

การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในประเทศไทย

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

30 กันยายน 2542

คำนำ

รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศไทยฉบับนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการวิจัยชิ้นสำคัญของผู้เชี่ยวชาญสองท่าน คือ ศาสตราจารย์ นานัค นัควานิ แห่งมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ประเทศออสเตรเลีย และรองศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และประธานสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ซึ่งได้ร่วมกันพัฒนาเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนสำหรับประเทศไทยขึ้นใหม่ตามหลักการคำนวณ “absolute poverty”

งานวิจัยของทั้งสองท่าน นับว่ามีความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์และความเอื้ออำนวยของข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันมากที่สุด ซึ่งในเวลาต่อมาศาสตราจารย์ นานัค นัควานิ ได้ขยายผลการศึกษาและวิเคราะห์ โดยถ่ายทอดเทคนิคการคิดคำนวณให้กับเจ้าหน้าที่กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อได้มาร่วมงานกันในฐานะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ภายใต้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการพัฒนาและจัดทำเครื่องชี้วัดสำหรับการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา ในส่วนนี้เองได้นำมาซึ่งพัฒนาการในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศไทยที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

รายงานฉบับนี้ได้รับความสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ด้วยความตระหนักในคุณค่าของผลงานวิจัยดังกล่าวในฐานะที่ได้พัฒนาองค์ความรู้ขึ้นใหม่ให้แก่สังคมไทย คณะผู้จัดทำรายงานประสงค์ที่จะเผยแพร่ผลการศึกษาวิเคราะห์ให้เกิดความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาความยากจนในระดับต่างๆ ของประเทศ ตลอดจนให้มีการถ่ายทอดและสืบสานเทคนิคทางวิชาการทั้งในหมู่นักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป เพื่อให้เป็นองค์ความรู้ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างยั่งยืนต่อไป รายงานฉบับนี้จึงมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ส่วน คือ 1) การนำเสนอที่มา หลักการและเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจน 2) การนำเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนด้วยข้อมูลที่ทันสมัยล่าสุด 3) การใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติในภาคสนาม 4) การทดสอบการใช้ประโยชน์เครื่องชี้วัดความยากจนใหม่ในทางปฏิบัติในภาคสนาม 5) การนำเสนอโปรแกรมการคิดคำนวณและอ่านข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์โดยละเอียด ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่มีความรู้เพียงพื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์สามารถคิดคำนวณได้ด้วยตนเอง

คณะผู้จัดทำรายงาน ใคร่ขอขอบคุณในคุณูปการทางวิชาการของผู้เชี่ยวชาญทั้งสองท่าน ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนเพื่อการวิจัยแห่งประเทศไทย ที่ได้ให้ความสนับสนุนการจัดทำรายงานฉบับนี้ ตลอดจนขอบคุณหน่วยราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลิตข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นในการคิดคำนวณเส้นความยากจนของประเทศไทย อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ เป็นอย่างยิ่งไว้ ณ ที่นี้ด้วย

รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในประเทศไทย

คณะที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์นาค คัควานี

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวล
ประเทศออสเตรเลีย

รองศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้จัดทำการศึกษา

นางเจริญจิตร์ โพธิ์ทอง

ผู้อำนวยการกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

นางสุนันทา เนตรนุช

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สศช.

นางสาววิณา เตชะพนาดร

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สศช.

นายทณงศักดิ์ สุเทพากร

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สศช.

นายอารัญ บุญชัย

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สศช.

นางสาวสิรีนาถ ศรีเงินดี

วิทยาการตรี สศช.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
1. แนวคิดและการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน	1
1.1 วิวัฒนาการเส้นความยากจนและการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน	1
1.2 แนวคิดและหลักในการกำหนดเส้นความยากจนใหม่ (New poverty line)	2
1.3 เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่	4
2. ผลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน	8
2.1 เส้นความยากจนในประเทศไทย (Poverty line)	8
2.2 การวิเคราะห์ปัญหาความยากจน (Poverty incidence)	9
2.3 ปัญหาความยากจนของประเทศไทย	10
3. การใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ	32
3.1 ระดับนโยบาย	33
3.2 ระดับปฏิบัติ	34
3.3 แนวทางปฏิบัติ	34
4. การทดสอบการใช้ประโยชน์เครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ในภาคสนาม	46
4.1 เส้นความยากจนใหม่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ	48
4.2 ความยากลำบากในการสอบถามด้านรายได้ของครัวเรือน	48
4.3 ปัญหาของสังคมไทย	49
4.4 ข้อจำกัดด้านข้อมูล	49
5. โปรแกรมการคำนวณเส้นความยากจนใหม่	50
5.1 โปรแกรมและข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่	50
5.2 ขั้นตอนในการจัดการข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน	51
6. อนาคตเส้นความยากจนใหม่	53
6.1 แรงผลักดันจากภายนอก	53
6.2 แรงผลักดันจากภายใน	54
6.3 การปรับปรุงฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน	54

1. แนวคิดและการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน

1.1 วิวัฒนาการเส้นความยากจนและการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แม้จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง แต่ก็ยังประสบปัญหาเดียวกันคือ ยังมีคนยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก คนจนเหล่านี้สามารถเจนนับได้อย่างชัดเจนจากเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ หรือในทางวิชาการคือ การเจนนับโดยหลักการ “absolute poverty” (ศาสตราจารย์ นานัค คัควานี และรองศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว, การจำกัดความและการวัดความยากจนในประเทศไทย 2537) ธนาคารโลกนับว่ามีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนำเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนด้วยหลักการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย โดยการคำนวณความเพียงพอของการบริโภคสารอาหารและสินค้าอุปโภคอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งเป็นที่มาและเกณฑ์สำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศ ต่อมาจึงได้มีนักเศรษฐศาสตร์ของไทยหลายท่านที่ได้บุกเบิกงานวิจัยด้านนี้ อาทิ ดร.เอื้อย มีสุข นักวิจัยอีกท่านหนึ่งที่ได้ทุ่มเทให้กับงานวิจัยปัญหาการกระจายรายได้และความยากจนของประเทศไทยมาโดยตลอด คือ รองศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว ซึ่งได้พยายามพัฒนาเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนตามหลักการดังกล่าวมาเป็นระยะๆ จนกระทั่งท่านได้มีโอกาสร่วมงานกับศาสตราจารย์ นานัค คัควานี แห่งมหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย ผู้เป็นทั้งนัก เศรษฐมิติและนักเศรษฐศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงและให้ความสนใจกับงานวิจัยด้านการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนเช่นกัน ทั้ง 2 ท่าน ได้ร่วมกันพัฒนาเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนของประเทศไทยขึ้นใหม่บนพื้นฐานของหลักการ “absolute poverty” ให้มีความละเอียดรอบคอบ ถูกต้องตามหลักวิชาการมากขึ้นกว่าเดิมเท่าที่ความพร้อมของข้อมูลในปัจจุบันจะเอื้ออำนวย ผลงานวิจัยของทั้ง 2 ท่าน ได้เริ่มออกเผยแพร่ในประเทศไทย เมื่อประมาณกลางปี 2537 ที่ผ่านมานี้เอง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในเชิงวิชาการ เราได้มีการคิดค้นการประเมิน “เส้นความยากจน” อันเป็นเกณฑ์สำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน และแม้ว่าเราจะได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหความยากจนมาโดยตลอดทุกระยะของแผนพัฒนาฯ แต่การนำเส้นความยากจนที่นักวิชาการได้พัฒนาขึ้นมาใช้ประโยชน์ประกอบการวางแผนอย่างจริงจังก็ยังไม่เกิดขึ้น มีเพียงการอ้างอิงในเชิงของการประเมินสถานการณ์ ขนาดปัญหาความยากจนของประเทศในภาพรวมเท่านั้น ยังขาดการเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนในการชี้บ่งให้ได้ชัดเจนว่า คนจนเหล่านั้นเป็นชนกลุ่มใดในสังคม เขาเหล่านั้นอยู่ที่ไหน เพื่อรัฐบาลจะได้ยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้ถูกต้อง ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นที่โต้เถียงกันว่า เกณฑ์เส้นความยากจนที่กล่าวถึงนั้น ดูประหนึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามความพอใจ (arbitrary) นักวิชาการต่างก็คิดคำนวณตามแนวทางของตน จึงเป็นเกณฑ์ที่ถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าการพิจารณาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติให้ได้อย่างจริงจัง แนวปฏิบัติของประเทศไทยในการแก้ปัญหาความยากจนและแจกแจงกลุ่มเป้าหมายคนจนในระยะที่ผ่านมา จึงมีการใช้เกณฑ์ชีวิตที่หลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยปฏิบัติ ไม่มีข้อยุติในการกำหนดเกณฑ์ชีวิตร่วมกันอย่างเป็นระบบ อาทิ การใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ย

โดยพยายามกำหนดมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำของบุคคล แต่ก็ยังมีหลายมาตรฐานในแต่ละแผนงาน/โครงการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม อาทิ เกณฑ์รายได้ จปฐ. 20,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ใช้เป็นเกณฑ์กำหนดรายได้ขั้นต่ำที่จะระบุว่าเป็นครัวเรือนยากจนหรือไม่ เกณฑ์รายได้สำหรับการออกบัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย ของสำนักงานประกันสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข กำหนดที่ระดับรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับคนโสด และ 2,800 บาทต่อเดือน สำหรับครอบครัว นอกจากนี้ยังมีการใช้เกณฑ์สังคมชี้แนะ โดยอาศัยการชี้แนะหรือตัดสินจากคนสำคัญในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกณฑ์ข้อมูลสถานะทางสังคมหรือความทุกข์ยากของครอบครัว สำหรับการพิจารณาช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส อาทิ การพิจารณาข้อมูลสถานะการไร้ที่พึ่ง ความจำเป็นในการดูแลสุขภาพที่ชราภาพหรือพิการ หรือมีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรัง หัวหน้าครอบครัวไม่มีอาชีพ ต้องโทษ เป็นต้น

สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ยังไม่มีการนำเส้นความยากจนมาวิเคราะห์ปัญหาความยากจน เพื่อการวางแผนแก้ปัญหาอย่างจริงจัง อาจจะเนื่องมาจากการพัฒนาเส้นความยากจนในอดีต บ่งบอกได้เฉพาะปัญหาในภาพรวมเท่านั้น ยังไม่สามารถนำไปสู่การชี้กลุ่มเป้าหมายคนจนในทางปฏิบัติได้ จนกระทั่งได้มีวิวัฒนาการล่าสุดของการพัฒนาเส้นความยากจนของนักวิจัยทั้ง 2 ท่านดังกล่าวไว้ข้างต้น ด้วยเทคนิคที่สามารถบ่งชี้ความยากจนของปัจเจกบุคคลได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสและเปิดศักราชใหม่ของการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนในการวางแผนบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศได้อย่างจริงจัง

1.2 แนวคิดและหลักการในการกำหนดเส้นความยากจนใหม่ (New Poverty Line)

ดังได้กล่าวแล้วว่า หลักการคำนวณเส้นความยากจนของประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่อยู่บนรากฐานของแนวคิด “absolute poverty” กล่าวคือ เป็นการกำหนดมาตรฐานความต้องการขั้นต่ำหรือมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ (minimum standard of living) โดยพิจารณาจากการบริโภคอาหารและสินค้าจำเป็นอื่นๆ ของแต่ละปัจเจกบุคคล มาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าวคือ จุดขีดขั้นหรือจุดแยกแยะระหว่างคนจนและคนไม่จน ด้วยหลักการนี้ ปัญหาความยากจนจะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับรายได้ ภาวะค่าครองชีพ (cost of living) และความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล ในขณะที่เราได้กำหนดให้มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำดังกล่าวนี้คงที่ ฉะนั้น วิธีการคำนวณเส้นความยากจนที่สำคัญที่สุดจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาเปรียบเทียบบุคคลต่างๆ ในสังคม โดยยึดเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะดำรงชีวิตอยู่หรือตั้งถิ่นฐานอยู่ในส่วนใดของประเทศ ตลอดช่วงเวลาของการศึกษาเปรียบเทียบนั้นๆ หลักการนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ได้ข้อยุติแล้ว (poverty axiom) ของการศึกษาภายใต้แนวคิด absolute poverty นี้

การคำนวณเส้นความยากจนของประเทศไทย ตั้งแต่เมื่อครั้งที่ธนาคารโลกได้มาริเริ่มไว้ และได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตามลำดับนั้น ก็อยู่บนหลักการของการคำนวณตามแนวคิด absolute poverty มาโดยตลอด โดยมีองค์ประกอบการคำนวณ 2 ส่วน คือ ค่าใช้จ่ายด้านอาหารและสินค้าอุปโภคอื่นๆ ประเด็นสำคัญ คือ รายละเอียดการคิดคำนวณในอดีต ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญหลาย

ประการ บางประเด็นเป็นเรื่องที่สามารถปรับปรุงพัฒนาวิธีการคำนวณให้ละเอียดรอบคอบขึ้นได้เมื่อมีความพร้อมของข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ในปัจจุบัน บางประเด็นเป็นเรื่องของความผิดพลาดในด้านเทคนิคการคิดคำนวณที่ทำให้มีการละเมิดกฎเกณฑ์พื้นฐาน (poverty axiom) ดังกล่าว จุดอ่อนทั้งหมดของการคิดคำนวณเส้นความยากจนในอดีต ทำให้ผลลัพธ์ของการคำนวณเส้นความยากจนมีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ไม่สามารถแจกแจงข้อมูลลงไปในระดับย่อยกว่าการแสดงผลปัญหาในภาพรวมได้อย่างชัดเจน เนื่องจากคำนวณจากความต้องการเฉลี่ยของประชากรในภาพรวมของประเทศ จึงไม่สามารถสะท้อนโครงสร้างประชากรจริงที่แตกต่างกัน ตลอดจนค่าครองชีพที่ต่างกันในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ได้ ประการที่สอง ในกรณีที่แสดงข้อมูลจำแนกปัญหาความยากจนระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง กลับให้ผลลัพธ์ที่บิดเบือนไปจากปรากฏการณ์จริงที่เป็นประจักษ์ นั่นคือ ปัญหาความยากจนของประเทศไทย เป็นปรากฏการณ์ที่เด่นชัดในพื้นที่ชนบท ในขณะที่ผลลัพธ์จากการคำนวณในอดีตกลับแสดงผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ สัดส่วนคนยากจนกลับไปอยู่ในพื้นที่เขตเมืองและสุขาภิบาลมากกว่าพื้นที่ชนบท

โดยสรุป จุดอ่อนที่สำคัญของการคำนวณเส้นความยากจนในอดีต (เปรียบเทียบกับเส้นความยากจนที่คำนวณโดยธนาคารโลก) ได้แก่

1.2.1 ไม่สะท้อนความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละปัจเจกบุคคล เนื่องจากเส้นความยากจนแก้ไขค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคนในปี 2521 มาคำนวณความต้องการสารอาหารขั้นต่ำหรือส่วนของเส้นความยากจนด้านอาหาร การใช้ค่าเฉลี่ยดังกล่าว นอกจากเป็นการใช้ฐานข้อมูลความต้องการสารอาหารที่ค่อนข้างล้าสมัยแล้ว ยังทำให้ไม่สามารถคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องของอายุและเพศของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างประชากรรวมได้ การคำนวณด้วยวิธีนี้เป็นการตั้งข้อสมมติฐานว่าคนไทยทุกคนมีความต้องการสารอาหารในจำนวนที่เท่ากัน นับว่าเป็นข้อสมมติฐานที่ไม่น่าเชื่อถือแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่ ยืนยันได้ว่าความต้องการสารอาหารของแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกันออกไป

