึ้น โดยอาศัยปัจจัยด้านรายได้และวัตถุประสงค์ทางกายภาพเป็นตัวแบ่งประเภทความยากจน หรือกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมโดยตรง ก็ได้ศึกษาการกระจายรายได้ทางด้านเกษตร โดยได้ยึดถือเส้นแห่งความยากจนจาก ดร.เอื้อย มีสุข นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ที่ใช้รายได้และการบริโภคอาหารเป็นตัวชี้วัด ซึ่งกระทรวงเกษตรได้สรุปปัญหาความ

ยากจนจากฐานคิดดังกล่าวไว้หลายกรณี อาทิ ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม การขาดความรู้ ปัญหาประชากรเพิ่ม ปัญหาการกระจายสินค้าไม่ดีพอ ปัญหาราคาและการตลาด เป็นต้น (อ้างใน คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์, 2533)

นอกจากหน่วยงานราชการแล้ว นักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการทำ ความเข้าใจ “ความยากจน” โดยสร้างเกณฑ์ชี้วัดเส้นความยากจนขึ้นมา คือ เมธี ครอบแก้ว นักเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์เช่นกัน ที่ศึกษาพร้อมกับคณะหลายคน ได้แก่ การกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทย (2518) สภาวะความยากจน และการกระจายรายได้ของไทย ปี 2518-19 เป็นต้น งานศึกษาของเมธีพยายาม บ่งชี้เส้นระดับความยากจน โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงรายได้ของครอบครัว โดยเฉลี่ย และเพิ่มปัจจัยชี้วัดอื่นๆประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการนิยาม “ความยากจน” ที่ยึดถือรายได้เป็นเกณฑ์ที่ นำมาสู่การมองปัญหาความยากจนดังกล่าว ทำให้แนวทางการแก้ปัญหาความ ยากจนตามแนวคิดของราชการที่อยู่ภายใต้กระแสเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก อยู่ที การปรับโครงสร้าง เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การควบคุมประชากร การสนับสนุน เทคโนโลยี การแก้ปัญหาการตลาด สังเกตได้ว่าแนวทางการปัญหาดังกล่าวเป็น แบบแผนเดียวกันกับประเทศต่างๆที่กำลังพัฒนาให้ทันสมัยตามคำแนะนำของ ธนาคารโลก เมื่อพิจารณาแนวทางแก้ปัญหาเหล่านี้ จะเห็นถึงสมมติฐานหลักของ “ความยากจน” อยู่ที่ยังไม่ปรับตัวเข้ากับระบบทุนนิยม ทางแก้ก็ต้องทำโดย เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต คุมประชากร อบรมให้ความรู้ สนับสนุนสินค้า ทั้ง หหมดนี้เพื่อเร่งการผลิตภาคเกษตรกรรมให้สูงขึ้น เพื่อให้มีอุปทาน (SUPPLY) อาหารป้อนการบริโภคในภาคเมืองที่กำลังเติบโตขึ้น

การแก้ปัญหาความยากจนตามแนวคิดดังกล่าว แท้ที่จริงก็คือการมอง

“ความยากจน” เป็นเสมือนหนึ่ง “พื้นที่” ที่ระบบทุนนิยมหรือกลไกตลาดยังเข้าไป ควบคุมไม่ถึง จึงต้องเร่งสร้างโครงการพัฒนาต่างๆเพื่อเปลี่ยนสภาพและควบคุม “พื้นที่” ดังกล่าวให้เป็นพื้นที่ของระบบทุน เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบเพื่อป้อนแก่ อุตสาหกรรมและการตลาด “คนจน” มีความหมายเป็นทรัพยากรที่ต้องเร่งใช้เร่ง พัฒนา หรือไม่ก็เป็นตัวขัดขวาง “การพัฒนา” ดังเช่นการกล่าวถึงคนจนในความ หมายของคนไร้การศึกษา ไร้ปัญญา ขาดความกระตือรือร้น ไม่เข้าใจการแสวงหา รายได้ สร้างกำไร ความมั่งคั่ง

กระแสความคิดเรื่องการนิยาม “ความยากจน” จากตัวชี้วัดเรื่องรายได้ ได้ถูกตั้งคำถามอย่างมากว่าเป็นความคิดที่มีปัญหา เพราะสมมติฐานที่มอง ความอยู่ดีมีสุขของชาวบ้านจากเรื่องรายได้เพียงประการเดียวเป็นสิ่งที่ผิดพลาด ไม่สามารถชี้วัดคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน ดังที่ ธเนศ นรมุณีพิทักษ์ (2534) ได้ตั้ง คำถามถึงตัวชี้วัดดังกล่าวว่า การครองชีพในชนบทหลายกิจกรรมที่ไม่ได้พึ่งเงิน ดังนั้นการอาศัยปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเดียวจึงคลาดเคลื่อนสูง ซึ่งเมื่อ เปรียบเทียบกับงานศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาหรือด้านเศรษฐ ศาสตร์การเมืองหลายชิ้นในเมืองไทย ก็ชี้ให้เห็นว่า เราไม่สามารถเข้าใจปัญหา ความยากจนได้จากเรื่องรายได้เพียงประการเดียว แต่ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจ ของชาวบ้านว่าเป็นไปในลักษณะหาอยู่หากินพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติหรือพึ่งพิง กับกลไกตลาดมากน้อยเพียงใด กลุ่มชาวบ้านที่อยู่ชายขอบ (PERIPHERY) ของกลไกตลาดจำนวนมาก ตลอดทั้งปีแทบจะไม่ต้องใช้ระบบเงินตราในการแลกเปลี่ยน แต่อาศัยระบบการเก็บของป่าล่าสัตว์และการแลกเปลี่ยนภายในชุมชน ชุมชนใน ลักษณะนี้มีการพึ่งตนเองด้านปัจจัย 4 สูง แม้จะขาดเงินตรา การเอาเกณฑ์ชี้วัด เรื่องรายได้มาจับทำให้ชุมชนเหล่านี้ถูกจัดอยู่ได้มาตรฐานความยากจน ซึ่ง กระบวนการพัฒนาที่ตามมาย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของชุมชน

อย่างถอนรากถอนโคน

จากฐานคิดที่ว่าความขัดคัดขัดสนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรายได้ คือสาเหตุของความยากจน อันนำมาสู่แนวคิดเรื่องการกระจายรายได้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์แม้จากนักเศรษฐศาสตร์ด้วยกันเอง อภิขัย พันธเสน ได้ตั้งข้อเถียงว่า นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจมิติทางประวัติศาสตร์และมองอย่างเป็นองค์รวม ข้อเสนอเรื่องการกระจายรายได้จึงไม่มีรูปธรรมชัด ที่สำคัญคือ ฐานคิดมีปัญหาตั้งแต่ เป็นไปได้หรือที่รัฐมีความตั้งใจจริงที่จะทำ หรือถ้ามี..รัฐเป็นตัวแทนผลประโยชน์ผู้ด้อยโอกาสหรือ ซึ่งยากที่จะเป็นไปได้ ประการสำคัญต่อมา ระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพแค่ไหนที่จะเร่งเก็บภาษีจากผู้มีโอกาสและกระจายไปสู่ผู้ด้อยโอกาส และประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุด การกระจายรายได้เป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่ไม่น่าจะแก้ปัญหาความยากจนได้ เพราะเป็นแค่การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว มิได้ก่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเป็นการลดศักยภาพการพึ่งตนเองของคนจน (อภิขัย, 2540: 162)

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการวัดความยากจนจากรายได้ก็ยังคงเป็นแนวคิดที่ทรงพลังอยู่ในปัจจุบัน ดังเห็นได้จากนโยบายและแผนงานของรัฐบาลในการสนับสนุน “คนจน” ซึ่งรัฐเองได้พยายามขนานนามเสียใหม่ว่า “ผู้มีรายได้น้อย” ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า วิธีคิดดังกล่าวได้ลดทอนปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ในการเข้าถึง จัดการทรัพยากร และโอกาสทางสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันนำมาสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมือง หรือเป็นปัญหาโครงสร้างความรุนแรงของสังคม ให้เหลือแต่เพียงปัจเจกชนผู้ด้อยโอกาส ขาดความรู้ ความสามารถ ที่รัฐจะกระทำก็เพียงให้ความสงเคราะห์ ประกันราคาผลผลิตให้ จัดสวัสดิการให้ มากกว่าการมุ่งปรับระบบโครงสร้างสังคมและวิธีคิดที่ก่อปัญหา ซึ่งเป็นต้นตอที่แท้จริงของความยากจน

งานศึกษาด้าน

สภาพความเป็นอยู่ ทักษะ ความพึงพอใจ ของคนจนต่อการพัฒนา

ตลอดจนการให้ความรู้ หรืองานประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน

งานศึกษาแนวนี้สัมพันธ์หรือเชื่อมต่อกับงานศึกษาแนวแรกอย่างแนบแน่น โดยเริ่มขึ้นภายหลังการดำเนินโครงการพัฒนาที่ลงไปสนับสนุนชนบทในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการฝึกอบรมให้ความรู้ โครงการสนับสนุนกองทุนหมู่บ้าน ธนากรวาว ควาย การก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน งานศึกษาเหล่านี้พยายามมุ่งเน้นศึกษาสภาพของคนจนทั้งด้านรายได้ สุขอนามัย ปัจจัยขาดแคลน และอื่นๆ ภายใต้เกณฑ์วัดความยากจน เพื่อเป็นพื้นฐานโครงการพัฒนาของรัฐ และเจาะลึกลงไปถึงทัศนคติ ความพึงพอใจของชาวบ้านจากโครงการพัฒนาเพื่อประเมินผลโครงการไปในตัว วิธีการศึกษาส่วนมากจะทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ แบบสอบถาม ที่มุ่งเน้นข้อมูลเชิงประจักษ์

ปัญหาที่สำคัญของงานศึกษาแนวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเช่นเดียวกับข้อวิจารณ์ของงานศึกษาแนวแรก แต่ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ สมมติฐานที่ผิดพลาดหรือการตั้งคำถามอย่างผิดพลาด ย้อนนำไปสู่การศึกษาและข้อสรุปที่ไม่ใกล้เคียงกับความจริง แต่ถ้ามองในอีกแง่หนึ่ง งานศึกษาเป็นเรื่อง “การเมืองของการพัฒนา” เพราะภาพของ “ความยากจน” ได้ถูกลดทอนลงและจับແຂ່ງให้หยุดนิ่ง ขาดการมองในเชิงพลวัตที่สัมพันธ์กับบริบททางสังคม ทั้งนี้เพื่อรองรับสูตรสำเร็จรูปโครงการแก้ปัญหาความยากจนต่าง ๆ นานา อันเป็นที่เทคนิควิทยาการที่คุ้นเคยกันดีอยู่ในแวดวงราชการที่มุ่งแสวงหาทางเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเดิมของชาวบ้านไปสู่ชุมชนพึ่งพาตลาดและรัฐ และจุดที่มีการตั้งคำถามอีกประการหนึ่งก็คือ

การตั้งโจทย์ของการศึกษาในแนวพฤติกรรม ความพึงพอใจ และการประเมินผลโครงการ เพื่อการปรับปรุงโครงการที่จะ “พัฒนา” หมู่บ้าน ชุมชน ให้เป็นแรงงาน บัณฑิตการผลิต ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรมก็ตาม เป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่บรรดาโครงการพัฒนาทั้งหลาย ทั้งการฝึกอบรมให้ความรู้จากภายนอก การเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ บัณฑิตการผลิตแบบใหม่ที่ผูกพันกับระบบกลไกตลาด ชุมชนที่พึ่งพารัฐและกลไกตลาดมากหมายถึงปฏิบัติตามด้วยดีเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการแก้ปัญหาความยากจน เช่น เปลี่ยนมาใช้เกษตรแผนใหม่ภายใต้การแนะนำควบคุมจากราชการอย่างเคร่งครัด

งานศึกษาการเมืองเรื่อง “ความยากจน” :

ความยากจนในมิติทางอำนาจและวัฒนธรรม

งานศึกษาถึงที่มาของปัญหาความยากจนที่พุ่งเป้าไปที่ปัญหาทางโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่กลุ่มชนชั้นนำใช้อำนาจควบคุมและปิดกั้นเกษตรกร ชาวบ้าน ในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสต่างๆทางสังคม ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังภายหลังความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาที่มุ่งอุตสาหกรรม และแก้ปัญหาความยากจนที่การเพิ่มรายได้ งานศึกษาของกลุ่มดังกล่าว ส่วนมากเป็นงานทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองและสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ที่วิพากษ์ความคิดในการมองปัญหาความยากจนอย่างคับแคบดังเช่นความคิดกระแสหลัก ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) เรื่อง “ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา” อันเป็นงานที่ใช้แนววิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิพากษ์การพัฒนาที่ผ่านมาโดยตรง โดยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจน แท้ที่จริงเกิดจากโครงสร้างที่ก่อปัญหา การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำในการควบคุมทรัพยากรและแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ชนบทอ่อนแอ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เกิดปัญหาเรื้อรัง ทางออก

ต้องปรับความสัมพันธ์อำนาจในการเข้าถึง ควบคุม ทรัพยากร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกร ชาวบ้านสามารถเข้าถึง จัดการทรัพยากร ของตนเอง

มีงานศึกษาที่เด่นชัดต่อปัญหาการพัฒนาที่สร้างความยากจน โดยเฉพาะจากการแย่งชิงทรัพยากร เช่น วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (เจิมศักดิ์, อ้างแล้ว) ที่เปิดภาพความเข้าใจใหม่ของชุมชนในเขตป่า ที่แปรสภาพจาก “บุกรุก” ในช่วงรัฐสนับสนุน มาสู่ “บุกรุก” ในช่วงรัฐหวง กันพื้นที่ ซึ่งทำลายมายาคติเรื่องประชากร บริโภคนิยม ที่มักลงเอยด้วยประชาชนเป็นแพะรับบาป ขณะเดียวกันก็มีงานวิจัยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เรื่อง “ป่าชุมชนในประเทศไทย” (เสนห์, 2536) ที่ศึกษาบทบาทและเงื่อนไขของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรในภาคเหนือและอีสาน แม้จะไม่ได้กล่าวถึงความยากจนโดยตรง แต่ก็ชี้ชัดว่า นโยบายการพัฒนาของรัฐในนามแก้ปัญหาความยากจนหรืออื่นๆ ได้สร้างผลกระทบ แรงกดดัน ต่อชุมชนและต่อป่าเอง ส่วนหนึ่งทำให้ชุมชนปรับกระบวนการตอบโต้กับกระแสการพัฒนาโดยตรง เช่น การจัดการป่าชุมชน ที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมพื้นบ้านในการดูแลทรัพยากร

งานศึกษาเพื่อเข้าใจปัญหาความยากจนผ่านมุมมองเรื่องทรัพยากรยังมีอีกมาก ดังเช่น งานขององค์กรพัฒนาเอกชนอีกเป็นจำนวนมาก (เวทีชาวบ้าน 2534, มหกรรมประชาชน 21, 2535 เวทีสิ่งแวดล้อม, 2533-2535 สิทธิชุมชนกับทรัพยากร, 2536 เป็นต้น) ที่วิพากษ์นโยบายการพัฒนาพร้อมกับเสนอทิศทางการแก้ปัญหาความยากจน โดยการกระจายอำนาจ ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในการจัดการทรัพยากรของสังคม ซึ่งเป็นตัวแก้ปัญหาความยากจน อันเกิดจากความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรดังที่เป็นอยู่

ความยากจนในมิติทางสังคมอื่นก็เริ่มปรากฏมากขึ้น เช่น แม่หญิงสิขาย

ตัว (ยศ, 2535) ได้ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์การขายตัวของผู้นำภูมิภาคเหนือที่มีสาเหตุจากความยากจนแต่ประการเดียว แต่เป็นปัญหาหนึ่งของชุมชนชนบทไทยท่ามกลางปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นผลผลิตของการพัฒนาความด้อยพัฒนาในประเทศไทย ที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรมและปล่อยให้ชนบทล้มละลาย ผสานกับปรากฏการณ์การบริโภค “ผู้นำ” ในกระแสบริโภคนิยม อันเป็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้แค่เรื่องราวได้ การพอกิน

จากงานศึกษาที่เปิดมิติปัญหาความยากจนในเรื่องอำนาจและวัฒนธรรมนี้ ได้ให้ข้อสรุปที่ดูจะแตกต่างไปจากงานวิจัยเชิงปริมาณที่เก็บรวบรวมทางด้านสถิติทั่วไป ดังเช่น บทความของ อคิน รพีพัฒน์ นักมานุษยวิทยาอาวุโส ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางวิธีคิดว่า มีความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ที่สรุปได้จากสถิติหรือมหภาคกับสิ่งที่ชาวบ้านรับรู้และแสดงออกมา ตามงานวิจัยปัญหานี้สันเกศตรกรยังไม่รุนแรงพอที่จะยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมด แต่ตามเหตุผลทางการเมืองและสังคม ความรับรู้ของชาวบ้านมีน้ำหนักมากกว่า ขณะเดียวกัน อคินก็ได้โยงให้เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมของสังคมที่เป็นรากเหง้าของความยากจนว่ามีสาเหตุ 6 ประการ ได้แก่ การขยายและผนึกกำลังของรัฐ การที่การเกษตรกลายเป็นกิจกรรมทางพาณิชย์ การเพิ่มของประชากร การเกิดอุตสาหกรรม การกลายเป็นเมือง และการเพิ่มปริมาณและความเร็วของการสื่อสาร (อคิน, 2540: 160)

ดูเหมือนงานศึกษาเรื่องการเมืองของความยากจนหรือความยากจนในมิติการพัฒนา จะได้ข้อสรุปร่วมกันว่า เป็นสัมพันธภาพทางอำนาจที่คนชายขอบนอกจากจะถูกกั้นจากการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสทางสังคมแล้ว คนชนบทยังถูกแย่งชิงทรัพยากร ภูมิปัญญา และปิดล้อมครอบงำทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดสภาพอ่อนแอโดยรวม สภาวะชุมชนล่มสลาย การเกิดโครงสร้างสัมพันธในแนวตั้งในชุมชนที่ก่อปัญหา ก่อปัญหาถูกใช้ตามมา เสน่ห์ จามริก ได้สรุปถึงรากเหง้า

ของปรากฏการณ์เหล่านี้ว่ามาจากความอ่อนแอต่ออำนาจและความเข้าใจถึงศักยภาพของตนเองของคนชนบท นำมาซึ่งการสูญเสียทรัพยากร อันเป็นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่สำคัญ (เสน่ห์, 2541) ซึ่งมีมิติความยากจนเชิงวัฒนธรรมและการเมืองเหล่านี้ยังไม่มี การหาตัวชี้วัดและประเมินกันอย่างจริงจัง

งานศึกษาที่สะท้อน

มุมมอง ความคิด วัฒนธรรม ตลอดจนความเคลื่อนไหวของคนเอง ในการปรับตัวหรือต่อต้านนโยบาย โครงการพัฒนาที่มักกระทำต่อคนจน และการแสวงหาทางเลือกการพัฒนาจากประชาชนเอง

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ คนจนได้มีโอกาสพูดถึงปัญหาของตนเองต่อสาธารณะมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่า คนจนก็มีโอกาสสนิยามความหมายของความยากจนของตนเอง ดังเช่น การเสวนาของปราชญ์ชาวบ้านอีสานเมื่อ 27 มิถุนายน 2541 ที่ จ.สุรินทร์ ปราชญ์ชาวบ้านได้ชี้ปัญหาความยากจนว่าส่วนหนึ่งมาจากการสูญเสียค่านิยมความสมถะของตนโดยกระแสบริโภคเข้าครอบงำ และตามมาด้วยการสูญเสียฐานทรัพยากรและตลาดของตนเอง ตกไปอยู่ภายใต้กติกาของตลาดภายนอกที่เกษตรกรไม่ได้มีส่วนในการกำหนด และผลกระทบจากนโยบายและโครงการของรัฐ กลุ่มปราชญ์ชาวบ้านดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่เข้ากระทำความรุนแรงโดยตรง จึงเน้นแนวความคิดเรื่องการพึ่งตนเองจากฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาของตน และสร้างระยะห่างจากระบบกลไกตลาด แต่ก็เชื่อมโยงกับกลุ่มชาวบ้านที่ถูกกระทำจากโครงสร้างอันรุนแรง ดังเช่น ชาวบ้านสมัชชาคนจน ที่อยู่ในบริบทของความขัดแย้ง ความยากจนในความหมายของของสมัชชาคนจนมองผ่านสิทธิและอำนาจของประชาชนว่าประชาชนไร้อำนาจ ไร้สิทธิ ไม่ว่าจะเป็น การเข้าถึงทรัพยากร การดำรงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเอง อันเป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม

งานศึกษาของนักวิชาการที่สอดคล้องกับความคิดความเคลื่อนไหว

ไหวของชาวบ้าน ซึ่งได้วิเคราะห์บริบททางโครงสร้างและนโยบายการพัฒนาของรัฐ ก็ได้หันมาให้ความสนใจคนจนในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (SOCIAL MOVEMENT) เพื่อตอบโต้กับกระแสการพัฒนาที่สร้างปัญหาให้แก่คนชนบท ดังเช่น งานศึกษา กนกศักดิ์ แก้วเทพ เรื่อง “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” (กนกศักดิ์, 2530) หรือฉัตรทิพย์ นาถสุภา เรื่อง “อุดมการณ์ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน” (ฉัตรทิพย์, 2527) และอื่นๆอีกมาก จนถึง “ล่าสัตว์” งานศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง “ขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม จากสมัชชาคนจน” (ประภาส, 2541) ที่พยายามจะสะท้อนมุมมองของคนจน และทำความเข้าใจการก่อตัวของขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ เพื่อเสริมสร้างอำนาจให้แก่ประชาชนในการต่อรอง ปรับเปลี่ยนนโยบายและสัมพันธภาพทางอำนาจให้สมดุลและเป็นธรรมแก่ประชาชนระดับล่างมากยิ่งขึ้น งานศึกษาเหล่านี้มองปัญหาความยากจนว่าเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาของรัฐโดยตรง แต่ก็ต่างจากงานวิเคราะห์เชิงโครงสร้างทั่วไปที่มองว่า ชาวบ้านถูกกระทำหรือรอการถูกกระทำเพียงฝ่ายเดียว ชาวบ้านได้มีการปรับตัว เชื่อมโยงเครือข่าย สร้างขบวนการในการต่อต้านการพัฒนาที่ผิดพลาด เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายการพัฒนาเสียใหม่ และต่อต้านความรุนแรงจากการกดขี่ของภาครัฐโดยตรง ซึ่งงานศึกษาในอดีตก่อนหน้านี้ มักจะมองขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นเรื่องการเมือง ความมั่นคง หรือกลุ่มผลประโยชน์ เท่านั้น แต่งานศึกษาในยุคหลัง ดังเช่นของประภาส ได้ชี้ถึงขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาประเทศและการแก้ไขปัญหา “ความยากจน” ที่ผิดทิศผิดทาง

งานศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์

แนวทางการสร้างความเข้มแข็งชุมชนและประชาสังคม

“ชุมชนเข้มแข็ง” “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เป็นแนวคิดที่โดดเด่นขององค์กรพัฒนาเอกชนในสายวัฒนธรรมชุมชน ที่เสนอเป็นทางออกต่อการแก้ปัญหาความยากจนและทิศทางการพัฒนา เช่น เกษตรทางเลือก ทางรอดสังคมไทย (เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, 2533) ตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538) หรือเศรษฐกิจชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนา (มูลนิธิหมู่บ้าน, 2538) นอกจากนี้ก็มีงานศึกษาของนักวิชาการจำนวนมาก เช่น ประเวศ วะสี เสน่ห์ จามริก เอกวิทย์ ณ ถลาง หรือแม้แต่หน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) ก็หันมาพูดเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” กันมากขึ้น

แนววิเคราะห์กลุ่มวัฒนธรรมชุมชนต่อปัญหาความยากจน มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มองปัญหาโครงสร้าง แต่ก็ได้เสนอทางออกโดยหันมาสนับสนุนให้ชุมชนพึ่งตนเองในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการทรัพยากร การเกษตร ธุรกิจชุมชน ออมทรัพย์ ตลาดชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอให้ภาคต่างๆของสังคม ทั้งรัฐและเอกชน หันมาสนับสนุนฟื้นฟูภูมิปัญญาชาวบ้าน เศรษฐกิจชุมชน อย่างจริงจัง

งานศึกษาทางสายวัฒนธรรมชุมชนได้พยายามสร้างเกณฑ์ชี้วัดชุมชนเข้มแข็งหรือศักยภาพของชุมชนขึ้นมา เช่น งานศึกษาของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2538) หรืองานของ สีสามารถ นาคทรัพย์ ที่ได้แจกแจงตัวชี้วัดออกมาเป็น 3 กลุ่มได้แก่ (1) ภูมิปัญญา ระบบความเชื่อ ระบบคุณค่า ระบบความคิดของชุมชน (2) การจัดการกลุ่ม/องค์กรชุมชน (3) กระบวนการเรียนรู้และการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

นอกจากนี้ก็ยังมียางานศึกษาของ อุทัย ดุลยเกษม และ อรศรี งามวิทย์พงศ์ (2540) ที่กำหนดตัวชี้วัดความเข้มแข็งชุมชน จาก (1) โครงสร้างทางสังคมแนว

ราบ (2) ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (3) ค่านิยมทางศาสนธรรม (4) กระบวนการเรียนรู้เพื่อชีวิต (5) ระบบความสัมพันธ์เชิงสังคมที่แน่นแฟ้น (6) กลไกที่เอื้อต่อการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารที่ต่อเนื่องตลอดเวลา

ในช่วงแรก ประมาณ 2520-38 ข้อเสนอของกลุ่มวัฒนธรรมชุมชนไม่ได้เป็นที่ขานรับจากรัฐและสาธารณะเท่าใดนัก เพราะทางหนึ่งเป็นการวิพากษ์ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนา และอีกประการ ข้อเสนอดังกล่าวดูจะไม่ให้คำตอบที่ชัดเจนนักต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมภาคเอกชน ที่รัฐและเอกชนกำลังดำเนินการอยู่ แต่ต่อมา ด้วยกระแสทางวิชาการและขบวนการของประชาชน ได้ส่งผลสำคัญต่อการทำให้ข้อเสนอสายวัฒนธรรมชุมชนได้มีพื้นที่ทางนโยบาย ล่าสุด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-44) บรรจุหลักการเรื่องชุมชนเข้มแข็ง สิทธิชุมชน หรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ก็ใส่หลักการดังกล่าวไว้เช่นกัน อันเป็นผลให้หน่วยงานราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย เริ่มหันมาสร้างกระแสเศรษฐกิจชุมชนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ แม้จะเป็นอย่างผิวเผินยิ่งก็ตาม

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายท่านก็ได้มีคำถามสำคัญต่อกลุ่มแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในการมองแก้ปัญหาจากจน ดังเช่น ข้อวิจารณ์ของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ เรื่อง “ชุมชนเศรษฐกิจชน” (มติชน, 16 มิ.ย.41) ว่า ข้อเสนอเรื่องเศรษฐกิจชุมชนให้คำตอบระดับล่างได้ แต่ในระดับเศรษฐกิจมหภาคยังไม่ชัดเจน ขณะที่บางฝ่ายก็วิพากษ์ว่าเป็นการมองชุมชนอย่างหยุดนิ่ง และข้อเสนอบางกลุ่มสายวัฒนธรรมชุมชนเพิกเฉยหรือละเลยการมองปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงรัฐ เอกชน ประชาชน ซึ่งคำตอบของการแก้ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ตัวชุมชนเท่านั้น

ในภายหลังแผนฯ 8 กระแสความคิดเรื่อง “ประชาสังคม” (CIVIL SOCIETY) ได้รับการกล่าวขานกันมาก โดยมีหัวข้อชวนคือ ประเวศ วะสี และนักวิชาการบาง

คน เช่น ธีรยุทธ บุญมี อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (ดูรายละเอียดใน ชูชัย และยุวดี, 2540) เป็นต้น ที่มองว่า การแก้ปัญหาประเทศหรือการปฏิรูปสังคม จำเป็นอย่างยิ่งต้องถกทอดความร่วมมือของประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ ร่วมกับรัฐและภาคธุรกิจ เพื่อสร้างสังคมที่น่าอยู่ร่วมกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ให้ความสำคัญกับปริมณฑลสาธารณะที่ขยับจากเรื่องชุมชนเข้มแข็งไปสู่สังคมเข้มแข็งร่วมกัน

แม้ดูเหมือนจะมีความแตกต่างระหว่างฐานคิดทางทฤษฎีประชาสังคมที่ใช้โดยทั่วไป ที่เน้นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ของประชาชน (ไม่รวมรัฐและทุนที่มีพลังอำนาจอยู่แล้ว) ในการขยายพื้นที่ปริมณฑลสาธารณะ เพื่อปรับโครงสร้างอำนาจในสังคม โดยให้ความสำคัญกับขบวนการรากหญ้า แต่ความหมายประชาสังคมที่สังคมไทยใช้ก็ถูกให้ความหมายใหม่ในมิติของพหุภาคีเป็นตัวนำ ซึ่งก่อให้เกิดคำถามอย่างมากจากขบวนการภาคประชาชนในสังคมไทยว่า พหุภาคีมีฐานะเป็นเป้าหมายหรือยุทธวิธี และในเวทีที่ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันและมีความขัดแย้งทางอุดมการณ์และผลประโยชน์ ใครคือผู้กำหนดเป้าหมายร่วม ก็มักจะลงเอยด้วยผู้มีอำนาจ/ชนชั้นนำ และการเน้นพหุภาคีโดยไม่พิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้างดูจะไม่สามารถตอบคำถามความยากจนเชิงโครงสร้างได้ แต่ความเป็นไปได้อาจเกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มที่มีพลังอำนาจในการต่อรองเป็นฐานเดิม เช่น คนชั้นกลาง ที่มีอำนาจในการขยายแนวร่วมได้อย่างกว้างขวาง ประชาสังคมพหุภาคีไทยจึงถูกขับเคลื่อนด้วยขบวนการเคลื่อนไหวของคนชั้นกลาง ความยากจนในมิติเชิงอำนาจและวัฒนธรรมกลับไม่แจ่มชัด

สิ่งที่น่าสนใจคือ กลุ่มแนวคิดประชาสังคมไม่ได้พูดถึง “คนจน” โดยตรง หรือมีเป้าหมายแก้ปัญหาความยากจน ยกย่องคนจน โดยตรง แต่กล่าวถึงสังคมโดยรวมที่มีความสมานฉันท์ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันของทุกฝ่าย โดยเชื่อว่า หากทุกฝ่ายมาร่วมมือกันได้ ปัญหาต่างๆ จะได้รับการคลี่คลายไปเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องประชาสังคมก็มีคุณูปการ บางประการที่ได้ชี้ให้สังคมไทยได้คิดว่า ขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ผ่านมาก็มีปัญหาในเชิงทฤษฎี ที่มุ่งเน้นความขัดแย้งของคู่ตรงข้ามระหว่างรัฐกับประชาชน โดยพุ่งเป้าไปกดดันรัฐ แต่เพิกเฉยที่จะขยายพื้นที่ทางความคิดและแนวร่วมต่อสาธารณะ อันนำมาสู่ความตึงตันของขบวนการประชาชน ที่กำลังถูกรุกหนักจากรัฐและทุน และการยึดติดกับวิธีคิดในเรื่องชนชั้นและอุดมการณ์ ทั้งที่มีปรากฏการณ์ความร่วมมือข้ามกลุ่ม ข้ามชนชั้น มากมาย แต่กลับละเลยที่จะสานพันธมิตรโดยอาศัยยุทธศาสตร์ร่วมกันแม้ว่าจะแตกต่างในเชิงอุดมการณ์ก็ตาม

เมื่อผลานจุดเด่นของแนวคิดเรื่องชุมชนเข้มแข็ง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม ทำให้เริ่มเห็นยุทธศาสตร์ที่เด่นชัดมากขึ้น ที่ขบวนการทางสังคมของคนเองจะต้องสานเครือข่ายคนจน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็ง/หนุนเสริมกันมากขึ้น และเชื่อมโยงกับขบวนการเคลื่อนไหวในท้องถิ่นที่มีภาคีต่างๆภายใต้ยุทธศาสตร์ร่วม บนเงื่อนไขที่คนยากจน ชุมชน มีพลังอำนาจในการต่อรอง หรือร่วมกำหนดเป้าหมายได้เป็นพื้นฐานก่อน และขับเคลื่อนทั้งในสถานการณ์พึ่งตนเองในระยะยาว และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างทางอำนาจที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับรัฐและทุน ซึ่งทั้งหมดนี้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น บนบริบทเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป

สรุป

“ความยากจน” ไม่ได้เป็นแค่การขาดรายได้ ขาดความรู้ หรือความเฉื่อยชา

ของประชาชน แต่เป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม นัยของความยากจน คือ ภาวะของผู้คนที่ไร้อำนาจ ไร้สิทธิ ต่อชะตาชีวิตของตนเอง ซึ่งในความหมายกว้างแบบนี้ ยากที่จะประเมินได้ว่ามีจำนวนคนจนเท่าไร เส้นแบ่งตรงไหนเรียกว่า “ความยากจน” ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวของคนชายขอบก็ได้พยายามนิยามความหมายใหม่ของ “ความยากจน” และ “คนจน” ทำให้หวนคิดได้ว่า แท้ที่จริงมิได้เพียงแต่ชาวบ้านในชนบทเท่านั้นหรอกที่ยากจน แต่การไร้อำนาจ ความสามารถในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง กลับกระจ่ายไปสู่ทุกกลุ่ม การพัฒนาที่ทอดทิ้งประชาชนส่วนใหญ่ มุ่งเน้นเศรษฐกิจและอำนาจของชนชั้นนำ กลับสร้างภาวะยากจนเสมอหน้า เพียงแต่คนยากจนชนบทถูกกระทำย่ำยีมาช้านาน พวกเขากลายเป็นคนชายขอบในยุครุ่งอรุณของทุนนิยมไทย และปัจจุบันได้ตกขอบไปแล้ว ส่วนกลุ่มประชาชนในภาคอื่นๆก็กำลังหลุดออกจากศูนย์กลางอำนาจไปอยู่ชายขอบบ้าง ภาวะการณ์เช่นนี้ไม่ใช่เพราะวิกฤตเศรษฐกิจในปัจจุบันหรอก แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สั่งสมมาตลอดประวัติศาสตร์การพัฒนาไทย

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการร่วมสมัย : บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ (2533) **การศึกษาการกระจายรายได้และด้านการเกษตรและแนวทางแก้ไขปัญหาด** สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บก. (2534) **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า** กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, บก. (2540) “ประชาสังคม: ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย”

มติชน กรุงเทพฯ.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540) **รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์** กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ธเนตร นรภูมิพิทักษ์ (2534) **ปัญหาความยากจนในการวางแผนพัฒนาชนบท** กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541) “ชุมชนเศรษฐกิจชน” **มติชนรายวัน** ฉบับวันที่ 16 มิถุนายน 2541.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541) **การเมืองบนท้องถนน : 99 วันล้มล้างคนจน และประวัติศาสตร์การเดินทางชนบทในสังคมไทย** กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) “ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา” **วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา** จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (บก.), กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย.

มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (2541) **มาตรการอำพรางบนเส้นทางอนุรักษ์: ชะตากรรมของชุมชนท้องถิ่นและผืนป่าในกระแสการอนุรักษ์** กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ (2518) “การกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทย” **วารสารธรรมศาสตร์** ปีที่ 5 (มิถุนายน-กันยายน 2518) หน้า 46-58.

ยศ สันตสมบัติ (2535) **แม่หญิงสีขาวตัว: ชุมชน และการค้าประเวณีในสังคมไทย** กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2540) **สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550: ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

วิฑูรย์ ปัญญากุล (2534) “ธนาคารโลก พัฒนาการ อิทธิพล และผลกระทบ” **รวมบทความนิเทศศาสตร์ใหม่** กรุงเทพฯ.

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2533) **เกษตรทางเลือก ทางรอดสังคมไทย** กรุงเทพฯ: เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2535) **ไปให้พ้นยุคปฏิวัติเขียว: เบื้องหลังปัญหาการเกษตรและการแสวงหาทางเลือกใหม่** สุพรรณบุรี: ศูนย์เทคโนโลยีเพื่อสังคม.

ศูนย์ข้อมูลการพัฒนาชนบท (2539) **หมู่บ้านชนบทไทย ปี 2539: จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน**

บ้าน (กชช.2ค.) กรมการพัฒนาชุมชน, กระทรวงมหาดไทย.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2538) **ตัวชี้วัดสำหรับงานพัฒนา ประสพการณ์จากนักพัฒนา** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สีลาภรณ์ นาคทรรพ (2539) “แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม : ระดับกลุ่ม/ชุมชน” **การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย** อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุภางศ์ จันทวานิช และวรรณิ์ ไทยนันท์ (2539) “แนวคิดและเครื่องชี้วัดการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประเทศไทย” **การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย** อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (2536) **ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา** กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

เสน่ห์ จามริก (2541) **ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย** กรุงเทพฯ: โครงการวิถิธรศน์ มูลนิธิภูมิปัญญา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เสรี พงศ์พิศ บรรณาธิการ (2536) **ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท** กรุงเทพฯ: มูลนิธิหมู่บ้านและมูลนิธิภูมิปัญญา.

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2538) “การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย” **วิพากษ์สังคมไทย** กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยและสำนักพิมพ์อมรินทร์.