1.2.2 ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของราคาหรือค่าครองชีพระหว่างภูมิภาคและพื้นที่ ในการคำนวณเปรียบเทียบเส้นความยากจนของแต่ละภูมิภาคและพื้นที่นั้น การคำนวณในอดีตรวมทั้งเส้นความยากจนของธนาคารโลก ยังไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในแต่ละพื้นที่โดยเปรียบเทียบ จึงยังไม่สามารถสะท้อนค่าครองชีพที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อระดับปัญหาความยากจนในพื้นที่นั้นๆ ได้ และอาจเป็นผลให้การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีค่าครองชีพต่ำสูงกว่าความเป็นจริงโดยเปรียบเทียบ อาทิ หากไม่สามารถสะท้อนค่าครองชีพที่ต่างกันระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับกรุงเทพฯ และปริมณฑล อาจทำให้ปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงเกินความเป็นจริง ทั้งนี้การปรับด้วยดัชนีราคาค่าครองชีพ ช่วยให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น ยังไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างของค่าครองชีพในแต่ละพื้นที่และภูมิภาคได้

1.2.3 ไม่ได้คำนึงถึงแบบแผนการบริโภคของคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นความยากจนของธนาคารโลกซึ่งได้พัฒนาขึ้นแล้วแสดงผลย้อนหลังตั้งแต่ในช่วงปี 2513 นั้น ยังไม่ได้คำนึงถึงแบบแผนการบริโภคของคนไทย ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ เนื่องจากไม่มีการแจกแจงแบบแผนการบริโภคจากข้อมูลจริงของประเทศ แต่ได้ใช้ตะกร้าอาหารเฉลี่ยของทั้งประเทศรวมทั้งในการแปลงปริมาณการบริโภคให้เป็นค่าสารอาหารก็ยังไม่ได้ใช้สูตรการแปลงค่าอาหาร (conversion factor) ที่แสดงคุณค่าอาหารที่คนไทยนิยมบริโภค แต่ใช้มาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้การคำนวณดังกล่าว ค่อนข้างหยาบมากและไม่สามารถสะท้อนรสนิยม ตลอดจนแบบแผนการบริโภคของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามรสนิยมการบริโภคในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ได้

1.3 เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

จากแนวคิดหลักในการกำหนดเส้นความยากจนใหม่ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าการคิดคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนสำคัญของการคำนวณเส้นความยากจนในอดีต และเป็นที่น่ายินดีที่ในปัจจุบัน เรามีความพร้อมของข้อมูลในส่วนต่างๆ ทำให้สามารถนำมาใช้ในการคำนวณเส้นความยากจนให้ละเอียดรอบคอบ ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ รายงานการศึกษาในส่วนนี้ จึงได้ประมวลสรุปจุดเด่นและเทคนิคสำคัญของการคำนวณ องค์ประกอบและแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในการคำนวณ ตลอดจนขั้นตอนการคำนวณตามหลักวิชาการอย่างคร่าวๆ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถทำความเข้าใจและนำไปใช้ประกอบกับโปรแกรมการคำนวณด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยละเอียด ซึ่งได้รวบรวมไว้ในส่วนสุดท้ายของการศึกษานี้

1.3.1 จุดเด่นของเส้นความยากจนใหม่ โดยสรุปจุดเด่นของเส้นความยากจนใหม่ คือ ความพยายามแก้ไขจุดอ่อนในการคำนวณเส้นความยากจนในอดีต ประกอบกับการนำเทคนิคใหม่ ๆ ในการคำนวณมาใช้ จนทำให้เส้นความยากจนใหม่ มีลักษณะเฉพาะตัวที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) คำนึงถึงความต้องการบริโภคสารอาหาร (Nutritional Requirement) ที่แตกต่างกันตามอายุและเพศของแต่ละปัจเจกบุคคลในแต่ละครัวเรือน แทนการใช้ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารของทั้งประเทศ ในการนี้เส้นความยากจนใหม่ จึงสามารถสะท้อนผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย ในแต่ละช่วงเวลาของการเปรียบเทียบได้ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างความละเอียด รอบคอบ ของการคำนวณ ให้สามารถสะท้อนปัญหาที่เป็นจริงให้ได้มากที่สุด และด้วยหลักการดังกล่าวเส้นความยากจนใหม่ จึงกำหนดขึ้นมาจากความต้องการของแต่ละปัจเจกบุคคลในครัวเรือน รวมกันขึ้นเป็นค่าเฉลี่ยของครัวเรือนของแต่ละภูมิภาค พื้นที่ และของประเทศในที่สุด โดยนัยความหมายนี้ เราไม่สามารถยึดถือเส้นความยากจนเพียงเส้นเดียวได้ แต่ละปัจเจกบุคคลจะมีเส้นความยากจนที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากความต้องการและรายได้ที่แตกต่างกัน แต่หน่วยในการวิเคราะห์จะให้ความสำคัญกับค่าเฉลี่ยเส้นความยากจนในระดับครัวเรือนด้วยสมมติฐานที่ว่า แต่ละครัวเรือนจะมีการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน สมาชิกในครัวเรือนเดียวกันย่อมถือว่ามียุทธศาสตร์มาตรฐานความเป็นอยู่ในระดับเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อ

ต้องการจะประเมินปัญหาความยากจนในระดับประเทศหรือระดับพื้นที่ ก็สามารถประมวลค่าเฉลี่ยจากจำนวนครัวเรือนทั้งหมดของประเทศ ที่ปรากฏในข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้

(2) คำนึงถึงแบบแผนการบริโภคของคนไทย ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของสังคมไทย และมีความแตกต่างกันออกไปไม่มากนักในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ โดยในการคำนวณได้ใช้ตะกร้าอาหาร (food basket) จากการสำรวจของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้มีการแจกแจงปริมาณและราคาอาหารที่เป็นที่นิยมบริโภคของคนไทยในทุกภูมิภาคและพื้นที่ ครอบคลุมองค์ประกอบประเภทอาหารที่ประชาชนเลือกบริโภคถึง 125 ชนิด เป็นเกณฑ์คำนวณการบริโภคอาหารของปัจเจกบุคคลในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ แล้วแปลงให้เป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกบริโภคสารอาหารต่อบาท เพื่อให้ทราบค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสารอาหารขั้นต่ำของครัวเรือนในที่สุด โดยเลือกใช้ราคาอาหารในเขตสุขภาพโดยเฉลี่ยของทุกภูมิภาค เนื่องจากเห็นว่าเป็นระดับค่าครองชีพที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าคนที่อยู่นอกเขตเมืองมีค่าครองชีพที่ต่ำกว่าคนในเมือง จึงเป็นราคาที่ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายมากกว่า และจะไม่ทำให้ปัญหาความยากจนในเขตชนบทสูงเกินความเป็นจริง

(3) การแปลงปริมาณการบริโภคอาหารให้เป็นค่าสารอาหารในรูปของพลังงานหรือแคลอรี (calories) ได้ใช้ อัตราการแปลงค่า (Conversion Factor) ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งครอบคลุมประเภทของสารอาหารชนิดต่าง ๆ ที่เป็นอาหารพื้นบ้านที่คนไทยนิยมบริโภคอย่างครบถ้วน

(4) คำนึงถึงความแตกต่างกันของราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในแต่ละพื้นที่ โดยได้นำดัชนีราคาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ (Special Price Indices) ซึ่งศาสตราจารย์ นานัคคความี ได้พัฒนาขึ้นมาใช้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าครองชีพหรือระดับราคาสินค้าอุปโภค บริโภค ในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ได้ ควบคู่กับการใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Indices) เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงราคาในแต่ละช่วงเวลา

(5) การคำนวณการบริโภคสินค้าอุปโภค (Non food) ที่จำเป็นของแต่ละครัวเรือน ซึ่งเป็นส่วนประกอบอีกส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายหรือความต้องการพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตขั้นต้นนั้น เป็นการคำนวณทางอ้อม โดยได้ใช้หลักการกำหนดค่าใช้จ่ายสินค้าอุปโภคให้เป็นสัดส่วนที่คงที่ต่อค่าใช้จ่ายการบริโภคอาหาร ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งถือว่ายังเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ค่อนข้างต่ำ จึงได้กำหนดสัดส่วนการบริโภคสารอาหารของคนที่อยู่ในกรุงเทพฯ เป็นร้อยละ 60 ของรายจ่ายรวม (สำหรับภูมิภาคอื่นๆ ก็เปลี่ยนแปลงไปตามระดับราคาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่) เหตุที่ต้องคำนวณทางอ้อมดังกล่าวแทนการกำหนดค่าใช้จ่ายด้านสินค้าอุปโภคของครัวเรือนตามข้อมูลจริงจากการสำรวจรายจ่ายครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เนื่องจากในหลักการคำนวณเส้นความยากจนนั้น การเปรียบเทียบเพื่อหาเส้นความยากจนของแต่ละคนหรือจำนวนคนจนนั้น เราต้องพิจารณาเปรียบเทียบบนมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำเดียวกัน ซึ่งเป็น poverty axiom ตามที่ได้กล่าว

มาแล้ว ฉะนั้น หากเราใช้ข้อมูลจริง การใช้จ่ายจริงของครัวเรือนที่สำรวจได้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าเขาเหล่านั้นใช้จ่ายโดยมีการกำหนดมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำเหมือนกันหรือไม่ แต่การคำนวณด้วยวิธีการทางอ้อมดังกล่าว ทำให้เราสามารถคำนวณเส้นความยากจนโดยรักษากติกาไว้ได้ เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามกฎของ “Engel’s Law” ที่ระบุว่า “ครัวเรือนที่ใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารในสัดส่วนเดียวกันถือว่ามีมาตรฐานการดำรงชีวิตอยู่ในระดับเดียวกัน”

1.3.2 องค์ประกอบสำคัญของข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ

ด้วยความพร้อมของข้อมูลต่างๆ ที่ได้มีการพัฒนาและเก็บรวบรวมขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับการพัฒนาเทคนิคทางด้านดัชนีราคาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ทำให้เราสามารถคำนวณเส้นความยากจนใหม่ด้วยความละเอียดรอบคอบแม่นยำขึ้นกว่าเดิม ตามหลักการทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสรุปการคำนวณนี้ได้ใช้ข้อมูลประเภทต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลเกณฑ์มาตรฐานความต้องการสารอาหารหรือพลังงานโดยเฉลี่ยของคนไทย จำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ เพื่อให้มีภาวะโภชนาการที่เหมาะสมของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้กำหนดขึ้นล่าสุดในปี 2532

(2) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นฐานในการคำนวณเส้นความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคลในครัวเรือน และรวมขึ้นมาเป็นค่าเฉลี่ยในระดับพื้นที่ ภูมิภาค และประเทศ

(3) ข้อมูลตะกร้าอาหารของแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ (ชนบทและเมือง) รวม 9 ตะกร้า จากการสำรวจของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ เป็นฐานข้อมูลในการคำนวณค่าใช้จ่ายในการซื้อหาพลังงานอาหารต่อ 1 บาท ที่จะหาซื้อได้ในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่

(4) ข้อมูล Conversion Factor ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในการแปลงปริมาณการบริโภคอาหารชนิดต่างๆ ที่จำเป็นตามหลักโภชนาการของคนไทยให้เป็นค่าสารอาหารหรือพลังงาน

(5) ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค (Consumer Price Indices) ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ในการปรับระดับราคาค่าครองชีพในแต่ละช่วงเวลา

(6) พัฒนาดัชนีราคาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ (Spatial Price Indices) จากข้อมูลตะกร้าอาหารของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบค่าครองชีพที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้ โดยใช้ปี 2535 เป็นปีฐาน

1.3.3 ขั้นตอนในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจที่มาของการคิดคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ประกอบกับรายละเอียดการคำนวณด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในส่วนท้ายของรายงานการศึกษานี้ จึงได้สรุปนำเสนอให้เห็นขั้นตอนการคำนวณที่สำคัญๆ ไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การคำนวณความต้องการบริโภคสารอาหารตามมาตรฐานขั้นต่ำ ที่จะทำให้คนไทยมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข โดยคำนวณจากข้อมูลการสำรวจความต้องการที่แตกต่างกันของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนตามเพศ และอายุ และนำมารวบรวมเป็นจำนวนความต้องการสารอาหารของแต่ละครัวเรือน

ขั้นตอนที่ 2 คำนวณปริมาณสารอาหารหรือแคลอรีต่อ 1 บาท โดยใช้ตะกร้าอาหารเฉลี่ยของทุกภูมิภาค ซึ่งซื้อหาด้วยราคาอาหารในเขตสุขภาพเป็นพื้นฐานในการคำนวณค่าใช้จ่าย เนื่องจากเป็นราคาที่ให้ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายได้มากกว่า แล้วจึงแปลงให้เป็นปริมาณแคลอรีหรือสารอาหารที่ซื้อหาได้จากเงินแต่ละ 1 บาท โดยใช้สูตรการแปลงค่าของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (Conversion Factor) ซึ่งคำนวณจากรูปแบบและประเภทอาหารที่คนไทยบริโภค

หมายเหตุ : ในขั้นตอนนี้จะเกี่ยวข้องกับเทคนิคสำคัญคือ การเปรียบเทียบราคา/ค่าครองชีพที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ และในขณะเดียวกันก็ต้องเปรียบเทียบระดับราคาในแต่ละช่วงเวลาที่ย่เปลี่ยนไปด้วย โดยใช้ “ดัชนีราคารายพื้นที่” (Spatial Price Indices) เปรียบเทียบความแตกต่างของราคาในแต่ละพื้นที่ดังกล่าวและใช้ร่วมกับดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Indices) เพื่อเทียบการเปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาที่ผ่านมา

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อคำนวณแคลอรีที่ครัวเรือนจะซื้อหาได้จากเงิน 1 บาท และทราบจำนวนแคลอรีรวมที่แต่ละครัวเรือนต้องการแล้ว ก็จะทำให้เราทราบว่าแต่ละครัวเรือนจะต้องใช้เงินจำนวนเท่าไรในการซื้อหาจำนวนแคลอรีที่ต้องการ จำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องการใช้ในการบริโภคแคลอรีที่จำเป็นพื้นฐาน คือ เส้นความยากจนด้านสารอาหารของครัวเรือนนั่นเอง

ขั้นตอนที่ 4 การคำนวณเส้นความยากจนด้านการบริโภคสินค้าอุปโภค (Non Food) และเส้นความยากจนรวม โดยใช้สูตรคำนวณเทียบเคียง ภายได้ข้อสมมติฐานว่าสัดส่วนการบริโภคอาหารของคนไทยคิดเป็นร้อยละ 60 ของรายได้รวมของครัวเรือน และเมื่อได้สูตรการหาเส้นความยากจนด้านอาหารแล้ว ก็สามารถคำนวณหาเส้นความยากจนด้านสินค้าอุปโภคและเส้นความยากจนรวมได้โดยอัตโนมัติ ดังนี้

$$\text{สูตร } H_i = \frac{3 S_i \times 100}{3 S_i + 2 \bar{S}_i}$$

H_i คือ สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อค่าใช้จ่ายรวมสำหรับภูมิภาคที่ i ในปี t

S_i และ $\bar{S}_i$ คือ ดัชนีราคารายพื้นที่สำหรับการบริโภคสินค้าอาหารและสินค้าอุปโภคในภูมิภาคที่ i และในปีที่ t ตามลำดับ โดยกำหนดให้กรุงเทพฯ ในปี 2535 $S_i = \bar{S}_i$ ซึ่งทำให้ค่า $H_i = 60\%$ ของค่าใช้จ่ายรวม

2. ผลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน

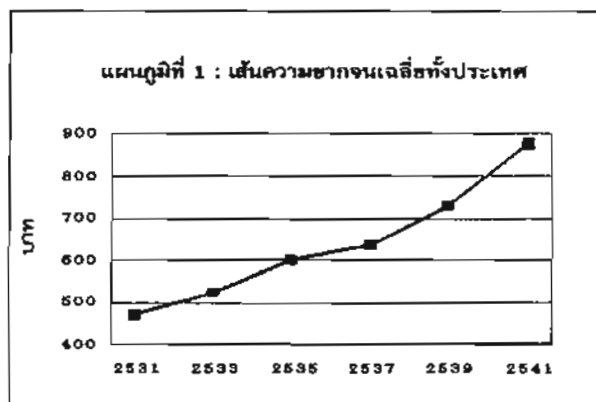
2.1 เส้นความยากจนของประเทศไทย (Poverty line)

จากวิธีการคำนวณเส้นความยากจนที่ได้กล่าวถึงในส่วนที่ 1 เมื่อนำไปคำนวณกับข้อมูลจริง จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งทำการสำรวจทุก 2 ปี เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับการคำนวณเส้นความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคลในแต่ละครัวเรือน เนื่องจากเส้นความยากจนเพียงเส้นเดียวไม่สามารถสะท้อนความต้องการของแต่ละปัจเจกบุคคลในแต่ละครัวเรือนที่แตกต่างกันได้ หน่วยวัดเส้นความยากจนที่สำคัญคือ หน่วยวัดในระดับครัวเรือน หรือค่าเฉลี่ยเส้นความยากจนของครัวเรือน ครัวเรือนที่ยากจน คือ ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าเส้นความยากจนของครัวเรือนนั้น ๆ (แสดงในรูปของค่าใช้จ่ายต่อคนต่อเดือน) และหากครัวเรือนใดยากจนก็ถือว่าสมาชิกทุกคนในครัวเรือนนั้นยากจนด้วย

สำหรับการประเมินผลในภาพรวมของประเทศ ได้นำไปคำนวณกับข้อมูลจริงจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรตัวอย่างในแต่ละครัวเรือนถ่วงน้ำหนักด้วย จำนวนตัวแทนประชากรในแต่ละครัวเรือนตัวอย่างก็จะสามารถหาค่าเฉลี่ยเส้นความยากจนของประเทศได้ จากความพร้อมขององค์ประกอบข้อมูลที่นำมาใช้ในการคำนวณ อาทิ ขนาดตัวอย่างของครัวเรือนที่เพียงพอจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน การแจกแจงตะกร้าอาหารในระดับภูมิภาคและพื้นที่ เป็นต้น ทำให้สามารถคำนวณเส้นความยากจนและติดตามปัญหาความยากจนย้อนหลังได้ตั้งแต่ปี 2531 ดังปรากฏว่า ในปี 2531 เส้นความยากจนโดยเฉลี่ยของประเทศไทยอยู่ในระดับ 473 บาทต่อคนต่อเดือน และได้เพิ่มสูงขึ้นโดยลำดับเป็น 878 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2541 การเปลี่ยนแปลงในระดับเส้นความยากจนนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยเบื้องหลังหลายประการ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในภาวะค่าครองชีพหรือภาวะเงินเฟ้อและการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากร แต่ที่สำคัญจะต้องเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงของระดับเส้นความยากจนนี้มิได้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำของประชาชนในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากตามหลักวิธีการคำนวณเราต้องยึดเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำของทุกกลุ่มประชากรในระดับเดียวกันตลอดช่วงเวลาของการเปรียบเทียบ

ตารางที่ 1 เส้นความยากจนเฉลี่ยของประเทศ

ปี	เส้นความยากจน (บาทต่อคนต่อเดือน)
2531	473
2533	522
2535	600
2537	636
2539	728
2541	878



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

อนึ่ง พึงสังเกตว่า เนื่องจากหลักการคำนวณเส้นความยากจนใหม่นี้ คำนวณขึ้นมาจากข้อมูลจริงของปัจเจกบุคคลในแต่ละครัวเรือน ฉะนั้นเราจึงสามารถคำนวณเส้นความยากจนของแต่ละบุคคลจำแนกตามเพศและกลุ่มอายุ และปรับปรุงให้ทันสมัยตามการเปลี่ยนแปลงด้านระดับราคาได้ทุกเดือน โดยไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลโครงสร้างประชากรจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่ประการใด (ดังได้แสดงไว้ในส่วนที่ 3 หน้า 23) หลักการดังกล่าว นับว่าเป็นความริเริ่มใหม่ทางวิชาการที่เอื้ออำนวยให้การนำไปใช้งานจริงในภาคปฏิบัติเป็นอย่างดี ซึ่งจะได้นำไปกล่าวถึงในส่วนของการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนต่อไป

2.2 การวิเคราะห์ปัญหาความยากจน (Poverty Incidence)

การคำนวณเส้นความยากจน เป็นเครื่องมือสำคัญของการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน นักเศรษฐศาสตร์ได้พัฒนาเทคนิคการวัดหรือการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนจากเส้นความยากจน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปใน 3 แนวทางหลัก คือ

2.2.1 การวัดด้วยสัดส่วนคนจน (Head-Count Ratio) หมายถึง สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน เมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด นับเป็นเครื่องมือวัดความยากจนที่ใช้กันแพร่หลายมากที่สุด แต่ยงนับว่าเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในเบื้องต้น ซึ่งยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นความรุนแรงของปัญหาความยากจนหรือความยากลำบากของคนจนได้

2.2.2 การวัดด้วยสัดส่วนช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ความรุนแรงของปัญหาความยากจน จะแตกต่างกันออกไป หรืออีกนัยหนึ่งคนจนแต่ละคนประสบภาวะยากลำบากแตกต่างกัน คนจนบางคนอาจมีรายได้ในระดับใกล้เคียงกับเส้นความยากจน ในขณะที่บางคนอาจมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก จึงได้มีความพยายามที่จะวัดขนาดหรือความรุนแรงของปัญหาความยากจนในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยวัดจากผลรวมของสัดส่วนของ

ช่องว่างของรายได้ที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนหรือรายได้ต่อหัว (Per Capita Income) ที่เป็ยงเบนจากเส้นความยากจน

สูตร :

ช่องว่างความยากจน =

$$\frac{(\text{รายได้ ณ ระดับเส้นความยากจน}-\text{รายได้ต่อหัวที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน}) \times \text{จำนวนคนจน}}{\text{รายได้ ณ ระดับเส้นความยากจน}}$$

2.2.3 การวัดด้วยระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of Poverty) หรือที่เรียกว่า ดัชนี Foster – Greer – Thorbecke (FGT) ตามชื่อผู้คิดค้นสูตรการคำนวณนี้ขึ้น เหตุที่มีข้อเสนอการวัดด้วยทางเลือกที่ 3 นี้ขึ้นมาอีก ก็เนื่องจากการวัดช่องว่างความยากจนก็ยังมีจุดอ่อนที่ยังไม่สามารถพิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ ได้ การคำนึงถึงประเด็นนี้ เพื่อสร้างโอกาสและให้ความสำคัญกับการถ่ายเทโยกย้ายทรัพยากรหรือระดับสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ โดยการหาผลรวมของส่วนต่างหรือช่องว่างรายได้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ยกกำลังสอง เพื่อเป็นการให้น้ำหนักกับปัญหาช่องว่างรายได้ดังกล่าวมากขึ้น

สูตร :

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน =

$$\frac{(\text{รายได้ ณ ระดับเส้นความยากจน}-\text{รายได้ต่อหัวที่ต่ำกว่าความยากจน})^2 \times \text{จำนวนคนจน}}{\text{รายได้ ณ ระดับเส้นความยากจน}}$$

อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาล่าสุดฉบับนี้ จะให้ความสำคัญกับการนำเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในรูปของสัดส่วนและจำนวนคนยากจนเท่านั้น แต่เพื่อให้เห็นลำดับความสำคัญของปัญหาในรายละเอียดมากขึ้น จึงได้แยกวิเคราะห์สัดส่วนคนจนในระดับต่างๆ ทั้งคน “จนมาก” “จนน้อย” และ “เกือบจน” เข้าไว้ด้วย

2.3 ปัญหาความยากจนของประเทศไทย

เนื่องจากการศึกษาข้อมูลย้อนหลังจนถึงปัจจุบัน ครอบคลุมสถานการณ์ทั้งในช่วงที่ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง และช่วงที่ประเทศต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาความยากจนของประเทศ ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศไทย จึงได้แยกผลการวิเคราะห์ใน 2 สถานการณ์ออกจากกัน เพื่อให้เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงของปัญหาความยากจนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมกับการนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อปัญหาความยากจน

2.3.1 ปัญหาความยากจนในช่วง 2531-2539

- (1) **ปัญหาภาพรวมในระดับประเทศ** เมื่อวิเคราะห์ปัญหาความยากจนโดยวิธี แฉกนับสัดส่วนประชากรยากจน เทียบกับประชากรทั้งประเทศ พบว่า ในปี 2531 ประเทศไทยมี สัดส่วนของประชากรที่เป็นคนจนทั้งหมดประมาณร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ หรือ จำนวน 17.9 ล้านคน แต่เป็นที่น่ายินดีที่ปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรหรือประมาณ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง จึงอาจสรุปได้ว่าการเติบโตทาง เศรษฐกิจในระดับสูงเป็นปัจจัยสำคัญในการลดปัญหาความยากจนในประเทศไทย จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์ นานัค คัควานี โดยใช้ข้อมูลปัญหาความยากจนและข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวม
- ประชาชาติรายจังหวัดต่อหัวประชากรจังหวัด (provincial per capita GDP) พบว่า ทุกๆ 1% ของ อัตราการเติบโตของผลผลิตรวมต่อหัวประชากร (per capita GDP) จะทำให้สัดส่วนคนยากจนลดลง 1.38% (จดหมายข่าวเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย “ปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ” ปีที่ 3 เล่มที่ 1 มกราคม 2542)

ตารางที่ 2 ปัญหาความยากจน

ปัญหาความยากจน				
ปี	สัดส่วนคนจน (%)	ช่องว่างความยากจน	ความรุนแรงของปัญหาความยากจน	จำนวนคนจน (ล้านคน)
2531	32.6	10.4	4.6	17.9
2533	27.2	8	3.3	15.3
2535	23.2	6.8	2.8	13.5
2537	16.3	4.3	1.7	9.7
2539	11.4	2.8	1.1	6.8
อัตราการเปลี่ยนแปลง				
2531 - 2533	-16.6	-23.1	-28.3	-14.5
2533 - 2535	-14.7	-15.0	-15.2	-11.8
2535 - 2537	-29.6	-37.0	-39.9	-28.5
2537 - 2539	-30.2	-34.7	-34.6	-29.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(2) สภาพคนจน : จนมาก จนน้อย และเกือบจน

เนื่องจากคนจนแต่ละคน มีสภาพความยากลำบากแตกต่างกันไป บางคนมีรายได้อยู่ห่างจากเส้นความยากจนมาก ในขณะที่บางคนมีรายได้ห่างจากเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในการศึกษา ศาสตราจารย์ นานัค คีความี จึงได้ริเริ่มแจกแจงกลุ่มคนยากจนให้ชัดเจนขึ้นอีก เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นข้อมูลเชิงนโยบาย และชี้แนะการแก้ปัญหาให้ได้ตรงกลุ่มเป้าหมายยิ่งขึ้น โดยได้จำแนกคนจนออกเป็น 2 กลุ่มคือ “คนจนมาก” (Ultra Poor) และ “คนจนน้อย” (Marginal Poor) โดยกำหนดให้คนจนมากก็คือ คนจนที่มีรายได้อยู่ในระดับต่ำกว่า 80% ของเส้นความยากจน ในขณะที่คนจนน้อยมีรายได้อยู่ระหว่าง 80% ถึง 100% ของเส้นความยากจน นอกจากนี้ ก็ยังจำแนกกลุ่มคนที่มิจัดว่าเป็นคนจน แต่มีรายได้อยู่เหนือเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อยออกมาต่างหากอีกกลุ่มหนึ่ง เรียกว่า “คนเกือบจน” (Near Poor) โดยให้หมายถึงกลุ่มคนที่มีรายได้อยู่ระหว่าง 100% ถึง 120% เหนือเส้นความยากจน คนกลุ่มนี้นอกจากมีรายได้ไม่มากนักแล้ว ส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพที่ไร้รายได้ไม่แน่นอน นับเป็นกลุ่มที่อาจจะกลายกลายเป็นคนจนได้โดยง่าย จึงน่าจะเป็กลุ่มเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากภาครัฐด้วยเช่นเดียวกัน

ผลจากการจัดกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว พบว่า จากจำนวนคนจนรวมทั้งสิ้นในสัดส่วนร้อยละ 32.6 หรือ 17.9 ล้านคนในปี 2531 นั้น เป็น “คนจนมาก” อยู่ถึงร้อยละ 21.8 ของประชากรทั้งหมดหรือคิดเป็นจำนวน 12 ล้านคน แต่คนจนกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วมาโดยตลอด

ตารางที่ 3 ร้อยละของคนจนมาก จนน้อย และเกือบจน

ปี	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน
2531	21.8	10.8	9.1
2533	17.0	10.2	8.6
2535	14.2	9.0	8.3
2537	9.3	7.0	6.6
2539	6.1	5.3	6.1
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2531 - 2533	-22.1	-5.2	-6.1
2533 - 2535	-16.7	-11.9	-2.5
2535 - 2537	-34.2	-22.2	-21.1
2537 - 2539	-34.3	-24.7	-7.2

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

จนกระทั่งถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2539 ลดลงเหลือร้อยละ 6.1 ของประชากรทั้งหมด หรือมีจำนวนเพียง 3.7 ล้านคน เทียบกับจำนวน “คนจนน้อย” 3.2 ล้านคน และ “คนเกือบจน” อีก 3.7 ล้านคน ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 4 จำนวนคนจนมาก จนน้อย และเกือบจน (ล้านคน)

ปี	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน
2531	12.0	5.9	5.0
2533	9.5	5.7	4.8
2535	8.2	5.2	4.9
2537	5.5	4.1	3.9
2539	3.7	3.2	3.7
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2531 - 2533	-20.2	-2.8	-3.7
2533 - 2535	-13.8	-8.9	0.9
2535 - 2537	-33.1	-20.9	-19.7
2537 - 2539	-33.4	-23.6	-5.9

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(3) ปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค

ด้วยความพร้อมของข้อมูล ประกอบกับ เทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจนที่คำนวณขึ้นมาจากระดับครัวเรือนในแต่ละพื้นที่ ทำให้เราสามารถวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในรายละเอียดแยกออกจากภาพรวมได้อย่างน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประเมินสภาพปัญหาโดยเปรียบเทียบในแต่ละภูมิภาคและนำไปสู่การชี้แนะแนวทางแก้ไขปัญหให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้น เมื่อจำแนกปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค พบว่า ในแต่ละภูมิภาคมีปัญหาความยากจนแตกต่างกันออกไป ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดมาโดยตลอด ในปี 2531 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนยากจนสูงถึงร้อยละ 48.4 ของประชากรในภูมินาณนั้น เทียบกับภาพรวมของประเทศมีคนยากจนในระดับร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ปัญหาความยากจนในภูมิภาคนี้ ได้ลดลงในอัตราที่รวดเร็วกว่าภูมิภาคอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 2539 คนยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงเหลือร้อยละ 19.4 แต่ก็ยังนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด ในขณะที่ภาคกลางมีสัดส่วนคนจนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 6.3 ในช่วงเวลาเดียวกัน รองลงมาคือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ร้อยละ 11.2 และร้อยละ 11.5 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 สัดส่วนความยากจนจำแนกตามภูมิภาค (ร้อยละ)