อดิน รพีพัฒน์ (2540) “ความไม่เป็นธรรมในสังคม: ที่มาของความขัดแย้งในอนาคต” **เจ้าชาวบ้าน เล่ม 2** ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันต์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิชัย พันธเสน (2540) “วิกฤติการณ์ความยากจนและทางออก” **กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย** พิทยา ว่องกุล (บก.) โครงการวิถิธรศน์ ชุดโลกาภิวัตน์ ลำดับที่ 1, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ความยากจนในกลุ่มกรรมกร

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก

1. กรรมกรกับเส้นความยากจน

ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการศึกษา "ความยากจน" ก็คือ จะนิยามความยากจนอย่างไร ในทางเศรษฐศาสตร์มีการนิยามความยากจนไว้ถึง 5 ความหมาย (ดูบทความบนนกกศักดิ์ หน้า 1) ในขณะที่นักประวัติศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์ ต่างก็สร้างคำนิยามที่หลากหลายมากขึ้นไปอีก

สำหรับการนิยาม "ความยากจน" ที่ได้รับการยอมรับและมีฐานะครอบงำในวงการเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็คือ "การมีรายได้ที่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนเองได้หรือไม่" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541:1) จากการนิยามเช่นนี้ได้นำไปสู่การสร้าง "เส้นความยากจน" (poverty line) ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเกณฑ์ความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ก็พิจารณาได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนยากจน

ความยุ่งยากประการต่อมา ซึ่งสร้างความสับสนไม่น้อยไปกว่าปัญหาเรื่องการนิยามก็คือ จะกำหนด "เส้นความยากจน" อย่างไร เมธี ครองแก้ว ได้กำหนดเส้นความยากจนขึ้นในปี 2518 และปรับตามดัชนีราคาเพื่อใช้วัดความยากจนในปีต่อๆมา ผลของการใช้เส้นความยากจนดังกล่าวในการวัดทำให้เขาพบว่า สัดส่วนของคนจนได้ลดลงจากร้อยละ 33 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี 2535

เมื่อเทียบกับเส้นความยากจนอีกเส้นหนึ่งที่เมธีสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งพบว่า คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนในปี 2535 มีถึงร้อยละ 36.5 นับว่าสูงกว่าการ

วัดด้วยเส้นความยากจนเส้นเดิมมาก (นกกศักดิ์, 1) ต่อมาในปี 2540 เมธี ครองแก้ว และนันทน์ คัคควานี ได้สร้างเส้นความยากจนขึ้นใหม่อีกเป็นเส้นที่สาม และผลของการวัดพบว่า มีคนจนร้อยละ 23.2 ในปี 2535 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541: 1)

ข้อน่าสังเกตก็คือว่า เส้นความยากจน 3 เส้น ที่สร้างโดยคนๆเดียวกัน วัดได้สัดส่วนของคนจนที่แตกต่างกันอย่างมาก และอย่างไม่ต้องสงสัยเลยว่า หากสร้างเส้นความยากจนขึ้นมา 10 เส้น ก็คงจะได้คำตอบเกี่ยวกับสัดส่วนของคนจน 10 คำตอบที่แตกต่างกันอย่างแน่นอน

เส้นความยากจนเส้นที่สองของเมธีประกอบด้วยสองเส้น โดยจำแนกตามเขตเมืองและชนบท กล่าวคือ ในปี 2535 เส้นความยากจนในเขตเมืองเป็น 12,764 บาทต่อคนต่อปี และในเขตชนบทเป็น 8,336 บาทต่อคนต่อปี (นกกศักดิ์, 7) แตกต่างจากเส้นความยากจนเส้นที่สาม ซึ่งเมธีและนันทน์ได้จำแนกเส้นความยากจนอย่างละเอียดรอบคอบมากที่สุดเท่าที่ได้เคยมีการศึกษามาในประเทศไทย โดยถือว่าความต้องการอุปโภคและบริโภคขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมแตกต่างกันไปตามเพศ อายุ เขตและภูมิภาคที่อยู่อาศัย ดังนั้นเมธีและนันทน์จึงได้กำหนดเส้นความยากจนอย่างหลากหลายถึง 150 เส้น ดังจะได้แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างบางส่วนเฉพาะในเขตเทศบาลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความต้องการขั้นต่ำของบุคคล (หรือเส้นความยากจน) ในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ณ เดือนพฤศจิกายน 2540 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541: 10)

(หน่วย: บาทต่อคนต่อเดือน)

อายุ (ปี)	ชาย	หญิง
16 - 19	1,153	889
20 - 29	1,339	969
30 - 59	1,329	997

60 ขึ้นไป	946	839
-----------	-----	-----

เมื่อนำเส้นความยากจนเส้นใหม่ของเมธีและนาคในตารางที่ 1 มาใช้วัดกับกลุ่มอาชีพกรรมกร ซึ่งเป็นผู้มีอาชีพขายแรงงานกายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลแล้วจะพบว่า คงเกือบจะไม่มีกรรมกรคนใดเลยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ดังจะเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอันเป็นค่าจ้างที่กฎหมายให้การคุ้มครอง¹ มีมูลค่าสูงกว่าเส้นความยากจนถึง 3 เท่าตัวในกรณีของเพศชาย และ 3.5 เท่าตัวในกรณีของเพศหญิง ข้อมูลของเมธีและนาคเองก็บ่งชี้ไปในลักษณะเดียวกันนี้ ดังที่ผลการศึกษาของเขาพบว่า ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีคนจนเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น ในขณะที่มีคนจนหนาแน่นมากที่สุดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงร้อยละ 19.4 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541: 4)

การยอมรับหลักเกณฑ์ "เส้นความยากจน" ได้ทำให้กลุ่มกรรมกรไม่อยู่ในฐานะที่ยากจน เนื่องจากค่าจ้างของกรรมกรสูงกว่าเส้นความยากจนมาก หากยอมรับตรรกะเช่นนี้ ซึ่งก็คือ ไม่ยอมรับว่ากรรมกรเป็นคนที่ยากจน ก็ย่อมจะไม่มีที่ว่างสำหรับการศึกษาถึงปัญหาความยากจนของพวกเขา

แต่ปัญหาก็คือว่า เส้นความยากจนตามตารางที่ 1 ประมาณวันละ 42-44 บาทสำหรับเพศชายนั้น จะสามารถทำให้คนงานหนึ่งคนดำรงชีพอยู่ได้หรือไม่ในเมื่อขณะนั้น บุหรี่ราคาซองละ 29 บาท ข้าวราดแกงจานละ 20 บาท น้ำแข็งเปล่าแก้วละ 1 บาท นอกจากนี้ คนงานยังต้องซื้อเสื้อผ้า รองเท้า จ่ายค่าเช่าบ้าน

¹ ค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปี 2540 เท่ากับ 157 บาท หรือเดือนละ 3,482 บาท (คิดจากค่าจ้างจากการทำงาน 26 วันต่อเดือน) ต่อมาค่าจ้างขั้นต่ำได้ปรับเป็น 162 บาท (หรือเดือนละ 4,212 บาท) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นต้นไป

ค่าน้ำประปา ค่ากระแสไฟฟ้า สบู่ ผงซักฟอก ฯลฯ² กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากกรรมกรได้รับค่าจ้างในอัตราเดียวกับเส้นความยากจนแล้ว กรรมกรมีเพียงแต่อดคัดค้านในการยังชีพเท่านั้น แต่กรรมกรยังไม่อาจรักษาชีวิตของพวกเขาให้มีลมหายใจเอาไว้ได้ด้วย ดังนั้นเส้นความยากจนที่สร้างโดยเมธีและนาคนั้นจึงไม่สามารถนำไปศึกษาความยากจนของกรรมกรได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ การค้นหาเส้นความยากจนเส้นใหม่จึงเป็นสิ่งจำเป็น

2. ค่าจ้างขั้นต่ำกับเส้นความยากจน

ในการค้นหาเส้นความยากจนเส้นใหม่ สำหรับสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของกรรมกร โดยยังคงผูกโยงกับคำนิยามของ "ความยากจน" ในลักษณะเดียวกับผลงานของเมธีและนาค ซึ่งก็คือ การนิยามความยากจนจากการ

² สาเหตุที่กำหนดเส้นความยากจนไว้ต่ำมากเนื่องจากการนิยาม "ความยากจน" ในแง่ที่เป็นภาวะการตอบสนองความต้องการทางกายภาพพื้นฐานขั้นต่ำ อันเป็นค่าใช้จ่ายในระดับต่ำสุดที่บุคคลจะไม่เสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เนื่องจากคนจนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐาน ภาวะทุพโภชนาการดังกล่าวซึ่งเป็นเหตุให้คนจนเหล่านี้อยู่ในสภาพที่ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต เสี่ยงต่อการล้มเจ็บหรือป่วยไข้ สำหรับการสร้างเส้นความยากจน ก็เริ่มต้นจากการหาปริมาณแคลอรีที่ร่างกายต้องการในแต่ละวัน แล้วนำมาปรับเป็นราคาค่าหาอาหาร จากนั้นก็หาสัดส่วนค่าอาหารต่อค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมด ซึ่งผลการศึกษาได้กำหนดให้ค่าอาหารเป็นสัดส่วนร้อยละ 62.9 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลปี 2539 จึงนับว่าเป็นการกำหนดสัดส่วนที่ต่ำเกินไป เส้นความยากจนจึงเป็นระดับรายจ่ายที่บุคคลมีอาหารกินพอประทังชีวิตให้อยู่รอดได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นใดๆทั้งสิ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายจากการนิยามดังกล่าวนี้ คงจะไม่มีคนจนคนใดที่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสภาพดังกล่าวอย่างแน่นอน (ดูรายละเอียดใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541ก)

พิจารณาถึงความเพียงพอในปัจจุบันยังชีพขั้นพื้นฐานของกรรมกรว่าเพียงพอหรือไม่

อันที่จริงแล้วเส้นความยากจนสำหรับศึกษากรรมกรนั้นมีอยู่แล้ว เส้นดังกล่าวก็คือ "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความหมายของ "ค่าจ้างขั้นต่ำ" ก็มีการถกเถียงกันมาก เช่น คำนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดว่า "ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง ค่าจ้างที่จะช่วยให้คนงานไว้ฝ่มือพอยังชีพอยู่ได้ตามอัตภาพ กับภรรยาและบุตรอีก 2 คน"

การนิยามค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลไทย ปรากฏครั้งแรกในประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ข้อที่ 6 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม" การนิยามเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า นานาประเทศ รวมทั้งรัฐบาลไทย ต่างก็เคยยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า ตามปกติแล้วกรรมกรนอกจากต้องหาเลี้ยงตัวเองแล้ว ยังจะต้องมีภาระในการเลี้ยงดูคู่ครองและลูกๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2519 รัฐบาลกลับแก้ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับวันที่ 16 เมษายน 2515 ข้อ 6 เสีย โดยเปลี่ยนข้อความเป็นอย่างนี้ "ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายค่าจ้างของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้"

การนิยามค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสคัดค้านขึ้นในขบวนการกรรมกรมาเป็นเวลานาน โดยรัฐบาลมักจะอ้างว่า ที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราที่เพียงพอต่อการยังชีพของกรรมกรเพียงคนเดียว ก็เพราะถือว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราค่าจ้างเบื้องต้น สำหรับคุ้มครองคนงานไร้ฝีมือที่เพิ่งจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ๆ มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างมากเกินไป ซึ่งโดย

ทั่วไปแล้วกรรมกรประเภทนี้จะมีอายุน้อยและเป็นโสด แต่เมื่อเขามีอายุการทำงานมากขึ้น ความชำนาญงานของเขาก็จะพัฒนามากขึ้น และนายจ้างก็จะปรับอัตราค่าจ้างของพวกเขาให้สูงขึ้นเองอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในความเป็นจริงแล้วมีนายจ้างจำนวนไม่น้อยที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และมีนายจ้างจำนวนมากที่ใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์ในการปรับค่าจ้างประจำปี อันทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูงไปโดยอัตโนมัติ

ข้อถกเถียงประการต่อมาเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำก็คือ ยังมีนายจ้างจำนวนมากที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลมักจะอ้างว่า มีสารวัตรแรงงานไม่เพียงพอและไม่สามารถตรวจแรงงานได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ หากบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำกันอย่างจริงจังโดยขาดความยืดหยุ่น ก็อาจจะทำให้นายจ้างบางรายไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ นโยบายของรัฐก็คือ หากคนงานสมัครใจทำงานโดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ รัฐบาลก็จะไม่แทรกแซง แต่ถ้าหากว่าเกิดข้อพิพาทขึ้นหรือมีการร้องเรียนเกิดขึ้น รัฐบาลก็จะเข้าไปบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายขบวนการแรงงานก็มักจะเรียกร้องให้รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจังโดยไม่ผ่อนปรน เช่นในปี 2522 สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้รัฐบาลแต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้นำแรงงานทำหน้าที่ช่วยตรวจแรงงานด้วย แต่กรมแรงงานในสมัยนั้นไม่อนุญาต เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างและอาจก่อให้เกิดการพิพาทกับนายจ้างอย่างรุนแรงได้ หรืออย่างในปี 2532 กลุ่มสหภาพแรงงานย่านสุขสวัสดิ์ จังหวัดสมุทรปราการ ก็เคยมีการเคลื่อนไหวเพื่ออาสาสมัครทำหน้าที่ช่วยตรวจแรงงาน แต่ก็ถูกรัฐบาลปฏิเสธเช่นเคย

ข้อถกเถียงประการต่อมาก็คือ จะมีเกณฑ์อะไรบ้างในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งปรากฏว่าฝ่ายคนงานมักจะเสนอข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อ

และความเพียงพอในปัจจุบันยังชีพ ส่วนฝ่ายนายจ้างมักจะอ้างถึงผลกระทบของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำต่อภาวะการลงทุน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และบางครั้งก็มีการเสนอระบบค่าจ้างลอยตัว อย่างไรก็ตาม แม้มีการถกเถียงกันค่อนข้างมากในประเด็นนี้ แต่ก็ปรากฏชัดเจนว่า ฐานในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของไทยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ การปรับตัวของดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นหลัก โดยที่ยังมิได้มีการพิจารณาถึงการเพิ่มผลิตภาพแรงงานแต่ประการใด

สำหรับผลงานที่ศึกษาถึงการนิยามความยากจนจากค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ยังไม่มีการศึกษาโดยตรง นอกจากจะมีผลงานที่กล่าวถึงเรื่องนี้เป็นประเด็นเสริมเท่านั้น เช่น กลุ่มศึกษาปัญหากรรมกรไทย (2524) บัณฑิตย ธรรมดรีรต์น (2532) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2532)

3. การใช้ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับระบุถึงกลุ่มยากจนในหมู่กรรมกร

การใช้ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเป็นเกณฑ์ในการนิยามความยากจนอาจจะมิใช่เสียหลายประการ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป แต่ข้อดีก็คือสามารถใช้วัดในเชิงปริมาณได้ง่าย โดยการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่เป็น "เส้นความยากจน" เนื่องจากถือว่า ผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นผู้ที่ยังได้รับปัจจัยยังชีพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตามปกติ จึงมีความเป็นอยู่ที่อดัดขัดสนมาก กลุ่มนี้เป็นผู้ที่ตกอยู่ในสภาพยากจน

การใช้เกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำในฐานะเป็น "เส้นความยากจน" ทำให้สามารถบ่งชี้ได้ว่า กรรมกรกลุ่มใดเป็นกลุ่มที่มีความยากจนที่สุด ซึ่งจากตารางข้างล่างนี้สามารถแสดงภาพดังกล่าวที่ชัดเจน

ตารางที่ 2 สถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2537

ขนาดของสถานประกอบการ	จำนวนการตรวจแรงงาน			จำนวนที่พบว่าปฏิบัติไม่ถูกต้อง		
	แห่ง	คน	ร้อยละ	แห่ง	คน	ร้อยละ
1-99 คน	44,131	581,362	36.79	16,223	86,523	14.88
100-299 คน	2,317	388,804	18.47	428	19,825	5.09
300-499 คน	563	213,235	9.23	52	3,879	1.81
500-999 คน	321	219,844	4.98	16	2,038	0.92
1,000 คนขึ้นไป	219	410,338	4.56	10	2,228	0.54
รวม	47,551	1,813,583	35.18	16,729	114,493	6.31

ที่มา: สถิติแรงงาน ปี 2537

จากตารางที่ 2 พบว่าสถานประกอบการขนาดต่ำกว่า 100 คน มีการจ่ายค่าจ้างผิดกฎหมายถึงร้อยละ 36.79 ของโรงงานทั้งหมดที่ผ่านการตรวจในปี 2537 ในขณะที่โรงงานขนาด 100-299 คน มีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 18.47 ข้อมูลในตารางนี้ได้แสดงให้เห็นว่า โรงงานขนาดเล็กมีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุด ในขณะที่สถานประกอบการขนาดใหญ่มีปัญหาดังกล่าวนี้น้อยมาก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงสามารถกล่าวสรุปได้ว่า กลุ่มกรรมกรยากจนก็คือ กลุ่มสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นสถานประกอบการที่มีทุนน้อยใช้เครื่องจักรที่ไม่ค่อยทันสมัย และมักจะเป็นเครื่องจักรเก่า บริหารโดยระบบครอบครัว และใช้แรงงานไร้ฝีมือเป็นหลักในการผลิต โดยอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจากการจ่ายค่าจ้างในอัตราต่ำ และมีชั่วโมงการทำงานสูง คนงานขาดความมั่นคงในการทำงานและมีอัตราการเข้าออกสูงมาก นอกจากนี้ สถานประกอบการขนาดเล็กจำนวนมากมิได้มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หลายแห่งมีการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้อง

ลักษณะที่น่าสนใจของสถานประกอบการขนาดเล็กก็คือ มีการขยายตัว

อย่างรวดเร็วมาก โรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโรงงานทำขนม ทำลูกอม ลูกกวาด ทำรองเท้า ผลิตเหล็กเส้น ผลิตภาชนะประเภทโลหะ ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทำเฟอร์นิเจอร์ โรงน้ำแข็ง โรงสีข้าว เจียรไนเพชรและพลอย เป็นต้น

ในโรงงานขนาดเล็ก โดยทั่วไปแล้วคนงานมีอาจใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้ อันเนื่องมาจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยได้ให้สิทธิในการเลิกจ้างเป็นเอกสิทธิ์ของนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว คนงานที่ยื่นข้อเรียกร้องก่อตั้งสหภาพ หรือดำเนินการเจรจาต่อรอง ก็มักจะถูกนายจ้างเลิกจ้างเสียเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุที่นายจ้างในโรงงานขนาดเล็กมักจะมีการต่อต้านสหภาพแรงงานอย่างรุนแรง ยังคงมีทัศนคติที่มองว่าคนงานเป็นทาสในเรือนเบี้ยของตนเท่านั้น เมื่อคนงานไม่มีสหภาพแรงงาน จึงทำให้สภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงานของคนงานในโรงงานขนาดเล็กมักจะถูกกำหนดโดยนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นส่วนใหญ่

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า สถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 100 คน มีจำนวน 256,371 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 96.36 ของสถานประกอบการทั่วประเทศ โดยมีการจ้างงานจำนวน 2,338,110 คน

ตารางที่ 3 จำนวนสถานประกอบการ ลูกจ้าง จำแนกตามขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537

ขนาดของ สถานประกอบการ	สถานประกอบการ		ลูกจ้าง	
	แห่ง	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
1-99 คน	256,371	96.36	2,338,110	39.49
100-299 คน	6,760	2.54	1,100,282	18.59
300-499 คน	1,458	0.55	548,302	9.26
500-999 คน	942	0.35	643,484	10.87
1,000 คนขึ้นไป	530	0.20	1,290,172	21.79
รวม	266,061	100.00	5,920,350	100.00

ที่มา: สถิติแรงงาน ปี 2537

ตรงกันข้ามกับในสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีคนงานตั้งแต่ 300 คน เป็นต้นไป ซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างจะปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ทำการผลิตเพื่อการส่งออกมักจะได้รับการปกป้องคุ้มครองและมีสิ่งจูงใจต่างๆจากรัฐ เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีนำเข้าและ ภาษีการค้า เครื่องจักร วัตถุดิบ ยกเว้นภาษีรายได้ในช่วงเวลาหนึ่งให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งรัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากภาษีดังกล่าวไปประมาณปีละหลายพันล้านบาท ประกอบกับในสถานประกอบการขนาดใหญ่มักจะมีสหภาพแรงงาน จึงทำให้มีสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงานดีกว่าในสถานประกอบการขนาดเล็ก

สำหรับผลงานสำคัญที่ศึกษาถึงความพยายามและความล้มเหลว ในการใช้สิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของกรรมกรในสถานประกอบการขนาดเล็ก มีดังนี้ จามจุรี เมธีวงศ์ (2533) นงเยาว์ เนาวรัตน์ (2530) สมยศ พุกษาเกษมสุข (2530) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2533)

4. ปัญหาการดำรงชีพของคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำ

มีรายงานการศึกษาถึงเรื่อง ปัญหาการดำรงชีพทางเศรษฐกิจของคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำอยู่หลายชิ้น เช่น นิคม จันทรวิฑูร (2532) นิคม จันทรวิฑูร (2534) นุกูล โกกิจ (2539) สุภาวดี เพชรรัตน์ (2535) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2532) เสาวลักษณ์ ชายทวีป (2535) สังคิตและกิตติ (2534) สังคิตและกิตติ (2537)

ผลการศึกษาทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำ” เป็นอัตราที่ไม่เพียงพอ

ต่อการบริโภคแม้แต่เพียงตัวกรรมกรคนเดียวก็ตาม เช่น ในงานวิจัยของผู้เขียน ซึ่งทำการศึกษาในปี 2531 พบว่า คนงานโสดมีรายจ่ายที่จำเป็นพื้นฐาน (ไม่นับรวมค่าห่วยและบันเทิง) เดือนละ 2,401 บาท ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำในปีนั้น ประมาณ 2,028 บาท (วันละ 78 บาท คิดจาก 26 วันทำงานต่อเดือน) แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายจำเป็นพื้นฐานมีมูลค่าต่ำกว่ารายได้เดือนละ 373 บาท ส่วนคนงานสมรสที่มีบุตร 1 คน รายจ่ายจำเป็นพื้นฐานจะมีมูลค่าต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 1,533 บาท และถ้ามีบุตร 2 คนขึ้นไป รายจ่ายจำเป็นพื้นฐานจะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 2,109 บาท นอกจากนี้ ในการศึกษาของผู้เขียนยังมีข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ คนงานหญิงส่วนใหญ่จะใช้จ่ายอย่างประหยัดมาก เพื่อเก็บเงินสำหรับส่งไปให้พ่อแม่ของตนที่อยู่ในชนบท และในทัศนะของคนงานหญิงโดยทั่วไปแล้ว มีความเห็นว่า การส่งเงินไปให้พ่อแม่ดังกล่าวถือว่าเป็นหมวดรายจ่ายที่จำเป็นมาก

การศึกษาของสังคีตและกิตติในปี 2534 พบว่า รายจ่ายต่อวันของคนงานไร้ฝีมือเพียงคนเดียวในหมวดอาหาร ค่าน้ำค่าไฟ ค่าใช้จ่ายวัสดุสิ้นเปลืองส่วนตัว ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดเกี่ยวกับการอยู่อาศัย และค่าซื้อหนังสือ โดยไม่นับรวมค่าเช่าบ้านพักและค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากสมมุติให้สองรายการหลังนี้ นายจ้างเป็นผู้ออกให้ นอกจากนี้ ยังสมมุติว่าคนงานไม่มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวพักผ่อนส่วนตัวและไม่ค่ารักษาสถานะภาพทางสังคม ซึ่งพบว่า คนงานมีค่าใช้จ่ายดังกล่าววันละ 112.08 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น ตกวันละ 100 บาท แสดงว่าต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่วันละ 12 บาท แต่ถ้าหากว่านับรายจ่ายของคนงานทุกหมวดตามที่จ่ายจริง รายจ่ายเฉลี่ยต่อวันจะเพิ่มเป็น 191.58 บาท อันแสดงว่า รายจ่ายของคนงานไร้ฝีมือหนึ่งคนมีมูลค่ามากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำถึงหนึ่งเท่าตัว

การศึกษาของสังคีตและกิตติครั้งที่สองในปี 2537 ซึ่งศึกษารายจ่าย 9 หมวด (โดยนับรวมค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล ค่าท่องเที่ยว และค่ารักษาสถานะภาพทางสังคม เข้าไปด้วย) พบว่า ในปี 2537 ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้างเท่ากับ 141.27 บาท เมื่อเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น (วันละ 125 บาท) จึงกล่าวได้ว่า รายจ่ายของลูกจ้างมีมูลค่าต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 16.27 บาทต่อวัน

เมื่อค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการครองชีพตามปกติวิสัย จึงส่งผลให้คนงานส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาวะหนี้สินเรื้อรัง มีการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบกันอย่างแพร่หลายทั่วไป และอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 10-25 ต่อเดือน ผลการศึกษาของผู้เขียนเองพบว่า คนงานมักจะเล่นแชร์กันมาก ซึ่งการเล่นแชร์ของคนงานส่วนใหญ่ถือเป็นการกู้หนี้ยืมสินประเภทหนึ่ง โดยการเปียก่อนเป็นมือแรกๆ จากนั้นค่อยส่งดอก เมื่อผู้ ดอกไม่ไหวก็จะเล่นแชร์มือใหม่เพื่อเปียสำหรับนำมาส่งดอกมือแรก มีบางรายที่เป็นหนี้แชร์หลายมือ จนกระทั่งหมดความสามารถที่จะส่งดอก ก็จะลาออกจากงานไปเลย การเล่นแชร์ในโรงงานจึงเต็มไปด้วยความเสี่ยงและมีดอกเบี้ยสูงมาก

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การซื้อห่วยใต้ดินเป็นหมวดรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงของคนงาน อย่างไรก็ตาม นักวิจัยไม่ควรมองข้ามรายจ่ายในหมวดนี้ เนื่องจากพฤติกรรมการซื้อห่วยใต้ดินสามารถสะท้อนให้เห็นในทางอ้อมได้ว่า คนงานผู้ตกอยู่ในวังวนของความยากจนอย่างมีอาจจนตัวให้หลุดออกมาได้นั้น มิใช่ว่าพวกเขาจะปราศจากความฝันที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้น ตรงกันข้าม พวกเขามีความหวังอยู่ตลอดเวลา และมีหนทางเดียวเท่านั้นที่จะทำให้เป็นจริง ซึ่งก็คือการซื้อห่วยนั่นเอง

5. ทางออกสำหรับปัญหาค่าจ้างไม่พอยังชีพของกรรมกร

ในเมื่อค่าจ้างที่กรรมกรได้รับไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการดำรงชีพตามปกติวิสัยได้ คนงานจึงต้องพยายามดิ้นรนหาทางแก้ไขปัญหาลักษณะของตนเอง ผลงานที่ทำการศึกษานี้ในประเด็นนี้ มีดังนี้ นางเยาว์ เนาวรัตน์ (2530) สุภาวดี เพชรรัตน์ (2535) สมยศ พุกษาเกษมสุข (2530) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2532) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2531ก) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2531ข)

โดยสรุปแล้ว การแก้ไขเรื่องปัญหาค่าจ้างไม่พอยังชีพของคนงานมี 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ (1) ทางออกเชิงรายบุคคล และ (2) ทางออกเชิงกลุ่ม

สำหรับทางออกเชิงกลุ่มก็คือการจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหกรณ์ต่างๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างคนงาน ทางออกในรูปแบบนี้จะใช้ได้กับกรรมกรในสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงในการทำงาน แต่สำหรับในโรงงานขนาดเล็กแล้วคนงานไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เลย เนื่องจากนายจ้างสามารถทำลายองค์กรสหภาพแรงงานได้โดยง่าย และนายจ้างในโรงงานขนาดเล็กมักจะมีทัศนคติด้านลบต่อสหภาพแรงงานอย่างมาก ทางออกสำหรับกรรมกรผู้ยากจนในโรงงานขนาดเล็กจึงมีอยู่เพียงทางเดียว ซึ่งก็คือ การแก้ไขปัญหารายบุคคล

การแก้ไขเชิงรายบุคคลที่สำคัญมีดังนี้

1. รััดเข็มขัดให้แน่นมากขึ้น เช่น เช้าห้องขนาดประมาณ 4x4 เมตร อยู่รวมกันประมาณ 5 คนโดยผลัดกันนอนระหว่างผู้ที่เข้ากะเช้ากับกะบ่ายและกะดึก เลือktanอาหารราคาถูก ลดการใช้จ่ายในหมวดบันเทิงลง เช่น จากการศึกษาของผู้เขียนเองในปี 2532 พบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

→ คนงานร้อยละ 55.21 ไม่ได้ดูภาพยนตร์เลยในแต่ละเดือน

- คนงานชายร้อยละ 57.33 ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเที่ยวสถานเริงรมย์
- คนงานชายร้อยละ 68.00 และคนงานหญิงร้อยละ 42.93 ไม่ได้เที่ยวชมสินค้าเลยในแต่ละเดือน
- คนงานร้อยละ 78.38 ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเที่ยวพักผ่อนต่างจังหวัดเลย
- คนงานร้อยละ 58.30 ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเยี่ยมญาติสนิทหรือเพื่อนเลยภายในหนึ่งเดือน
- คนงานร้อยละ 59.85 ไม่มีค่าใช้จ่ายในหมวดการซื้อหนังสือเลย

2. การหารายได้เพิ่มโดยทำงานล่วงเวลา เมื่อรายได้จากการทำงานในชั่วโมงปกติไม่พอใช้สอย คนงานจึงต้องถูกบีบบังคับด้วยกลไกทางเศรษฐกิจให้ทำงานล่วงเวลาอย่างหนักหน่วง เวลาทำงานแทนที่จะเป็น 8 ชั่วโมงต่อวัน ก็เพิ่มเป็น 10-12 ชั่วโมง และอาจต้องทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์บ่อยๆ

3. การหารายได้พิเศษที่เป็นตัวเงินเพิ่ม เช่น นำผ้าไปเย็บหมากที่บ้าน เป็นตัวแทนขายหอย ทำของหวานและนำไปขายในโรงงาน ขายส้มตำหลังเลิกงาน

4. หาอาหารจากแหล่งธรรมชาติ เช่น จับปลาในบึง เก็บผักบุ้ง อย่างไรก็ตาม ทางออกด้านนี้มีจำกัด เนื่องจากในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีแหล่งอาหารตามธรรมชาติจำกัดมาก

5. การแต่งงานช้าลง ดังจะพบว่าคนงานที่มีอายุมากกว่า 30 ปีจำนวนมากที่ยังเป็นโสด อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ทำให้คนงานแต่งงานช้าลงแล้ว ยังอาจมีสาเหตุอื่นอีก เช่น ในโรงงานประเภทสิ่งทอก็จะมีแต่คนงานหญิงล้วน ส่วนโรงงานประเภทผลิตเหล็กเส้นก็จะมีชายล้วน ซึ่งการจ้างงานที่มีการแบ่งแยกเพศทางกายภาพดังกล่าวทำให้มีการรักร่วมเพศมากในสังคมกรรมกร

6. ทางออกสำหรับการเลี้ยงดูบุตร คำถามก็คือ คนงานจะสามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างไร ในเมื่อรายได้ต่ำ จึงจำเป็นที่จะต้องทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้กันทั้งสามีและภรรยา ขณะเดียวกันก็ไม่มีเงินที่จะจ้างพี่เลี้ยงให้ช่วยเลี้ยงดูลูกของตนเองได้ ต่อปัญหานี้ จากการศึกษาของผู้เขียนเองในปี 2532 กับการศึกษาของเสาวลักษณ์ ชายทวีป (2535) ได้ข้อค้นพบที่ตรงกัน กล่าวคือ สัดส่วนของคนงานเลี้ยงบุตรเองกับที่ส่งไปให้ญาติสนิทที่ต่างจังหวัดช่วยเลี้ยงดู มีจำนวนใกล้เคียงกัน การศึกษาของเสาวลักษณ์ให้รายละเอียดเพิ่มเติมอีกว่า เฉพาะในส่วนของคนงานที่เลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองนั้น พวกเขามีทางออกสำหรับการเลี้ยงดูบุตร 4 แนวทางด้วยกัน ดังนี้

- สามีและภรรยาเข้ากะไม่ตรงกัน จึงผลัดกันไปทำงานและผลัดกันอยู่บ้านเลี้ยงลูกได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกวิธีนี้ก็คือ สามีกับภรรยาจะไม่ค่อยได้พบหน้ากัน และนำไปสู่การหย่าร้างได้ง่าย
- ให้ภรรยาลาออกจากงาน เพื่อประกอบการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ หรือเย็บผ้าอยู่ที่บ้าน เพื่อจะได้เลี้ยงดูลูกไปพร้อมกันด้วย
- นำญาติสนิทมาอาศัยอยู่ด้วยเพื่อจะได้ช่วยเลี้ยงดูลูก
- นำลูกไปฝากศูนย์เลี้ยงเด็กในโรงงาน อันเป็นสวัสดิการที่นายจ้างหรือสหภาพแรงงานจัดให้ โดยเสียค่าใช้จ่ายในอัตราต่ำ ปัญหาก็คือ ปัจจุบันนี้ยังคงมีศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบการจำนวนน้อยมาก และทั้งหมดจะอยู่ในสถานประกอบการขนาดใหญ่

6. ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ใช้ในการอธิบายความยากจนของกรรมกร

สำหรับผลงานที่พยายามอธิบายถึงที่มาทางด้านโครงสร้างที่ทำให้กรรมกรไทยได้รับค่าจ้างต่ำนั้น มี ดังต่อไปนี้ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2533) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2538) วรวิทย์ เจริญเลิศ (2534) Sungsidh Piriya-rangan (1989)

ในผลงานของ สังคิต พิริยะรังสรรค์ เขาได้เสนอว่า แม้คนงานจะเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการเพิ่มผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ แต่ค่าจ้างและสวัสดิการของคนงานได้รับการปรับในอัตราที่ต่ำมาก ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เกิดขึ้นจากสภาพของการเป็น "ทุนนิยมแบบพึ่งพา" (dependent capitalism) ของไทย อันประกอบด้วย การพึ่งพิงเทคโนโลยี การพึ่งพิงการส่งออก การพึ่งพิงการนำเข้า และการพึ่งพิงการเงินจากต่างประเทศ

จากการศึกษาของผู้เขียนเอง พบว่า กรรมกรส่วนใหญ่ของไทยได้รับค่าจ้างที่ต่ำมากเกิดจาก

1. ตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งไทยต้องนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อทำการผลิตสินค้าสำหรับส่งออกสู่ตลาดต่างประเทศ โดยอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจากการมีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท การศึกษาต่ำ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และมีเป็นจำนวนมากที่เป็นแรงงานหญิงและเด็ก
2. โครงสร้างการผลิตภายในประเทศที่ขยายตัวสูง ได้แก่ โรงงานขนาดเล็ก และภาคการผลิตนอกระบบ (informal sector) ซึ่งมีการกดขี่แรงงานสูง
3. สหภาพแรงงานในประเทศไทยขาดความเข้มแข็ง จึงไม่สามารถให้ความคุ้มครองและปรับปรุงสภาพการจ้างที่เป็นธรรมได้

7. กลับมาสู่ปัญหาการนิยามของความยากจน

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนิยามความยากจนมีดังนี้

1. หากตั้งเป้าหมายสำหรับการศึกษาเรื่องความยากจนโดยโยงเข้ากับการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตแล้ว การนิยามความยากจนไม่สามารถใช้ในลักษณะทั่วไปได้ เช่น ความยากจนในภาคเกษตรกรรม อาจจะเป็นเรื่องของการมีปัจจัยดำรงชีพที่เพียงพอ แต่สำหรับในกลุ่มกรรมกรแล้ว การมีค่าจ้างที่พอยังชีพยังไม่สามารถถือว่าคนงานมีคุณภาพในชีวิตที่ดีได้ ถ้าหากว่ายังคงทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่สุ่มเสี่ยงต่อปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยอยู่ หรือการขาดความมั่นคงในอาชีพ เป็นต้น

เพื่อให้ความหมายของ "ความยากจนในกลุ่มกรรมกร" มีความครอบคลุม ผู้เขียนคิดว่าจะต้องนิยามความหมายที่รวมถึงปัจจัยอย่างน้อยที่สุด 4 ประการดังต่อไปนี้

- 1.1 มีปัจจัยการดำรงชีพที่เพียงพอแก่ตนเองและครอบครัว
- 1.2 มีความมั่นคงในอาชีพและรายได้พอสมควร
- 1.3 มีสภาพการทำงานที่ไม่สุ่มเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัย
- 1.4 เป็นผู้ซึ่งไม่ยากไร้ซึ่งอำนาจในการต่อรอง

2. เกณฑ์ในการชี้วัดความยากจนก็ควรจะแตกต่างกันไปตามกลุ่มและภูมิภาค เนื่องจากกรรมกรต้องพึ่งพิงรายได้ที่เป็นตัวเงินเกือบทั้งหมด ดังนั้น การกำหนดเส้นความยากจนสำหรับกรรมกรจะต้องสูงกว่าชาวนาที่สามารถพึ่งพิงแหล่งอาหารจากธรรมชาติได้มากกว่า และเส้นความยากจนของกรรมกรในกรุงเทพฯที่มีค่าครองชีพสูงก็ควรจะสูงกว่ากรรมกรในจังหวัดขอนแก่น

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ, องค์ความรู้ว่าด้วย "คนจน" ในประเทศไทย : พศวรรษ 2530 (2530-2540). กลุ่มศึกษาปัญหากรรมกรไทย ก้าวต่อไปของกรรมกรไทย กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2524.
- จามจุรี เมธีวงศ์ "วิเคราะห์ขบวนการแรงงานภาคเอกชน" ใน พลังกรรมกร กลุ่มคบไฟ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- นงเยาว์ เนาวรัตน์ การทำงานและการต่อสู้ของคนงานหญิงในอุตสาหกรรมสิ่งทอ : การศึกษาเบื้องต้น บทความประกอบการสัมมนาของกลุ่มเพื่อนหญิง, 2530.
- นิคม จันทวิฑูร แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2532.
- นิคม จันทวิฑูร แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรส, 2534.
- นฤต โกกิจ ค่าใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม รายงานการศึกษาของมูลนิธิธรรมา พงศ์พจน์, 2539.
- บัณฑิตย์ ธรรมศิริรัตน์ "บทบาทคณะกรรมการค่าจ้าง กับขบวนการแรงงาน" ใน ระบบไตรภาคี กับ ขบวนการแรงงานไทย กรุงเทพฯ: มูลนิธิธรรมา พงศ์พจน์, 2532.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ "ไทยกับความเป็นนิส: ความเป็นจริงหรือภาพลวงตา?" โฉมหน้าแรงงานไทย กรุงเทพฯ: มูลนิธิธรรมา พงศ์พจน์, 2534.
- สมยศ พุกกะเวส สุข แรงงานไร้การจัดตั้ง: วิฤตขัดแย้งในขบวนการแรงงาน เอกสารประกอบการสัมมนา จัดโดย มูลนิธิธรรมา พงศ์พจน์ ร่วมกับ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ กับการเลิกจ้างผู้นำ การยื่นข้อเรียกร้องสวน และ

การตอบโต้การนัดหยุดงาน รายงานการศึกษาของมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2531ก.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ กับการจ้างงานระยะสั้น รายงานการศึกษาของมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2531ข.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ รายงานการศึกษาของมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2532.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจกับการจ้างงานอุตสาหกรรม เอกสารประกอบการสัมมนาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2533.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ปัญหาแรงงานในประเทศไทย กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2538.

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ กิตติ ลิ้มสกุล การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำปี 2535: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เคมีและปิโตรเคมี เอกสารประกอบการสัมมนาของสภาองค์การลูกจ้าง สภาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ร่วมกับสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย, 2534.

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ กิตติ ลิ้มสกุล การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2537 : กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้า และสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เคมี และปิโตรเคมี รายงานการวิจัย โดยการสนับสนุนของ สภาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU), 2537.

สุภาวดี เพชรรัตน์ การหารายได้เพิ่มของแรงงานสตรีในภาคอุตสาหกรรม โครงการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาสตรีในประเทศไทย, 2535.

เสาวลักษณ์ ขายทวีป ชีวิตทางสังคมของคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต รายงานการศึกษาของมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองประเมินผลการพัฒนา, “เส้นความยากจนและการใช้ประโยชน์” จดหมายข่าว ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, มีนาคม 2541.