ปี	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเจ็ด เหนือ	ใต้	กรุงเทพ และ ปริมณฑล
2531	26.6	32.0	48.4	32.5	6.1
2533	22.3	23.2	43.1	27.6	3.5
2535	13.3	22.6	39.9	19.7	1.9
2537	9.2	13.2	28.6	17.3	0.9
2539	6.3	11.2	19.4	11.5	0.6
อัตราความเปลี่ยนแปลง					
2531 - 2533	-16.2	-27.4	-10.9	-15.2	-42.8
2533 - 2535	-40.4	-2.6	-7.5	-28.6	-44.4
2535 - 2537	-30.4	-41.8	-28.3	-12.3	-54.7
2537 - 2539	-31.7	-14.8	-32.0	-33.4	-27.3

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(4) ปัญหาความยากจนในแต่ละพื้นที่

การแจกแจงปัญหาความยากจนระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท ช่วยยืนยันคำกล่าวที่ว่าปัญหาความยากจนในประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์ของพื้นที่ชนบท คนยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท กล่าวอีกนัยหนึ่งกว่าร้อยละ 90 ของประชากรยากจนอาศัยอยู่ในชนบท และยังเป็นเช่นนี้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากในระยะที่เศรษฐกิจมีการเติบโตในระดับสูงเป็นผลให้ปัญหาความยากจนในภาพรวมลดลงอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ปัญหาความยากจนในพื้นที่เมืองก็ยังคงลดลงในอัตราที่เร็วกว่าการลดลงในพื้นที่ชนบท โดยสรุปในปี 2531 มีคนยากจนอยู่ถึงร้อยละ 40.3 ของประชากรในพื้นที่ชนบททั้งหมด เทียบกับสัดส่วนคนยากจนรวมของประเทศร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่เขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีสัดส่วนคนยากจนอยู่เพียงร้อยละ 8 และร้อยละ 21.8 ของประชากรในพื้นที่นั้นๆ ตามลำดับเท่านั้น ถึงแม้ว่าปัญหาความยากจนในทุกพื้นที่จะลดลงอย่างรวดเร็ว ในปี 2539 พื้นที่ชนบทก็ยังมีสัดส่วนคนจนอยู่มากที่สุดถึงร้อยละ 14.9 เทียบกับร้อยละ 1.6 ในเขตเมือง และร้อยละ 5.8 ในเขตสุขาภิบาลในช่วงเวลาเดียวกันตามลำดับ

ตารางที่ 6 สัดส่วนคนจนจำแนกตามพื้นที่ (ร้อยละ)

ปี	เทศบาล	สุขาบาล	ชนบท
2531	8.0	21.8	40.3
2533	6.9	18.2	33.8
2535	3.6	12.7	29.7
2537	2.4	9.6	21.2
2539	1.6	5.8	14.9
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2531 - 2533	-13.8	-16.5	-16.1
2533 - 2535	-47.8	-30.2	-12.1
2535 - 2537	-33.3	-24.4	-28.6
2537 - 2539	-33.3	-39.6	-29.7

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(5) ปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด

นอกจากการพิจารณาปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาคและพื้นที่แล้ว ด้วยเทคนิคการพัฒนาเส้นความยากจนใหม่ดังกล่าว ประกอบกับความพร้อมของข้อมูลในระดับจังหวัด จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน จึงทำให้สามารถประเมินปัญหาความยากจนในระดับจังหวัดได้ด้วย ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในแนวลึกที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในระดับพื้นที่ เป็นเครื่องมือสำคัญในการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรลงพื้นที่ให้สอดคล้องกับทิศทางของปัญหา ข้อมูลความยากจนในระดับจังหวัดมีความสัมพันธ์อย่างเป็นเหตุเป็นผลกับระดับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในแต่ละจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนสูงมีแนวโน้มว่าปัญหาความยากจนจะน้อยกว่าจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่ำ นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อาทิ ระดับราคา โครงสร้างประชากร ปัญหาการกระจายรายได้ภายในจังหวัด แต่ที่เห็นได้ชัดคือ ปัญหาความยากจนไม่มีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตมวลรวมต่อหัวประชากร (per capita GPP) ของจังหวัด ทั้งนี้ เพราะความมั่งคั่งของจังหวัดไม่ได้เป็นตัวสะท้อนความมั่งคั่งของครัวเรือน บางจังหวัดมีผลผลิตรวมของจังหวัดในระดับสูง แต่รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในจังหวัดยังอยู่ในระดับต่ำ ในภาพรวมการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด มีปัจจัยเหตุและผลที่มาสันนิษฐานเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ความน่าเชื่อถือของข้อมูลขึ้นอยู่กับขนาดตัวอย่างจากการตรวจสอบขนาดตัวอย่างในแต่ละจังหวัดพบว่า ในหลายจังหวัดยังมีขนาดตัวอย่างน้อยเกินไป

ที่จะให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของจังหวัดได้ หรือในเชิงสถิติยังมี Confident interval อยู่ในระดับที่เชื่อถือได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่า เมื่อพิจารณาข้อมูลรายจังหวัดเปรียบเทียบระหว่างปี อาทิตี ในช่วงปี 2531, 2539 และ 2541 ถึงแม้ทิศทางของปัญหาความยากจนจะอยู่ในแนวเดียวกัน แต่ลำดับความยากจนในบางจังหวัดมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เมื่อตรวจสอบพบว่า การเก็บตัวอย่างข้อมูลในบางจังหวัดน้อยเกินไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าว ไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่จะมาลบเลือนการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เราอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัดแทนการพิจารณาปัญหาเป็นรายจังหวัด โดยการเลือกจัดกลุ่มจังหวัดให้มีขนาดตัวอย่างเพียงพอที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่ม และในอนาคตน่าจะเป็นประเด็นที่จะต้องช่วยกันผลักดันและสนับสนุนบทบาทของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ เพื่อให้สามารถเพิ่มขนาดตัวอย่างและความถี่ในการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ให้นำหน่วยงานต่างๆ ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ด้านต่างๆ ของประเทศต่อไป

จากข้อมูลระดับจังหวัดในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า จังหวัดที่ยากจนที่สุดคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอนในภาคเหนือ มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 43.06 รองลงมาคือ จังหวัดกาฬสินธุ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่มีคนจนน้อยที่สุดคือ จังหวัดอ่างทองในภาคกลาง สำหรับในปี 2541 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น แล้วพบว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด คือ จังหวัดนราธิวาสในภาคใต้ และจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนน้อยที่สุดคือ จังหวัดสมุทรปราการ และนนทบุรี อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด อาจไม่ใช่จังหวัดที่มีจำนวนคนจนมากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรทั้งหมดของจังหวัดเป็นสำคัญ อาทิตี จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสัดส่วนคนจนมากที่สุดในปี 2539 แต่มีจำนวนคนจนเพียง 73,597 คน น้อยกว่าอีกหลายจังหวัดในภาคอีสาน ฉะนั้นการพิจารณาแก้ปัญหาต้องให้ความสำคัญกับประเด็นสัดส่วนและจำนวนคนจนควบคู่กันไปด้วย

ตารางที่ 7 ปัญหาความยากจนรายจังหวัดปี 2539

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
แม่ฮ่องสอน	43.06	170,929	73,597	681	204
กาฬสินธุ์	36.89	900,851	332,281	694	204
สกลนคร	36.19	1,006,291	364,151	693	262
นราธิวาส	32.27	627,072	202,345	700	219
ยโสธร	32.15	565,315	181,754	695	231
อำนาจเจริญ	30.95	348,598	107,899	702	208
ปัตตานี	30.85	596,424	184,008	689	207
นครพนม	28.23	665,360	187,812	679	222