Sungsidh Piriyaangsan The Formation of A Workers-Strategic Group: An Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976) Ph.D. thesis in Sociology, Bielefeld University, 1989.

คนจนเมืองในทศวรรษ 2530^{*}

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง

สถาบันนโยบายและการจัดการสังคม

มหาวิทยาลัยเกริก

ภาพเขียน สลัมกรุงเทพฯ โดย ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์

1. ความนำ

งานเขียนนี้เป็นการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านคนจนเมือง โดยมุ่งไปยังประเด็นขนาด/ปริมาณของคนจนเมือง รวมทั้งดูปัญหาและการแสวง

* ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพรพนทิพย์ เพชรมาก คุณณิรัตน์ มิตรปราสาท จากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) และ คุณสุวิทย์ วัฒนุ จากมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่ได้ให้เอกสารข้อมูลสำหรับงานเขียนนี้ รวมทั้งการให้สัมภาษณ์

หาทางออกทั้งด้านตัวคนจนเมืองเองและจากหน่วยงานภายนอกที่เข้าไปเกี่ยวข้อง
ว่ามีฐานคิดวิธีการมอง วิธีการแก้ปัญหา ที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

2. ขนาด/ปริมาณคนจนเมือง

สถานการณ์ขนาดและปริมาณคนจนเมืองเป็นอย่างไร จำเป็นต้อง
พิจารณาจากเกณฑ์นิยามความหมายของความยากจนของฐานคิดต่างๆ ในที่นี้
จะชี้ให้เห็นว่า ฐานคิดที่ต่างกันได้ทำให้บอกจำนวน/ขนาดคนจนเมืองที่ต่างกัน
บอกแนวโน้มและเสนอทางออกที่ต่างกัน และจะหยิบยกบางประเด็นมาถกเถียง
ในส่วนสุดท้าย

(1) เกณฑ์เส้นความยากจน

ฐานคิดสำคัญของเกณฑ์ความยากจนโดยใช้เส้นความยากจนก็คือ การ
ใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือปริมาณความต้องการพื้นฐานด้านสารอาหาร
และความต้องการด้านการอุปโภค (ดูรายละเอียดวิธีคิดและพัฒนาการในบทความ
ของ กนกศักดิ์) เส้นความยากจนที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ จากรายงานของ
Nanak and Medhi (1988) ซึ่งเป็นเส้นความยากจนทางการ ที่เป็นการยอมรับ
โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อได้มีการปรับเส้นความยากจนใหม่ในปี 2541 โดยสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผ่านงานของ Nanak and Medhi
(1998) แต่ฐานคิดในการกำหนดเส้นความยากจนยังคงนิยาม “คนจน” โดย
พิจารณาว่า บุคคลนั้นมีรายได้เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการพื้นฐานขั้น
ต่ำด้านการบริโภคสารอาหารและด้านการอุปโภค เพียงแต่คำนึงถึงปัจจัยความ
แตกต่างด้านความต้องการสารอาหารในเรื่องของอายุและเพศ ขนาดของครัว
เรือน ราคาอาหารและสินค้าอุปโภค ภูมิภาคซึ่งอยู่ในแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่น
ที่ต่างกัน

เราสามารถใช้เส้นความยากจนที่ปรับโดยสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541) คำนวณเส้นความยากจนระดับครอบครัว
ได้คือ สมมติครอบครัวที่มีสมาชิก 5 คนในเขตกรุงเทพมหานคร ที่ประกอบ
ด้วยเด็กชายอายุ 7-9 ปี 1 คน เด็กหญิงอายุ 13-15 ปี 1 คน พ่อบ้านอายุ 20-29
ปี แม่บ้านอายุในช่วงเดียวกัน และมียายของเด็กๆ อายุมากกว่า 60 ปี

ข้อมูลดังกล่าว เราสามารถนำมาพิจารณาเส้นความยากจนได้คือ ความ
ต้องการพลังงานเฉลี่ยต่อในครัวเรือนคือ $(1,600+2,000+1,747+2,787+2,017) / 5$
 $= 2,030$ แคลอรีต่อวัน และโดยเหตุที่ครัวเรือนนี้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
ครอบครัวนี้จึงสามารถซื้อพลังงานได้ในราคา 109 แคลอรีต่อบาท จึงคำนวณได้
เส้นความยากจนด้านอาหารเท่ากับ $2,030/109 = 18.62$ บาทต่อวัน หรือ 18.62×30
 $= 558.7$ บาท สำหรับการคำนวณร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อค่าใช้จ่ายรวม
ของคนในกรุงเทพมหานครคือ ร้อยละ 62.9 ดังนั้น จึงสามารถนำข้อมูลมาใช้
คำนวณเส้นความยากจนรวมสำหรับครัวเรือนนี้ได้ทันที โดยใช้สูตร
 $558.7 \times 100 / 62.9 = 888$ บาทต่อเดือน

ฉะนั้น ถ้าครอบครัวนี้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวน้อยกว่าเส้นความยากจนคือ
888 บาทต่อเดือน หรือมีรายได้รวมทั้งครอบครัวน้อยกว่า $888 \times 5 = 4,440$ บาท
ต่อเดือน ก็หมายความว่าครอบครัวนี้ยากจน (ดูรายละเอียดวิธีการคำนวณได้ใน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541)

การปรับเส้นความยากจนใหม่โดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ทำให้พบว่า ในปี 2539 มีจำนวนคนยากจน 11.4 ของประชากร
ทั้งหมด หรือคิดเป็น 6.8 ล้านคน ปริมาณคนจนเมืองภายใต้ฐานคิดพบว่า มีคน
จนเมืองอยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 1.6 หรือจำนวน 175,716 คนเท่านั้น ที่สำคัญ

พบว่า ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ) มีคนจนเมืองเพียงร้อยละ 0.6 หรือจำนวน 51,659 คน เท่านั้น

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนจนในเมือง ปี 2531-2539 โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจนของ Nanak and Medhi (1998)

หน่วย: ร้อยละ

พื้นที่	2531	2533	2535	2537	2539
เขตเทศบาล	8.0	6.9	3.6	2.4	1.9
เขตสุขาภิบาล	21.8	18.2	12.7	9.6	5.8
เขตชนบท	40.3	33.8	29.7	21.2	14.9
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	11.4

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา จดหมายข่าว (พฤษภาคม 2541) ตารางที่ 3 (หน้า 4)

(2) เกณฑ์ความยากจนโดยหน่วยงานด้านชุมชนแออัด

หน่วยงานพัฒนาภาคเอกชนได้พยายามสร้างและพัฒนาเส้นความยากจนสำหรับคนจนเมืองเช่นกัน สมพงษ์ พัดปุย ประภาภัทร นิยม และคณะ (2529) อ้างในเอกสารเรื่อง “คนจนในกระบวนการพัฒนาเมือง” ได้ประมาณการจำนวนคนจนในเมือง โดยศึกษาค่าใช้จ่ายที่พอจะอยู่รอดได้สำหรับครอบครัวขนาด 5 คน มีประเด็นสำคัญคือ การเพิ่มระดับรายได้เส้นความยากจน โดยนับเอาระดับรายได้ซึ่งสามารถจะมีที่อยู่อาศัยราคาถูกเป็นของตนเองได้เข้าไปด้วย และแบ่งคนจนเมืองออกเป็น 3 ระดับคือ

1. คนจนเมืองที่พอมีเงินเท่านั้น

คือผู้มีรายได้ประมาณ 3,000-4,000 บาท/ครอบครัว/เดือน

2. มีที่อยู่อาศัยเป็นบ้านเช่าหรือห้องเช่า

อยู่ในชุมชนแออัดที่เป็นของตนเองได้ที่พออยู่ได้

ควรมีรายได้ประมาณ 5,000 บาท/ครอบครัว/เดือน

3. พอจะสามารถซื้อหาที่อยู่อาศัยราคาถูกนอกเมืองที่มีความมั่นคงได้มากขึ้น

ควรมีรายได้ประมาณ 6,500 บาท/ครอบครัว/เดือน

เกณฑ์ดังกล่าวสามารถใช้ประมาณการคนจนในเมือง โดยพบว่า ในกทม.จะมีคนจนประเภทต่างๆดังกล่าวอย่างน้อยร้อยละ 22.3 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร หรือจำนวน 1.22 ล้านคน หรือประมาณ 245,000 ครอบครัว (โดยไม่รวมผู้ที่พักตามห้องแถวเช่าหรือบ้านเช่าราคาถูก หรือพักตามหอพักและการอาศัยรวมกับคนอื่น) และประมาณการว่า หากรวมเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นเป็น 400,000 ครอบครัว (เอกสารคนจนเมืองในกระบวนการพัฒนาเมือง, 2530: 1)

ฐานคิดดังกล่าวนี้ได้พัฒนาโดย NGO และหน่วยงานซึ่งให้ความสนใจกับงานข้อมูล เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.) ได้ให้ความหมายของคนจนในเมืองว่า คือ บุคคลที่มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด หรือบุคคลที่มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2540)

ระดับของความยากจนในเกณฑ์ของหน่วยงานด้านชุมชนแออัดได้ใช้เกณฑ์ค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าอุปโภคที่จำเป็น และระดับความสามารถในการมีที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีพของคนในเมือง คนจนเมืองในความหมายดังกล่าวนี้จึงได้แก่ ผู้ที่มีรายได้อยู่ในระดับความสามารถที่จะจ่ายเฉพาะค่าอุปโภคที่จำเป็นหรือต่ำกว่า จนถึงผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายค่าอุปโภคที่จำเป็นและสามารถซื้อ/เช่าที่อยู่อาศัยในราคาถูกได้

เกณฑ์ในการพิจารณาคนจนในเมืองของ พชม. จึงประกอบไปด้วย 4 ประการ คือ

1. อาชีพ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพไม่มั่นคง ทำงานงานหนัก ค่าแรงน้อย มักเป็นอาชีพที่ไม่เป็นทางการ

2. รายได้น้อย ไม่แน่นอน โดยใช้ฐานการหาค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่ำสุดของคนจนในกรุงเทพมหานคร เพื่อหาระดับความยากจน (การเคหะแห่งชาติ, 2535) ในปี 2540 ได้ใช้เกณฑ์ในปี 2535 ปรับโดยเพิ่มร้อยละ 10 ของทุกปี กำหนดเกณฑ์รายได้ระดับความยากจนไว้ที่ 11,000 บาท (หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นรายได้ ณ เส้นความยากจน) โดยได้จัดปริมาณระดับของความยากจนตามลักษณะรายจ่ายไว้ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงระดับความยากจนของคนจนเมือง

ระดับความยากจน	ระดับรายได้ (บาท)	ปริมาณ (ร้อยละ)
ระดับที่ 1 จ่ายเฉพาะค่าอุปโภคบริโภคที่จะเป็น	4,000-5,000	6.1
ระดับที่ 2 จ่ายค่าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นที่มีที่อยู่อาศัย เป็นบ้านเช่าหรือห้องเช่าในชุมชนแออัด	7,000-8,000	30.6
ระดับที่ 3 จ่ายค่าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสามารถซื้อ/ เช่าที่อยู่อาศัยราคาถูกในตลาดได้	9,000 ขึ้นไป	63.3

ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2541. (เอกสารภายในยังไม่เผยแพร่)

3. สภาพการอยู่อาศัยทรุดโทรมแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มั่นคง

4. ได้รับการบริการทางสังคมน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับคนทั่วไป (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2540)

จากเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สามารถประมาณการคนจนในเมืองในปี 2540 ได้คือ มีจำนวนผู้ที่อยู่อาศัยในประเภทต่างๆ ทั้งในชุมชนแออัดและนอกชุมชนแออัด ได้จำนวนคนจนทั่วประเทศ 3.4 ล้านคน มีคนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดจำนวนราว 2 ล้านคน หรือร้อยละ 58 และนอกชุมชนแออัดราว 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 1.4 (ดูรายละเอียดในตาราง)

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนชุมชนแออัดและประชากรทั่วประเทศ

เขตพื้นที่	จำนวน ชุมชน	จำนวน บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	ประชากร (คน)	หมายเหตุ
กรุงเทพ มหานคร	843	145,943	207,948	1,164,500	กคช.สำรวจร่วมกับ กรุงเทพมหานคร
ปริมณฑล	452	53,284	77,425	387,125	กคช.และพชม.สำรวจเมื่อปี 2538 (เฉพาะชุมชนที่มีขนาด 15 หลังคาเรือนขึ้นไป)
ภาคกลาง	113	15,585	20,125	82,433	ปรับจากฐานข้อมูลของเทศ บาล
ภาคเหนือ	119	13,802	16,175	64,688	ปรับจากฐานข้อมูลของเทศ บาล
ภาคใต้	126	24,044	29,165	127,093	ปรับจากฐานข้อมูลของเทศ บาล
ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	149	28,044	34,115	163,078	กคช.และพชม.สำรวจเพิ่มเติม ปี 2540
รวม	1,802	280,702	384,953	1,988,917	

หมายเหตุ : ไม่รวมชุมชนบุกรุกริมคลองและชุมชนใต้สะพาน

ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2541 (เอกสารยังไม่ตีพิมพ์)

(3) ข้อถกเถียงเกี่ยวกับเส้นความยากจน

การวิเคราะห์เส้นความยากจนมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนจนให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541: 1) แต่ปัญหาของการคำนวณปริมาณคนยากจนเมื่อดังกล่าวมีข้ออ่อนคือ ไม่ได้ใช้ฐานเรื่องความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยของคนที่อยู่ในเขตเมือง เพราะการกำหนดรายจ่ายด้านที่อยู่อาศัยรวมอยู่กับการอุปโภคด้านอื่นๆ ทั้งหมดที่คิดเพียงร้อยละ 40 รายจ่ายในระดับนี้ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของคนจนเมือง

เส้นความยากจนเก่าในเขตเมืองของเม็กซิโก (2540) คือ 10,382 บาทต่อคนต่อปี เฉลี่ยเดือนละ 865 บาทต่อคนต่อเดือน เฉลี่ยเดือนละ 3,460 บาทต่อครัวเรือน (ดูรายละเอียดในบทความ กนกศักดิ์) ส่วนเส้นความยากจนของ Nanak and Medhi (1998) ซึ่งได้คำนวณให้เห็นในส่วนต้นว่า สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 5 คนคือ 888 บาท ในขณะที่พหุ.สำรวจข้อมูลในปี 2541 พบว่า รายได้เฉลี่ยของครอบครัวในชุมชนแออัดร้อยละ 37.0 อยู่ในช่วง 5,000-10,000 บาท มีเพียงร้อยละ 24.3 ที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ซึ่งก็หมายความว่า ส่วนใหญ่พ้นเส้นความยากจนไปแล้ว

ในปี 2535 เส้นความยากจนในเมืองของเม็กซิโก (2540) คือ 6,996 บาทต่อคนต่อปี หรือ 583 บาทต่อคนต่อเดือน หรือเฉลี่ย 2,332 บาทต่อครอบครัวต่อเดือน (คิดเฉลี่ย 4 คนต่อครอบครัว) ในขณะที่รายได้ครัวเรือนส่วนใหญ่ของคนจนในชุมชนแออัดมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 4,493 บาท (การเคหะแห่งชาติ, 2535: 15) นั่นก็หมายความว่า คนในชุมชนแออัดพ้นเส้นความยากจนไปทั้งหมดแล้ว

ในปี 2531 เส้นความยากจนในเมืองคือ 6,203 บาทต่อคนต่อปี หรือ 517 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ 2,068 บาทต่อครอบครัวต่อเดือน (คิดเฉลี่ย 4 คนต่อครอบครัว) ในขณะที่ มานพ ประทุมทอง (2531) พบว่า ผู้ที่มีลมหายใจได้ด้วย

การมีชีวิตอยู่บนกองขยะ มีอาชีพคุ้ยขยะ ยังมีรายได้เฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,500 - 3,000 บาทต่อครัวเรือน

ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เกณฑ์ดังกล่าวทำให้คนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่คนได้สะพาน ฯลฯ ได้พ้นเส้นความยากจนไปแล้ว และไม่ได้เป็นคนจนเมืองตามเกณฑ์หรือนิยามความยากจนของเส้นความยากจน

ความไม่เพียงพอของเกณฑ์เส้นความยากจนของทางราชการก็คือ

1. ให้ความสำคัญคุณภาพชีวิตด้านสารอาหารเท่านั้น โดยกำหนดค่าใช้จ่ายด้านอื่นเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ไม่สอดคล้องกับคนที่อยู่อาศัยในเขตเมืองซึ่งเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องสำคัญ เกณฑ์ของทางราชการจึงทำให้คนได้สะพานเกือบทั้งหมดพ้นเส้นความยากจน

เกณฑ์ความยากจนที่ใช้นิยามคนจนเมืองของพหุ.จึงน่าจะครอบคลุมกว่า เพราะแม้จะตั้งอยู่บนความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ แต่ได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 4 ปัจจัยดังที่กล่าวมาในตอนต้น การพิจารณารายได้คำนึงถึงความสามารถที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของคนในเมือง นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่พิจารณาจากลักษณะอาชีพ สภาพที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงบริการจากรัฐ โดยเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นในสังคม

2. มองปัญหาจากฐานของปัจเจกบุคคล ให้ความสำคัญแต่เรื่องรายได้เป็นความยากจนที่เกิดจากความขาดแคลน ความไม่เพียงพอของรายได้จะนำมาสู่ความจำเป็นพื้นฐาน ไม่ได้มองปัญหาคนจนเมืองในมิติทางประวัติศาสตร์ว่าเป็นผลมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเมือง คนจนเมืองผูกติดกับกระบวนการกลายเป็นเมือง ในความเป็นเมืองนั้นมีคนกลุ่มหนึ่งที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่รัฐเป็นผู้จัดจำหน่ายแจก แต่คนอีกส่วนหนึ่งกลับมีชีวิตอย่างยากลำบากและมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ในมูลนิธิสถาบันวิจัย

และพัฒนาชุมชนเมือง, 2541) คนจนเมืองจึงกลายเป็นคนจนที่เกิดจากความจนสิทธิ จนอำนาจ กล่าวคือ โดยโครงสร้างแล้วคนจนเมืองคือ คนที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าถึงทรัพยากรของสังคม คุณภาพชีวิต ฐานคิดของพหุ.ที่ผนวกเกณฑ์ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย สภาพที่อยู่อาศัย ลักษณะอาชีพและรายได้ สามารถสะท้อนภาพขนาดและปริมาณคนจนในเมืองได้ดีกว่า

3.ปัญหาคนจนเมือง และการแสวงหาทางออก

(1) ฐานคิดในการมองปัญหา

การมองว่า อะไรคือปัญหาและสาเหตุของคนจนเมืองจำเป็นต้องพิจารณาจากนิยามความหมายของแต่ละฐานคิด งานเขียนส่วนใหญ่กล่าวถึงคนกลุ่มเดียวคือ คนในชุมชนแออัด ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนนี้

นิยามของ “สลัม” หรือ “ชุมชนแออัด” ในงานศึกษาต่างๆ มีความแตกต่างออกไปใน 3 กระแสดังนี้

1.1 กระแสคิดที่มองคนสลัมเป็น “มะเร็งร้าย” หรือ “บาดแผล” ของสังคม

ม.ร.ว.อศิน วัชรพัฒน์ ได้ชี้ให้เห็นว่า ทศวรรษหนึ่งมองว่า สลัมหรือชุมชนแออัดเป็นสิ่งเลวร้าย คล้ายมะเร็งที่จำเป็นต้องกำจัดโดยด่วน สลัมเป็นท้องที่ที่สกปรกรกรุงรัง น่าละอายเมื่อคนต่างชาติมาพบเห็น สลัมเป็นแหล่งอาชญากรรม สลัมเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคและอันตรายต่างๆ เช่น เพลิงไหม้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, 2541 ในบทนำ) สลัมจึงเป็นสิ่งผิดปกติของสังคม เป็น “บาดแผลของสังคม” เป็นบริเวณที่เสื่อมโทรมถึงที่สุดจนยากที่จะปรับปรุงให้ดีได้ในสภาพเดิม เว้นแต่จะทำการรื้อถอนหรือโยกย้ายอาคารและผู้คนออกไปแล้วจัดโครงการปฏิรูปและปลูกสร้างขึ้นมาใหม่

กระแสคิดดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีวิวัฒนาการความยากจน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้มองว่า สลัมมีวิวัฒนาการพิเศษที่เรียกว่า “วิวัฒนาการความยากจน” กล่าวคือ เป็นวิวัฒนาการพิเศษที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ แนวคิดนี้เห็นว่า คนสลัมยากจนเพราะความประพฤติของตัวเอง โดยความประพฤติดังกล่าวนี้ทำให้ไม่สามารถพัฒนาตัวเองให้หลุดพ้นความยากจนได้

การให้ความหมายสลัมภายใต้นิยามที่มองสลัมเป็นมะเร็งร้ายของสังคมเป็นฐานสำคัญของวิธีปฏิบัติต่อคนจนเมืองด้วยการไล่หรือสร้างแฟลตหรือตึกสูงให้ชาวสลัม และการมองว่าสลัมและคนสลัมมีวิวัฒนาการความยากจน นำมาสู่การช่วยเหลือด้วยงานสังคมสงเคราะห์ การอบรมคนสลัมให้รู้จักใช้จ่าย รู้จักอดออม รู้จักดูแลสุขภาพอนามัย ฯลฯ และนำมาสู่การแก้ปัญหาแบบสังคมสงเคราะห์ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า

1.2 แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง

สำหรับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองว่า ต้องมองสลัมเป็นส่วนหนึ่งของเมือง การเกิดสลัม การเปลี่ยนแปลงในสลัม เป็นผลมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเมือง สลัมเป็นที่ซึ่งคนจนเมืองใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้เป็นเงื่อนไขในการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางการพัฒนาของเมือง เช่น งานของสมพงษ์ พัดปุย และ Korff (2527) ที่ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสลัมกับเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร โดยได้สรุปว่า กรรมกรที่อยู่ในสลัมพึ่งพิงตลาดแรงงานที่กรุงเทพฯ ในทำนองกลับกัน ตลาดในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะตลาดสินค้าบริโภค ก็พึ่งพิงกรรมกรในสลัมด้วย ดังนั้น เมื่อมองบทบาทของแรงงานในระบบเศรษฐกิจ จึงเห็นได้ว่า สลัมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตทางสังคม

ดังนั้น วิถีชีวิตเศรษฐกิจของสลัมแม้จะเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ รายได้ไม่มั่นคง ขาดแรงงานเล็กๆน้อยๆ แต่ก็เป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนแรงงานราคาถูก

ให้กับเศรษฐกิจในระบบ สลัมเป็นแหล่งพึ่งพิงอาศัยของแรงงานอพยพชั่วคราวจากชนบท เป็นโรงเรียนฝึกอาชีพโดยรัฐไม่ต้องลงทุน

นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่า สลัมมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเมืองที่เห็นชัดใน 2 ประการคือ ประการแรก ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่จะมาพยุกระบบเศรษฐกิจเมืองให้คงอยู่ต่อไป เพราะแรงงานจากสลัมมีราคาถูก มีจำนวนมาก เรียกหาได้ง่าย และสามารถทำงานได้สารพัด สามารถทำงานชั้นต่ำที่ได้ค่าแรงต่ำ ประการที่สองคือ การผลิตและร่วมในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสำหรับคนเมือง เพื่อรองรับประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นคนยากจนในเมือง เช่น หาบเร่ แผงลอย สามล้อ แท็กซี่ ฯลฯ

แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงมองสาเหตุของการเกิดขึ้นของสลัมผูกติดกับกระบวนการกลายเป็นเมือง โดยชี้ให้เห็นว่า ในความเป็นเมืองนั้นมีคนกลุ่มหนึ่งที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่รัฐเป็นผู้จัดจำหน่ายแจก แต่คนอีกส่วนหนึ่งกลับมีชีวิตอย่างยากลำบากและมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน โดยสังคมของคนเหล่านี้เรียกว่า “สลัมหรือชุมชนแออัด” (อรรถจักร์, อ้างแล้ว) ดังจะพบได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของเมือง แทนที่สลัมจะลดลง แต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองพยายามชี้ให้เห็นว่า ความเป็นความตายของสลัมเป็นความเป็นความตายของระบบเศรษฐกิจของเมืองด้วย และเสนอว่า ปัญหาสลัมเป็นปัญหาที่สังคมจะต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่มองว่าปัญหาเกิดจากความไม่ซยัน ไม่พัฒนาตัวเอง มัวเมาอยู่ในอบายมุข มุ่งให้แก้ที่ต้นตอของปัญหา ซึ่งเป็นการมองจากฐานคิดแบบปัจเจกนิยม

1.3 แนวคิดมานุษยวิทยา

งานศึกษาทางมานุษยวิทยาที่สำคัญในการศึกษาสลัมในสังคมไทยก็คือ งานของ ม.ร.ว.อศิน วัชรพัฒน์ ที่มองสลัมว่าเป็นหน่วยของสังคมที่มี “หน้าที่” ดังที่ชี้ให้เห็นว่า “สลัมมีหลายสิ่งหลายอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชน ชุมชนแออัดช่วยในการปรับตัวของผู้ที่อพยพมาจากชนบท สังคมของชุมชนแออัดให้ความอบอุ่นแก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้อพยพในการเผชิญภัยกับชีวิตในเมือง มีส่วนช่วยเหลืออนุเคราะห์ในการติดต่อ และมีส่วนช่วยในด้านโอกาสในการแสวงหางานแก่ผู้เสียเปรียบในการหางานทำ ฯลฯ” (อศิน, 2525)

แนวมานุษยวิทยามองว่าสลัมเป็น “บ้าน” และคนในสลัมคือ “คน” ที่มีความผูกพันระหว่างคนกับบ้าน คนกับงาน ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมแบบเฉพาะขึ้นมา (อรรถ , 2531: 16) โดยมองว่าสลัมก็คือ ชุมชนที่มีศักยภาพ และศักยภาพที่สำคัญก็คือ ความคิดและพลังของกลุ่มคนในสลัมเอง การแก้ไขปัญหาสลัมก็คือ แทนที่จะทำงานสังคมสงเคราะห์ จำเป็นต้องทำงานพัฒนา คือ การสร้างความคิดความเข้าใจ เตรียมความพร้อมให้กับชาวบ้านในชุมชน กระตุ้นให้กลไกหรือองค์กรที่มีอยู่แล้วปฏิบัติการ ค้นหาพลังชุมชนและศักยภาพของชาวบ้าน (จำนงค์ , 2538: 61 และ 73)

(2) การแสวงหาทางออก

การแสวงหาทางออกหรือวิธีการแก้ปัญหาคนจนเมือง สิ่งที่ได้เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ มีหน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญแก่กลุ่มชุมชนแออัด ซึ่งผ่านการต่อสู้กันมาอย่างยาวนานกว่าเรื่องราวของชุมชนแออัด จนได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสังคม ในขณะที่คนจนเมืองกลุ่มอื่น (เช่น คนเร่ร่อนจรจัด คนมีรายได้น้อยที่อาศัยตามห้องเช่า คนงานในสถานที่ก่อสร้าง ฯลฯ) อยู่ในสภาพที่ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว

ในระยะหลัง มีบางหน่วยงานได้เข้าไปทำงานกับคนจนเมืองที่มีชื่อในชุมชนแออัด เช่น มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (มพศ.) ได้เข้าไปทำงานกับคนจนเมือง

บางกลุ่มจนทำให้ถูกยกขึ้นมาเป็นปัญหาสังคม และทำให้หน่วยงานรัฐหยิบยกมาเป็นประเด็นในเชิงนโยบายคือ คนจนที่อยู่ในชุมชนใต้สะพาน และชุมชนบุกรุกริมคลอง การแสวงหาทางออกของคนจนเมือง อาจแบ่งการแสวงหาทางออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลหรือครอบครัวของคนจนเมือง และระดับกลุ่มหรือองค์กร

2.1 ระดับบุคคลหรือครอบครัว

คนจนเมือง โดยเฉพาะในชุมชนแออัด เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งถูกมองว่ามีวัฒนธรรมความยากจน ซึ่งเกียจ เล่นการพนัน ติดเหล้า เสพยาเสพติด ฯลฯ แต่งานวิจัยอีกด้านหนึ่งกลับพบว่า คนสลัมต่อสู้เพื่อความอยู่รอดตลอดเวลา ด้วยการแสวงหาอาชีพซึ่งไม่มีคนกลุ่มใดในสังคมทำได้ กล่าวคือ เป็นอาชีพซึ่งต้องใช้แรงงานหนัก และมีความเสี่ยงสูงแต่มีค่าจ้างแรงงานต่ำมาก เช่น กรรมกรก่อสร้าง การแบกหามของในตลาดท่าเรือ สถานีรถไฟ หาบเร่ขายของ รถเข็น พนักงานเสิร์ฟ งานวิจัยของมานพ ประทุมทอง (2531) พบว่า คนในสลัมอ่อนนุชอยู่ได้ด้วยอาชีพบนกองขยะ

ดังนั้น โดยโครงสร้างแล้ว สมพงษ์ และ Korff (2527) จึงชี้ให้เห็นว่า คนสลัมอยู่ภายใต้กระบวนการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเป็นภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งคอยหล่อเลี้ยงกระบวนการผลิตเศรษฐกิจในระบบ ดังที่เขาชี้ให้เห็นว่า สลัมที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2493-2513 เกิดขึ้นเพราะคนอพยพมาจากชนบท แต่สลัมหลังจากนั้นยังคงเกิดและดำรงอยู่ ปัญหาการดำรงอยู่ของสลัมจึงมาจากความสัมพันธ์ทางอำนาจทางเศรษฐกิจในเมือง เช่นเดียวกับงานของ อรรถจักร์ (อ้างแล้ว) ที่ชี้ให้เห็นว่า สลัมในเมืองเชียงใหม่คือชุมชนดั้งเดิมที่ดำรงอยู่รอบวัดซึ่งมักจะไม่มีความสามารถในการเขยิบสถานะทางสังคมให้ก้าวข้ามพื้นที่ทางสังคมเดิมได้

กล่าวโดยสรุป การแสวงหาทางออกในระดับบุคคลหรือครอบครัวของคนจนเมืองในชุมชนแออัดจึงอยู่ภายใต้ความจำกัดในเชิงโครงสร้าง เพราะคนสลัม

อยู่ในส่วนของสังคมซึ่งถูกขูดรีดโดยโครงสร้างให้พวกเขามีเพียงลมหายใจอยู่ในมหานครได้เท่านั้น ทางออกในระดับบุคคล/ครอบครัวจึงไม่สามารถทำให้พวกเขามีรายได้หรือสถานะทางเศรษฐกิจที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือพ้นไปจากสภาพความยากจนได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คนจนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนสลัมจึงต้องแสวงหาทางออกในระดับกลุ่มหรือองค์กร ดังจะกล่าวรวมในส่วนทางออกโดยการหนุนเสริมจากภายนอก

2.2 ทางออกโดยการหนุนช่วยจากภายนอก

ปัญหาสลัมมีหน่วยงาน/องค์กรที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการร่วมแสวงหาทางออกของปัญหาคนจนกลุ่มนี้ ซึ่งมีแนวคิดในการทำงานหรือทิศทางที่แตกต่างกันออกไป ท่ามกลางพัฒนาการในบริบทเศรษฐกิจการเมืองช่วงต่างๆ พอจะสรุปให้เห็นดังต่อไปนี้

→ ทิศทางงานแบบ “สังคมสงเคราะห์”

ทิศทางงานแบบ “สังคมสงเคราะห์” คือฐานคิดในการมองปัญหาสลัมว่า เป็นแหล่งเสื่อมโทรม มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาสภาพที่อยู่อาศัย ฯลฯ แนวงานพัฒนาของรัฐในทศวรรษที่ 2510 ด้านหนึ่งจึงเป็นการพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชนในเรื่องของสุขภาพอนามัย ซึ่งได้แก่ (อคิน, 2541, อ้างแล้ว) งานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยก็เป็นไปในทิศทางของการรื้อย้ายสลัมและสร้างแฟลตเพื่อให้คนสลัมพ้นจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ซึ่งก็คือแนวงานของการเคหะแห่งชาติยุคต้น

ภายใต้ทิศทางหรือแนวงานแบบสังคมสงเคราะห์ได้มีการสร้างกลุ่มหรือองค์กรด้วยเช่นกัน หากแต่เป็นการสร้างกลุ่ม/องค์กรหรือการทำกิจกรรมในลักษณะกลุ่ม/องค์กรที่ไม่ได้มีเป้าหมายในการสร้างศักยภาพขององค์กรชุมชน

แต่มุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือกับรัฐ มุ่งให้คนสลัมได้เรียนรู้วิธีการในการที่จะประสานงานกับหน่วยงานบริการ

→ ทิศทางงานพัฒนาแบบหนุนเสริมศักยภาพองค์กรชาวบ้าน

NGO ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520 ได้มีแนวคิดใหม่ว่า คนในสลัมมีพลังการรวมตัว คนในสลัมมีพลังการรวมกลุ่ม และปัญหาของคนสลัมจะต้องถูกแก้ไขด้วยคนสลัมเอง การเริ่มต้นคือ ให้เกิดการรวมกลุ่มกัน ร่วมกันคิด ร่วมกันถกเถียง และร่วมกันปฏิบัติ โดยใช้องค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางหรือกลไกในการจัดการกิจกรรมที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง (เพ็งอ้าย) เช่นเดียว มพศ. (2541) ได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการแนวคิด NGO ด้านงานเมืองในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ว่า ในยุคเศรษฐกิจรุ่งเรือง มีการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ยังผลให้มีการไล่อื้อ รุกลานชีวิตของคนสลัมจากนโยบายรัฐต่างๆ ทำให้ NGO ต้องหันมาสู่งานด้านการเสริมสร้างศักยภาพองค์กรชุมชนซึ่งจะกล่าวต่อไป

ปัจจุบันการหนุนเสริมองค์กรประชาชนอาจแบ่งให้เห็นตามความแตกต่างในรูปแบบและกิจกรรมขององค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นดังนี้

- แนวนงานหนุนสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการงาน ซึ่งได้แก่ งานของพหุ.ในปัจจุบัน ที่มุ่งไปที่กิจกรรมการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนผ่านเครือข่ายขบวนการอสมทฯและสินเชื่อบริการชุมชน สร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนโดยใช้สินเชื่อแบบผสมผสานเป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชน ใช้กลไกการเงินเพื่อสร้างศักยภาพ ความสามารถในการจัดการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

ดังนั้น ในขณะที่หน่วยงานของรัฐรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อให้เป็นองค์กรสำหรับการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปบริการชุมชน แต่แนว

งานนี้มุ่งเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมองค์กรชุมชนเพื่อให้เป็นกลไกประสานการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการพึ่งตนเอง ช่วยตนเอง และแก้ไขปัญหาของตนเอง

- แนวนงานสร้างความเข้มแข็งองค์กรประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นชัดเจนในช่วงตั้งแต่ปี 2529 เนื่องจากสถานการณ์โลว์ที่เกิดขึ้นในยุคเศรษฐกิจรุ่งเรือง แนวนงานหรือกระแสนี้เป็นทิศทางหลักของ NGO ที่เกี่ยวข้องกับงานคนจนเมือง เช่นทิศทางการทำงานของมพศ. โดยมุ่งการเสริมองค์กรชุมชนในทิศทางการทำงานที่เห็นความสำคัญต่อการประสานโครงสร้างชั้นบน ประสานอำนาจรัฐ ต่อรองกับรัฐในปัญหาการไล่อื้อ และการใช้วิธีการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางการเมือง ภายใต้คำขวัญว่า “จัดตั้งองค์กรชุมชนและประสานองค์กรชาวบ้านให้เป็นขบวนการใหญ่” (จำนง, 2538 : 69) ดังเช่น ในปี 2532 ได้เกิดเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นการประสานองค์กรชุมชนในภูมิภาคต่างๆเป็นเครือข่ายร่วมกัน

แนวนงานดังกล่าวนี้จึงมุ่งสร้างองค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน เพื่อเรียกร้องสิทธิ โดยการต่อรองกับอำนาจรัฐผ่านข้อเรียกร้องในระดับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ยุติการไล่อื้อ และมุ่งการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย เช่น เรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาชุมชน พ.ร.บ.สลัม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนแออัดระดับชาติ โดยให้มีที่นั่งแก่ตัวแทนของชุมชนแออัด การผลักดันให้รัฐมีนโยบายการจัดที่ดินในเมืองสำหรับคนจน ฯลฯ

→ แนวประชาคม

เกิดกระแสนี้ตั้งแต่ในช่วงปลายทศวรรษ เช่น ขบวนการประชาคม แนวประชาคมเมือง เบญจภาคี พหุภาคี ฯลฯ ซึ่งดูเหมือนยังมีความแตกต่างในฐานคิดกันเป็น 2 แนวทาง

ในส่วนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนจนเมือง แนวประชาสังคมแบบหนึ่งพัฒนาขึ้นมาจากแนวนงานสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน ซึ่งเห็นว่า

ปัญหาความยากจนเป็นเรื่องของการจนอำนาจ จนสิทธิ จำเป็นต้องเคลื่อนไหวต่อ
รองกับรัฐ หรือจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
นโยบายและกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาร่วมกับคนจนในชนบท เครือข่ายองค์กร
ชุมชนแออัดจึงเข้าร่วมขบวนการประชาสังคม ร่วมกับคนจนในชนบท คนชั้นกลาง
ในเมือง นักอนุรักษ์ จัดตั้งเป็น “สมัชชาคนจน” โดยได้ร่วมเคลื่อนไหวผ่านวิธีการ
ปักหลักชุมนุมเพื่อสร้างเวทีเจรจากับรัฐในการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าและการ
ผลักดันนโยบายและกฎหมายต่างๆ ร่วมผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ฯลฯ

อีกทิศทางหนึ่งของแนวประชาสังคมก็คือ แนวประชาคมเมือง
เบญจภาคี พหุภาคี ที่ดูเหมือนจะมีความแตกต่างไปจากแนวทางแรกในเรื่องวิธี
การ เพราะมุ่งที่จะแสวงหาความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจ
ชาวบ้านในชุมชนแออัด และหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับชุมชนแออัด ดังเช่นงาน
ภายใต้โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจาก
DANCED ประเทศเดนมาร์ก ผ่านพชม. ที่เกิดขึ้นในปี 2538 ซึ่งมักเรียกโครงการ
ประเภทนี้ว่า “งานบราวน” (หมายถึงสีน้ำตาล (brown) ซึ่งเป็นงานสิ่งแวดล้อม
เมือง ในขณะที่เรียกงานสิ่งแวดล้อมในชนบทว่า “งานกรีน”) โครงการพัฒนา
สภาพแวดล้อมระดับท้องถิ่น (LIFE) ภายใต้การสนับสนุนของ UNDP ฯลฯ

กรณีตัวอย่างงานแนวประชาคมนี้นี้ได้แก่ “สหชุมชน” ใน จ. ขอนแก่น
ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เป็นการรวมตัวกันของ
เครือข่ายองค์กรชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และช่วย
เหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิก และประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน
(ดูรายละเอียดใน มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, 2541 กรณีภาค
อีสาน)

4. แนวโน้มของปัญหาคนจนเมือง

(1) ด้านขนาดและปริมาณคนจนเมือง

พชม.คาดการณ์ว่า ปี 2551 สัดส่วนประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองจะเพิ่ม
ขึ้น จากร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 46.3 ซึ่งคาดว่าจะมีผลให้คนจนในเมืองเพิ่มขึ้น
จาก 2.7 ล้านคน เป็น 6.2 ล้านคน โดยเห็นว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล
และอีอีอีร์จะขึ้นเป็นเมืองที่ต่อเนื่องกัน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง,
2541) ซึ่งเป็นการคาดการณ์ก่อนวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ แต่หลังวิกฤตตกต่ำน่าจะ
ทำให้แนวโน้มดังกล่าวนี้เปลี่ยนแปลงไป การอพยพของคนจนเข้าสู่กรุงเทพฯ จะ
ชะลอตัวลง แต่จะเพิ่มขึ้นในเขตปริมณฑลและเมืองหลักในภูมิภาค ซึ่งจะทำให้
ปัญหารุนแรงขึ้นในเขตปริมณฑลและเมืองในภูมิภาค

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (อ้างแล้ว) ได้ชี้ให้เห็นกรณีของสลัมในเชียงใหม่ว่า
เนื่องจากการเกิดขึ้นมาจากความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างชาว
บ้านท้องถิ่นกับคนกลุ่มที่อยู่ในภาคการผลิตสมัยใหม่ และเกิดจากการขยายตัว
ของเทศบาลที่ขยายอำนาจและบทบาทไปบนพื้นที่อย่างกว้างขวาง แต่ไม่
สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ชุม
ชนดั้งเดิมทั้งที่อยู่ในเมืองและแถบชานเมืองกลายเป็นชุมชนแออัดอย่างรวดเร็ว
โดยคาดว่าจะขยายมากกว่าเท่าหนึ่งในช่วงสองถึงสามปีข้างหน้า ด้วยเหตุผลว่า
ชุมชนเดิมที่อยู่รอบๆ วัดเกือบทุกวัดในเขตเมืองและรอบนอกใกล้เมืองเชียงใหม่
ขณะนี้ล้นแล้วแต่มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น

(2) ด้านปัญหา

ปัญหาที่คนจนเมืองจะเผชิญสำหรับคนในชุมชนแออัดคือ ปัญหาการไล่
รื้อ ชุมชนแออัดยังเผชิญปัญหาการไล่รื้ออย่างรุนแรง ศูนย์ฮอทไลน์ เอ้าชิง มูลนิธิ

พัฒนาที่อยู่อาศัย ได้สรุปสถานการณ์ไร้รัฐทั่วประเทศ (ถึง ก.ค. 2541) พบว่า ชุมชนที่กำลังจะถูกไร้รัฐทั่วประเทศมีจำนวน 43 ชุมชน 3,677 หลังคาเรือน โดยมีชุมชนแออัดในภาคอีสานอยู่ในสถานการณ์ที่รุนแรงที่สุด กล่าวคือ มีจำนวน 21 ชุมชน 2,279 หลังคาเรือน นอกจากนี้ ในกทม.ยังมีชุมชนบุกรุกริมคูคลองจำนวน 217 ชุมชน 13,196 หลังคาเรือน 16,593 ครอบครัว และจำนวนประชากร 61,463 คน ที่อยู่ในสถานการณ์การไร้รัฐ

ปัญหาความขัดแย้งด้านแนวคิด มพศ. สรุปสถานการณ์การไร้รัฐว่า มาจากกระแส 3 ด้าน กล่าวคือ (เอกสารภายใน)

1. กระแสเมืองน่าอยู่และกระแสสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นนโยบายของทีมผู้ว่ากทม.ปัจจุบัน ผนวกกับกระแสสากลเรื่องเมืองน่าอยู่ของ UNDP ที่เข้ามาพร้อมกับเงินช่วยเหลือภายใต้การพัฒนาเมืองน่าอยู่ ทำให้เกิดปัญหาในชุมชนแออัดบนที่ดินของกทม. ที่สาธารณะ ที่ริมคลอง และที่ดินของเทศบาล ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในการไร้รัฐเพื่อนำที่ดินไปสร้างสวนสาธารณะ สวนสุขภาพ ลานคนเมือง บ่อบำบัดน้ำเสีย

2. กระแสเมืองท่องเที่ยว ซึ่งเกิดปัญหาในที่ดินของจังหวัดท่องเที่ยว เชียงใหม่ เชียงราย ภูเก็ต การไร้รัฐเกิดขึ้นเพื่อการสร้างอุทยานนคร ปรับปรุงคูคลอง ฯลฯ

3. กระแสการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเชิงพาณิชย์ เช่น การรถไฟ เทคบอล อบต. ฯลฯ เช่น ให้เอกชนเช่าทำที่ก่จัดขยะ ฯลฯ

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนชุมชนและครอบครัวที่กำลังอยู่ในสถานการณ์ถูกไร้รัฐ

พื้นที่	จำนวนชุมชน	หลังคาเรือน
กรุงเทพมหานคร	12	578
ปริมณฑล	6	625

ภาคอีสาน	21	2,279
ภาคเหนือ	2	153
ภาคใต้	2	42
รวม	43	3,677

ที่มา : ฐานข้อมูลจากสำนักงานเขตและสำนักงานระบายน้ำ ปี 2540.

ตารางที่ 6 แสดงลักษณะชุมชนที่กำลังอยู่ในสถานการณ์ถูกไร้รัฐ

ลักษณะชุมชน	จำนวนชุมชน	หลังคาเรือน	จำนวนประชากร
1.ชุมชนแออัด	43	3677	18,385
2.ชุมชนบุกรุกริมคลอง	217	13,196	61,463
รวม	260	16,873	78,848

ที่มา : ฐานข้อมูลจากมพศ. และฐานข้อมูลจากสำนักงานเขตและสำนักงานระบายน้ำ ปี 2540.

นอกจากนี้ แนวโน้มด้านปัญหาที่สำคัญอีกก็คือ สภาพการณ์ที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองจะลำบากมากยิ่งขึ้น การเช่าที่ดินราคาถูก หรือที่ดินบุกรุกที่ดินว่าง เป็นไปได้ยาก ซึ่งจะมีผลทำให้ชุมชนแออัดยิ่งขึ้น ที่อยู่อาศัยราคาถูกนอกชุมชน โดยเฉพาะบ้านเช่า จะมีบทบาทรองรับผู้มีรายได้ไม่น้อยมากขึ้น ชุมชนใหม่จะเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยกระจายทั่วไป ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ครัวเรือนร้อยละ 62 มีรายได้น้อยลง มีผลให้เกิดภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น การออมทรัพย์ลดลง และความสามารถในการชำระหนี้ลดลง ดังการสำรวจโดยพชม.ในปี 2541 พบว่า จำนวนหนี้ผิฉัดในลูกหนี้กลุ่มเดียวกันคือ 170 ราย เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตจำนวน 25 ราย เป็น 60 ราย และส่วนใหญ่ของหนี้ผิฉัดจะเป็นการกู้ยืมเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ และยังมีปัญหากระทบไปถึงองค์กรชุมชน ซึ่งมีผู้นำลาออก เพราะต้องใช้เวลาในการประกอบอาชีพมากขึ้น

5. บทสรุป

ขนาดและปริมาณของคนจนในเมืองในปัจจุบัน มีความแตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างการใช้เส้นความยากจนของทางราชการ กับหน่วยงานที่ทำงานด้านชุมชนแออัดโดยตรง การใช้เส้นความยากจน พบว่า ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล มีคนจนเพียง 51,659 คน ในขณะที่การใช้เกณฑ์ของสำนักพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ พบว่า มีคนจนเมืองจำนวน 3,462,621 คน

หน่วยงานที่ทำงานด้านชุมชนแออัดโดยตรงพบว่า สถานการณ์ของคนจนเมืองมีแนวโน้มในด้านปริมาณที่สูงขึ้นในทุกปี ยิ่งพัฒนาปัญหาคนจนเมืองยิ่งสะสมซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เกณฑ์เส้นความยากจนของทางราชการกลับพบว่า คนจนเมืองมีปริมาณลดลง และชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางที่เป็นอยู่ทำให้ชีวิตคนจนดีขึ้น

ปัญหาที่คนจนเมืองเผชิญรุนแรงยิ่งขึ้นหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ และมีผลกระทบทั้งทางด้านค่าครองชีพและความเข้มแข็งของชุมชน สำหรับคนในชุมชนแออัด แม้ความต้องการนำที่ดินไปประกอบการทางธุรกิจลดลงอย่างมาก แต่ยังเผชิญกับปัญหาการไล่รื้อที่มากับแนวคิดเรื่อง “เมืองน่าอยู่” และดูเหมือนจะยิ่งรุนแรงมากขึ้น

การแสวงหาทางออกของคนจนเมืองในระดับปัจเจกบุคคลมีความจำกัด โดยโครงสร้าง คุณภาพชีวิตของคนจนเมืองจำเป็นต้องการความช่วยเหลือและการหนุนเสริมจากองค์กรภายนอก ปัจจุบัน ในชุมชนแออัดมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเข้าไปทำงานในลักษณะต่างๆ แต่กลุ่มคนจนนอกชุมชนแออัดยังไม่ค่อยมีหน่วยงานให้ความสนใจ

องค์กรที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาและทางออกของคนจนเมือง โดยเฉพาะคนในชุมชนแออัด มีหลายแนวทางเช่น แนวสังคมสงเคราะห์ แนวการหนุน

เสริมองค์กรชุมชน ซึ่งก็ยังคงมีความแตกต่างออกเป็น 2 แนวทาง คือ การเน้นการเสริมสร้างองค์กรชุมชนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการ ผ่านเครือข่าย ขบวนการอสมททรัพย์ กับแนวการเสริมสร้างอำนาจองค์กร/เครือข่ายชุมชนที่มุ่งเคลื่อนไหวต่อรอง กดดันรัฐให้มีนโยบายซึ่งเอื้อกับคนจนเมือง

ในปลายทศวรรษ 2530 ประสบการณ์การต่อสู้เพื่อแสวงหาทางออกของคนจนเมือง ซึ่งผ่านการหนุนเสริมโดย NGO ดำเนินงานในเมือง ก้าวมาสู่การนิยามความหมายความยากจนใหม่ของคนจนเมืองว่า จนสิทธิ จนอำนาจ และจนโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา หรือในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

การต่อสู้ของคนจนเมืองในทศวรรษใหม่จึงเป็นการต่อสู้โดยวิธีการสร้างอำนาจด้วยการขยายเครือข่าย สร้างพันธมิตรร่วมในขบวนการประชาสังคม เพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยการกดดัน ต่อรองรัฐให้แก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะ ให้รัฐกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เอื้อแก่คนจนเมือง รับรองสิทธิของความเป็นมนุษย์ที่ถูกทำลายโดยกระบวนการพัฒนา ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องให้รัฐต้องตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น การผลักดันพ.ร.บ.สลัม ฯลฯ นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของคนจนเมืองยังมุ่งไปสู่การสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้มีที่ทางแก่คนจนในเวทีการเมืองผ่านบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

จากทศวรรษ 2530 สู่ทศวรรษ 2540 ซึ่งมีเงื่อนไขวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้น คนจนเมืองจึงตกอยู่ในสถานการณ์ที่ปัญหาความยากจนจะยิ่งรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรของสังคม ซึ่งเป็นนโยบายในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะแนวคิดเมืองน่าอยู่ ซึ่งดูเหมือนจะไม่เหลือพื้นที่ทั้งทางกายภาพและพื้นที่ทางสังคมแก่คนจนเมือง

บรรณานุกรม

การเคหะแห่งชาติ. คนจนเมือง **จุลสารข้อมูลที่อยู่อาศัย** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มิถุนายน 2535.

กองประเมินผลการพัฒนา. “เส้นความยากจนและการใช้ประโยชน์” **จดหมายข่าว** ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (มีนาคม 2541) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กองประเมินผลการพัฒนา. “ลักษณะและโครงสร้างปัญหาความยากจนในประเทศไทย” **จดหมายข่าว** ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2541) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ชีวิต สรพัตร์. **วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของผู้อาศัยได้สะพานในเขตกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก, 2532.

ธนาคารอาคารสงเคราะห์. **รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี2539 และแนวโน้มปี 2540**. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2540.

มานพ ประทุมทอง. **ลมหายใจแห่งมหานคร เรื่องราวชีวิตและการต่อสู้ของผู้คนบนกองขยะ**, กรุงเทพมหานคร, จัดพิมพ์โดยโครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา, 2531.

มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย. 10 **มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย**. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, 2541.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง และ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. รายงานการศึกษา **โครงการวิจัยและปฏิบัติการพัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง**, 2541. (ประกอบด้วยงานวิจัยทั้ง 4 ภาค)

เมธี ครองแก้ว. “ความเปลี่ยนแปลงในสภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2505/06 ถึงปี 2535”. ใน คุณหญิง ดร.สุธาวลัย เสถียรไทย (บก.) **บทความเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี : ว่าด้วยเศรษฐกิจไทย**. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. **รายงานประจำปี 2536-2540**. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2538.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. **เอกสาร(ร่าง)สรุปสถานการณ์คนจนในเมือง 2540**. (เอกสารภายในยังไม่พิมพ์เผยแพร่)

สมพงษ์ ทรัพย์ และ Rudiger Korff. **สลัมกับเมือง: บทบาททางเศรษฐกิจและสังคม**. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิดวงประทีป, 2527. (เอกสารโรเนียว)

อดิน ระพีพัฒน์. ม.ร.ว. และคณะ. **สลัมและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

อรรถัย อัจฉา. **ชุมชนแข่งกิ้ง : วิถีชีวิตและกระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเอง**. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2531.

อรรถัย อัจฉา และ โรเซ่ ชีกาล. **การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นพื้นฐานในชุมชนผู้ที่มีรายได้น้อยในเมือง**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2536.

Medhi Krongkaew and Nanak Kakwani. “Poverty in Thailand : Defining Measuring and Analyzing”. Working Paper No.4, Development Evaluation Division} NESDB, 1998.

สถานภาพของคนจน ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
ศิริพร ยอดกมลศาสตร์

เมื่อพูดถึงคนจน ความจน ปัญหาก็เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ คนจนคือใคร? อะไรคือตัวชี้วัดความยากจน? บางแนวคิดก็พิจารณาคนจนและความจนเป็นเรื่องน่ารังเกียจ ต้องขจัดให้หมดไป บ้างก็ต้องการเพียงแค่ปิดไปให้พ้นหูพ้นตา แต่บางแนวคิดกลับเห็นว่าคนจนมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นฐานรองรับของสังคม (ดูเพิ่มเติมใน สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525: 21-23) แต่กรอบแนวคิดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541ข: 34) เสนอ ความจนมีองค์ประกอบครอบคลุม 7 รายการ ได้แก่ (1) จนนเงิน (2) จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) จนทางสังคม เช่น ขาดความรัก/ความเอาใจใส่ ความล้มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน (4) จนทางการเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง/การปกครอง (5) จนทางการศึกษา (6) จนทางวัฒนธรรม และ (7) จนทางจิตวิญญาณ เช่น ขาดคุณธรรม/จริยธรรม

แม้ความหมายที่สภาพัฒน์ใช้ดูจะครอบคลุมปัญหาความจนได้ทุกมิติ แต่ในความเป็นจริง การนำเสนอการแก้ไขปัญหาคือความจนกลับกระทำเพียงมิติเดียว และเป็นมิติที่ไม่มีอยู่ในองค์ประกอบทั้ง 7 กล่าวคือ ในการนำเสนอการแก้ไขปัญหาคือความยากจนในประเทศ แผนพัฒนาที่ดี นโยบายการพัฒนามี มุ่งแต่เพียงการป้องกันมิให้คนจนต้องอยู่ในภาวะทุโภชนาการเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นๆก็มักจะใช้ข้ออ้างว่า เพราะทรัพยากรหรืองบประมาณมีจำกัด ต้องรอไว้ก่อน

นี่ยังไม่รวมถึงความไม่สอดคล้องในเรื่องข้อมูลและการทำงานของส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาคือความยากจน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ประเมินการว่า มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั่วประเทศอยู่ราว 3-4 ล้านคน (หรืออาจตีความได้ว่ามีคนจนไม่ถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ) แต่ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2539 ที่จัดทำโดยกรมการพัฒนาชุมชนระบุว่า ครึ่งหนึ่งของชนบทที่มีสมาชิกในครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/คน/ปี (หรือก็คือผู้มีรายได้น้อย) 3.537 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 47 ของครัวเรือนทั่วประเทศ นั่นเอง (เพ็ชรอ้าง, 30) ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่การแก้ปัญหาคือความยากจนที่ภาครัฐนำเสนออยู่ตลอดเวลาว่าทำให้มีปริมาณคนจนลดลงนั้นออกจะสับสนไม่น้อย

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในวันนี้คือ การกลับไปเริ่มต้นที่ฐานหลักของสังคมไทย ด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน จากระดับพหุมีพอกินไปสู่การขยายการผลิตเพื่อตลาด รวมถึงส่งเสริมสถาบันการเงินของชุมชน กระตุ้นการผลิตรายย่อยนอกภาคเกษตร และให้นำทรัพยากรที่ไม่ก่อดอกออกผลมาใช้ให้เกิดดอกออกผล (อ่านเพิ่มเติมในณรงค์, 2541: 19-25) โดยต้องไม่หลงลืมข้อเสนอของ เสน่ห์ จามริก เรื่องปัจจัยพื้นฐานหรือ Infrastructure ของชนบทว่า ต้องประกอบด้วย (1) น้ำ ต้องเริ่มจากการขุดสระเพื่อเก็บกักน้ำ สระน้ำนี้จะมีประโยชน์มากมาย นำมาปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และใช้น้ำเพื่อการยังชีพ (2) ที่ดิน ต้องมีการปรับปรุง ทำปุ๋ย

อินทรีย์ (3) ภูมิปัญญาท้องถิ่น ต้องมีการแลกเปลี่ยนภูมิปัญญา และนำภูมิปัญญามาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับกฎของธรรมชาติที่ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (4) วัฒนธรรมชุมชน และแกนทำคือ การสะสมทุนของชุมชน ที่เพิ่งจะเริ่มต้นเป็นปัจจัยที่ 5 (สัมภาษณ์พิทยา 15 กย.41)

ส่วนในระยะยาว คนจนจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็ง พัฒนาเครือข่ายจากระดับชุมชน สู่ระดับ ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ เพื่อสร้างพลังในการปรับโครงสร้างอำนาจทางสังคมและการเมืองที่เป็นปัญหาเรื้อรังของคนจนมายาวนาน

1. คนจน ความจน กับความสับสนของการนิยาม

“คนจน” ในความเข้าใจของคนทั่วไปกับความหมายทางวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์จะต่างกันมาก เพราะ “คนจน” ตามความหมายของนักเศรษฐศาสตร์มีความหมายเฉพาะเจาะจงและ “แคบ” โดยหมายถึงผู้ที่มียาได้น้อยกว่าระดับเส้นความยากจน (Poverty line) และคำว่า “เส้นความยากจน” หมายถึงระดับรายได้ที่พอทำให้คนมีชีวิตรอดได้โดยไม่อดอาหารตาย ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงให้นิยามคนจนว่าหมายถึง “บุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ เนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ ..” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541ก: 16) ตีความอย่างเคร่งครัดก็หมายความว่า ใครก็ตามที่พอจะมีอาหารกิน ไม่อดตาย ก็ไม่ใช่คนจน ด้วยการตีความอย่างนี้จึงทำให้สัดส่วนคนจนในประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 11.4 หรือประมาณ 6.8 ล้านคน จากจำนวนประชากรประมาณ 60 ล้าน ในปี 2539 (อ่านเพิ่มเติมจากบทความของ

กนกศักดิ์)

นักเศรษฐศาสตร์พยายามอิงหลักวิทยาศาสตร์ว่า คนหนึ่งคนต้องมีพลังงานในร่างกายเท่าไรจึงจะมีชีวิตอยู่ได้ พลังงานเท่านั้นมาจากอาหารอะไร จำนวนเท่าไร คิดเป็นราคาเท่าไร ราคาที่ได้นั้นแหละนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า เส้นความยากจนด้านอาหาร ส่วนพลังงานในร่างกายที่วัดออกมาเป็นแคลอรีนั้น กระทรวงสาธารณสุขได้คำนวณออกมาให้เห็นว่า คนวัยต่างๆมีความต้องการมากน้อยต่างกันดังนี้

อายุ (ปี)	ชาย (แคลอรี)	หญิง (แคลอรี)
1-3	1,200	1,200
4-6	1,450	1,450
7-9	1,600	1,600
10-12	1,850	1,700
13-15	2,300	2,000
16-19	2,400	1,850
20-29	2,787	2,017
30-59	2,767	2,075
60 ขึ้นไป	1,996	1,747

จากตัวเลขข้างต้น นักเศรษฐศาสตร์จึงคิดต่อไปว่า เงิน 1 บาท จะซื้ออาหารมาผลิตแคลอรีได้กี่แคลอรี เมื่อร่างกายต้องการแคลอรีเท่านั้นเท่านี้ก็จะรู้ว่าใช้เงินกี่บาท เช่นบอกว่า ในปี 2539 เงิน 1 บาท ในหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซื้ออาหารมาผลิตพลังงานในร่างกายได้ 151 แคลอรี ดังนั้น คนหนุ่มวัย 20-29 ปี ที่ต้องการพลังงาน 2,787 แคลอรี จึงต้องใช้เงินซื้ออาหารวันละ 18.45 บาท (2,787/151) สรุปว่า เมื่อปี 2539 หมู่บ้านบ้านเนินกะโทกมีรายได้วันละ 18.45 บาท ก็ไม่อดตายแล้ว

บางคนอาจตั้งคำถามขึ้นมาทันทีว่า จริงหรือเปล่า? นี่ก็ยอมมีสิทธิ..ใช่หรือไม่? เพราะถ้าคิดแบบชาวบ้านก็ต้องบอกว่า ข้าวแกงในหมู่บ้านขายจานละ 10 บาท ถ้าจะกินมื้อละจานรายได้แค่นี้ก็ไม่พอกินแล้ว ชาวบ้านคิดถูกหรือเปล่า

นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ก็มีสิทธิจะถาม นี่แหละคือช่องว่างระหว่างนักวิชาการกับชาวบ้าน

จากนั้นนักเศรษฐศาสตร์ก็คิดค้นต่อไปและสรุปว่า ค่าใช้จ่ายด้านอาหารเป็นร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541ก: 8) หมายความว่า ค่าอาหาร 18.45 บาท เป็น 60% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด บัญญัติไตรยางค์ง่าย ๆ 100% ก็ต้องจ่ายเท่ากับ 30.75 บาท สรุปว่า ถ้าหนุ่มคนนี้มีรายได้วันละ 30.75 บาท ในปี 2539 ถือว่าไม่จน เพราะมีกินไม่อดตายและมีเสื้อผ้าปกปิดร่างกายแล้ว

ถ้าชาวบ้านตั้งคำถามว่า มีรายได้วันละ 30.75 บาท จะมีเสื้อผ้าสวมใส่ได้สัก 2 ชุดหรือเปล่า? จะมีรองเท้าได้สักคู่ไหม? จะมียาสีฟันได้ปีละ 5 หลอดไหม? จะมีโอกาสเข้าเฝ้าฯ พิกัดซื้ออาหารราคาถูกหรือไม่? ถ้าเป็นคนสายตาสั้นจะมีเงินตัดแว่นได้สักอันไหม? จะมีสบู่หอมถูตัวได้ทุกครั้งที่อาบน้ำหรือเปล่า? จะไปดูหนังดูละครสัก 2-3 เดือนต่อครั้งได้หรือไม่? จะซื้อเตารีดผ้าสักตัวได้หรือไม่? จะซื้อวิทยุทรานซิสเตอร์ถูกลูกเรือได้ไหม? ฯลฯ คำถามเหล่านี้นักเศรษฐศาสตร์คงจะตอบว่า ไม่เกี่ยวกับระดับเส้นความยากจน เป็นเรื่องของความต้องการ “ความอยู่ดีมีสุข” (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ “ความอยู่ดีมีสุข” เพิ่มเติมใน Kakwani, 1993) แต่ชาวบ้านคงจะบอกว่า ถ้าแค่นี้เขาไม่อาจจะทำตามความต้องการได้เขาต้องยืนยันว่าเขาจน

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีความระมัดระวังในการสื่อคำว่า “จน” ระหว่างนักวิชาการกับชาวบ้าน เพราะบางครั้งนักวิชาการบางคนก็พูดแบบเถรตรงว่า ถ้าคนอีสานมีรายได้วันละ 31 บาท ก็นับว่าไม่ใช่คนจน นักธุรกิจบางคนก็อาจนำไปขยายต่อว่า ค่าจ้างขั้นต่ำก็ควรเป็นวันละ 35 บาท เพราะอยู่ได้แล้ว ไม่จนแล้วจ่ายค่าจ้างให้สูงกว่าระดับความยากจนแล้ว อย่างนี้เป็นต้น กล่าวโดยสรุปแบบ

นักวิชาการ “คนจน” ก็คือคนที่เสี่ยงต่อการอดอาหารตาย ส่วน “คนไม่จน” คือคนพอมีอาหารกินไม่อดตาย แต่ไม่ใช่คนอยู่ดีมีสุข ส่วนแบบชาวบ้าน ถ้าหากเขาไม่อาจดำรงชีวิตได้อย่างอยู่ดีมีสุขก็จะถือว่าเป็น “คนจน”

แม้การนิยามคนจนของนักวิชาการจะไม่ถูกยอมรับจากชาวบ้าน แต่เพื่อความสะดวกในการกำหนดนโยบายและเป็นมาตรฐานที่จะนำมาใช้เปรียบเทียบในเชิงปริมาณ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งทำขึ้นทุกๆ 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ก็ได้ทำให้เกิดภาพกว้างๆ ของปริมาณคนจนในการจัดทำนโยบายและแผนของภาครัฐ (ดูบทความ กนกศักดิ์)

แต่ด้วยข้ออ้างในเรื่องการมีทรัพยากรจำกัดของภาครัฐ การแก้ไขปัญหาคือความยากจนจึงกระทำเพียง พยายามขจัดปัญหาคนจนในความหมายถึงบุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เท่านั้น ส่วนเรื่องการยกระดับคุณภาพชีวิตหรือการทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขนั้นเป็นงานซึ่งจะทำให้ทีหลัง ด้วยนโยบายเช่นนี้ประกอบกับของกฎหมายฝ่ายปฏิบัติที่อ้างว่า “คนดีเสียอย่าง ทุกอย่างก็ไม่มีปัญหา” เพราะคนมีความอยากได้ ถ้าไม่มีระบบมาควบคุมแล้วใครๆ ก็อาจฉวยโอกาสได้ ดังนั้นระบบจึงเป็นเครื่องควบคุมคน ปัญหาอันระส่ำระสายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเกิดจากการบริหารงานที่ไม่อิงกับระบบ” (มงคล, 2541: 87) โดยลืมไปว่า อันที่จริงแล้วความจนเกิดขึ้นเพราะคนขาดโอกาส โอกาสทางการศึกษา โอกาสในการทำมาหากินโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ฯลฯ (ดู อคิน, 2541) ทำให้แนวทางในการแก้ไขปัญหากลายเป็นเงื้อมมือสำคัญแห่งปัญหาที่ยิ่งแก้ก็ยิ่งยุ่ง ยิ่งแก้ก็ยิ่งจน ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ก็ยิ่งสูง

เมื่อเจาะลึกถึงสาเหตุของความยากจนในมิติทางประวัติศาสตร์ จะเห็นว่า “ปัญหาความยากจนมิใช่ปัญหาทางเทคนิค หรือเป็นปัญหาที่รัฐมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะแก้ไขแต่ไม่ทราบว่าจะแก้อย่างไร” (อภิรัช, 2541: 145-146) ผู้นำ

ทางการเมืองมักแสดงตนเป็นผู้ที่มีความห่วงใยและตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหาความยากจน เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับตนเอง (ชลิตา, 2541: 31) สะท้อนให้เห็นชัดว่า ความยากจนเป็นปัญหาที่ผูกพันอยู่กับเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง “คนจน” ไม่ใช่หมายความแค่เพียงเป็นบุคคลที่ขาดแคลนปัจจัยการผลิต ประสบปัญหาการค้าพืชผลตกต่ำ หรือขาดอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ภายใต้ระบบเศรษฐกิจตลาดเท่านั้น แต่ “คนจน” ยังหมายความถึงเรื่องของการจนอำนาจ จนโอกาส ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการพัฒนาของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย (ดูเพิ่มเติมเรื่องสมัชชาคนจนใน ประภาส, 2541: 219)

“การพูดปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ และพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการทำให้ปัญหาทางการเมืองเปลี่ยนประเด็นกลายเป็นปัญหาทางเทคนิค ซึ่งมีผลประโยชน์ทางการเมืองแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แสดงถึงความห่วงใยต่อผู้ที่ยากจนที่สุดของประเทศ” (อภิรักษ์, 2541: 146) เป็นคำกล่าวที่สะท้อนให้เห็นความจริงใจในการแก้ปัญหาคนจนที่ผ่านๆ มาของภาครัฐได้เป็นอย่างดี และนี่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนจนต้องดิ้นรนต่อสู้ด้วยตนเองด้วยวิธีการที่หลากหลาย (ดู ประภาส, 2541)

2. คนจน ความจน ในวิถีการพัฒนาคู่ขนาน

กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย การพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) การพัฒนาซึ่งมีเป้าหมายไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ได้เริ่มปรากฏขึ้นพร้อมๆ กับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้แผนฯ ใน

รอบสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกษตรกรจำนวนมากถูกแปรสภาพให้กลายเป็นกองทัพสำรองแรงงาน (reserve army) เพื่อการอุตสาหกรรม โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนไม่เท่าเทียม (unequal exchange) คือ เกิดภาวะที่ทำให้พืชผลทางการเกษตรราคาต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมมีราคาเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ในที่สุดรายได้ที่แท้จริงของเกษตรกรจึงลดลง เกษตรกรจนลง และต่อมาก็ถูกเรียกในอีกมิติหนึ่งว่า “คนจนชนบท” การมีรายได้ไม่พอเลี้ยงครอบครัวนำไปสู่การที่แรงงานรุ่นใหม่ของครอบครัวต้องเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้าบริการเพื่อเป็น “คนงาน” และบางส่วนย้ายเข้ามาหาแหล่งงานในเมือง ต้องเช่าที่แปลงเล็กๆ ปลูกบ้านอยู่กันอย่างแออัด บางส่วนก็อาศัยที่สาธารณะ แหล่งที่พักของคนเหล่านี้จึงถูกเรียกว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” หรือ “ชุมชนแออัด” คนเหล่านี้ถูกเรียกขานในเวลาต่อมาว่า “คนจนเมือง”

ปัญหา “ความยากจน” ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศนับตั้งแต่ปี 2500 ในนัยที่ต้องได้รับการพัฒนา เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกับ “ความเจริญ” หรือ “การพัฒนา” และยังถูกพูดถึงอย่างสัมพันธ์กับ “ภัย” คอมมิวนิสต์ แต่ต่อมารัฐก็เริ่มมองว่า “ความยากจน” เป็นความบกพร่องบางประการของแผนพัฒนา “คนจน” คือคนที่ไม่ได้รับผลดีหรือผลประโยชน์อันใดจากการพัฒนาที่ผ่านมา ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าความยากจนเป็นผลกระทบจากการพัฒนา (ชลิตา, 2541: 25) ดังนั้น ช่วงปี 2516-17 เมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอันเนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมัน จึงมีสถานการณ์การลุกขึ้นสู้ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ชาวนาชาวไร่จำนวนหนึ่งได้รวมตัวกันประกาศตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน (กนกศักดิ์, 2540: 92) โดยเรียกร้องต่อขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลึกๆ 3 เรื่อง คือ การแก้ปัญหาหนี้สิน การกำหนดอัตราค่าเช่ามาตรฐาน และการปฏิรูปที่

ดิน ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง

เมื่อรัฐบาลเริ่มปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาสู่การผลิตเพื่อเน้นการส่งออก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ของการล่มสลายของสังคมชนบท การล่มสลายของสถาบันครอบครัว ฯลฯ ทำให้เริ่มมองเห็นคนจนกลุ่มต่างๆ เด่นชัดและขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ แต่ด้วยแนวคิดกระแสหลักที่เชื่อว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นคำตอบของการพัฒนา ความจนมีสาเหตุมูลฐานมาจาก (1) การมีสินค้าและบริการน้อยมาก และมีความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจไม่เพียงพอ (2) อัตราการเพิ่มของประชากรสูง (3) การกระจายทรัพยากรของชาติไม่เท่าเทียมกัน (สำนักวิจัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2525: 24) รัฐจึงเริ่มจัดทำ “แผนพัฒนาชนบทยากจน” ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นฐานคือ ความขาดแคลน ความไม่รู้ และสภาวะการเจ็บไข้ได้ป่วย (อึ้งใน ชลิตา, 2541: 21) การแก้ปัญหาคนจนจึงถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางเทคนิค แทนที่จะถูกพิจารณาในบริบทของความขัดแย้งทางอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม (โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูปและการใช้ที่ดิน) ซึ่งต้องพิจารณาทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ขณะที่การพัฒนาทำให้เกิดการล่มสลายของสังคมชนบท เพื่อผลักดันแรงงานจากภาคชนบทมาเป็นแรงงานรับจ้างในเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลับนำเสนอแนวทางหรือกระแสที่ต่อต้าน/ท้าทาย เพื่อแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา (alternative development) เช่น การส่งเสริมการพึ่งตนเองของชาวบ้าน ซึ่งสังคมยุคนั้นไม่ค่อยให้ความสนใจและดูเหมือนจะดูเหมือนเหยียดหยามว่าเป็นการถวิลหาอดีตที่แสนหวานหรือสังคมอุดมคติที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม (กนกศักดิ์, 2540: 94) และตั้งแต่ปี 2534

เป็นต้นมา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้พยายามสนับสนุนให้ชาวบ้านซึ่งเป็น “คนจนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา” ทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ได้มีการรวมตัวกันเป็น “องค์กรชาวบ้าน” หันมาใช้ยุทธศาสตร์การต่อสู้แบบพึ่งตนเอง โดยการสร้างเศรษฐกิจชุมชน และใช้การต่อสู้ทางการเมืองโดยรวมกลุ่มเรียกร้องต่อรอง (อ่านเพิ่มเติมใน กนกศักดิ์, 2540 และ ประภาส, 2541)

บทพิสูจน์จากสองแนวทางการพัฒนาได้ปรากฏชัดในยุควิกฤติเศรษฐกิจเกษตรกรรมที่พึ่งพาตนเองได้จะเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบน้อย ส่วนเกษตรกรรมที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยว พืชเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาปุ๋ยทั้งหมด ล้วนได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากที่สุดในชุมชนไทยคือ กลุ่มแรงงานรับจ้าง ไม่มีที่ดิน ไม่มีอะไรทั้งสิ้น และมีหนี้สินทว่ายังมีสิ่งที่น่าเป็นห่วงกว่าปัญหาคือ กระแสการแก้ปัญหาโดยชุมชนเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง จะเป็นเพียง “ขบวนการพัฒนาแบบแฟชั่น” หรือไม่? การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนจากภาครัฐยังต้องตั้งคำถามว่า รัฐรู้จักชุมชนจริงหรือเปล่า? จำแนกลักษณะชุมชนได้ละเอียดถึงสภาพชีวิตและวิถีชีวิตหรือไม่? การส่งเสริมโดยเพียงเอาเงินจำนวนมากเข้าไปในชุมชนอาจทำให้ความสูญเสียเปล่าก็ได้ เนื่องจากการบริหารเงินที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน ไม่คำนึงถึงศักยภาพว่าชุมชนแต่ละแห่งพัฒนาได้แค่ไหน ซึ่งนักพัฒนาเอกชนบางคนให้ข้อสังเกตว่า อาจจะนำไปสู่ความสูญเสีย “พลัง” สำคัญคือ การแปรเปลี่ยนรูปแบบพฤติกรรมพึ่งตนเองของชุมชนไปสู่เศรษฐกิจของการทำเพื่อขายแต่เพียงด้านเดียว หากไปถึงขั้นนั้น เศรษฐกิจแบบทำเพื่อขายก็จะทำลายฐานการพึ่งตนเองลง โครงการที่เคยสร้างมาดีอยู่แล้วก็จะถูกกลืน และเมื่อถึงจุดนั้น “ที่ต้องเป็นห่วงมากคือ ความคิดของผู้นำชุมชนจะเริ่มเปลี่ยนไปหลังจากเงินก้อนใหญ่ถูกจัดออกไป” ผู้นำชุมชนที่เคยอาศัยบารมีและความดีความเสียสละเป็นเครื่องค้ำประกันความ

เชื่อถือในชุมชน เมื่อเงินจำนวนมากเข้าไป แม้จะมีเจตนาดี แต่การแจกจ่าย/การบริหารเงินโดยไม่มีความรู้ความชำนาญจะก่อให้เกิดปัญหา ข้อยก้นขา อันนำไปสู่ภาวะการดิ้นรนดิ้นรน และในที่สุดก็ก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่น ชุมชนก็จะแตกสลายไปโดยสิ้นเชิง (สรุปจากการสัมภาษณ์พิทยา ว่องกุล, 15 กย. 41)

3. วิฤติเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อคนจน

ตั้งแต่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน และต้องกู้เงินจาก IMF IMF ได้ตั้งเงื่อนไขควบคุมอัตราดอกเบี้ยโต มีผลให้รัฐบาลจัดงบประมาณเกินดุล และตัดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล งบการลงทุนต่างๆของรัฐบาลถูกตัดไปมากในปีงบประมาณ 2540 ขณะเดียวกัน การลงทุนของภาคเอกชนก็ลดลงอย่างรวดเร็ว การลงทุนลดหมายความว่า การผลิต-การค้าลดลง การจ้างงานก็ลดลง การเลิกจ้าง และการว่างงานจึงเพิ่มขึ้น

จากตัวเลขของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พบว่า การลงทุนใน 8 เดือนแรกของปี 2541 ได้ลดลงอีกเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี 2540 กล่าวคือ ใน 8 เดือนแรกของปี 2541 มีโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ส่งเสริม 490 โครงการ ขณะที่ปี 2540 มี 641 โครงการ ส่วนเงินลงทุนก็ลดลงจาก 342,800 ล้านบาท ใน 8 เดือนแรกของปี 2540 เหลือ 169,200 ล้านบาท ในปี 2541 นั่นคือ มีโครงการลดลงประมาณร้อยละ 24 ส่วนเงินลงทุนก็ลดลงประมาณร้อยละ 51 การลดลงของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจึงเป็นตัวชี้ว่า การลงทุนถดถอยลงตามลำดับ เพราะแม้แต่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมยังลดลง จึงไม่ต้องสงสัยว่าโครงการการลงทุนที่ไม่ได้รับการส่งเสริมจะต้องลดลงมากกว่า

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนวิเคราะห์แนวโน้มว่า ครึ่งหลังของปี 2541

การลงทุนจะซบเซาต่อเนื่อง และเศรษฐกิจไทยจะไม่ฟื้นตัวเร็วดังที่คาดไว้เดิม (วารสารส่งเสริมการลงทุน, ก.ค. 2541: 28) หมายความว่า ที่คาดๆกันไว้ ไม่ว่าจะโดยนักวิชาการไทยหรือนักวิชาการของ IMF ก็ล้วนผิดพลาดทั้งสิ้น

จากสถานการณ์ที่การลงทุนลดลงและเศรษฐกิจซบเซาต่อเนื่อง ประกอบกับการที่ธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่อง ไม่อยากปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ภาคธุรกิจที่แท้จริง (real sector) จึงมีผลให้เกิดการหดตัวของธุรกิจ สถานประกอบการจำนวนมากพากันลดขนาดกิจการ และบางส่วนก็ล้มละลาย มีการประมาณกันอย่างหยาบๆว่า ในครึ่งปีแรกของปี 2541 ธุรกิจใหญ่น้อยพากันล้มละลายประมาณเดือนละ 900-1,000 ราย จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเลิกจ้าง คนตกงาน แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานก็หางานทำไม่ได้ การว่างงานจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสำรวจการว่างงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2541 คำนวนออกมาว่า มีอัตราการว่างงานร้อยละ 4.6 หรือคิดเป็นจำนวน 1.48 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541: 5) บางคนเห็นตัวเลขแล้วคงจะตั้งคำถามว่า ตัวเลขนี้ต่ำไปหรือไม่? ตัวเลขนี้คงไม่ต่ำไปถ้าถือตามนิยามการว่างงานของสำนักงานสถิติที่ว่า ผู้มีงานทำคือบุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจเป็นผู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (เพ็งอ้ง, 3)

- 1) ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้าง ผลกำไร เงินปันผล หรือค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ
- 2) ไม่ได้ทำงาน แต่ยังมีหน้าที่การงาน ธุรกิจ ไร่นาเกษตรของตนเอง แต่ได้หยุดงานชั่วคราว เนื่องจากการเจ็บป่วย หยุดพักผ่อน หรือเหตุผลอื่น โดยไม่คำนึงว่าในช่วงที่หยุดงานชั่วคราวจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม

3) ทำงานในธุรกิจครัวเรือนหรือไร่นาของหัวหน้าครัวเรือน หรือของสมาชิกในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง

ด้วยคำจำกัดความเช่นนี้จึงเห็นได้ชัดว่า เกษตรกรในชนบทที่มีไร่นาของตนเองหรือเช่าที่นาทำกิน สมาชิกทุกคนในครอบครัวจะไม่มีคนว่างงาน สำหรับคนที่ยังชีพอยู่ได้ด้วยการรับจ้าง ใน 1 สัปดาห์ หากได้ทำงานอะไรสักอย่าง เช่น ไปช่วยคนอื่นดำนานา 1 ชั่วโมง ได้ค่าตอบแทนเป็นกล้วยน้ำว้า 1 หวี ก็สรุปได้ว่าเขามีงานทำ ไม่ว่างงาน เวลา 6 วัน กับอีก 23 ชั่วโมงที่ว่างนั้นไม่มีนัยสำคัญกับคำว่า “ว่างงาน”

ดังนั้น เมื่อคำนึงตามกระบวนวิธีไปทางการตีความว่า ไม่อยากให้มีจำนวนคนว่างงานมาก จำนวนคนว่างงานจึงมีเท่าที่ได้สำรวจมา 1.48 ล้านคน นี่คือภาษาของนักวิชาการ แต่สำหรับชาวบ้านทั่วไป ถ้าใครสักคนได้ทำงานเพียงสัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง ก็ยากที่จะไปเรียกเขาว่า “เป็นผู้มีงานทำ” ภาษาของนักวิชาการจึงมักจะทำให้ชาวบ้านสับสนเสมอ

กระนั้นก็ตาม แม้จะถือตามตัวเลขที่กล่าวมา ก็ยังน่าคิดว่า ปี 2541 มีคนว่างงาน 1.48 ล้านคนหรือเปล่า เพราะนับจากเดือนกุมภาพันธ์ 2541 เป็นต้นมา มีการปิดงานเลิกจ้างอีกมากมาย การเลิกจ้างรายใหญ่ๆ เช่น กรณีไทยเมล่อน และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ล้วนแต่เกิดขึ้นหลังเดือนกุมภาพันธ์ทั้งสิ้น โดยเฉพาะการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ที่มีผลให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้างสูงขึ้น ทำให้นายจ้างจำนวนหนึ่งจึงลงมือเลิกจ้างเสียก่อน ก่อนที่กฎหมายใหม่จะประกาศใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ดังนั้นตัวเลขการว่างงานของปี 2541 จะต้องสูงกว่านี้แน่นอน

ยิ่งกว่านั้น ช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน มีนักเรียนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ (ป.6) จำนวนหลายแสนคนไม่ได้เรียนต่อ ก็ย่อมก่อให้เกิดการว่างงานอีก

จำนวนมาก ประมาณอย่างหยาบๆก็คงไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน นี่เป็นตัวเลขหยาบๆของคนว่างงานตามนิยามของสำนักงานสถิติ แต่ถ้าไม่เชื่อคำจำกัดความนี้และเห็นว่าผู้ทำงานเพียงสัปดาห์ละ 1-2 ชั่วโมงคือคนว่างงาน ตัวเลขต้องสูงโด่งขึ้นไปอีกมากทีเดียว นี่เป็นประเด็นที่ควรจะต้องถกเถียงและทบทวนองค์ความรู้ด้านนี้กันได้แล้วหรือยัง?

นอกจากปัญหาการว่างงานที่ทำให้ครัวเรือนมีรายได้น้อยแล้ว คนที่ยังคงมีงานทำรายได้ก็ลดลงไปด้วย เริ่มจากการที่โบนัสลดลงหรือถูกตัดไปเลย ระดับต่อมาไม่ขึ้นค่าจ้าง ลดค่าจ้าง หรือมีงานให้ทำเป็นบางวัน ในกรณีของผู้ประกอบอาชีพรับงานไปทำที่บ้านหรือรับเหมาช่วง ปริมาณงานลดลง จากที่ประชุมเฉพาะกลุ่มของผู้ทำงานประเภทนี้ (จัดโดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง ร่วมกับบริษัทบลูเกอร์, 30 กย. 2541) พบว่า บางรายมีรายได้เพียงวันละ 50 บาท นอกจากปริมาณงานจะลดลงแล้ว ค่าจ้างต่อชิ้นยังลดลงด้วย ผู้รับเหมาช่วงแทบจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆเลย

คณะกรรมการค่าจ้าง (ไตรภาคี รัฐบาล-นายจ้าง-ลูกจ้าง) คาดว่า สิ้นปี 2541 นี้ โบนัสของลูกจ้างโดยเฉลี่ยจะลดลงประมาณร้อยละ 50 หมายความว่า บางบริษัทยังคงจ่ายแต่จ่ายน้อยลง ขณะที่บางบริษัทไม่จ่ายเลย ส่วนค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.8 เท่านั้น (ดู International Labour Organization, 1998: 23) ทั้งนี้ตามเงื่อนไขของ IMF ก็ต้องตรึงค่าจ้างไว้ไม่ให้เพิ่มหรือให้เพิ่มน้อยที่สุด

นอกจากนี้ เงินเดือน ค่าจ้าง ของกลุ่มแรงงานปกขาวและแรงงานจัดการ (executive workers) ก็ลดลงประมาณร้อยละ 10-30 แล้วแต่ประเภทของกิจการ (เพ็งอ้าง)

กลุ่มแรงงานที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากภาวะวิกฤติและภาวะการว่าง

งานคือ กลุ่มแรงงานต่างด้าว ILO รายงานว่า ในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู เจ็ดประเทศเอเชียคือ เกาหลีใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย ฮองกง จีน ญี่ปุ่น และได้หวัน มีแรงงานต่างด้าวกว่า 6.5 ล้านคน (เพ็งอ้าง, 27) แรงงานเหล่านี้อยู่ในมาเลเซีย ประมาณ 2.5 ล้านคน ในไทย 1.26 ล้านคน ในญี่ปุ่น 1.35 ล้านคน ประมาณการโดย ILO มีแรงงานไทยในมาเลเซียประมาณ 100,000 คน ในญี่ปุ่นประมาณ 20,000 คน ในสิงคโปร์ประมาณ 60,000 คน ในฮองกง 18,000 คน ได้หวันและจีน รวมกันประมาณ 138,000 คน และในเกาหลีประมาณ 25,000 คน (เพ็งอ้าง, 28)

แรงงานไทยที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติคือ แรงงานไทยในมาเลเซียและเกาหลี เพราะทั้งสองประเทศนี้ประสบภาวะการว่างงาน และกดดันให้แรงงานต่างชาติเดินทางกลับประเทศของตน ขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในไทยที่ ILO ประมาณว่ามีอยู่ราว 944,000 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานพม่า ก็ถูกรัฐบาลไทยกดดันให้เดินทางกลับประเทศ เพื่อสงวนตำแหน่งงานไว้ให้แรงงานไทย

แรงงานไทยในสิงคโปร์ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง แม้ว่าสิงคโปร์ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติไม่มาก แต่โครงการก่อสร้างต่างๆชะลอตัวลงมาก คนงานไทยจึงไม่มีงานทำต่อ ในมาเลเซีย แรงงานไทยทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างประมาณ 20,000 คน นอกจากนั้นทำงานในสวนยางและสวนปาล์มและการเพาะปลูกอื่นๆ รวมแล้วประมาณ 110,000 คน ในภาวะวิกฤติแรงงานก่อสร้างต้องกลับประเทศ และแรงงานในสวนยาง สวนปาล์ม ก็ต้องลดลง เพราะแรงงานมาเลเซียเข้าแทนที่มากขึ้น

เรื่องการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้าง คงไม่เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน (เช่นในเขต 1 วันละ 162 บาท) เพราะแม้ในยามปกตินายจ้างจำนวนมากก็ไม่ยอมจ่ายตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้ว ดังเช่นตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการ

ค่าจ้างระบุว่า เมื่อปี 2535 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจอยู่ในระบบเจริญรุ่งเรืองนั้น ร้อยละ 54.6 ของลูกจ้างทั่วประเทศได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (ดูสังคิดและกิตติ, 2537: 30) ดังนั้นจึงน่าจะสรุปได้เลยว่า ในท่ามกลางวิกฤติที่การลงทุนลดกำไรหด ธุรกิจล้มละลาย จำนวนลูกจ้างที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำคงจะมีอัตราสูงกว่นี้ และจากการประชุมลูกจ้างเฉพาะกลุ่ม (จัดโดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง ร่วมกับบริษัทบรูเกอร์, อ้างแล้ว) พบว่า กลุ่มลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กขนาดย่อม (informal sector) ไม่มีลูกจ้างคนใดที่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำเลย

นอกจากปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น ทำให้คนจำนวนมากมีรายได้ลดลง ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจยังส่งผลกระทบต่อคนจนในอีกหลายด้าน ได้แก่ ทำให้มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีค่าเล่าเรียนบุตร ค่าใช้จ่ายไปโรงเรียนของบุตร มีเด็กถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้น ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีเงินใช้จ่ายประจำวัน เกิดปัญหาสุขภาพจิตทั้งผู้ใหญ่และเด็ก ความรุนแรงที่กระทำต่อเด็กเพิ่มขึ้น ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง ฯลฯ (ภาวนา, 2541) พอจะสรุปและยกตัวอย่างประเด็นผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ดังนี้

(1) ผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพ

การทำงานมีสองลักษณะ คือ การทำงานให้ตัวเอง และการทำงานให้ผู้อื่นหรือที่เรียกว่าเป็นคนงาน ความไม่มั่นคงในอาชีพจึงอาจเกิดขึ้นจาก การมีรายได้ลดลงจากการขายสินค้าและบริการ การตกงาน ความรู้สึกไม่มั่นใจว่างานที่ทำอยู่จะไม่เลิกกิจการไปในเร็ววัน ความไม่มั่นใจว่าจะได้รับเงินเดือนตามกำหนด ฯลฯ ความรู้สึกไม่มั่นคงในอาชีพจะส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภค การตัดสินใจ รวมถึงการวางแผนการชีวิต และนี่คือจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่นๆที่จะตามมา ซึ่งในเบื้องต้น กลุ่มบุคคลที่ถือได้ว่าได้รับผลกระทบต่อความไม่มั่นคงในอาชีพมากที่สุด

สุดท้ายคือ คนตกงาน ซึ่งประมาณได้คร่าวๆว่าน่าจะมีอยู่มากกว่า 2 ล้านคนเมื่อสิ้นปี 2541 (ไม่รวมแรงงานเด็ก) ส่วนคนจนกลุ่มอื่นๆเช่น คนจนเมือง ภาวะความไม่มั่นคงในงานซึ่งเป็นมาโดยตลอด เพราะมีอาชีพหลักเป็นแรงงานรับจ้างรายวัน แม้ไม่เข้าข่ายว่าเป็นคนตกงาน (ตามนิยาม) แต่คงไม่มีคนจนเมืองคนใดรู้สึกมั่นคงในอาชีพที่ยังไม่รู้ว่าจะทำมาหากินอะไรเป็นแน่ (ดูเพิ่มเติมในอิน, 2541)

เมื่อคนตกงาน นโยบายสำคัญอย่างหนึ่งที่ภาครัฐพยายามทำคือ การผลักดันคนตกงานกลับสู่ชนบท โดยปลอบใจว่าประเทศไทยยังโชคดีที่มีภาคเกษตรเข้มแข็ง แต่องค์กรพัฒนาเอกชนกลับเชื่อว่า แนวคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความจริง คนงานที่ถูกเลิกจ้าง (จากภาคอุตสาหกรรม) จำนวนไม่น้อยมีความต้องการจะหางานทำใหม่ให้เร็วที่สุด แม้บางส่วนต้องการกลับชนบทก่อน แต่ก็คิดที่จะกลับมาหางานใหม่ในโรงงานอุตสาหกรรมทำ คนตกงานส่วนใหญ่สมัครใจที่จะอยู่ในเมือง เพราะเมื่อคนงานที่เข้ามาทำงานในเมืองนานๆจะไม่มีความรู้ด้านเกษตร นอกจากนี้การทำเกษตรกรรมยังต้องการปัจจัยสนับสนุนหลายประการ (กรุงเทพธุรกิจ, 19 กย. 41: 7) และที่สำคัญ เยาวชนที่เข้ามาทำงานในเมืองส่วนใหญ่มักไม่มีความต้องการทำงานด้านการเกษตรเพราะเห็นว่าเป็นงานหนักด้วย (โครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ, 2541: 4)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงฤดูทำนา แรงงานจำนวนหนึ่งเดินทางกลับชนบทแล้วยังไม่คิดที่จะเดินทางกลับเข้าเมือง เพราะเป็นช่วงที่ภาคการเกษตรมีงานทำทั้งนี้มีแรงงานจำนวนไม่น้อย (โดยเฉพาะที่ทำงานนอกระบบ) คาดว่าจะไม่เดินทางกลับเข้ามาทำงานในเมืองอีก โดยเฉพาะแรงงานเด็ก เนื่องจากเห็นว่านายจ้างไม่มีงาน ค่าตอบแทนน้อย ไม่มีค่าทำงานล่วงเวลา และค่าใช้จ่ายในเมืองสูง และจากตัวอย่างข้อมูลในพื้นที่ระดับตำบลในบางจังหวัดภาคอีสาน พบตัวเลขแรงงานเด็กคืนถิ่นตำบลละประมาณ 30-50 คน ทำให้อาจประมาณการตัวเลขใน

ภาคอีสาน (ซึ่งมีปริมาณการอพยพแรงงานของเด็กเข้ามาทำงานในเมืองมากที่สุดของประเทศ) ได้ว่า จะมีแรงงานเด็กคืนถิ่นจากสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจถึงเกือบ 100,000 คน (ดูเพิ่มเติมในเพ็ญอ้าง)

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากจะทำให้คนตกงานกลับบ้านต้องขาดรายได้ ยังส่งผลกระทบต่อครอบครัวในชนบทที่ต้องรับภาระด้านค่าใช้จ่ายของผู้ไม่มีรายได้ รวมถึงการขาดรายได้ที่เคยได้รับการส่งเงินกลับบ้านของพวกเขาด้วย ที่สำคัญ การกลับไปหางานทำในชนบทยังเป็นการแย่งงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมมีแรงงานรับจ้างล้นเกินในภาคเกษตรอาจทำให้อัตราค่าจ้างลดต่ำลง นี่ยังมิเป็นการซ้ำเติมปัญหาของคนจนเพิ่มขึ้นไปอีกหรือ?

(2) ผลกระทบด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สิน

ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ขณะที่รายได้ลดลง ถูกลดค่าทำงานล่วงเวลา ถูกลดสวัสดิการ ถูกลดปริมาณคนงาน และถูกแรงงานมากขึ้น รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นทั้งในด้านอาหาร ราคาสินค้าอุปโภคบริโภค ค่าเล่าเรียนและอุปกรณ์การเรียนของบุตรหลาน ฯลฯ โครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ (2541) ชี้ว่า ค่าอาหารและค่าใช้จ่ายแต่ละเดือนของคนจนสูงเพิ่มขึ้น 20-50% โดยครอบครัวซึ่งมีที่ดินเป็นของตัวเองส่วนใหญ่ก็มีหนี้สินจากการลงทุนด้านการเกษตรอยู่ก่อน ส่วนครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็จะยิ่งประสบภาวะความยากลำบากยิ่งกว่า (หน้า 4)

หนทางแก้ปัญหาคือ ต้องเข้มงวดกับรายจ่ายของสมาชิกในครอบครัว ต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด ต้องทำงานหนักขึ้น พยายามหารายได้เสริม บางรายก็ส่งบุตรหลานกลับต่างจังหวัด บางรายก็ย้ายสถานที่เรียนของบุตรหลานเพื่อลดจำนวนเงินค่าเทอม บางรายก็ต้องขอยืมค่าเทอมเป็นงวดๆ ฯลฯ (เพ็ญอ้าง, 4-5) นอกจากนี้ จากการประชุมลูกจ้างเฉพาะกลุ่ม (จัดโดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์

การเมือง ร่วมกับบริษัทบูเกอร์, อ่างแล้ว) มีลูกจ้างซึ่งประสบปัญหาเรื่องรายได้
 ต้องหาทางออกโดยการกู้เงินมาใช้จ่ายยามจำเป็น บางรายต้องจ่ายดอกเบี้ย
 อัตราร้อยละ 20 ต่อ 24 วัน ถ้ากู้จำนวนมากต้องมีหลักทรัพย์จำนองหรือต้องมี
 ทรัพย์สินไปจำนำ นายทุนเงินกู้ประเภทนี้มีเปิดบริการหลายแห่งอย่างเปิดเผย

“คนจนรุ่นใหม่” “คนจนฉบับพลัน” คือคำที่ใช้เรียก ชนชั้นกลางที่เพิ่งตก
 งาน คนเหล่านี้ก็พยายามดิ้นรนหารายได้เพิ่มในหลากหลายวิธี เหมือนกับที่คน
 จนกลุ่มต่างๆต้องดิ้นรน เช่น การขายของเล็กๆน้อยๆ แต่ที่ดูเหมือนจะเป็นนิยามกัน
 ในยุคนี้คือ “การเปิดท้ายรถขายของ” เมื่อมีความนิยม มีคนทำกันมาก ค่าเช่าก็
 เพิ่มสูงขึ้น บางแห่งเก็บค่าเช่าถึง 300 บาท ต่อการไปขาย 1 ครั้ง ค่าเช่าระดับนี้ถ้า
 จะไปซื้อของมาขายก็แทบไม่มีกำไร แต่ถ้านำของเก่า เช่น เสื้อผ้าเหลือใช้ ไปขายก็
 พอจะมีกำไร เพราะถือว่าไม่มีต้นทุนสินค้า แล้วพวกเขาจะอยู่ได้อีกนานเท่าไร?

(3) ผลกระทบต่อครอบครัว

ข้อสรุปเบื้องต้นจากการศึกษาเรื่องผลกระทบจากภาวะวิกฤติของสถาบัน
 วิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ร้อยละ 7.3 ของครัวเรือนที่สำรวจ
 บอกว่า ภาวะวิกฤติทำให้เกิดผลดีต่อครอบครัว คือ สมาชิกครอบครัวประหยัด
 และมีวินัยในการใช้จ่ายมากขึ้น ซึ่งแสดงว่าครอบครัวเหล่านี้มีอันจะกิน สมาชิก
 ครอบครัวมักจะใช้จ่ายมือเติบ ในภาวะวิกฤติรายได้ไม่เพียงพอเหมือนก่อนจึงต้อง
 ประหยัดมากขึ้น ร้อยละ 67 บอกว่า เหมือนเดิม ไม่เดือดร้อน แต่อีกร้อยละ 25
 บอกว่า สถานการณ์ในครอบครัวเลวลง เพราะรายได้ลดลง สมาชิกในครอบครัว
 (ของบางครอบครัว) ว่างาน ความกังวลและความเครียดมากขึ้น และนำไปสู่การ
 ทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัวมากขึ้น

สำหรับครอบครัวที่มีลูก และลูกๆต้องเรียนหนังสือ ยังมีภาระและความ
 กังวลมากขึ้น เพราะบางครอบครัวไม่สามารถส่งเสียให้ลูกเรียนต่อได้ บางคน

กังวลในการที่จะมีลูกคนใหม่ รายงานจากคลินิกบางแห่งบอกว่า ปี 2541 จำนวน
 ผู้หญิงที่ขอไปทำแท้งมีมากขึ้น โดยเฉพาะผู้หญิงที่มีครอบครัวแล้ว (ดู เติลนิวส์,
 12 กย. 41: 2) แสดงว่า พ่อแม่ยุคนี้อยู่ในภาวะที่ยากลำบากที่จะเลี้ยงดูลูก

ขณะนี้เด็กจำนวนไม่น้อยต้องออกจากโรงเรียนเพื่อมาช่วยทำงานหา
 รายได้ เพราะพ่อแม่ตกงาน เช่น ที่จังหวัดอุบลราชธานี มีพ่อแม่ยื่นหนังสือลาออก
 ให้ลูกรวม 2,700 คน เพราะไม่มีเงินส่งเรียนถึงแม่โรงเรียนจะมีข้าวกลางวันให้กิน
 ก็ตาม (กรุงเทพธุรกิจ, 24 กย. 41: 16) หรือกรณีจังหวัดอุดรธานี มีเด็กยากจนที่
 พ่อแม่ตกงานแล้วต้องออกจากโรงเรียนสูงถึง 2,813 ราย (กรุงเทพธุรกิจ, 25 กย.
 41: 16) คำกล่าวของ ด.ช.บุญถม อายุ 9 ปี อยู่ชั้นป.3 โรงเรียนบ้านจัน หมู่ 2 ต.
 โนนผึ้ง อ.วารินชำราบ จ. อุบลราชธานี ที่ว่า “ผมไม่มีเงิน ถึงแม้คุณครูจะบอกว่า
 ไม่ต้องเสียเงินค่าเทอม เพราะรัฐบาลออกให้ และอาหารกลางวันคุณครูก็ทำให้
 กิน แต่แม่ก็บอกว่าจะต้องออกไปช่วยแม่ทำงาน ไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีกิน เพราะทั้ง
 พ่อและแม่ก็ตกงานกันหมด ก่อนหน้านี้ผมอยู่กับยาย ก็ไปโรงเรียนได้ตามปกติ
 ยายก็แข็งแรง หาของป่า และทำไร่ทำนาอยู่ตลอด แต่พอมานี้แม่ก็มาขอให้ออก
 จากโรงเรียนต่างๆที่ผมเพิ่มจะเรียนแค่ชั้น ป. 3 เอง” (กรุงเทพธุรกิจ, 24 กย. 41:
 14) คำพูดนี้คงทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนกว่าคำอธิบายใดๆ

แต่ปัญหาครอบครัวที่น่าเป็นห่วงกว่าการบังคับให้เด็กออกจากโรงเรียน
 มาทำงาน เช่น กรณีที่คุณนุกุล โกกิจ มูลนิธิเพื่อนหญิง เล่าถึงผลกระทบที่เกิดกับ
 ครอบครัวของแรงงานหญิงภาคอุตสาหกรรมที่ถูกเลิกจ้าง ไม่มีเงินส่งเสียค่าใช้
 จ่ายและค่าเล่าเรียนของบุตร ต้องถูกสามีดูว่ากระทบเพราะตกงาน ปัญหาภายใน
 ครอบครัวที่เคยมีเป็นทุนเดิมอยู่แล้วยิ่งเพิ่มความตึงเครียดมากขึ้น (โครงการ
 เสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ, 2541: 6) ชาวในหนังสือพิมพ์มติชน วันที่
 30 มกราคม 2541 ที่ว่า พ่อบังคับให้ลูกอายุ 13 ปี ขายบริการทางเพศเพื่อเอาเงิน

ไปซื้อยาบ้าเสพยา หรือขามติชน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 ที่ว่า นักศึกษาพาวัยรุ่น จากครอบครัวแตกแยกมาให้ขายบริการทางเพศโดยได้รับค่านายหน้าจากเด็ก คนละ 600 บาท เป็นต้น ชาวเหล่านี้นับว่าเป็นภาพสะท้อนที่ชี้ชัดถึงปัญหา เศรษฐกิจที่มีผลต่อครอบครัว รวมถึงการหาทางออกโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรมและ ความถูกต้อง

(4) ผลกระทบด้านสุขภาพกายและจิต

ด้านสุขภาพกาย มีข้อมูลจากโครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ ระบุว่า มีเด็กพยายามลดค่าใช้จ่ายโดยลดค่าอาหารด้วยการกินบะหมี่สำเร็จรูป มากขึ้น กินขนมซองราคาถูกแทนอาหาร กินอาหารในปริมาณน้อยลง กินอาหาร ราคาถูก (2541: 15) การบริโภคอาหารที่ด้อยคุณภาพอาจเป็นที่มาของภาวะ ทุโภชนาการในระยะยาวได้

ด้านภาวะทางจิต นายแพทย์ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์ กล่าวว่า คนจน เมื่อเผชิญกับภาวะกดดันจะมีแนวโน้มใช้ความรุนแรง ซึ่งเป็นทั้งความรุนแรงที่เข้าหาตัวเองและไปสู่ภายนอก เช่น การดื่มเหล้ามากขึ้น การทุบตีทำร้ายคนในครอบครัว ฯลฯ (ภาวนา, 2541: 26) ซึ่งปกติคนตกงานมักเกิดอาการเครียดเนื่องจาก ขาดรายได้ที่เคยเป็นของตนเองและสามารถจับจ่ายได้โดยอิสระ โดยเฉพาะคนที่ กลับชนบทโดยนำเอาค่านิยมทางวัตถุจากเมืองติดตัวไป แสดงออกด้วยการแต่งตัวและการใช้จ่าย ไม่ต้องการทำอะไรทำนาเพราะเห็นว่าเป็นงานหนัก มีปัญหาการปรับตัวเพราะจากบ้านไปนาน บางคนมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้วยการจับกลุ่มหัดสูบบุหรี่และดื่มเหล้า ตัวอย่างที่น่าวิตกยิ่งคือ มีรายงานการพบแรงงานเด็กตกงาน คนหนึ่งว่ามีพฤติกรรมลักขโมยเป็นครั้งแรก เนื่องจากความจำเป็นต้องใช้เงินไปลงทุนทำงาน และไม่สามารถคิดหาทางออกด้านอื่นได้ แต่ความที่ยังมีพื้นฐานที่ดี และรู้จักผิดชอบชั่วดีจึงได้เขียนจดหมายแล้วว่าเขาเสียใจมาก ขอโทษทุกคน และ

จะขอเอาของไปจำหน่ายเพียง 1 เดือนแล้วจะนำมาคืนให้ พร้อมกับสัญญาว่าจะไม่ ทำอย่างนี้อีก (โครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ, 2541: 15)

การหาทางออกอย่างหนึ่งที่เห็นได้คือ ปัจจุบันมีคนเข้าวัดเพื่อพึ่งเทศน์ หรือหาที่พึ่งทางใจมากขึ้น และมากกว่าการเข้าวัดเพื่อบริจาคเงินทองแจกเช่นใน อดีตที่ผ่านมา รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 26 กันยายน 2541 ชี้ว่า คนกรุงเทพฯ โอเอมเอพ้อยละ 59 เข้าวัดน้อยลง เหตุผลเพราะรายได้ลดลง รวมทั้งไม่มีเวลาไปทำบุญเพราะต้องทำงานหนักขึ้น ส่วนปัญหาที่คนกรุงเทพฯ มาปรับทุกข์กับพระมากที่สุดในยุคนี้คือ ปัญหาเศรษฐกิจ รองลงมาคือ ปัญหาการไม่มีงานทำ พ่อแม่หรือลูกหลานตกงาน นอกจากนี้ก็ให้พระช่วยดูดวงชะตา และขอเบอร์ไปแทงหวยใต้ดินเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องรายได้ไม่เพียงพอ เหล่านี้คือ รูปแบบของความพยายามดิ้นรนต่อสู้กับภาวะทางจิตของคน

(5) ผลกระทบด้านสังคม

ดูเหมือนแนวทางในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะกลายเป็น เงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมตามมามากมาย อย่างงานศึกษา ของมูลนิธิอานามรณ พงศ์พจน์ เรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหายาบ้าใน สถานประกอบการ (มูลนิธิอานามรณ พงศ์พจน์, 2541) มีข้อสรุปว่า สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งของการที่คนงานเสพยาบ้าคือ ต้องการงานให้ได้นานเพื่อจะได้ เงินมากขึ้น และมีเพื่อนมาชวนให้เสพยา ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อคนงาน ต้องการงานมากขึ้น โดยการทำงานล่วงเวลาหรือเข้ากะต่อเนื่อง หรือต้องการหา งานพิเศษอื่นทำ เช่น เลิกงานแล้วไปขายอาหารตอนกลางคืน คนกลุ่มนี้จึงอาจจะ เสพยาบ้ามากขึ้น ซึ่งการเสพยาบ้าจะนำไปสู่การเสียดสีหรือสติแตก มีอารมณ์รุนแรง เป็นต้นเหตุของการก่ออาชญากรรม โดยการทำร้ายผู้อื่น ตัวอย่างที่เห็นกัน ตามหน้าหนังสือพิมพ์คือ การจับเด็กเป็นตัวประกัน แล้วขู่เชิญให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม

ที่ตนเรียกร้อง เป็นต้น

ส่วนผู้หญิงที่มีความต้องการเงินก้อนใหญ่อาจจะหันไปสู่อาชีพบริการทางเพศ เช่น จากการศึกษาของมูลนิธิร่วมด้วยช่วยกัน พบว่า ขณะนี้นักเรียน/ นักศึกษาหญิงเข้าสู่อาชีพบริการทางเพศมากขึ้นถึงเท่าตัว โดยผ่านธุรกิจเพื่อนเที่ยวเพื่อนคุย (เฮสคอร์ต) ซึ่งประมาณ 80% เป็นการขายตัวควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการขายตัวแก่ชาวต่างชาติ เพราะสามารถเก็บเป็นความลับได้ดีกว่า การศึกษาครั้งนี้คาดว่าในกรุงเทพฯมีนักเรียน/นักศึกษาหญิงทำงานประเภทนี้ประมาณ 15,000-20,000 คน เป็นนักเรียนพาณิชย์ประมาณร้อยละ 30 มหาวิทยาลัยเอกชนประมาณร้อยละ 10-20 จากมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณร้อยละ 1 ที่เหลือกระจัดกระจายกันไปในสถานการศึกษาประเภทต่างๆ โดยได้รับค่าบริการประมาณครั้งละ 2,500-10,000 บาท และจะถูกหักค่านายหน้าครั้งละ 200 บาท (เดลินิวส์, 9 กย. 41:14)

อาชีพขายบริการทางเพศยุคใหม่อีกประเภทหนึ่งคือ การขายเช็กส์ทางโทรศัพท์ โดยผู้หญิงจะขายเสียงและคำพูดที่แสดงอารมณ์และพฤติกรรมการร่วมเพศให้ผู้ชายฟังทางโทรศัพท์ เพื่อให้ผู้ชายปฏิบัติตามการระบายความใคร่ให้แกตนเอง ธุรกิจประเภทนี้มักจะให้ผู้ชาย(โดยเฉพาะวัยรุ่น)สมัครเป็นสมาชิก การหาลูกค้าใช้วิธีขายตรงหรือให้คนที่เคยใช้บริการหาสมาชิกให้ แต่สำหรับรายใหม่ที่เพิ่งเปิดบริการ อาจใช้วิธีสุ่มหาสมาชิกทางโทรศัพท์ โดยโทรไปหาตามดึก หลังเที่ยงคืน เมื่อโทรไปแล้ว หากผู้ชายรับโทรศัพท์ ผู้ชายก็จะใช้เสียงและคำพูดเพื่อเชิญชวนให้ผู้ชายทดลองปฏิบัติ จากนั้นก็จะขอให้ผู้ชายคนนั้นสมัครเป็นสมาชิก โดยผู้หญิงเหล่านี้ให้เหตุผลว่า ขายแต่เสียง ไม่ได้ขายตัว ไม่มีใครรู้จักตัวตนจริงๆ อาชีพเช่นนี้เป็นตัวกระตุ้นให้คนในสังคมมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากขึ้นเรื่อยๆ

ส่วนปัญหาของเด็ก นอกจากเป็นปัญหาในปัจจุบันแล้วยังเป็นปัญหาใน

อนาคตด้วย กล่าวคือ การที่พ่อแม่ไม่มีความสามารถเลี้ยงดูบุตรได้เท่าที่ควรจะเป็น นำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆต่อไป เช่น เด็กไม่มีโอกาสเรียนต่อ เข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัย นำไปสู่ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะในกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ถือว่าเป็นแรงงานเด็กที่นายจ้างจะรับเข้าทำงานไม่ได้ เด็กกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะจบ ป.6 (อายุ 12-13 ปี) แต่พ่อแม่ยากจน เรียนต่อไม่ได้ หรือต้องออกกลางคัน จะไปทำงานรับจ้างเลี้ยงชีพก็ไม่ได้ เพราะถ้านายจ้างรับเข้าทำงานก็จะเป็นการผิดกฎหมาย เด็กเหล่านี้จึงกลายเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยง คือ อาจกลายเป็นเด็กที่ขายยาบ้า หรือกลายเป็นโสเภณีเด็กไปเลย เพราะต้องการหาเงินเลี้ยงชีพและช่วยพ่อแม่ เพราะผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านี้พร้อมที่จะเสี่ยงและพร้อมที่จะทำผิดกฎหมายอยู่แล้ว อนาคตของเด็กเหล่านี้คือ แรงงานผู้ใหญ่ที่มีความรู้ต่ำ ไม่อาจสร้างผลผลิตที่มีศักยภาพของการแข่งขันในอนาคตได้

และน่าสังเกตว่า ขณะนี้มีเด็ก หญิงอุ้มเด็ก เป็นขอรานมากมาย การเพิ่มปริมาณขอรานในสังคมไทยที่เป็นอยู่ ส่วนหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากการหาหนทางอยู่รอดของคนตกงาน แต่ปัญหาครอบครัวแตกแยก เด็กขาดความอบอุ่นต้องเร่ร่อนหาผู้ที่จะสามารถให้ความอบอุ่นแก่พวกเขาได้ ก็อาจกลายเป็นขอรานไปในที่สุด (ดูเพิ่มเติมในชลธิชาและคณะ, 2540) และยิ่งร้ายกว่านั้น พวกเขาอาจกลายเป็นโสเภณีเด็ก หรือหันไปพึ่งพายาเสพติดได้ง่าย

ส่วนผลกระทบทางสังคมด้านอื่นๆ เช่น อาชญากรรม พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของบุคคล ความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่เปลี่ยนไป ฯลฯ เป็นประเด็นผลกระทบที่น่าจะมีการหยิบยกขึ้นมาศึกษาต่อไป

4. เงินช่วยเหลือกับแนวทางในการให้ความช่วยเหลือของรัฐ

ปกติในแต่ละปีรัฐจะจัดสรรงบประมาณร้อยละ 1.6 เป็นงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนตามชื่อโครงการที่มีลักษณะแก้ไขปัญหาความยากจนโดยตรง เช่น โครงการบัตรสุขภาพ โครงการเงินทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน หรือโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541ข: 33) หลายโครงการเริ่มถูกตั้งคำถามแล้วว่า มีจริงหรือไม่ อย่างเช่นโครงการบัตรสุขภาพ มีแรงงานจำนวนมากเล่าให้ฟังว่าไปยื่นขอทำบัตรสุขภาพที่โรงพยาบาลแต่ถูกปฏิเสธ ด้วยเหตุผลว่าเต็ม ไม่มีงบประมาณเพิ่มเติม เป็นต้น

ส่วนอื่นๆที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นโครงการ/หน่วยงานเฉพาะกิจภาวะวิกฤติ ได้แก่ (ดูเพิ่มเติมใน เฟิ่งอ้าง)

(1) โครงการการลงทุนทางสังคม ภายใต้ความช่วยเหลือของธนาคารโลก จัดสรรงบประมาณเป็นสองส่วน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และกองทุนพัฒนาภูมิภาค ซึ่งธนาคารอมสินเป็นผู้บริหารกองทุน โครงการนี้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากส่วนต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่ง ผู้นำชุมชนหลายคน รวมถึงสมัชชาคนจน ดังตัวอย่างที่ได้จากการสัมภาษณ์คุณพิทยา ว่องกุล (15 กย. 2541) นักพัฒนาเอกชนคนหนึ่ง ว่า

“ธนาคารอมสินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้เป็นตัวนำเงินไปส่งกระทรวงผ่านระบบธนาคาร ซึ่งคิดว่าน่าจะได้ดีที่สุด กลับใช้ระบบ “การเช่าขายโครงการ” โดยไปหาชุมชนนำร่อง ชุมชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง แต่ไม่คำนึงถึงศักยภาพของชุมชนจริงๆว่าได้ขึ้นมาจากระดับไหน นี่คือการผิดพลาดของโครงการที่ไม่เข้าใจ 4 กระบวนการของชุมชน คือ (1) ไม่เข้าใจกระบวนการของการสะสมทุนของชุมชนว่าพัฒนาจากน้อยไปใหญ่อย่างไร ขนาดของทุนที่เหมาะสมเป็นเท่าไร (2) ไม่เข้าใจกระบวนการเชื่อมโยงอันก่อให้เกิดฐานทุนหรือฐานความคิดรวมหมู่ของชุมชน (3) ไม่เข้าใจกระบวนการทางภูมิปัญญาของชุมชนที่มีอยู่ว่ามีอะไรบ้าง มีพื้นฐานองค์ความรู้ที่สืบทอดจากชุมชนแค่ไหน และ (4) ไม่เข้าใจระบบการตลาดของชุมชนว่า ชุมชนพึ่งตนเองมีพัฒนาการด้านการตลาดอยู่ในขอบข่ายมากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนแห่งหนึ่งมีศักยภาพของชุมชนจริงๆที่ระดับประมาณ 2-5 แสน ในการพัฒนาตนเองได้ แต่ไปเสนอให้เขียนโครงการ 10 ล้านขึ้นไป หรือเมื่อคิดว่าจะระบบตลาดชุมชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อชุมชนมีตู้แช่ไว้ขาย ก็ซื้อตู้แช่ไปแจกตามผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพ

ภาพ แต่ในความเป็นจริง บางชุมชนก็ไม่ต้องการ เป็นต้น นี่คือการไม่คิดอะไรเลย ผมคิดว่า ‘เป็นความไม่เข้าใจชุมชนเพียงพอ และตัวธนาคารอมสินจะเป็นตัวทำลายชุมชนในอนาคต ถ้ายังเร่โครงการแบบไม่มีสติยังคิด ไม่มีสติสัมปชัญญะ และไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพที่แท้จริงของชุมชนนั้นๆ”

อย่างไรก็ตาม พิทยาก็ยอมรับว่า เงินบางส่วนก็มีโอกาสจะพัฒนาได้เหมือนกัน เนื่องจากมีหลายชุมชนที่พัฒนาตัวเองมาแล้ว เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆในภาคใต้ พัฒนาจนมีเงินและจะขยายฐาน จะประกอบอุตสาหกรรมชุมชน อย่างกลุ่มออมทรัพย์ของกลุ่มแม่น้ำปากพนัง ต้องการตั้งโรงสีของชุมชน จึงศึกษาศักยภาพของชุมชนในแบบธุรกิจว่า ต้องการโรงสีขนาดไหนจึงเหมาะสมกับปริมาณข้าวที่สมาชิกของชุมชนมีอยู่ทั้งหมด เป็นโครงการที่คำนึงถึงศักยภาพที่มีอยู่และได้เตรียมการไว้อย่างละเอียดรอบคอบอยู่แล้ว เพียงแต่ยังขาดเงิน เมื่อได้รับการสนับสนุนด้านการเงินก็ย่อมจะประสบผลสำเร็จ และในภาคใต้ยังมีอีกเกือบ 200 โครงการ ที่ได้รับการสนับสนุน เป็นโครงการที่ชาวบ้านคิดอยู่แล้ว เช่น การทำน้ำปลาของชุมชน โรงสีชุมชน โกดังเก็บผลไม้ของชุมชน ห้องเย็นของชุมชน (ซึ่งสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น) โรงยางพาราชุมชน (ซึ่งพัฒนาโดยฐานของชุมชนจริงๆ)

(2) โครงการไทยช่วยไทย ภายใต้การดูแลของธนาคารอมสิน จะนำไปสนับสนุนโครงการการลงทุนทางสังคม เป็นโครงการที่น่าตั้งข้อสังเกตว่า ทำไมคนรวยจึงไม่ค่อยเข้าร่วมบริจาค

(3) แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ

(4) ภารกิจของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนภ.)

ด้วยแหล่งเงินทุนที่มีอยู่ รัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมหลัก 3 ด้าน คือ การให้ทุน (ทั้งแบบให้เปล่าและให้กู้ยืม) เงินอุดหนุนเรื่องการศึกษา และ

การจัดทำโครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน โครงการเสี่ยง คนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ, 2541: 3-4) ดังเช่นการที่มีหลายหน่วยงานในหลาย จังหวัดเปิดอบรม/ให้ความรู้ในเรื่องหลักสูตรประกอบอาชีพอิสระและการพัฒนาฝีมือแรงงาน อาทิ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดนครศรีธรรมราช เปิดสอนวิชาชีพให้กับประชาชนที่สนใจได้นำไปใช้เป็นอาชีพเสริมรายได้ เป็นหลักสูตรวิชาชีพพระยะสัน (เช่นช่างตัดเย็บเสื้อสตรี) ฯลฯ หรือศบอ.ชะอวด ร่วมกับอบต.ในพื้นที่ ดำเนินการสอนวิชาชีพให้กับประชาชนทั่วทั้งอำเภอ โดยวิชาที่เปิดสอนมีหลายสาขาวิชา เช่น การปลูกพริกไทย การเลี้ยงกบ การเพาะเห็ดฟาง การทำปุ๋ยหมัก ช่างเสริมสวย ช่างตัดผมหญิง การทำอาหารและขนม ช่างปูน ช่างไม้ ศิลปะประดิษฐ์ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี คอมพิวเตอร์ เป็นต้น เป็นหลักสูตรวิชาชีพพระยะสันซึ่งมีเป้าหมายตอบสนองความต้องการของแรงงานในพื้นที่ และแรงงานคืนถิ่น ให้มีช่องทางในการประกอบอาชีพในยุคเศรษฐกิจตกต่ำได้เป็นอย่างดี (เดลินิวส์, 24 กย. 41: 24)

นอกจากนี้ยังมีงบประมาณเพิ่มเติมจากส่วนอื่นๆอีก เช่น งบประมาณกทม. 600 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับเงินกู้จากธนาคารโลกอีก 400 ล้านบาท กทม.ได้ใช้งบประมาณ 1,000 ล้านบาทนี้จัดจ้างกลุ่มอาชีพ ตัดเย็บเสื้อผ้าผ่านนักเรียน ตัดเย็บเครื่องแบบข้าราชการ รับเหมาดูแลทำความสะอาดถนน ดูแลต้นไม้-เกาะกลางถนน ขุดลอกคูคลอง ฯลฯ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพราะเม็ดเงินเหล่านี้จะตกถึงมือชาวบ้านโดยตรง (เดลินิวส์, 3 กย. 41: 26)

แต่ปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มเป้าหมายยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรด้านต่างๆได้เท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ (1) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกองทุนหรือทรัพยากรต่างๆยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย (2) หลักเกณฑ์เงื่อนไข และเนื้อหาของบริการต่างๆมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น มีขั้นตอนมาก และมีความ

ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของผู้เดือดร้อนจากภาวะวิกฤติ (3) มีปัญหาในเรื่องการรับแนวคิดและแนวทางในการแก้ปัญหาผู้เดือดร้อนของโครงการและกองทุนต่างๆในระดับปฏิบัติ รวมทั้งการขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงระหว่างผู้ถ่ายทอดและผู้รับการถ่ายทอด เช่น โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ (โครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ, 2541: 9) ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงคือ

มีผู้รับจ้างงานเหมาช่วงบางคนเล่าว่า เงินกู้ของกรมประมงสงเคราะห์ที่ให้สิทธิกู้รายละ 15,000 บาทนั้น มีเงื่อนไขว่าต้องมีผู้ค้ำประกัน มีข้าราชการเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งคนจนก็คงหาผู้ค้ำประกันไม่ได้ บางรายผู้ที่ควรจะเป็นผู้ค้ำประกันจึงเป็นผู้กู้เสียเอง แล้วให้คนจนเป็นผู้ค้ำประกันแทน โดยให้ค่าตอบแทนแก่คนจน 500 บาท (จากการประชุมลูกจ้างเฉพาะกลุ่ม จัดโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง ร่วมกับบริษัทบรูเกอร์, อ้างแล้ว) แม้ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าจะมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นมากน้อยแค่ไหน แต่บางคนคงประสบภาวะเช่นนี้จริง อย่างไรก็ตาม โดยวัตถุประสงค์ของเงินกู้นี้ เพื่อต้องการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส แต่เงื่อนไขและวิธีการคงมีรายละเอียดและมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปบ้าง ตามลักษณะของผู้กู้ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้กู้ แต่โดยภาพรวมเป็นเงินให้กู้ที่ต้องชำระคืน และผู้ปฏิบัติงานย่อมต้องการที่จะป้องกันการเกิดหนี้สูญ

บรรณานุกรม

กนกศักดิ์ แก้วเทพ “คนจน” ในประเทศไทย: ทศวรรษ 2530 (2530-2540) (ในเล่ม)

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2540) “จากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (2517-2522) ถึงสมัชชาคนจน (2528-) ความต่อเนื่องและความขาดตอน” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม-ธันวาคม 2540).

โครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ สถานการณ์และทางเลือกทางออกของคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติ รายงานประกอบการเสวนา “วิเคราะห์สถานการณ์และทางเลือกทางออกของคนด้อยโอกาส กลุ่มเด็ก ครอบครัว และชุมชน” จัดโดย 8 องค์กรผู้ร่วมจัดโครงการเสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ณ ห้อง 208 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 สิงหาคม 2541.

ชลธิชา วงศ์จินดา, ธนวรรณ วิสารทเวทิน, พิรุณ พินธุโสภณ และสุวรรณี พงษ์พรรณรวม ขอทานในสังคมไทย รายงานประกอบวิชาสังคมวัฒนธรรมไทย (2403183) ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2540 คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชลิตา บัณฑุวงศ์ (2541) การพูดถึง “ความยากจน” ในรายการโทรทัศน์: ศึกษากลุ่มรายการโทรทัศน์ที่ว่าด้วยเรื่องราวชีวิตคนจน วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล (มานุษยวิทยา) คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บก. (2541) “คำประกาศแห่งยุคสมัย” หนึ่งครัวเรือน สองวิถีการผลิต ทางออกวิกฤติเศรษฐกิจไทย กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสเพรส โปรดักส์.

ประภาส ปันตบแต่ง (2541) การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินทางชุมนุมประท้วงในสังคมไทย กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก

ภาวนา ใช้สงวน, บก. (2541) เสี่ยงคนด้อยโอกาสในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ: เอลโล่การพิมพ์.

มงคล ด้านธามินทร์ (2541) “เศรษฐกิจชุมชนเชิงระบบ หลักการและแนวทางการปฏิบัติ” เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง แนวความคิดและยุทธศาสตร์ กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

มูลนิธิอรรถมย์ พงศ์พจน์ (2541) การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในสถานประกอบการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.

วารสารส่งเสริมการลงทุน (กรกฎาคม 2541).

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และกิตติ ลิ้มสกุล (2537) “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2537: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้า อิเลคทรอนิกส์ เคมี และปิโตรเคมี” เอกสารประกอบการสัมมนา การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำปี 2537 30 มกราคม 2537 โรงแรมบางกอกพาเลซ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541ก) “เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย” จุลสาร ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (พ.ค. 2541)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541ข) “การแก้ปัญหาความยากจนแนวใหม่: เน้นการมีส่วนร่วมและบูรณาการ” วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 (พ.ค.-ส.ค. 2541).

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2525) รายงานการวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อความยากจนในชนบท โดยผู้เข้ารับการศึกษาอบรมนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ระดับหัวหน้าโครงการ รุ่นที่ 3, กรุงเทพฯ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2541) ผลกระทบของภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่มีต่อภาวะการมีงานทำ การว่างงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน.

อดิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2541) พูดคุยเรื่อง “คนจน” กับ รศ.ดร.ม.ร.ว. อดิน รพีพัฒน์.

อภิชาติ พันธเสน (2539) แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา.

Kakwani, N. (1993) “Performance in Living Standards: An International Comparisons” Journal of Development Economics Vol 41, No.2, pp. 307-336 อ้างใน www.nesdb.go.th/macro/ded/well-t.html

International Labour Organization (1998) The Social Impact of the Asian Financial Crisis Bangkok.

หนังสือพิมพ์รายวัน กรุงเทพธุรกิจ, เดลินิวส์ และ มติชน

สัมภาษณ์ คุณพิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการหนังสือในโครงการวิถีทรรศน์ ผู้มีงานเขียนและงานปฏิบัติ
การเกี่ยวกับชุมชนมายาวนาน) เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541.

การจัดประชุมลูกจ้างเฉพาะกลุ่ม (focus group) โดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง คณะเศรษฐ
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ บริษัท บรูกเกอร์ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2541.

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ

ปัญหาการว่างงาน และความยากจน

ววิทย์ เจริญเลิศ
ธีรนาถ กาญจนอักษร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิกฤติการณ์ทางการเงินบ่งบอกถึงการสิ้นสุดของ “ปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจแห่งเอเชีย” วิกฤติการณ์ครั้งนี้แยกไม่ออกจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มุ่งเน้นระบบเศรษฐกิจเสรีโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การเปิดเสรีทางการค้า และการเปิดเสรีด้านการเงิน นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะนายทุนญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศนิคส์ ซึ่งย้ายฐานการผลิตเข้ามาแสวงหาแรงงานราคาถูกผลิตสินค้าเพื่อส่งออก นับเป็นกระแสการลงทุน “ระลอกที่สอง” ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น [Labour intensive] การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ รองเท้า ดอกไม้ประดิษฐ์ อัญมณี แผงวงจรไฟฟ้า และของเด็กเล่น นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา สินค้าอุตสาหกรรมได้เข้ามาทดแทนสินค้าภาคการเกษตรในการส่งออก

แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายเปิดเสรีทางการเงินมีส่วนสนับสนุนการไหลเข้าของเงินลงทุนระยะสั้นที่มุ่งเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ โดยจะเห็นได้ว่าการขยายตัว การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์อยู่ในอัตราสูงกว่าการลงทุนโดยตรงนับตั้งแต่ปี 2534 จึงมีการพูดกันว่าประเทศไทยได้กลายเป็น “สวรรค์ของนักลงทุน” ตลาดหลักทรัพย์ ที่ดิน และคอนโดมีเนียม ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งลงทุนของนักเก็งกำไรซึ่งอาศัยเงินกู้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ธนาคารส่วนใหญ่มีภาพของความมั่นคงเพราะรัฐบาลเข้าค้ำประกันเงินฝาก ธนาคารจะขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงเงินฝากแล้วนำมาปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูง ธนาคารสามารถทำกำไรแต่ละปีได้มาก ๆ โดยเก็บกำไรจากส่วนต่างของดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ ในกรณีที่ธนาคารเกิดล้มละลาย ไม่สามารถจ่ายเงินคืนลูกค้า รัฐบาลก็จะเข้ามารับผิดชอบ เพราะเป็นผู้ค้ำประกันเงินฝาก และสามารถทำได้โดยเอาเงินภาษีอากรของประชาชนมาจ่าย เพราะฉะนั้นธนาคารไม่ได้กำไรมาก็เสมอตัว ไม่ว่าจะเป็นกรณีแรกหรือหลัง

วิกฤติการณ์ทางการเงินซึ่งเป็นผลของนโยบายเปิดเสรีทางการเงินได้เปิดช่องทางให้ธนาคารหันมาระดมเงินกู้จากต่างประเทศ เพราะต้นทุนเงินกู้ต่ำ ดอกเบี้ยร้อยละ 6-7 แล้วนำมาปล่อยให้กู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 16 ซึ่งผู้ที่สามารถจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูงขนาดนี้ได้นั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นนักเก็งกำไร เพราะภาคการผลิต การลงทุน ที่จะให้ผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยนั้นเป็นเรื่องยาก ในปัจจุบันเงินกู้เหล่านี้กลายเป็นหนี้เสีย ซึ่งรัฐบาลก็ต้องเข้ามาค้ำประกัน สถานการณ์โดยเปลี่ยนหนี้เสียของภาคเอกชนให้เป็นหนี้ของรัฐ [nationalization of debts] แต่คนที่เป็นผู้จ่ายคือประชาชนผู้เสียภาษี

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจครั้งนี้เป็นวิกฤติการณ์การเงิน [financial crisis] เพราะภาคที่ถูกกระทบแบบฉับพลันคือ ภาคที่เก็งกำไรและเกี่ยวข้องกับการเงิน

เช่น ธนาคาร สถาบันการเงิน และตลาดหุ้น ซึ่งเคยเป็นแหล่งทำมาหากินของชนชั้นกลาง แท้จริงแล้ววิกฤติการณ์การเงินเป็นตัวจุดชนวนของวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ วิกฤติครั้งนี้ดำรงอยู่ภายใต้แม่แบบการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เรียกว่า export-oriented growth เป็นวิกฤติทางโครงสร้างและมีความรุนแรงเชิงโครงสร้าง [structural violence]

(1) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามุ่งเน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาที่กระจุกตัวอยู่ในเมือง สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท การพัฒนาตามแนวนี้นำมาสู่การแตกสลายของชุมชน เพราะแรงงานหนุ่มสาวต้องอพยพเคลื่อนย้ายออกเพื่อหางานทำเมื่อชุมชนแตกสลาย แต่รัฐขาดการพัฒนาระบบประกันสังคมเต็มรูปแบบมารองรับคนตกงานและไม่สามารถกลับชนบทเพราะขาดที่ดินทำกิน ก็จะกลายเป็น “คนจนเมือง” คนงานที่ยังกลับชนบทได้ก็เพียงเพื่อไปตั้งตัวแล้วกลับมาหางานทำใหม่ เพราะชนบทไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องพึ่งการสงเคราะห์ของครอบครัวไปขายแรงงานในเมือง

(2) การเร่งรัดอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจในยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก กลับทำให้ช่องว่างในการกระจายรายได้ขยายตัวยิ่งขึ้น ในปี 2528 กลุ่มคนรวยสูงสุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2534 ขณะที่กลุ่มคนจนล่างสุดร้อยละ 20 กลับมีส่วนแบ่งของรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.5 เป็นร้อยละ 3.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน การศึกษาของธนาคารโลกปี 2535 จัดประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 6 ของประเทศที่มีการกระจายรายได้แย่มากที่สุด โดยประเทศอื่น ๆ ก่อนประเทศไทยนั้นเป็นประเทศละตินอเมริกา ซึ่งมีปัญหาสังคมและความรุนแรงทางการเมือง ในปัจจุบันงานกลายเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ [economic necessity] “เราทำงานเพื่อให้มีชีวิตอยู่รอดแต่ไม่ได้มีชีวิตเพื่อทำงาน” ความยากจนจึงเป็นปัจจัยผลักดันคนอพยพย้ายถิ่นเข้ามา

หางานทำในเมือง แต่การทำงานในเมือง โดยเฉพาะในโรงงาน ก็ไม่ได้หมายความว่า คนงานจะสามารถยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจหรือปรับสภาพทางสังคมของตนเองได้ และแรงงานที่ไม่สามารถปรับสถานะของตนเองส่วนใหญ่คือแรงงานหญิง ซึ่งเป็นแรงงานที่มีการศึกษาต่ำเมื่อเทียบกับแรงงานชาย ในสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมชายเป็นใหญ่ ผู้ชายจะมีโอกาสได้รับการศึกษามากกว่าหญิง การเกิดมาเป็นลูกผู้หญิง นอกจากจะต้องรีบออกจากโรงเรียนเพื่อหาเงินเลี้ยงพ่อแม่แล้วยังต้องเสียสละส่งน้องหรือพี่ชายไปเรียน จึงไม่แปลกเลยที่อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะจ่ายค่าแรงสูง เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ หรือเครื่องจักรกล ล้วนแล้วแต่เป็นอุตสาหกรรมที่มีการจ้างผู้ชายในสัดส่วนที่สูงกว่าหญิง แต่ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า สิ่งทอ การผลิตแผงวงจรไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ อิฐมอญ ของเด็กเล่น และดอกไม้ประดิษฐ์ กว่าร้อยละ 70 ของการจ้างงานจะเป็นแรงงานหญิง ในอุตสาหกรรมเหล่านี้จะเน้นการผลิตเชิงปริมาณ [high volume production] การใช้สายพาน เมื่อคนงานอายุมากก็จะถูกปลดออกเพื่อลดต้นทุน

(3) ในเดือนพฤษภาคม 2536 มีเหตุการณ์สำคัญ 2 ครั้ง คือ กรณีเพลิงไหม้โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ และการเลิกจ้างพนักงานสิ่งทอไทยเกรียง ทั้งสองเหตุการณ์นี้เป็นสัญญาณเตือนภัยส่อเค้าของวิกฤติด้านแรงงาน กรณีเพลิงไหม้โรงงานเคเดอร์ เป็นเหตุให้คนงานตาย 188 คน ซึ่ง 176 คนเป็นคนงานหญิง โรงงานนี้เป็นโรงงานทันสมัยซึ่งจ้างพนักงานกว่า 3,000 คน แม้ว่าโรงงานจะมีการแขวนป้าย SAFETY FIRST โดดเด่นอยู่หน้าโรงงาน แต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงโศกนาฏกรรมครั้งนี้ได้ เพราะความประมาทหรือความประหยัดของนักลงทุนซึ่งพยายามลดต้นทุนด้วยการหลีกเลี่ยงการจัดซื้ออุปกรณ์ป้องกันไฟ การสร้างตึกแบบง่าย ๆ ด้วยโครงสร้างเหล็กเปลือย และขาดการจัดอบรมคนงานด้านความปลอดภัย ขณะที่สถาบันความปลอดภัยของรัฐบาลประสิทธิภาพในการป้องกัน

ปัญหา เคเดอร์ทำลายสถิติโลกของโรงงานที่ไฟไหม้และมีคนงานตายมากที่สุด แต่ความเจ็บปวดจากเหตุการณ์เคเดอร์ไม่จบลงง่ายๆ เพราะ 4 ปีให้หลังจากเพลิงไหม้ มูลนิธิอาธรรมณ์ พงศ์พจน์ ได้สำรวจสภาพครอบครัวของคนงานที่เสียชีวิตและบาดเจ็บ พบหลายกรณีที่ครอบครัวแตกสลาย เด็กขาดความอบอุ่น ขาดการศึกษา ส่วนผู้บาดเจ็บบางรายยังคงต้องรักษาตัว ไม่สามารถฟื้นคืนสู่สภาพเดิม หรือมีชีวิตปกติได้ คนงานเหล่านี้ขาดอาชีพ ขาดรายได้ และจน เพราะฉะนั้น ความยากจนจึงไม่ใช่เรื่องของธรรมชาติ แต่เกิดจากกระบวนการทางสังคม [social process] คนงานหญิงกลายเป็นเบี้ยล่างของสังคม ไม่เพียงแต่เขาเป็นแรงงานราคาถูก แต่มีชีวิตราคาถูกรด้วย แรงงานประเภทนี้กลับเป็นที่ต้องการของบริษัทข้ามชาติซึ่งได้ย้ายฐานการผลิตเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จนทำให้ผู้นำไทยหลายๆคนเกิดภาพลวงตาว่า ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็น “เสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย”

การทำธุรกิจแบบสามเหลี่ยม [triangle manufacturing] (แผนภูมิที่ 1) เป็นกลยุทธ์ของบริษัทข้ามชาติในการแสวงหาแหล่งการผลิตที่มีต้นทุนต่ำเพื่อผลิตสินค้าและส่งออก เป็นการลงทุนที่แพร่หลายมากในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น ของเด็กเล่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นต้น

ในอุตสาหกรรมของเด็กเล่น บริษัทข้ามชาติเช่น ARCO, J.C. PENNY, TOYS-R-US. , WALT DISNEY จะไม่ทำการผลิตเอง แต่จะเป็นผู้จ้างงานให้กับโรงงานต่างๆที่กระจัดกระจายอยู่ในประเทศโลกที่สาม โดยบริษัทแม่มีสำนักงานใหญ่ที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ควบคุมแบบ กำหนดมาตรฐานการผลิต เทคโนโลยีและควบคุมคุณภาพ แต่จะจ้างงาน [order] ให้กับผู้ผลิตในประเทศนิคม ซึ่งไม่ใช่ผู้ผลิตเอง แต่เคลื่อนย้ายฐานการผลิตเข้ามาในประเทศไทยเพราะต้นทุนการผลิตต่ำ เมื่อผลิตเสร็จ สินค้าสำเร็จรูปเหล่านี้ก็จะถูกส่งกลับไปขายในตลาดสหรัฐ โดยอาศัยระบบจีเอสพีที่สหรัฐให้กับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากบริษัทข้ามชาติเป็นผู้

ผูกขาดตลาด จึงสามารถกำหนดราคาซื้อ สามารถเลือกผู้เหมาช่วง อุตสาหกรรมประเภทนี้จึงมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายสูง เรียกว่า foot-loose industries คือ ไม่ปักหลักอยู่ประเทศใดเป็นการถาวร เมื่อค่าจ้างในประเทศนั้นเริ่มสูงขึ้นก็จะมีการเคลื่อนย้ายออก เพราะฉะนั้น คนงานที่เข้ามาสู่โรงงานเหล่านี้จึงประกอบด้วยแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ ค่าจ้างต่ำ และขาดความมั่นคงในงาน

แผนภูมิที่ 1 TRIANGULAR MANUFACTURE

สภาพการทำงานในโรงงานผลิตของเด็กเล่นขนาดใหญ่หลายแห่งมีมาตรฐานการใช้แรงงานค่อนข้างต่ำ คนงานส่วนใหญ่จะได้รับการจ่ายเพียงค่าจ้างขั้นต่ำ คือ 132 บาทต่อวัน (ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา) หลายคนต้องทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เสริม คนงานส่วนใหญ่จะเป็นหญิง และบางคนถูกจ้างโดยใช้สัญญาจ้างระยะสั้นหรือจ้างเข้ามาแบบชั่วคราว นายจ้างจะไม่ค่อยส่งเสริมให้มีสหภาพแรงงาน หรือถ้ามีสหภาพก็มักจะมีขนาดเล็ก เป็นสหภาพในโรงงาน [in-house union] จึงขาดอำนาจการต่อรอง ชีวิตของคนงานจึงอยู่บนเส้นแบ่งระหว่างความยากจนและการมีรายได้เพียงพอเพื่อการยังชีพ (และไม่มากไปกว่านั้น) เมื่อถูกปลดออกจากงาน คนงานเหล่านี้จะขาดรายได้และถูกกระทบอย่างมากเพราะไม่มีเงินออมเหลือเก็บระหว่างทำงาน

การยึดโรงงานไทยเกรียงการทอโดยคนงาน เป็นอีกกรณีหนึ่งที่สื่อถึงวิกฤติการเลิกจ้าง โดยนายจ้างประกาศเลิกจ้างคนงาน 700 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้นำและกรรมการสหภาพแรงงานรวมอยู่ด้วย ทางโรงงานอ้างว่าต้องปรับปรุงประสิทธิภาพโดยนำเอาเครื่องจักรสมัยใหม่เข้ามาใช้ แต่การปลดคนงานออกได้รับการต่อต้านจากคนงานอย่างมาก เพราะเห็นว่าเป็นการกลั่นแกล้งและเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม คนงานได้ออกมายึดโรงงาน จนเหตุการณ์บานปลายเป็นการประท้วงครั้งใหญ่ แม้ว่ากรณีไทยเกรียงจะจบลงด้วยดี โดยคนงานทั้งหมดถูกรับกลับเข้าทำงาน และบริษัทตกลงที่จะให้มีการเลิกจ้างโดยสมัครใจ แต่กรณีการปลดคนงานออกครั้งนี้ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการปลดคนงานออกในระลอกต่อมา เช่น กรณีคนงานอีเดน กรุ๊ป คนงานพาร์การ์เมนต์ ฯลฯ

ในช่วงปี 2533 เป็นต้นมา กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย การเติบโตที่ผ่านมาเน้นการผลิตส่งออกสินค้าที่มีองค์ประกอบทางด้านทักษะต่ำ การขยายการส่งออกจึงอาศัยการแข่งขัน

ขั้นที่ราคา [price competition] ดังนั้น ค่าจ้างจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการแข่งขัน รัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนหรือการยกระดับคุณภาพของแรงงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมผ่านมาแล้ว 30 ปี แต่ร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานมีการศึกษาเพียงชั้นประถมหรือต่ำกว่า การพัฒนาเช่นนี้จึงต้องมีแรงงานราคาถูกป้อนโรงงานอย่างไม่ขาดสาย ในช่วงต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก แรงงานหญิงในชนบทถูกดึงเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมเพื่อเป็นแรงงานราคาถูก เมื่อคนงานหญิงมีค่าจ้างแพงขึ้น ก็จะมีการใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรม เมื่อขาดแคลนแรงงาน ก็จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาเช่นนี้ก็ไม่สามารถให้หลักประกันต่อการพัฒนาแบบยั่งยืนได้ [sustainable growth] ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการรุกเข้ามาของการแข่งขันจากภายนอก ยิ่งชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยโดยเฉพาะเมื่อค่าจ้างเริ่มสูงขึ้น ประเทศไทยจำต้องขายสินค้าแข่งกับเวียดนาม จีน และอินโดนีเซีย ซึ่งมีค่าแรงถูกกว่า การเคลื่อนย้ายทุนไปยังประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าชี้ให้เห็น “อุตสาหกรรมตะวันตกดินในบ้านเรา” [sunset industry]

เราสามารถแบ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็น 2 ช่วง สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของไทยส่วนใหญ่แล้วเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานหนาแน่น [labour intensive] การเติบโตของอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นผลของการย้ายฐานการผลิต แต่เพียงพอเพียงระยะเวลาอันสั้น ดังจะเห็นได้ว่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นมีอัตราการเติบโตร้อยละ 30-40 โดยเฉลี่ยระหว่างช่วงปี 2528-2533 แต่หลังจากปี 2533 เป็นต้นมา การส่งออกของสินค้าเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดเหลือเพียงร้อยละ 10-20 ต่อปี (ตารางที่ 1) และในบางปี เช่น ปี 2539 ยังมีอัตราการเพิ่มแบบติดลบ สถิตินี้ชี้ให้เห็นว่าสินค้าอุตสาหกรรม

กรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นของไทยเริ่มสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขัน จำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าส่งออกที่มีองค์ประกอบของแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น [industrial upgrading] แม้ว่าในปัจจุบันการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานที่มีทักษะและเทคโนโลยีสูงขึ้น เช่น เครื่องยนต์และอะไหล่รถยนต์ เครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องจักรกล แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมไปสู่อุตสาหกรรมที่ทันสมัย ตารางที่ 3 แสดงโครงสร้างการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งสินค้าที่ใช้แรงงานหนาแน่นมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 50.1 ในปี 2532 เป็นร้อยละ 23.3 ในปี 2540 ขณะที่สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลางและสูงมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 25.4 เป็นร้อยละ 46.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การผลิตคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่ เป็นการประกอบชิ้นส่วนเป็นขั้นตอนการผลิตที่ใช้แรงงานหนาแน่น

การสูญเสียศักยภาพในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทย สะท้อนให้เห็นได้ชัดจากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่มีอัตราเพิ่มลดลงมาตั้งแต่ปี 2533 ขณะที่ภาคเศรษฐกิจเชิงกำไรกลับเฟื่องฟู นำมาสู่ปรากฏการณ์ของ “เศรษฐกิจฟองสบู่” ความไม่สอดคล้องระหว่างภาคเศรษฐกิจแท้จริงกับภาคเศรษฐกิจเชิงกำไร ปะทุออกมาในปลายปี 2539 เป็นวิกฤติการณ์ที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากภาวะชะงักงันของการสูญเสียความเชื่อมั่นของนักลงทุน จนเป็นเหตุให้เกิดการถอนทุนออก และการล่มสลายของเศรษฐกิจไทย [economic melt-down]

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจครั้งนี้เป็นวิกฤติการณ์ทางการเงิน เพราะภาคที่ถูกกระทบอย่างฉับพลัน คือ ภาคที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการเชิงกำไร เช่น ธนาคารและสถาบันการเงินของภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐในการฟื้นความมั่นใจของนักลงทุน โดยเฉพาะนโยบายภายใต้กรอบของไอเอ็มเอฟ

[structural adjustment program] ก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจถดถอยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนโยบายรัดเข็มขัด [austerity program] การตัดรายจ่ายของรัฐบาล และนโยบายดอกเบี้ยสูง เพื่อดึงเงินเพื่อและดึงเงินออม ซึ่งนโยบายเหล่านี้กลับส่งผลให้ตลาดภายในหดตัวยิ่งขึ้น ธุรกิจขนาดเล็กขนาดกลางเริ่มล้มละลาย ปิดกิจการ และเลิกจ้างคนงาน ขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ถูกปิด เริ่มปรับตัวอยู่รอดโดยรวมธุรกิจเข้าด้วยกัน [merger] ปรับปรุงการบริหาร และปลดคนงานออก การชะลอการลงทุนย่อมนำมาสู่ปัญหาการจ้างงาน การว่างงานในปัจจุบันส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการปลดออกสืบเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ แต่หลายบริษัทก็ฉวยโอกาสในการปลดคนงานออกเพื่อปรับสภาพการจ้าง

1) ในภาคอุตสาหกรรม คนงานไร้ฝีมือและมีฝีมือ เช่น คนงานในอุตสาหกรรมรถยนต์หรือชิ้นส่วนฯ ล้วนถูกเลิกจ้าง จากข้อมูลของศูนย์แจ้งข้อมูลคนตกงานของกระทรวงแรงงาน ปี 2540 พบว่า สัดส่วนชาย-หญิงที่ถูกเลิกจ้างจำนวนพอๆกัน ในยุคต้นๆของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งคนงานชายและหญิงต่างมีโอกาสตกงานเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม คนงานชายส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีทักษะสูงกว่าจึงมีโอกาสที่จะหางานทำได้ง่ายกว่าผู้หญิง

2) การเลิกจ้างคนงานคอปกขาวในภาคบริการ เพราะการปิดกิจการของสถาบันการเงิน 56 แห่ง

3) ผู้จบการศึกษาใหม่ๆ และเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน จะหางานทำได้ยากยิ่งขึ้นเพราะภาวะชะงักงันของการลงทุน

การว่างงานด้วยสาเหตุ 3 ประการนี้จะนำมาสู่การว่างงานขนาดใหญ่ [massive unemployment] และมีโอกาสเป็นไปได้มากกว่าประเทศไทยจะต้องอยู่กับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจไปอีกไม่น้อยกว่า 5 ปี เพราะการปรับโครงสร้าง

เศรษฐกิจต้องใช้เวลา ซึ่งหากถึงเวลานั้น “คนว่างงาน” จะกลายเป็น “คนตกงาน” [The Unemployed] แทนที่ คือ เป็นคนจนแบบถาวรในสังคม และดำรงชีวิตอยู่อย่าง “คนชายขอบ”

จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดว่าในปี 2541 นั้น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะติดลบ (-3.5%) โดยผู้มีงานทำมีจำนวนทั้งหมด 30.299 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับ 30.693 ล้านคนในปี 2540 การจ้างงานนอกภาคการเกษตรในปี 2541 รวม 16.0 ล้านคน หรือลดลงจาก 16.5 ล้านคน ในปี 2540 มีการประเมินว่าผู้ว่างงานจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปี 2541 เป็น 9.77 แสนคน เมื่อเทียบกับปี 2540 6.26 แสนคน อัตราการว่างงานเป็น 2.9 % ในปี 2541 เมื่อเปรียบเทียบกับ 1.9% ในปี 2540 ผู้ที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานรุ่นใหม่ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ที่จบมัธยมศึกษาชั้นต้น (26.6%) และอาชีวศึกษา (20.7%) จะประสบกับปัญหาการทำงาน

จากการศึกษาของสภาพัฒน์ร่วมกับองค์การธุรกิจเอกชน ซึ่งได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการ พบว่า ปัญหาว่างงานมีความรุนแรงในภาคอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมอาหารและชิ้นส่วนรถยนต์ ภาคบริการที่ทันสมัย เช่นสถาบันการเงิน และอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งมีอัตราส่วนของการว่างงานสูงขึ้นถึงร้อยละ 50.5

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (การสำรวจแรงงานรอบที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541) พบว่า ในปี 2541 ประเทศไทยมีประชากร 60.9 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด 32.1 ล้านคน ซึ่งประมาณ 29.4 ล้านคน หรือ 91.5% เป็นผู้มีงานทำ ผู้ว่างงานมีประมาณ 1.5 ล้านคน หรืออัตราว่างงานเป็น 4.6% สูงกว่าปีที่แล้วหนึ่งเท่าตัว (ตารางที่ 4)

เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา อัตราการจ้างงานลดลงจาก 94.6% เป็น 91.5% (ตารางที่ 5) สาขาที่มีการเลิกจ้างมากที่สุดคือ อุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่ง

การจ้างงานลดลงจาก 3 ล้านคน เป็น 2 ล้านคน ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมการจ้างงานลดลงจาก 5 ล้านคน เป็น 4.9 ล้านคน แต่การจ้างงานในสาขาพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้นจาก 4.6 เป็น 4.7 ล้านคน ซึ่งอาจจะแสดงว่าคนงานที่ถูกเลิกจ้างบางส่วนได้เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ค้าขายเพื่อการอยู่รอด

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจยังได้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีงานทำ จากผู้ที่มีงานทำ 29.4 ล้านคน ในปี 2541 43.2% ได้เปลี่ยนงาน (ตารางที่ 6) สาเหตุของการเปลี่ยนงานเป็นเพราะถูกเลิกจ้างอันมาจากการปิดกิจการ การถูกเลิกจ้างหรือไม่พอใจเกี่ยวกับค่าจ้าง (ตารางที่ 7) แต่สำหรับผู้ที่มีงานทำและไม่เปลี่ยนงาน ร้อยละ 38 ต้องประสบกับปัญหาการถูกลดค่าจ้าง สวัสดิการหรือโบนัส (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่า จากผู้ว่างงานจำนวน 1.5 ล้านคน ประมาณ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 90 เป็นคนที่เคยทำงานมาก่อน ผู้ที่ว่างงานแต่เคยทำงานมาก่อนนอกภาคการเกษตรมีจำนวนสูงกว่าในภาคการเกษตร

ในปัจจุบัน ข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับการว่างงานค่อนข้างจะจัดกระจายจากสถิติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี 2539 พบว่า สถานประกอบการที่มีการเลิกจ้างจำนวน 79 แห่ง มีคนงานถูกเลิกจ้าง 5,008 คน ในปี 2540 พบว่า สถานประกอบการที่มีการเลิกจ้างจำนวน 903 แห่ง มีคนงานถูกเลิกจ้าง 44,753 คน และสถานประกอบการที่มีการเลิกจ้างมากที่สุดเป็นกิจกรรมประเภท เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ รองเท้า ของเด็กเล่น อาหารแช่แข็ง และอัญมณี เมื่อเปรียบเทียบสถานการณ์ในปี 2539 และ 2540 แล้ว การเลิกจ้างมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้นกว่า 3 เท่าตัว เป็นการเก็บข้อมูลจากการแจ้งเข้ามาเท่านั้น จึงเป็นการประเมินค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ การนิยาม “ผู้ว่างงาน” ยังคงเป็นข้อถกเถียงกันอยู่

จากการศึกษาเกี่ยวกับการว่างงานในประเทศยุโรป (Demaziere, 1995:5) พบว่า “ผู้ว่างงาน” ในช่วงปี ค.ศ.1930 คือ ผู้สมัครใจทำงานแต่หางานไม่ได้ การว่างงานจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อครอบครัวเพราะขาดรายได้ และสมควรได้รับความช่วยเหลือ ตั้งแต่นั้นมาประเทศยุโรปจึงเป็นรัฐสวัสดิการ และ “การมีงานทำ” จึงถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง “ผู้ว่างงาน” คือผู้ที่สามารถใช้สิทธินี้ ซึ่งหมายความว่า มีสวัสดิการสังคมรองรับอยู่ เช่น การประกันการว่างงาน เงินช่วยเหลือขั้นต่ำสำหรับครอบครัวตกงาน เป็นต้น ในปัจจุบันการนิยาม “ผู้ว่างงาน” ก่อนข้างมีปัญหา การแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจทำให้เส้นแบ่งระหว่าง “ผู้มีงานทำ” และ “ผู้ว่างงาน” มีความคลุมเครือ ภายใต้อิทธิพลของเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง การใช้กลยุทธ์ลดต้นทุนโดยนำเอากระบวนการจ้างงานแบบชั่วคราวมาใช้ ทำให้สภาพการจ้างงานมีรูปแบบหลากหลายและสลับซับซ้อน เช่น จ้างเป็นชั่วโมง เป็นรายชิ้น หรือเหมาจ้าง คำถามจึงมีอยู่ว่า บุคคลที่มีงานทำ เช่น เป็นรายชั่วโมง ถือว่าเป็นผู้ที่มีงานทำหรือไม่ หรือการจ้างงานออกไปทำตามหมู่บ้านคือการจ้างงานแบบแอบแฝงหรือไม่ เพราะฉะนั้น การให้คำจำกัดความ “ผู้ว่างงาน” จึงมีความหลากหลายและขึ้นกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยแต่ละชิ้น

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ครอบคลุมการให้คำจำกัดความของ “ผู้ว่างงาน” การรวบรวมสถิติและรายงานของหน่วยงานราชการต้องนำมาแยกแยะและสังเคราะห์ เพื่อทราบถึงขนาดการว่างงานแท้จริง เพราะขนาดการว่างงานเป็นตัวชี้วัดภาวะทางสังคมเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติในสังคม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายและมาตรการป้องกันการเลิกจ้าง

การศึกษาเกี่ยวกับ “การว่างงาน” นั้น จะต้องอาศัยแนวการศึกษาแบบสหวิทยาการ คือ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยา แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในยุคแรกๆ ไม่ค่อยได้ให้ความสนใจกับปัญหาการว่างงาน นักเศรษฐ

ศาสตร์คลาสสิก เช่น D. Ricardo เห็นว่า ปัญหาความยากจนเกิดจากประชากรล้นเกิน ซึ่งผลักดันให้แรงงานส่วนเกินเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ริคาร์โดเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะนำมาสู่การขยายตัวของการทำงาน ปัญหาการว่างงานจะไม่เกิดขึ้นเพราะว่าค่าจ้างมีความยืดหยุ่นสูง การขึ้นลงของค่าจ้างจะเป็นตัวกำหนดดุลยภาพระหว่างอุปทานและอุปสงค์แรงงานในตลาด เพราะฉะนั้นถ้ามีการว่างงานเกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องของความสมัครใจของบุคคลที่จะไม่ทำงานหรือต้องการอยู่เฉยๆ (idleness) ตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก การว่างงานกับความยากจนจึงไม่มีส่วนที่สัมพันธ์กัน

ในการวิพากษ์เศรษฐศาสตร์การเมือง K. Marx วิเคราะห์ว่า ปัญหาการว่างงานกับระบบเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กัน พัฒนาการของทุนนิยมทำให้เกิดวัฏจักรเศรษฐกิจ การมีประชากรล้นเกินจึงสร้างความยืดหยุ่นให้กับกระบวนการสะสมทุน เพราะฉะนั้น ระบบทุนนิยมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง “กองทัพคนว่างงาน” เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว จะมีการดึงแรงงานเข้ามาใช้เพื่อการผลิตโดยนายทุนไม่ต้องจ่ายค่าจ้างสูงขึ้น และในยุคเศรษฐกิจถดถอย จะมีการปลดคนงานออกเพื่อเพิ่มจำนวน “กองทัพของคนว่างงาน” เป็นการว่างงานแบบไม่สมัครใจ (involuntary unemployment) (Marx, Capital เล่ม 1)

นักเศรษฐศาสตร์ เช่น J.M. Keynes วิพากษ์แนวคิดนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอ-คลาสสิก โดยชี้ว่า ความยืดหยุ่นของค่าจ้างไม่สามารถจะดูดซับแรงงานส่วนทั้งหมดได้ จะต้องมีความบางส่วนว่างงาน และสาเหตุของการว่างงานเกิดจากการขาดอุปสงค์ที่มีผล (effective demand) เคนส์เสนอการแทรกแซงของรัฐในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างงานและการจัดระบบสวัสดิการสังคม

แต่ในปัจจุบัน ภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงานได้รับความสนใจและศึกษากันมากขึ้น แม้ว่าปัจจุบันการว่างงานเปิดเผยมีความรุนแรงมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต การลงทุนไม่ได้นำมาสู่การจ้างงานเพิ่มขึ้น “เพื่อรักษาอัตราค่าจ้างในระบบทุนนิยมกลับต้องการคนทำงานน้อยลง” แต่การจ้างงานมีคุณภาพด้อยลงคือ เป็นการจ้างงานที่ขาดความมั่นคง เช่น การจ้างแบบชั่วคราว เป็นต้น เมื่อย้อนกลับมาดูเศรษฐกิจไทย จึงควรที่จะมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการว่างงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการว่างงาน

ปัญหาการว่างงานที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจะกลายเป็นปัญหาทางสังคม ผลกระทบของการว่างงานสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ ในระดับของปัจเจกบุคคล ครอบครัว หรือชุมชน ที่ถูกกระทบ จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่า “ผู้ว่างงาน” แม้จะมีสภาพความเป็นมาที่แตกต่างกัน เช่น ระยะเวลาที่ตกงาน หรือประสบการณ์ แต่ทุกคนล้วนมีลักษณะเหมือนกัน ประการแรกคือ ทุกคนได้รับความสะเทือนใจช่วงที่ใช้ชีวิตขณะไม่มีงานทำ เพราะขาดรายได้ ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตในครอบครัว และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน (Pugliese, 1993 :63) แต่สภาพนี้จะเลวร้ายลงเมื่อการว่างงานมีระยะยาวขึ้นจนบุคคลนั้นกลายเป็น “คนตกงาน” ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะจิตใจ บุคคลผู้นั้นจะปรับตัวได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับหลายๆ ปัจจัย แต่ในกรณีที่ปรับตัวไม่ได้ ก็เกิดการโดดเดี่ยวตัวเองแยกตัวออกจากสังคม

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจและผลกระทบต่อคนงาน: ประเด็นหญิง-ชาย

การศึกษาเรื่องผลกระทบของการว่างงาน โดยเฉพาะประเด็นหญิง-ชาย (gender) เป็นเรื่องที่ควรศึกษาวิจัยมากขึ้น เพราะในช่วงที่ผ่านมา การพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเข้าร่วมแรงงานของหญิงสูงสุดประเทศ

หนึ่ง จากผลของงานวิจัยซึ่งทำให้หลายๆ ส่วนได้ข้อสรุปเหมือนกันว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ เริ่มจากการใช้เทคโนโลยีต่ำกับแรงงานจำนวนมาก ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้เวลาในการฝึกฝนความชำนาญ และเป็นการผลิตสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคเป็นหลัก สินค้าเหล่านี้มีความจำเป็นต้องอาศัยการแก่งแย่งตลาดเพื่อทำกำไร เพราะเป็นสินค้าที่มีการแข่งขันทางด้านราคาสูง การเข้าออกจากตลาดทำได้ง่ายและค่อนข้างเสรี เงื่อนไขเหล่านี้สร้างความชอบธรรมให้แก่การกดค่าแรง และการทำกำไรเพิ่มด้วยการลดต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบการ

แรงงานหญิงเข้าสู่ระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว และได้กลายเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมทั่วโลก จากเหตุผลหลายประการ คือ

- * มีความชำนาญในการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรม อันได้มาจากการฝึกฝนความชำนาญในการทำงานบ้านและงานหัตถกรรมต่างๆ
- * มีความอดทนต่องานที่จุกจิกและซ้ำซาก ตลอดจนชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน ซึ่งเป็นลักษณะของงานหัตถอุตสาหกรรมและการผลิตขนาดใหญ่
- * มีความว่องไวและรวมตัวกันยาก เนื่องจากเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนการะับผิดชอบเกี่ยวกับครอบครัว ทำให้อำนาจต่อรองต่ำ
- * โดยทัศนคติที่เลือกปฏิบัติและมีทวิมาตรฐาน ทำให้โอกาสในการทำงานของผู้หญิงมีจำกัดกว่าเมื่อเทียบกับชาย และทำให้แรงงานหญิงราคาถูกหาได้ไม่ยาก
- * โดยความรับผิดชอบและภาระครอบครัวที่ผู้หญิงเป็นฝ่ายแบกรับ เช่น สวัสดิการ ความเป็นอยู่ของครอบครัว ความอยู่รอดและอนาคตของลูก ฯลฯ

ทำให้ผู้หญิงพร้อมที่จะทำงานหนัก แม้จะได้ค่าแรงที่ต่ำ ไม่เลือกงาน และพร้อมที่จะทำงานนอกเวลาหรือหารายได้เพิ่ม

* เลิกจ้างได้ง่าย เนื่องจากอำนาจต่อรองต่ำ ทำให้ไม่เป็นปัญหาเมื่อต้องการเลิกจ้างหลังจากทำงานไปได้เป็นเวลายาวนานพอที่จะทำให้ความคล่องแคล่ว และประสิทธิภาพลดลง ธุรกิจการผลิตที่จ้างแรงงานหญิงส่วนใหญ่จะจ้างแต่แรงงานในวัยเจริญพันธุ์ และหาทางปลดคนงานที่มีอายุการทำงานยาวนานออก

เหตุผลต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยทั่วไปมิได้ให้ประโยชน์แก่แรงงานหญิงเท่าที่ควร แม้จะอาศัยแรงงานหญิงเป็นกำลังหลักในการสร้างกำไร ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างปัญหาให้แก่สังคมในระยะยาว จากการที่แรงงานหญิงที่มีอายุมากขึ้นจะมีความมั่นคงในการทำงานน้อยลง ในขณะที่หางานทำใหม่ได้ยากขึ้น นอกจากนั้น การพยายามลดต้นทุนให้ต่ำยังนำไปสู่การละเลยสวัสดิการที่ควรให้ อาทิ ที่พักที่เหมาะสมโดยเฉพาะสำหรับคนมีครอบครัว/สถานเลี้ยงเด็ก โอกาสในการพัฒนาตนเอง ฯลฯ ซึ่งโดยรวมทำให้คุณภาพชีวิตของแรงงานหญิงไร้ฝีมือส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานและขาดโอกาสในการมีชีวิตครอบครัว เมื่อมีลูกก็ต้องส่งไปให้ญาติในต่างจังหวัดเลี้ยงดู

ปัญหาและภาระของแรงงานหญิงดังกล่าวมานี้ทำให้มีแนวโน้มว่า ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจและการเลิกจ้างที่มีต่อแรงงานหญิงไร้ฝีมือจะรุนแรงและแตกต่างออกไปจากแรงงานชาย จากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม 2540 มีการเลิกจ้างเกิดขึ้น ในกิจการ 903 แห่ง รวมจำนวนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง 44,753 คน เป็นหญิงและชายใกล้เคียงกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ลูกจ้างหญิงจำนวนมากที่ถูกเลิกจ้างเป็นแรงงานในกิจการที่ใช้แรงงานราคาถูก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐานความรู้หรือโอกาสการ

พัฒนาตนเองเท่าใดนัก เช่น กิจการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ รองเท้าและผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง ของเล่น อาหารกระป๋องและอาหารแช่แข็ง อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งล้วนเป็นสินค้าส่งออกอันดับแรกๆ ของประเทศ และมีการแข่งขันทางด้านราคาอย่างเข้มข้นในตลาดต่างประเทศ

ลูกจ้างในกิจการประเภทนี้คือ แรงงานหญิงที่มักถูกจำกัดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ต่างๆ อันควรจะได้ และมีสวัสดิการจำกัด จากการลดต้นทุนแรงงานของผู้ผลิต นอกจากนั้นนายจ้างยังมักหาทางจำกัดอายุการทำงานของลูกจ้างให้สั้น เพื่อให้ได้ลูกจ้างในวัยที่กระฉับกระเฉงที่สุดมาทำงาน และไม่ต้องแบกรับภาระต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงที่สูงขึ้น หรือการดูแลสุขภาพที่เสื่อมโทรมไปกับการทำงานของลูกจ้างที่มีอายุการทำงานยาวนาน อีกทั้งเป็นการตัดปัญหากรณีที่ลูกจ้างที่มีประสบการณ์การทำงานนานจะรวมตัวเรียกร้องสิทธิต่างๆ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า การเลิกจ้างในกิจการเหล่านี้เกิดจากความจำเป็นอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือเป็นวิธีการที่นายจ้างขวยโอกาสปรับเปลี่ยนเอาลูกจ้างเก่าออกเพื่อจ้างคนงานใหม่กันแน่ นอกจากนั้นปัญหาต่างๆ ที่เพิ่มทวีขึ้น ยังทำให้ผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยเริ่มหันไปหาแหล่งลงทุนที่สามารถลดต้นทุนแรงงานได้ต่ำลง หรือแปรรูปการผลิตไปใช้วิธีการผลิตแบบรับเหมาช่วง หรือเปลี่ยนสภาพการจ้างเป็นจ้างชั่วคราว ฯลฯ

ที่ค่อนข้างแน่นอนก็คือ โอกาสที่ลูกจ้างหญิงเหล่านี้จะหางานทำใหม่ได้จะเกิดขึ้นไม่มากนัก เนื่องจากกิจการประเภทเดียวกันจะมุ่งรับลูกจ้างใหม่ที่อายุน้อย อีกทั้งประสบการณ์ ความรู้ที่จำกัด ทำให้เปลี่ยนประเภทของงานหรือปรับระดับการทำงานได้ลำบาก ปัญหาที่จะเกิดตามมาก็คือ ลูกจ้างหญิงเหล่านี้อยู่ในวัยที่เป็นกำลังสำคัญของครอบครัว จำนวนมากต้องแบกรับภาระเลี้ยงดู

บิดามารดา ส่งเสียน้อง หรือเลี้ยงดูลูกที่ยังไม่อยู่ในวัยทำงาน การตกงานของคนงานประเภทนี้จึงทำให้เกิดปัญหาแก่ครอบครัวตามมา

ขณะเดียวกันความช่วยเหลือของรัฐก็มีจำกัดอย่างยิ่ง แรงงานจำนวนน้อยที่พอช่วยตัวเองได้และมีความคล่องตัวอยู่บ้างเท่านั้นที่เข้าถึงบริการของรัฐ และมีจำนวนเพียงน้อยนิดที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐให้ได้อำนาจ (273 คน จากตัวเลขผู้ถูกเลิกจ้างที่ขอรับบริการ 5,375 คน ในช่วง 26 พ.ย. - 15 ธ.ค. 2540) โอกาสที่คนเหล่านี้จะกลับสู่ชนบทเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามคำชี้แนะของรัฐก็ไม่ใช่ว่าเกิดขึ้นได้ง่ายๆ เพราะหากสามารถหางานทำได้ง่ายเช่นนั้นก็คงจะไม่มีผู้คนหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในตัวเมืองใหญ่ต่างๆ อย่างล้นหลามเช่นที่เป็นอยู่

ผลกระทบที่มีต่อแรงงานหญิงไร้ฝีมือมีแนวโน้มที่จะรุนแรงและซับซ้อนเนื่องจากแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่ก่อนแล้ว และมักพร้อมที่จะยอมรับการเอาเปรียบที่สูงขึ้นเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว ทำให้ความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นขยายผลต่อไปและไม่ปรากฏเป็นตัวเลขให้เห็นชัดเจน ทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้ยาก แรงงานบางส่วนที่ยังคงอยู่ในงานเดิมอาจต้องยอมเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว รายวัน หรือยอมลดค่าจ้าง สวัสดิการ และเวลาการทำงานลง อีกบางส่วนอาจเปลี่ยนไปรับเหมาช่วงการผลิตอยู่ในบ้านของตนเอง ในขณะที่บางส่วนย้ายที่อยู่ ที่ทำงานไปที่อื่น หรือเปลี่ยนไปทำอาชีพที่สังคมรังเกียจ

ผลกระทบที่เกิดกับแรงงานหญิงเหล่านี้มิได้เกิดเพียงแต่กับตัวแรงงานเท่านั้น เพราะผู้หญิงโดยทั่วไปมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของสมาชิกในสังคม และผู้หญิงกลุ่มใหญ่ที่สุดคือแรงงานไร้ฝีมือที่เป็นฐานล่างของเศรษฐกิจสังคมไทย การทำความเข้าใจกับขนาดและลักษณะของปัญหาที่แรง

งานหญิงประสบ จึงมีความจำเป็น และสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ปัญหาของประเทศ ขณะเดียวกัน การวิจัยอาจจะตอบคำถามได้ว่าทำไมคนบางกลุ่มจึงมีโอกาสดตกงานสูงกว่าคนอื่น ๆ

การวิจัยเรื่องผลกระทบของการว่างงานต่อชุมชน การวิจัยที่ Marenthal ในอังกฤษ พบว่า ชุมชนที่เคยเจริญรุ่งเรืองทางอุตสาหกรรมแต่ปัจจุบันตกต่ำเพราะมีการเคลื่อนย้ายทุนออก ประชากรในชุมชนจะประสบปัญหาเดียวกันคือการว่างงาน การว่างงานจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกคนประสบชะตากรรมร่วมกัน (Jahoda, 1982: 23) แต่ในกรณีของ Greenwich ซึ่งเป็นหมู่บ้านของคนทำงานแต่มีอัตราการว่างงานสูง การว่างงานจะทำให้ “ผู้ว่างงาน” กลายเป็นผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ และชุมชนมีอคติต่อ “ผู้ว่างงาน” (Bakke, 1933: 15)

ผลกระทบของการว่างงานต่อกลุ่มคนงานที่เจ็บป่วยจากการทำงาน ก็เป็นประเด็นของการว่างงานคาบเกี่ยวกับความยากจน โดยจะเห็นได้ว่า คนงานที่เจ็บป่วยจากการทำงานมีการรวมตัวจัดตั้งเป็น “สภาเครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงาน” สมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนงานหญิงที่ถูกเลิกจ้าง เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ คนงานเหล่านี้มีอายุมาก และส่วนใหญ่มีครอบครัว แม้ว่าคนงานกลุ่มนี้จะถูกเลิกจ้างก่อนวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ แต่ก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการลดลงของรายได้เนื่องจากไม่มีงานทำ โอกาสที่จะได้งานทำในโรงงานนั้นเป็นไปได้ยาก แรงงานเหล่านี้จึงต้องเข้าไปหาเลี้ยงชีพในเศรษฐกิจนอกระบบ แต่การทำมาหากินก็ยากลำบากเพราะมีข้อจำกัดทางสุขภาพ จึงมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างเปราะบาง

ในส่วนของคนตกงาน กลุ่มอื่นได้มีการรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน” (Homenet) และ “ชมรมผู้สร้างงาน” ปัจจุบัน “สภาเครือข่ายผู้

ป่วยฯ” เป็นเครือข่ายของ “สมัชชาคนจน” และเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิคนป่วย และการมีส่วนร่วม เช่น การจัดตั้งสถาบันความปลอดภัย ที่เป็นองค์กรอิสระ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาการว่างงานและความยากจนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะในยุควิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จำต้องอาศัยการวิจัยลงลึกและข้อมูลมากกว่านี้ เพื่อให้ได้มิติต่างๆเกี่ยวกับ “คนจน”

บรรณานุกรม

- Demaziere, D. (1995). *La sociologie du chômage*, Edition La Decouvert, Paris.
- Maruani, M. (1993). *Sociologie de l'emploi*. Edition La Decouvert, Paris.
- Pugliese, E. (1993). *Socio-economie du chômage*, L'Harmattan, Paris.
- Bakke, E.W. (1933). *The Unemployed Man*, London, Nisbet.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment*, Cambridge University Press.
- Aronowitz, S. and DiFazio, W. (1994) *The Jobless Future*, Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- Beechey, V. (1983) Studies of Women's Employment, *Feminist Review* No.15
- Charoenloet, Voravidh and Teeranat Karnjanauksorn, (1996) *Industrialization and Democracy*, paper presented at the International Conference on *Democracy and Cooperation* in Seoul, Korea.
- Elson, D. and Pearson, R. (1981) 'Nimble Fingers Make Cheap Workers': *An Analysis of Women's Employment in Third World Export Manufacturing*, *Feminist Review* No.7 (Spring)
- Fuentes, A. and Ehrenreich, B. (1987) *Women in the Global Factory*, in Peet, R. (ed.) *International Capitalism and Industrial Restructuring*, Boston: Allen & Unwin.
- Godfrey, M. (1986) *Global Unemployment: The New Challenge to Economic Theory*, New York: St. Martin Press.

Karnjanauksorn, Teeranat (1995) *Counting the Cost of Economic Growth*, In *Shadows behind the Screen*, Asian Exchange, Vol.11, No.1, Hong Kong: ARENA & London: CIIR, June 1995.

การศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของ

ครัวเรือนที่จนดักดาน

และ

ครัวเรือนที่มีคนตกงานเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

ไพฑูรย์ คัมภามย์

คณะเกษตรศาสตร์

เพียรศักดิ์ ภักดี

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วรวิมล หิรัญรักษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมธี ครองแก้ว

ที่ปรึกษา

1. ความสำคัญ วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการศึกษา

(1) การลดความยากจนยังเป็นนโยบายที่สำคัญของทุกรัฐบาล ปัญหา ก็คือ รัฐบาลทำได้มากน้อยแค่ไหน เท่าที่พอจะมองเห็นก็คือ รัฐบาลพยายามช่วยเหลือ ให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสทำงานและเพิ่มรายได้ โดยผ่านโครงการสร้าง งานในชนบทและโครงการอีสานเขียว แต่ก็เป็โครงการระยะสั้น แม้ระยะหลังจะ เปลี่ยนเป็นบพัฒนาจังหวัด แต่จำนวนเงินก็ไม่มากนัก ฉะนั้นประชาชนผู้ยากจน

ก็ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การหาสาเหตุ หรือที่มาของความยากจน จึงน่าจะเป็นทางที่รัฐจะแก้ปัญหาได้ตรงจุด แม้การ ศึกษาที่ผ่านมาจะมีมากที่เกี่ยวกับความยากจน แต่ก็เป็นกรมองปัญหาในภาพรวม ไม่ได้แยกแยะระหว่างคนที่จนมากและคนที่จนน้อย ฉะนั้นถ้าได้มีการศึกษาถึง สภาพเศรษฐกิจและสังคมของคนที่ยจนมาก หรือที่เรียกว่า “คนจนดักดาน” แล้ว น่าจะเป็นทางที่จะแก้ปัญหาได้ตรงจุดที่สุด

(2) ในการศึกษาเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจและ สังคมของครัวเรือนที่จนดักดาน ครัวเรือนที่มีผู้ตกงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ และ ศึกษาข้อมูลเฉพาะของผู้ตกงาน รวมทั้งศึกษาสภาพของหมู่บ้านเพื่อประกอบใน การวิเคราะห์ด้วย

(3) ได้สอบถามครัวเรือนที่จนดักดาน 350 ครัวเรือน ครัวเรือนที่มีผู้ตกงาน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจจำนวน 103 คน และข้อมูลเฉพาะของผู้ตกงานเนื่องจาก ภาวะเศรษฐกิจจำนวน 103 ครัวเรือน โดยกระจายใน 4 จังหวัด คือ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ และสกลนคร เลือก 2 อำเภอในแต่ละจังหวัด เลือก 2 ตำบลใน แต่ละอำเภอ เลือก 4-5 หมู่บ้านในแต่ละตำบล และเลือกศึกษา 5 ครัวเรือนในแต่ละ หมู่บ้าน นอกจากนั้นยังสอบถามข้อมูลทั่วไปจากผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านด้วย

(4) การศึกษาครั้งนี้ ศึกษาจากข้อมูลเอกสารและสำรวจภาคสนาม ใน การสุ่มเลือกจังหวัดตัวอย่างได้ใช้จังหวัด อำเภอ และตำบล ที่เคยศึกษามาแล้วใน โครงการสร้างงานในชนบทและโครงการอีสานเขียว คือ จังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ และสกลนคร จากนั้นสุ่มเลือก 2 อำเภอในแต่ละจังหวัด สุ่มเลือก 2 ตำบลจากแต่ละอำเภอ ยกเว้นอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เลือกมา 3 อำเภอ สุ่มเลือกหมู่บ้าน โดยใช้หมู่บ้านเดิม 1 หมู่บ้าน แล้วสุ่มเลือกอีก 3-4 หมู่บ้าน สด ท้ายสุ่มเลือกครัวเรือนที่จนดักดาน โดยใช้วิธีการเลือกของผู้นำหมู่บ้าน เลือกมา

หมู่บ้านละ 5 ครัวเรือน เพื่อสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือน จากนั้นสอบถามผู้ใหญ่บ้านถึงคนตกงานและกลับมาอยู่ในหมู่บ้าน สุ่มเลือกมาสัมภาษณ์ 1-2 คน และตามไปสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนของผู้ตกงานด้วย การสัมภาษณ์ใช้นักศึกษา 8 คน แบบสอบถามได้ถูกตรวจสอบโดยอาจารย์ผู้ควบคุมในสนาม แล้วนำกลับมาวิเคราะห์ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC⁺

2. สภาพทั่วไปของจังหวัด อำเภอบ้านดง หมู่บ้าน

การสำรวจสภาพทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ทำการศึกษา ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอบ้านดง และหมู่บ้าน ที่คนยากจนตกงานและครอบครัวผู้ตกงานอาศัยอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการติดตามผลการปฏิบัติการตามมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในจังหวัดเหล่านี้แล้ว สรุปได้ดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการกำหนดแบบแผนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ ในทั้ง 4 จังหวัด ยังไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในจังหวัดเหล่านี้มีสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปและฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ กล่าวคือ ในจังหวัดเหล่านี้มีสภาพภูมิอากาศที่มีอากาศร้อนจัดในฤดูร้อน และค่อนข้างหนาวจัดในฤดูหนาว ส่วนในฤดูฝนจะมีฝนตกหนักเฉพาะในบางพื้นที่และในบางปี แต่ส่วนใหญ่จะมีฝนตกน้อยและไม่สม่ำเสมอ ภูมิอากาศเช่นนี้ทำให้การดำรงชีวิตของประชาชนที่มีฐานะยากจนค่อนข้างลำบาก และการประกอบอาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่คือ เกษตรกรรมที่อาศัยน้ำฝนธรรมชาติไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร อีกทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ ทั้งแม่น้ำ ลำห้วย คลอง หนอง

บึง มีน้ำน้อย ยังไม่เพียงพอสำหรับการใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและการเกษตรในฤดูแล้ง แต่ในฤดูน้ำหลากกลับมีน้ำมากจนถึงน้ำท่วมในบางพื้นที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ไร่นาและผลผลิต เนื่องจากการจัดการระบบชลประทานในจังหวัดเหล่านี้ยังไม่ดีพอและขาดแคลน ส่วนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ได้แก่ ดินและป่าไม้ ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ดินมีคุณภาพต่ำ คือเป็นดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินร่วนปนทราย ไม่อุ้มน้ำ จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงคุณภาพก่อนการเพาะปลูกทำให้ผลผลิตตกต่ำ เนื่องจากเกษตรกรรมขาดแคลนเงินทุนและความรู้ในการบำรุงดิน ส่วนป่าไม้มีเหลือน้อย เนื่องจากการบุกรุกทำลายป่าทำให้เกิดการขาดดุลทางนิเวศวิทยา เกิดความหนาวเย็นแห้งแล้ง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล และฝนตกน้อย

(2) สภาพการบริการพื้นฐานของรัฐ ในจังหวัดที่ทำการศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ในปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ดีพอสมควร ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ สถานศึกษา และสถานบริการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการบริการภาคเอกชนอื่นๆ ในเขตอำเภอบ้านดงของจังหวัดเหล่านี้มีการบริการขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้ในระดับที่ดีไม่แตกต่างไปจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของภูมิภาค ส่วนในระดับอำเภอบ้านดง และหมู่บ้าน การบริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้ก็ได้รับการขยายออกไปสู่ชนบทมากขึ้น การคมนาคมระหว่างอำเภอบ้านดงกับหมู่บ้านมีถนนที่มีคุณภาพดีพอสมควรเชื่อมต่อกันได้ทุกท้องที่ ไฟฟ้ามีใช้เกือบทุกครัวเรือนทุกหมู่บ้าน ในชนบทมีการบริการระบบประปาหมู่บ้านในหลายหมู่บ้าน โทรศัพท์สาธารณะได้รับการขยายเข้าไปสู่ระดับหมู่บ้าน โรงเรียนประถมศึกษาได้ถูกขยายไปทุกหมู่บ้าน ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับการขยายเข้าไปในทุกตำบล ทำให้โอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับทำได้สะดวก

ขึ้น สถานบริการสาธารณสุข ทั้งโรงพยาบาลประจำอำเภอและสถานีอนามัย ประจำตำบล/หมู่บ้านได้มีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการที่จังหวัดเหล่านี้มีพื้นที่ กว้างขวางและประชากรจำนวนมาก การบริการขั้นพื้นฐานต่างๆจึงยังคงมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ สภาพการคมนาคมที่ไม่สะดวก ในฤดูฝน เนื่องจากถนนหลายสายยังเป็นถนนลูกรังเป็นหลุมเป็นบ่อ ทำให้การสัญจรไปมาไม่สะดวก การขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคในหลายหมู่บ้านยังคงมีอยู่ เนื่องจากระบบประปาหมู่บ้านยังมีไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน หรือมีแล้วแต่ยังใช้การไม่ได้ ดีเท่าที่ควรและแหล่งน้ำธรรมชาติไม่อุดมสมบูรณ์ ประชาชนขาดภาชนะสำหรับ กักเก็บน้ำฝน การใช้ไฟฟ้ามีทุกหมู่บ้านแล้ว แต่ก็ยังไม่ครบทุกครัวเรือน ไฟฟ้า สาธารณะยังมีไม่ทั่วถึงเช่นเดียวกัน ตู้โทรศัพท์สาธารณะยังมีไม่ครบทุกหมู่บ้าน หรือมีแล้วใช้การไม่ได้ ขาดการซ่อมแซมรักษา ในขณะที่การศึกษาบังคับได้มีทั่ว ถึง แต่การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษายังมีอัตราต่ำ รวมทั้งการบริการสาธารณสุข ยังมีไม่ทั่วถึง เนื่องจากขาดบุคลากรและเวชภัณฑ์ และมีสถานพยาบาลยังอยู่ ห่างไกลในบางพื้นที่

(3) ในด้านเศรษฐกิจ การเกษตรกรรมก็ยังคงมีความสำคัญและเป็น อาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่ การเกษตรกรรมขึ้นอยู่กับการเพาะปลูกพืช หลักไม่กี่ชนิด คือ ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด หอม กระเทียม พริก และผัก ฯลฯ การปศุสัตว์ ยังมีความสำคัญไม่มากนัก ดังนั้นการ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักเพียงอย่างเดียวของประชาชนส่วนใหญ่ และการพึ่งผลผลิตหลักเพียงไม่กี่ชนิด เป็นสาเหตุทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ มีรายได้ต่ำและยากจน เนื่องจากผลผลิตขึ้นอยู่กับการน้ำฝนธรรมชาติ ไม่มีการ เกษตรฤดูแล้ง เนื่องจากขาดแหล่งน้ำ ผลผลิตที่ได้อยู่ในระดับต่ำ และราคาขาย ผลผลิตต่ำและไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับตลาดที่เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรอง รวมทั้ง

ประชาชนขาดอาชีพเสริมหลังฤดูเก็บเกี่ยว นอกจากงานรับจ้างทั่วไปในหมู่บ้าน ซึ่งมีไม่มาก เนื่องจากประชาชนขาดเงินทุนและความรู้ในการประกอบอาชีพ เป็น ผลทำให้เกิดการว่างงานในฤดูแล้งในชนบท และการอพยพออกจากหมู่บ้านไป หางานทำในเมือง ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่นๆที่ใกล้เคียง ไปจนถึงใน ต่างประเทศ

(4) การอพยพไปทำงานนอกหมู่บ้าน ทำให้มีรายได้ส่งกลับมาให้ครอบครัวในชนบท แต่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แรงงานจากชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานด้อยคุณภาพ จึงประสบกับภาวะการถูกเลิกจ้าง กลายเป็นคนตกงาน กลับมา เป็นคนว่างงานในหมู่บ้าน ถึงแม้ภาครัฐบาลได้มีความพยายามที่จะบรรเทา ปัญหาการว่างงาน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้แก่ชาวชนบทในทุกจังหวัดก็ตาม แต่มาตรการที่นำมาใช้ส่วนใหญ่เป็นมาตรการเฉพาะหน้าและระยะสั้นที่ไม่ ก่อให้เกิดการจ้างงานในชนบทโดยตรงได้มากนัก เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ในการ สร้างงานในชนบทโดยตรง เช่น โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการอีสานเขียว ยังมีไม่มาก เนื่องจากรัฐบาลเองก็ประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะ นำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆอยู่แล้ว ทำให้คนตกงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และยังคงสภาพเป็นคนว่างงานอยู่ในชนบทต่อไป

3. สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่จนดักดาน

สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่จนดักดานมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกในครัวเรือนมีจำนวนเฉลี่ย 4.48 คนต่อครัวเรือน อัตราการเกิดและอัตราการตายสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยมีอัตราการเกิดและอัตรา

การตายร้อยละ 3.19 และ 0.89 ตามลำดับ เป็นผลให้อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ เท่ากับร้อยละ 2.30 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศประมาณ 2 เท่า

(2) หัวหน้าครัวเรือนประมาณร้อยละ 90.00 มีการศึกษาต่ำ เพียงแค่ชั้นประถมศึกษา และอีกเกือบร้อยละ 10.00 ไม่ได้รับการศึกษา และเมื่อพิจารณา ระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนทั้งหมดที่สิ้นสุดการเรียนแล้ว ประชากรในครัวเรือนยากจนยังคงมีระดับการศึกษาต่ำเป็นส่วนใหญ่ คือจบประถมศึกษา ร้อยละ 84.86 และมีผู้ไม่ได้รับการศึกษาถึงร้อยละ 8.20

(3) อาชีพหลักที่สำคัญของประชากรมีเพียง 2 อาชีพ คือ อาชีพเกษตร และอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยมีสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพทั้ง 2 ชนิด ร้อยละ 40.98 และ 38.28 ตามลำดับ สำหรับอาชีพรองเป็นอาชีพรับจ้างทั่วไปมากที่สุด

(4) ประชากรในวัยกำลังแรงงานมีจำนวนวันทำงานเฉลี่ยต่อคนต่อปีต่ำ เพียงประมาณ 163 วันใน 1 ปีเท่านั้น

(5) โดยเฉลี่ยในทุกๆ 1 ครัวเรือนจะมีผู้ย้ายถิ่นออกนอกหมู่บ้าน (ทั้งชั่วคราวและถาวร) 0.42 คน โดยผู้ย้ายถิ่นเกือบทั้งหมดจะอยู่ในวัยกำลังแรงงาน และส่วนใหญ่เป็นลูกชายหรือลูกสาวของหัวหน้าครัวเรือน ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ประมาณร้อยละ 70.00 จะไปทำงานรับจ้างทั่วไป โดยไปกรุงเทพมหานครมากที่สุด รองลงมาคือจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก ตามลำดับ

(6) หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่มีคู่สมรสอยู่ด้วยมีจำนวนถึงร้อยละ 35.15 โดยมีผู้เป็นหม้ายร้อยละ 26.86 ผู้ที่มีการหย่าร้างร้อยละ 6.00 และผู้ที่เป็นโสดอีกร้อยละ 2.29

(7) หัวหน้าครัวเรือนมีบุตรโดยเฉลี่ย 4.33 คน ซึ่งนับว่าสูงเมื่อเทียบกับ

เป้าหมายของรัฐที่แนะนำว่าไม่ควรจะมีบุตรเกิน 2 คน

(8) อัตราการตายของบุตรอยู่ในเกณฑ์สูง โดยในจำนวนบุตร 100 คน จะตายเสีย 12.81 คน และแท้ง 7.20 คน โดยช่วงอายุของบุตรที่ตายมากที่สุดคือระหว่างอายุแรกเกิดถึง 1 ขวบ

(9) ในทุกๆ 6 ครัวเรือนจะมีคนพิการ 1 คน และในทุกๆ 2 ครัวเรือน จะมีผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง 1 คน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และเป็นภาระในด้านการรักษาพยาบาลค่อนข้างมาก

(10) จำนวนครัวเรือนที่ไม่มีสัมมิมสูงถึงร้อยละ 18.29 ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

(11) พื้นที่ถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนมีจำนวนน้อยเพียง 7.13 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นส่วนของตนเองเพียง 3.95 ไร่ ที่เหลือเป็นที่เช่าหรือญาติพี่น้องให้ทำฟรี

(12) จำนวนครัวเรือนร้อยละ 58.00 มีการทำการเกษตร (ทั้งอาชีพหลักและอาชีพรอง) โดยเป็นการปลูกข้าวเกือบทั้งหมด และส่วนใหญ่เป็นข้าวเหนียว ผลผลิตต่อไร่ของข้าวเหนียวและข้าวเจ้าค่อนข้างต่ำ เพียง 209.74 และ 236.67 กิโลกรัมต่อไร่ ตามลำดับ แม้พืชอื่นๆ ก็มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเช่นกัน

(13) การเลี้ยงสัตว์มีเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นการเลี้ยงไก่ไว้เพื่อบริโภคในครัวเรือน มีการเลี้ยงควายไว้เพื่อทำนา แต่ก็มีครัวเรือนที่เลี้ยงเพียงร้อยละ 16.2 เท่านั้น เนื่องจากมีการใช้แรงงานเครื่องจักรมาแทนแรงงานสัตว์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

(14) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีเท่ากับ 27,213.12 บาท และเมื่อเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนแล้ว จะมีรายได้เฉลี่ยเพียงเดือนละ 506.12 บาทต่อคนเท่านั้น โดยรายได้ดังกล่าวนี้เป็นรายได้จากการเกษตรถึงร้อยละ 86.89 และส่วนใหญ่ได้มาจากงานรับจ้างทั่วไป

(15) รายจ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 27,959.41 บาทต่อปี โดยราย

จ่ายที่สำคัญที่สุดของครัวเรือนคือรายจ่ายเกี่ยวกับอาหาร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 42.03 ของรายจ่ายในครัวเรือน

(16) รายได้สุทธิเฉลี่ยต่อครัวเรือนติดลบอยู่ 746.29 บาท ซึ่งแสดงว่า โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนยากจนมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ และพบว่าครัวเรือนที่มีรายจ่ายมากกว่ารายได้มีถึงร้อยละ 38.86

(17) ครัวเรือนเกือบร้อยละ 80.00 มีหนี้สินติดค้างอยู่ โดยปริมาณหนี้สิน ณ วันสำรวจเฉลี่ยเท่ากับ 17,767.20 บาทต่อครัวเรือน

(18) สมาชิกในครัวเรือนยากจนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆที่มีในหมู่บ้านน้อย เนื่องจากความด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้ขาดความมั่นใจในการเข้ากลุ่มต่างๆ และบางกรณีก็ไม่ได้รับการชักชวนให้เข้ากลุ่ม เพราะจะเป็นภาระแก่คนในกลุ่ม โดยเฉพาะการเข้าร่วมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(19) ครัวเรือนยากจนเกือบจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือใดๆจากรัฐเลย ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมวิชาชีพ การได้รับเงินช่วยเหลือ การได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์การเกษตร หรือการได้รับคำแนะนำในการประกอบอาชีพ มีเพียงการทำบัตรประกันสุขภาพเท่านั้นที่ครัวเรือนยากจนได้รับกันมาก โดยมีครัวเรือนถึง 3 ใน 4 ที่มีบัตรประกันสุขภาพ สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายรัฐยังไม่เจาะลงไปถึงคนยากจนจริงๆ เพราะคนจนบางส่วนถูกกีดกันหรือไม่กล้าเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ

(20) การได้รับปัจจัยพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต 4 ชนิด คือ ถนน น้ำดื่ม น้ำใช้ และไฟฟ้า พบว่า ถนนและไฟฟ้ามีความสะดวกดี แต่ น้ำดื่มและน้ำใช้ยังไม่สะดวกมากนัก เพราะประปาหมู่บ้านยังไม่ทั่วถึง และน้ำประปายังมีคุณภาพไม่ดีพอ

(21) หัวหน้าครัวเรือนจำนวน 1 ใน 4 ไม่ใช้สื่อสารมวลชนใดๆเลย

สำหรับผู้ใช้นั้น โทรศัพท์จะมีบทบาทมากที่สุด รองลงมาคือวิทยุ ส่วนหนังสือพิมพ์เกือบจะไม่มีบทบาทเลย

(22) เมื่อว่างจากการประกอบอาชีพ หัวหน้าครัวเรือนหรือแม่บ้านส่วนใหญ่จะออกไปหาอาหารตามธรรมชาติ อีกส่วนหนึ่งจะพักผ่อนโดยไม่ทำอะไร หรือดูแลทำความสะอาดบ้าน

(23) หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่รู้สึกว่ ครัวเรือนตนเองจนมาตั้งแต่เกิด ถ้าหัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิงจะมีความรู้สึกว่าจะตั้งแต่สามีตายหรือถูกหย่าร้าง สาเหตุของความยากจนตามความรู้สึกของหัวหน้าครัวเรือน 3 ลำดับแรก คือ ไม่มีที่ดินทำกิน อาชีพที่ทำมีรายได้ต่ำ ไม่มีมรดก และยังพบว่าหัวหน้าครัวเรือนถึงร้อยละ 60.00 ที่ยืนยันว่าตนเองไม่สามารถพ้นความยากจนได้

(24) ปัญหาทั่วไปในปัจจุบันที่สำคัญ ที่หัวหน้าครัวเรือนระบุเรียงตามลำดับคือ รายได้น้อย ไม่มีงานทำ ปัญหาสุขภาพ หนี้สินมาก ขาดเงินทุน และการไม่มีที่ดินของตนเอง

4. สาเหตุแห่งความยากจน

จากการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่จันดักดานตาม ที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปถึงสาเหตุที่ครัวเรือนเหล่านี้อยู่ในสภาพที่เรียกว่า “จันดักดาน” ได้ดังต่อไปนี้

(1) การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่พอเพียง ดังจะเห็นว่า ครัวเรือนยากจนเหล่านี้เป็นครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองถึงร้อยละ 58 ส่วนที่เหลือแม้มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ก็มีที่ดินของตนเองเฉลี่ยเพียง 9.40 ไร่ต่อครัวเรือนเท่านั้น (เฉลี่ยต่อครัวเรือนที่มีที่ดินเป็นของตนเอง) ซึ่งนับว่าน้อยมาก

สำหรับการประกอบอาชีพทางการเกษตร

(2) นอกจากที่ดินทำการเกษตรจะมีน้อยแล้ว ความสามารถในการจัดการที่ดินยังต่ำอีกด้วย โดยพบว่าครัวเรือนที่ทำการเกษตรเกือบทั้งหมดจะทำนาเพียงอย่างเดียว และเพียงปีละ 1 ครั้งเท่านั้น เป็นเช่นนั้นมาโดยตลอดหลายสิบปี ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปในรูปแบบอื่นเลย ไม่ว่าจะเป็นการปลูกพืชหลังฤดูการทำนา การเลี้ยงสัตว์ การทำไร่นาสวนผสม เป็นต้น

(3) สืบเนื่องจากความสามารถในการจัดการที่ดินต่ำ ประสิทธิภาพการผลิตจึงต่ำไปด้วย ดังจะเห็นว่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของข้าวซึ่งเป็นพืชหลักเพียงชนิดเดียวของครัวเรือนเหล่านี้ เท่ากับ 200-240 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งต่ำกว่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่อยู่ระหว่าง 270-280 กิโลกรัมต่อไร่ และผลผลิตของประเทศที่อยู่ระหว่าง 320-360 กิโลกรัมต่อไร่ (สถิติการเกษตร ปี 2535/36 - 2538/39)

(4) จำนวนวันทำงานน้อย โดยพบว่าผู้ที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานมีจำนวนวันทำงานเฉลี่ยต่อคนต่อปี เพียง 163 วัน ซึ่งต่ำกว่าวันทำงานมาตรฐานที่ควรจะอยู่ระหว่าง 260-300 วันต่อคนต่อปี การที่จำนวนวันทำงานมีน้อยเป็นผลมาจากการทำการเกษตรเพียงเฉพาะช่วงฤดูฝน ประกอบกับการเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ต้องหารับจ้างเปลี่ยนงานไปเรื่อยๆ จึงมีช่วงที่ต้องหยุดงานมาก

(5) อาชีพที่ทำมีรายได้ต่ำ ดังกล่าวมาแล้วว่าอาชีพสำคัญของครัวเรือนที่จนดักดานมี 2 อาชีพคือ อาชีพการเกษตร และอาชีพรับจ้าง อาชีพการเกษตรนั้นมีข้าวเป็นพืชหลักเพียงพืชเดียว ซึ่งผลผลิตต่อไร่ต่ำ และเนื้อที่เพาะปลูกมีน้อย จึงส่งผลให้รายได้จากการเกษตรต่ำไปด้วย ในขณะที่อาชีพรับจ้างก็ได้รับรายได้ต่ำเช่นกัน เพราะเป็นแรงงานไร้ฝีมือและไม่สามารถหางานทำได้สม่ำเสมอตลอดทั้งปี

(6) ระดับการศึกษาต่ำ โดยหัวหน้าครัวเรือนประมาณร้อยละ 90 มีการ

ศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษา และอีกเกือบร้อยละ 10 ไม่ได้รับการศึกษา ผลพวงจากระดับการศึกษาต่ำก่อให้เกิดผลกระทบที่กว้างขวาง ทำให้ขาดความสามารถในการบริหารจัดการชีวิต ทั้งในอาชีพที่ทำและสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนขาดความสามารถในการต่อรองในสังคม ต้องปลีกตัวห่างจากสังคม และตกอยู่ในภาวะจำยอมต่อความจน หมดความจนขวนขวายไปในที่สุด

(7) ขาดผู้นำครอบครัว เป็นที่ชัดเจนว่าครอบครัวที่มีสามีตาย สามีหย่าร้าง หรือหญิงที่อยู่เป็นโสด มีโอกาสเป็นครอบครัวยากจนสูง เพราะโดยปกติในชนบทเพศชายจะเป็นผู้หารายได้เลี้ยงครอบครัว เพศหญิงจะทำงานแม่บ้านเป็นหลัก เมื่อสามีตายหรือสามีหย่าร้างจึงขาดผู้หารายได้เลี้ยงครอบครัว ความยากจนจึงติดตามมาทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งในการศึกษาพบว่า ครัวเรือนยากจนเหล่านี้เป็นครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิงหม้าย หญิงที่ถูกสามีหย่าร้าง และหญิงที่อยู่เป็นโสด รวมกันแล้วถึง 1 ใน 3 ของครัวเรือนทั้งหมด

(8) การมีบุตรมาก พบว่า หัวหน้าครัวเรือนจะมีบุตรโดยเฉลี่ย 4.33 คน (รวมบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่และที่เสียชีวิตไปแล้ว) ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่รัฐแนะนำว่าไม่ควรจะมีบุตรเกิน 2 คน ครัวเรือนที่จนดักดานมีอัตราการเกิดของบุตรสูงถึงร้อยละ 3.19 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศมีเพียงร้อยละ 1.74 เท่านั้น การมีบุตรมากจึงก่อให้เกิดภาระด้านค่าใช้จ่าย และทำให้ความยากจนติดตามมา

(9) ไม่ได้รับโอกาสจากสังคมเท่าที่ควร ดังจะเห็นว่าสมาชิกในครัวเรือนที่จนดักดานมีการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้านน้อยมาก เนื่องจากความด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้ขาดความมั่นใจในการเข้าร่วมกลุ่ม และในบางกรณีก็ไม่ได้รับการชักชวนให้เข้ากลุ่ม เพราะจะเป็นภาระแก่คนในกลุ่ม โดยเฉพาะการเข้าร่วมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(10) ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ น้อย เพราะปรากฏว่าครัว

เรือนที่จันทกาดานเกือบจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือใดๆจากรัฐเลย ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมวิชาชีพ การได้รับเงินช่วยเหลือ การได้รับความช่วยเหลือด้านวัสดุ อุปกรณ์การเกษตร หรือการได้รับคำแนะนำในการประกอบอาชีพ

(11) ความพิการและการเจ็บป่วยเรื้อรังสูง โดยในทุกๆ 6 ครั้วเรือนจะมีคนพิการ 1 คน และในทุกๆ 2 ครั้วเรือน จะมีผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง 1 คน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และเป็นภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลค่อนข้างมาก

(12) มีหนี้สินมาก โดยครั้วเรือนประมาณร้อยละ 80 ยังคงมีหนี้สินติดค้างอยู่ ซึ่งปริมาณหนี้สินที่ติดค้างของครั้วเรือนที่จันทกาดานเฉลี่ยเท่ากับ 17,767 บาทต่อครั้วเรือน และในจำนวนนี้เป็นหนี้สินนอกสถาบันการเงินถึงเกือบครึ่งหนึ่ง ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงตั้งแต่ร้อยละ 36 บาทต่อปี จนถึงร้อยละ 120 บาทต่อปีทีเดียว ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงเช่นนี้ ครั้วเรือนที่จันทกาดานเหล่านี้จึงยากที่จะหลุดพ้นความยากจนไปได้

5. สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือนที่มีคนตกงานเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ

จากการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือนที่มีผู้ตกงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกในครั้วเรือนโดยเฉลี่ยมี 5.84 คนต่อครั้วเรือน โดยเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง อัตราการเกิดและอัตราการตายร้อยละ 3.98 และ 0.49 ตามลำดับ โดยมีอัตราการเกิดและอัตราการตายสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

(2) การศึกษาของหัวหน้าครั้วเรือน ร้อยละ 91.26 มีความรู้ระดับประถมศึกษา อีกร้อยละ 6.79 มีความรู้ไม่เกินชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และเมื่อพิจารณา

ถึงระดับการศึกษาของสมาชิกในครั้วเรือนที่สิ้นสุดการศึกษาแล้ว การศึกษาก็ยังต่ำเป็นส่วนใหญ่ คือจบระดับประถมศึกษามีร้อยละ 77.78 นอกนั้นจบการศึกษามากกว่าระดับ ปวช. ปวส. หรือเทียบเท่า ส่วนผู้ไม่ได้รับการศึกษามีร้อยละ 3.31

(3) อาชีพหลักที่สำคัญมี 2 อาชีพ คือ รับจ้างทั่วไป ร้อยละ 44.68 และทำการเกษตร ร้อยละ 40.90 ที่เหลือประกอบอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย ลูกจ้างรัฐบาล และทำงานหัตถกรรม เป็นต้น

(4) จำนวนวันทำงานต่อคนต่อปีของประชากรที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานของครั้วเรือนที่มีผู้ตกงาน เท่ากับ 191 วัน ซึ่งค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับวันทำงานทั้งปี

(5) ในทุกๆ 1 ครั้วเรือนจะมีผู้ย้ายถิ่นออกนอกหมู่บ้านทั้งชั่วคราวและถาวร จำนวน 0.34 คน และมีผู้ย้ายเข้าทั้งถาวรและชั่วคราว จำนวน 1.23 คน แสดงว่ามีการย้ายเข้ามามากกว่าย้ายออก เนื่องจากมีคนที่ยกเลิกงานจากกรุงเทพฯ หรือภาคอื่น ๆ อพยพกลับภูมิลำเนาเดิม

(6) ส่วนใหญ่หัวหน้าครั้วเรือนมีคู่สมรสแล้วถึงร้อยละ 73.79 เป็นหม้ายร้อยละ 22.33 ส่วนที่เหลือเป็นโสด

(7) หัวหน้าครั้วเรือนมีบุตรโดยเฉลี่ย 5.00 คน ซึ่งนับว่าสูงเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายของรัฐที่แนะนำให้แต่ละครอบครัวมีบุตรไม่เกิน 2 คน

(8) ในทุกๆ 14 ครั้วเรือนมีคนพิการ 1 คน และทุกๆ 4 ครั้วเรือนมีผู้เจ็บป่วยเรื้อรังจำนวน 1 คน ทำให้เป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพ

(9) ลักษณะของบ้านที่พักอาศัย ร้อยละ 57.28 เป็นบ้านไม้ชั้นเดียวใต้ถุนสูง รองลงไปได้แก่ บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้นพื้นซีเมนต์ ร้อยละ 22.33 บ้านทั้งสองลักษณะนี้เป็นที่นิยมปลูกมากในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(10) พื้นที่ดินครองเฉลี่ยต่อครั้วเรือน เท่ากับ 18.06 ไร่ โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่ของตนเอง 15.92 ไร่ และผู้อื่นให้ใช้ทำประโยชน์ 2.14 ไร่

(11) จำนวนครัวเรือนร้อยละ 71.84 ประกอบอาชีพทางการเกษตร (ทั้งอาชีพหลักและอาชีพรอง) โดยปลูกข้าวเกือบทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นข้าวเหนียว ผลผลิตข้าวเหนียวและข้าวเจ้าต่อไร่เท่ากับ 299.84 และ 320.73 กก. ตามลำดับ นอกจากนี้ก็มีการปลูก อ้อย มันสำปะหลัง และปอ แต่มีจำนวนน้อย

(12) การเลี้ยงสัตว์มีไม่มาก ส่วนใหญ่เป็นการเลี้ยงไก่เพื่อบริโภคในครัวเรือน มีการเลี้ยงวัวมากกว่าเลี้ยงควาย ควายจะเลี้ยงไว้ใช้งานแต่วัวจะเลี้ยงไว้เพื่อขาย

(13) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีเท่ากับ 73,352.45 บาท และเมื่อเฉลี่ยรายได้ต่อหัวแล้วมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 1,046.69 บาท โดยเป็นรายได้ที่เกิดจากการทำงานนอกการเกษตรร้อยละ 71.51 ซึ่งในจำนวนนี้เป็นรายได้ที่บุตรหลานส่งมาให้เป็นส่วนใหญ่

(14) รายจ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีเท่ากับ 62,563.18 บาท โดยรายจ่ายที่สำคัญของครัวเรือนเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับค่าซื้อข้าวและอาหารในครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27.74

(15) รายได้สุทธิเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีเท่ากับ 10,789.27 บาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่บุตรหลานไปทำงานรับจ้างแล้วส่งเงินมาให้

(16) ครัวเรือนร้อยละ 83.50 ยังมีหนี้สินติดค้างอยู่ โดยมีปริมาณหนี้สิน ณ วันสำรวจ เฉลี่ยเท่ากับ 38,598.16 บาทต่อครัวเรือน

(17) การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มของครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนตกงาน โดยเฉพาะการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม อทส. สูงถึงร้อยละ 52.43 ทั้งนี้เพราะครัวเรือนเหล่านี้มีความสามารถในการชำระหนี้ได้ดี

(18) ครัวเรือนที่มีคนตกงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกือบจะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเลย ไม่ว่าจะเป็น การฝึกอบรมวิชาชีพ การได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน การได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ทาง

การเกษตร หรือคำแนะนำในการประกอบอาชีพ มีเพียงการทำบัตรประกันสุขภาพเท่านั้นที่ 4 ใน 5 ของครัวเรือนทั้งหมดมีบัตรประกันสุขภาพ เหตุที่ยังทำไม่ได้ไม่ครบทุกคนก็เพราะบางคนไม่มีเงินที่จะไปทำบัตร

(19) การได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น ถนน น้ำดื่ม น้ำใช้ และไฟฟ้า นับว่าถนนและไฟฟ้ามีความสะดวกพอควร แต่น้ำดื่มและน้ำใช้ในบางพื้นที่ยังขาดแคลน

(20) การรับรู้ข่าวสารของหัวหน้าครัวเรือน พบว่า หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่นิยมดูโทรทัศน์มากที่สุด รองลงไปได้แก่การฟังวิทยุ ส่วนสิ่งพิมพ์อื่นอ่านน้อยมาก

(21) ปัญหาทั่วไปในปัจจุบันที่หัวหน้าครัวเรือนระบุว่าสำคัญเรียงตามลำดับคือ ว่างงาน ไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ และมีหนี้สินมาก ส่วนปัญหาการเกษตรที่สำคัญ เรียงตามลำดับได้แก่ ไม่มีน้ำทำนาเนื่องจากฝนไม่ตก ปุ๋ยมีราคาแพง และมีโรคและแมลงศัตรูพืชรบกวน

(22) ผลกระทบที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อครัวเรือนที่มีผู้ตกงาน มีดังนี้คือ ทำให้สมาชิกในครัวเรือนตกงาน รายได้ของครัวเรือนลดลง ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น จิตใจเศร้าหมอง และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา เช่น การปล้นจี้ ลักขโมย

6. ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจต่อผู้ที่ตกงาน

จากการศึกษาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจต่อผู้ที่ตกงาน มีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจเป็นคนวัยหนุ่มสาว โดยเป็นลูกหลานร้อยละ 73.79 ในจำนวนนี้เป็นลูกชายร้อยละ 41.76 อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่

ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจเป็นเพศชายถึงร้อยละ 68.93 และร้อยละ 88.35 เป็นผู้มีอายุไม่เกิน 39 ปี หรือมีอายุเฉลี่ย 28.51 ปี และเป็นผู้ที่สมรสแล้ว ร้อยละ 44.66 ผู้ที่ตกงานเหล่านี้มีการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 69.90 จากข้อมูลดังกล่าว ผู้ตกงานเป็นผู้อยู่ในวัยกำลังแรงงานทั้งสิ้น เมื่อตกงานและกลับสู่หมู่บ้านจึงมีผลกระทบต่อครอบครัว โดยเฉพาะผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว และจากระดับความรู้ที่ต่ำ การเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพอาจจะต้องเลือกให้เหมาะสมกับการศึกษาด้วย

(2) ผู้ตกงานและกลับมามีงานในหมู่บ้านในช่วง 1-3 เดือน มีร้อยละ 47.57 งานส่วนใหญ่ที่นิยมทำก่อนตกงานคือ ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 41.75 รองลงมาคือธุรกิจบริการ ร้อยละ 22.33 และงานก่อสร้างร้อยละ 22.33 แหล่งงานที่ทำส่วนใหญ่ ร้อยละ 62.14 อยู่ในกรุงเทพฯ อยู่ในภาคกลางและจังหวัดรอบๆ กรุงเทพฯ ร้อยละ 18.45 การได้งาน ส่วนใหญ่ญาติพี่น้องและเพื่อน แนะนำมีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือร้อยละ 33 สมัครเองเพียงร้อยละ 19.42 อัตราค่าจ้างที่ได้รับถ้าเป็นรายวันเฉลี่ยวันละ 190.83 บาท ถ้าเป็นรายเดือนเฉลี่ยเดือนละ 6,087 บาท และคิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อปี ผู้ตกงานได้ปีละ 58,834.77 บาท จากข้อมูลดังกล่าว งานที่ผู้ตกงานทำเป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับระดับการศึกษาที่ต่ำ เป็นผลให้ได้รายได้ต่ำ ที่น่าสนใจคือส่วนใหญ่แหล่งงานจะอยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งนับเป็นปัญหาความแออัดและปัญหาดังกล่าวตามนโยบายกระจายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคไม่ประสบผลสำเร็จ

(3) จากคำตอบทั้งหมด สัญญาณก่อนถูกเลิกจ้างคือ ลดค่าจ้างมีร้อยละ 19.28 รองลงมาคือพนักงานคนอื่นถูกให้ออกร้อยละ 17.47 ถูกลดชั่วโมงโดยไม่ลดค่าจ้าง ร้อยละ 15.06 แจ้งล่วงหน้าให้ออกหรือปิดกิจการร้อยละ 12.65 อย่างไรก็ดี จากการสำรวจพบว่าผู้ตกงานลาออกเองถึงร้อยละ 61.46 ถูกเลิกจ้าง

เพียงร้อยละ 28.12 ในส่วนของการเลิกจ้าง นายจ้างมักระบุเหตุผลว่าเพราะสภาพเศรษฐกิจไม่ดีถึงร้อยละ 75.68 จากข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นกลยุทธ์ของนายจ้างที่บีบให้ลาออกเพื่อจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

(4) ในกรณีที่มีการเลิกจ้าง พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 78.38 ไม่มีการให้หรือระบุถึงค่าชดเชย ส่วนที่ได้ค่าชดเชยตามกฎหมายมีเพียงร้อยละ 18.92 อาจเป็นเพราะผู้ตกงานไม่ทราบถึงสิทธิที่ควรจะได้ หรือขาดความรู้ หรือเห็นสภาพนายจ้างจึงไม่ยอมเรียกร้อง หรือขั้นตอนเสียเวลาและเงินทองมาก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ว่า ไม่มีการเรียกร้องถึงร้อยละ 72.97 ส่วนใหญ่คิดว่าโอกาสสำเร็จมีน้อยร้อยละ 51.85 ไม่คุ้มกับเวลาและค่าใช้จ่ายร้อยละ 22.22

(5) เมื่อถูกเลิกจ้าง ผู้ตกงานรู้สึกเฉยๆ เพราะเตรียมใจไว้แล้วถึงร้อยละ 45.63 รู้สึกเสียใจ ร้อยละ 21.36 แสดงว่าสุขภาพจิตไม่เลวร้ายอย่างที่คาดคิด เมื่อผู้ตกงานถูกเลิกจ้างได้ปรึกษาคนในครอบครัวรวมทั้งญาติผู้ใหญ่ร้อยละ 35.92 ปรึกษาเพื่อนร้อยละ 15.53 ไม่ได้ปรึกษาใครเลยมีถึงร้อยละ 35.92 รัฐน่าจะมีส่วนในการแนะนำและให้คำปรึกษา เพราะนับวันปัญหาการตกงานจะมีมากขึ้น

(6) เมื่อผู้ตกงานกลับสู่หมู่บ้าน ส่วนใหญ่ร้อยละ 57.28 ยังไม่มีอาชีพและกลับมาทำอาชีพเกษตรร้อยละ 36.89 เนื่องจากไม่มีแหล่งงานในท้องถิ่น การฝึกอบรมทั้งนอกการเกษตรและการเกษตรน่าจะสอดแทรกเข้าไป เพื่อลดความรุนแรงในเรื่องนี้ อย่างน้อยก็ช่วยให้มีรายได้พออยู่พอกิน เพราะจากการสำรวจพบว่าจำนวนผู้ตกงานมีรายได้ลดลงถึงร้อยละ 98.06 เป็นการลดลงเนื่องจากไม่มีงานทำและแม้จะหางานได้บ้างค่าจ้างต่อวันก็ต่ำเพียงวันละ 80 บาท

(7) หลังจากตกงานกลับสู่หมู่บ้าน ปรากฏว่ายังปรับตัวไม่ได้มีสัดส่วนสูงคำตอบที่ได้รับคือ อยู่บ้านเฉยๆ ไม่ได้ทำอะไรถึงร้อยละ 40.71 อาจจะเป็นเพราะ

งานในท้องถิ่นไม่มี และงานเกษตรเพิ่งเริ่มต้น แต่ก็พยายามหางานทำตามที่ตนเองมีความรู้ความชำนาญร้อยละ 16.43 และงานที่ไม่เคยทำร้อยละ 17.86 อยากทำกิจการของตนเองและศึกษาต่อในสัดส่วนพอๆกันคือร้อยละ 5 เนื่องจากแหล่งงานไม่ว่าที่ไหนก็ไม่มี ผู้ตกงานจึงไม่ได้สมัครงานใดๆเลยถึงร้อยละ 66.02 เมื่อผู้ตกงานกลับสู่หมู่บ้านครอบครัวก็ยังไม่ให้ความอบอุ่นช่วยเหลือได้ จากจำนวนคำตอบทั้งหมดปรากฏว่า ญาติพี่น้องให้กำลังใจร้อยละ 37.65 ให้เงินใช้ร้อยละ 30 ให้ที่อยู่ทีนร้อยละ 16.47 และช่วยหางานให้ร้อยละ 15.88 แต่ถ้าปัญหานี้ยังมีอยู่ต่อไปก็อาจจะเกินขีดความสามารถของครอบครัว รัฐจึงควรพิจารณาช่วยเหลือในระยะยาวด้วย

(8) ที่น่าสนใจคือ ผู้ตกงานไม่มีการติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดเลยถึงร้อยละ 90.29 อาจเป็นเพราะผู้ตกงานคิดว่าคงไม่มีใครช่วยเหลือได้นอกจากครอบครัว บทบาทของรัฐในด้านนี้น่าจะมีบ้าง จากคำถามว่าถ้าต้องการความช่วยเหลืออยากให้ช่วยเหลือเรื่องใดบ้าง ปรากฏว่าอยากให้ช่วยเหลือจัดหางานให้ร้อยละ 59.22 รองลงมาคือ ต้องการเงินกู้เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว และลงทุนประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่ต้องการมีรายได้ในช่วง 3,000-7,500 บาทต่อเดือนถึงร้อยละ 83.50

(9) น่ายินดีที่ผู้ตกงานยังชอบที่จะทำงานในท้องถิ่นมีสัดส่วนสูง จากคำตอบที่ได้คือร้อยละ 51.46 เหตุผลคือ ได้ดูแลครอบครัวร้อยละ 47.54 รองลงมาคือค่าครองชีพต่ำร้อยละ 39.34 ฉะนั้นนโยบายกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคน่าจะไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในส่วนที่อยากไปทำงานกรุงเทพฯ และปริมณฑล คำตอบที่ได้คือ เพราะมีรายได้ดีกว่าถึงร้อยละ 53.13 รองลงมาคือหางานทำง่ายร้อยละ 26.56

(10) งานที่ผู้ตกงานคิดจะไปทำ ส่วนใหญ่ยังเป็นโรงงานอุตสาหกรรมถึง

ร้อยละ 43.62 รองลงมาคือ ธุรกิจบริการร้อยละ 17.02 และงานก่อสร้าง ส่วนใหญ่คิดว่าจะไปทำที่กรุงเทพฯ ร้อยละ 40.43 จังหวัดในภาคกลางร้อยละ 14.89 แต่ก็ยังอยากทำงานในท้องถิ่นร้อยละ 27.66 ฉะนั้นถ้ารัฐสามารถกระจายแหล่งงานลงสู่ภูมิภาคได้ก็น่าจะเป็นประโยชน์ทั้งประชาชนในชนบทเอง และกรุงเทพฯ ก็จะสามารถลดความแออัดและปัญหาสังคมลงได้

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของชาวชนบท ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ

1. นโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศ

การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทที่ดีที่สุดก็คือ การพัฒนาชนบทให้ดีขึ้น นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐ ควรประกอบด้วย

1.1 นโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทของรัฐบาลที่ผ่านมา จะต้องได้รับการสนับสนุนต่อไป เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปตั้งในพื้นที่ชนบทมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ชาวชนบท และลดปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานเข้าสู่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง

1.2 นโยบายการพัฒนาภาคเกษตรกรรม จะต้องมีการขึ้นอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณมากขึ้น เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยการขยายระบบการชลประทานขนาดกลางและขนาดเล็กออกไปให้ทั่วถึง และการขยายระบบคลองส่งน้ำออกไปสู่พื้นที่ที่ห่างไกลแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างพอเพียงตลอดทั้งปี รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณในการเผยแพร่ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีการ

เกษตรแผนใหม่ การแนะนำพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณภาพดีแก่เกษตรกร การให้ความรู้ในด้านการปรับปรุงคุณภาพดิน การป้องกันโรค และศัตรูพืช

1.3 นโยบายการช่วยเหลือด้านราคาพืชผล ควรสนับสนุนให้มีตลาดกลางสินค้าเกษตรกระจายทั่วถึงในแต่ละจังหวัด จัดระบบตลาดซื้อขายล่วงหน้าให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดตั้งสภาการตลาด เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองของเกษตรกร

1.4 นโยบายส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อประกอบธุรกิจทางการเกษตร เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองให้แก่เกษตรกร ในการขายผลผลิต ในการระดมทุนเพื่อการผลิต และเพื่อการจัดหาแหล่งตลาดสำหรับขายผลผลิตและเป็นแหล่งจำหน่ายปัจจัยการผลิตการเกษตรที่มีราคาถูกให้แก่เกษตรกร

1.5 นโยบายการจัดหาสินค้าดอกเบี๋ยต่ำให้แก่เกษตรกรและชาวชนบทได้กู้ยืมไปใช้ในการเกษตร หรือเพื่อประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้แก่ครัวเรือน ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการจัดการอบรมด้านวิชาชีพให้แก่เกษตรกรและชาวชนบท

1.6 นโยบายการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานในชนบท โดยการเพิ่มงบประมาณให้แก่ชนบทในการปรับปรุงซ่อมแซมถนนและเส้นทางคมนาคมให้มีคุณภาพดีขึ้น สามารถใช้ได้สะดวกตลอดทั้งปี รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านในชนบท

1.7 นโยบายการกระจายบริการด้านสาธารณสุขและการบริการด้านการรักษาสุขภาพอนามัยไปสู่ชนบทห่างไกล โดยการให้งบประมาณจัดตั้งสถานบริการทางด้านสาธารณสุข การเพิ่มบุคลากรและเวชภัณฑ์ให้มากขึ้น

1.8 นโยบายการกระจายการศึกษาไปสู่ชนบท เพื่อให้เยาวชนใน

ชนบทได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับมากขึ้น โดยส่งเสริมการจัดตั้งโรงเรียน ขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นในทุกหมู่บ้าน ให้ทุนการศึกษาแบบกู้ยืมหรือให้เปล่าแก่นักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา และสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาแบบต่อเนื่องตลอดชีวิต และการฝึกอบรมด้านวิชาชีพและความรู้ด้านคุณภาพชีวิต ให้แก่ชาวชนบท

1.9 นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสร้างงานในชนบท รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ “โครงการสร้างงานในชนบท” หรือ “โครงการอีสานเขียว 2” เพื่อลดปัญหาการว่างงานในชนบท และการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบท และเพื่อช่วยเหลือชาวชนบทที่ตกงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปัจจุบัน

2. นโยบายการพัฒนาชนบทของท้องถิ่น

นโยบายการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ควรประกอบด้วย

2.1 นโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำกิน/น้ำใช้ โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อหรือจัดทำภาชนะเก็บกักน้ำสาธารณะ เช่น ถังเก็บน้ำฝน ให้แก่หมู่บ้าน การจัดสร้างแหล่งน้ำกิน/น้ำใช้ เช่น บ่อบาดาล บ่อน้ำตื้น ระบบประปาหมู่บ้าน การปรับปรุงระบบประปาหมู่บ้านที่มีอยู่ให้มีคุณภาพและให้มีทั่วถึงทุกหมู่บ้าน

2.2 นโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ ห้วย หนอง คลอง บึง ที่ตื้นเขิน การสร้างทำนบ ฝาย พังกันน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูก

2.3 นโยบายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยส่งเสริมการให้

ความรู้ด้านการเกษตรแผนใหม่ การจัดทำแปลงสาธิต การส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียน การปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ การใช้พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่มีคุณภาพ

2.4 นโยบายการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตร โดยการส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารข้าว ศูนย์สาธิตการตลาด รับซื้อผลผลิตและจำหน่ายปัจจัยการผลิต การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อการผลิตและการตลาด ฯลฯ

2.5 นโยบายการจัดหาสินค้าดอกเบี๊ยะต่ำให้แก่เกษตรกร และการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

2.6 นโยบายส่งเสริมการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน เพื่อสร้างอาชีพเสริมให้แก่เกษตรกร และลดการอพยพย้ายถิ่น

2.7 นโยบายการพัฒนาถนนเชื่อมหมู่บ้านและถนนภายในหมู่บ้าน ให้มีคุณภาพเป็นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีต เพื่อความสะดวกในการเดินทางของประชาชน

2.8 นโยบายด้านการสาธารณสุขและการรักษาสุขภาพอนามัย โดยการสร้างสถานพยาบาลเพิ่มขึ้น ให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การวางแผนครอบครัว ให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนยาประจำหมู่บ้าน ให้การรักษาพยาบาลแก่คนยากจนในหมู่บ้านฟรี ให้ความรู้แก่แม่บ้านในการดูแลรักษาสุขภาพระหว่างตั้งครรภ์ ก่อนคลอดและหลังคลอด การดูแลรักษาเด็ก และโภชนาการ ให้การสนับสนุนการรณรงค์ในเรื่องการจัดบ้านเรือนให้ถูกสุขลักษณะ การกำจัดขยะ เช่น การสร้างเตาเผาขยะของหมู่บ้าน การจัดระบบสุขาภิบาลของหมู่บ้าน หรือโดยการจัดประกวดบ้านดีเด่น หรือพาทัศนศึกษาชมหมู่บ้านพัฒนา และให้การสนับสนุนให้ครอบครัวยากจนมีสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ โดยการก่อตั้งกองทุนกั๊ยมดอกเบี๊ยะต่ำเพื่อสร้างส้วม

2.9 นโยบายส่งเสริมการศึกษาและความรู้ของประชาชน โดยการส่งเสริมการขยายโอกาสการศึกษาในทุกโรงเรียน การจัดหาทุนการศึกษาของชุมชนให้แก่เยาวชน การกระตุ้นพ่อแม่ให้เห็นความสำคัญของการศึกษา การส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน การฝึกอบรมด้านอาชีพให้แก่กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน และทำให้มีความรู้ด้านคุณภาพชีวิตตามแนวพัฒนาชุมชน

2.10 นโยบายการส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชน สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้านอาสาพัฒนา กลุ่มเยาวชนต่อต้านยาเสพติด กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อระดมพลังในการพัฒนาท้องถิ่น

2.11 นโยบายส่งเสริมการให้ข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน โดยการจัดตั้งศูนย์ข่าวสารประจำหมู่บ้าน หอกระจายข่าวหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน

3. นโยบายช่วยเหลือครอบครัวยากจนตกดาน

การช่วยเหลือครอบครัวยากจนตกดานจะต้องทำใน 2 ลักษณะ คือ การช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์แบบให้เปล่าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีโอกาสยกฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองให้หลุดพ้นจากความยากจนได้

การช่วยเหลือในลักษณะสงเคราะห์แบบให้เปล่าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หมายถึง การให้เงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพเป็นครั้งคราว ถ้าหากไม่สามารถเลี้ยงชีพได้เอง การแจกของใช้จำเป็นหรือถุงยังชีพ การให้การักษาพยาบาลฟรี หรือการทำบัตรประกันสุขภาพให้ฟรี การช่วยสงเคราะห์ดูแลเด็ก คนพิการ และคนเจ็บป่วยเรื้อรัง ในครอบครัว การให้ทุนการศึกษานูตรหลานในครัวเรือน การให้เงินกู้ยืมหรือให้เปล่าสำหรับการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การสร้างส้วมที่ถูกสุขลักษณะ การติดตั้งไฟฟ้า และน้ำประปา

หรือการสร้างภาชนะเก็บกักน้ำฝนเพื่อใช้ดื่มกินตลอดปี

การช่วยเหลือเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเอง หมายถึง การสนับสนุนให้มีอาชีพ มีรายได้เพื่อเลี้ยงตนเองได้ตลอดไป ในระดับที่ไม่ต่ำจนเกินไป ได้แก่ การสนับสนุนด้านการผลิตทางการเกษตร โดยการช่วยพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อการเกษตรของหมู่บ้าน การแนะนำความรู้ในการเกษตรแผนใหม่ การปลูกพืชอื่นเสริมข้าว การสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพดิน การใช้ปุ๋ย การปราบโรคพืชและศัตรูพืช การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อการผลิต การส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์เพื่อเสริมรายได้จากการเพาะปลูก การสนับสนุนในด้านความรู้และเงินทุนสำหรับการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ หรือส่งเสริมให้ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนถ้าหากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง รวมทั้งการส่งเสริมการเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมของหมู่บ้าน เพื่อให้ได้ข่าวสารและผลประโยชน์และความช่วยเหลือต่างๆ ของภาครัฐที่ชุมชนได้รับผ่านกลุ่มกิจกรรมต่างๆ

4. นโยบายช่วยเหลือคนตกงาน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

การให้ความช่วยเหลือแก่คนตกงาน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ที่มีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะอยู่ในชนบทต่อไปที่ดีที่สุดคือ การสนับสนุนให้มีความรู้ในการประกอบอาชีพใหม่ในชนบท โดยการจัดฝึกอบรมด้านวิชาชีพและให้ทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำเพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือถ้าหากมีความสนใจที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ก็ควรให้การฝึกอบรมด้านการเกษตรกรรมแผนใหม่ และการให้ทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนในการเกษตร โดยต้องมีผู้ที่มีความรู้ในการประกอบอาชีพธุรกิจหรือนักวิชาการเกษตรคอยติดตามให้คำปรึกษาแนะนำในระยะเริ่มต้น ส่วนผู้ที่ไม่ประสงค์จะกลับมาตั้งถิ่นฐานถาวรในหมู่บ้านเดิมของตน การให้บริการด้านข่าวสารแรงงานและการจัดหางานให้ทำ หรือฝึกฝนด้านวิชาชีพและทักษะฝีมือในระหว่างรอนานให้ จะเป็นทางออกที่ดีที่สุด