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
ศรีสะเกษ	27.36	1,369,785	374,705	680	231
ยะลา	26.13	391,776	102,387	745	229
เลย	25.65	572,576	146,850	706	232
มหาสารคาม	25.62	943,511	241,710	698	188
น่าน	24.31	445,083	108,187	690	249
อุบลราชธานี	23.83	1,648,995	393,025	704	218
มุกดาหาร	22.61	280,933	63,512	701	230
สุรินทร์	22.06	1,324,317	292,099	676	226
หนองคาย	21.21	861,192	182,699	696	280
หนองบัวลำภู	20.88	467,541	97,635	678	238
สุพรรณบุรี	19.88	847,450	168,505	702	283
บุรีรัมย์	18.93	1,450,839	274,597	690	221
พะเยา	16.67	499,217	83,197	710	255
ระนอง	16.60	132,539	22,007	714	340
ตาก	16.31	349,046	56,935	701	311
พิษณุโลก	15.37	794,292	122,111	718	308
เชียงราย	13.76	1,105,786	152,102	696	310
พังงา	13.56	238,365	32,332	714	349
ลพบุรี	12.90	748,881	96,584	703	348
ร้อยเอ็ด	12.74	1,206,703	153,750	707	253
ชุมพร	12.42	427,316	53,063	716	379
ประจวบคีรีขันธ์	11.90	433,300	51,565	716	293
อุดรธานี	11.81	1,422,587	168,046	700	269
สุโขทัย	10.94	586,750	64,217	704	346
นครศรีธรรมราช	10.81	1,578,499	170,687	704	326
อุทัยธานี	10.30	308,159	31,753	691	319
เชียงใหม่	10.23	1,448,267	148,126	711	416
นครราชสีมา	9.49	2,575,461	244,285	714	304

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
เพชรบูรณ์	9.34	907,822	84,808	699	301
อุดรดิตถ์	9.29	459,275	42,664	704	319
ตราด	8.79	190,679	16,755	708	454
แพร่	8.59	510,960	43,881	691	345
กาญจนบุรี	8.59	674,787	57,934	696	365
กำแพงเพชร	8.36	670,981	56,093	694	326
ฉะเชิงเทรา	8.20	604,744	49,570	705	405
ชัยภูมิ	7.81	1,074,268	83,923	701	259
พัทลุง	7.38	498,432	36,767	705	302
ลำปาง	7.30	772,281	56,391	709	330
สิงห์บุรี	7.17	239,887	17,199	702	380
ชัยนาท	6.99	369,710	25,831	700	348
ปราจีนบุรี	6.92	473,472	32,773	693	306
กระบี่	6.58	313,951	20,669	691	318
นครสวรรค์	6.43	1,097,986	70,559	698	348
พิจิตร	5.58	578,762	32,301	701	385
ลำพูน	5.30	434,610	23,045	714	360
ตรัง	4.94	607,674	30,024	719	363
จันทบุรี	4.63	439,583	20,333	726	436
ขอนแก่น	4.56	1,743,191	79,419	712	333
สระบุรี	3.88	528,119	20,479	739	387
ราชบุรี	3.69	782,683	28,913	708	466
สตูล	3.58	246,305	8,813	692	274
ระยอง	3.11	502,926	15,653	739	523
สงขลา	2.82	1,250,253	35,297	745	414
อยุธยา	2.46	726,034	17,875	703	418
นครปฐม	2.40	781,921	18,775	719	517
ภูเก็ต	1.64	190,950	3,138	769	596

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
สุราษฎร์ธานี	1.57	848,609	13,286	723	444
นนทบุรี	1.48	710,523	10,541	842	1208
สมุทรสงคราม	1.37	204,386	2,796	730	417
สมุทรสาคร	1.11	395,620	4,404	746	652
เพชรบุรี	1.04	426,312	4,420	719	404
สมุทรปราการ	0.94	924,248	8,694	756	698
นครนายก	0.78	247,691	1,930	687	370
ชลบุรี	0.65	955,603	6,241	748	457
กรุงเทพมหานคร	0.32	7,068,076	22,661	950	737
ปทุมธานี	0.29	516,485	1,483	715	529
สระแก้ว	0.09	398,149	359	686	299
อ่างทอง	0.00	271,169	-	710	473

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

ตารางที่ 8 ปัญหาความยากจนรายจังหวัดปี 2541

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
นราธิวาส	45.6	641,489	292,451	808	172
แม่ฮ่องสอน	44.5	166,812	74,226	790	189
ยะลา	37.9	402,889	152,777	845	189
สุรินทร์	37.8	1,296,858	489,932	874	188
กาฬสินธุ์	34.5	905,117	312,394	896	173
สกลนคร	33.6	1,007,658	338,164	881	209
ร้อยเอ็ด	32.7	1,210,527	396,175	883	169
ยโสธร	31.3	566,123	177,181	883	195
ศรีสะเกษ	30.4	1,370,380	416,802	856	194
ชัยภูมิ	29.8	1,082,202	323,019	875	204
หนองคาย	28.8	858,695	247,310	882	320

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
หนองบัวลำภู	28.7	469,356	134,863	882	205
นครพนม	26.6	667,541	177,361	867	218
บุรีรัมย์	25.1	1,455,898	365,793	869	217
พังงา	25.0	440,029	110,028	833	236
อุทัยธานี	24.6	306,515	75,515	774	299
อุดรธานี	24.4	1,436,774	349,957	882	206
เลย	23.7	574,327	136,116	886	260
สระแก้ว	22.8	478,223	108,826	841	214
นครราชสีมา	22.3	2,579,967	576,216	889	271
ปัตตานี	20.7	598,636	124,200	818	299
มุกดาหาร	18.8	281,941	53,088	880	241
อำนาจเจริญ	18.8	351,095	65,855	875	218
ตาก	18.1	349,213	63,373	807	331
นครศรีธรรมราช	17.3	1,604,228	277,834	827	314
สตูล	16.3	247,291	40,229	822	251
สุโขทัย	16.3	584,691	95,033	791	337
เพชรบูรณ์	15.9	901,356	143,161	780	264
สิงห์บุรี	15.7	241,413	37,851	881	372
ลพบุรี	14.6	744,567	108,475	871	336
ระนอง	14.5	135,182	19,578	843	279
จันทบุรี	13.5	444,244	60,099	884	482
ประจวบคีรีขันธ์	13.1	438,626	57,340	878	322
น่าน	12.4	432,019	53,636	791	253
ชัยนาท	12.2	367,097	44,723	864	371
ตราด	12.1	192,767	23,262	888	401
ขอนแก่น	11.4	1,757,522	200,623	881	320
กระบี่	10.5	317,628	33,502	826	343
สุพรรณบุรี	10.3	853,540	87,951	870	377

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
ลำพูน	10.0	433,237	43,199	793	328
ลำปาง	9.4	777,468	72,727	801	474
กาญจนบุรี	9.0	679,492	61,049	860	399
อุตรดิตถ์	8.8	458,292	40,224	790	334
ปราจีนบุรี	8.5	399,794	33,808	845	299
ตรัง	8.1	607,127	49,237	843	373
กำแพงเพชร	7.8	664,074	51,717	779	317
อ่างทอง	7.6	272,240	20,556	867	339
พัทลุง	7.2	308,178	22,254	836	368
พะเยา	6.5	497,328	32,515	797	291
อุบลราชธานี	6.3	1,657,336	104,976	886	251
ชุมพร	6.2	435,798	27,066	853	324
เชียงใหม่	6.0	1,450,644	87,048	803	384
เชียงราย	5.0	1,096,113	55,338	793	325
มหาสารคาม	4.8	945,492	45,719	890	228
พิจิตร	4.6	578,517	26,375	779	404
พิษณุโลก	4.5	791,030	35,947	777	418
ฉะเชิงเทรา	4.5	613,555	27,772	875	395
นครสวรรค์	4.2	1,099,045	46,373	796	335
อยุธยา	4.1	728,797	29,649	869	395
สระบุรี	3.2	532,252	17,137	889	379
สมุทรสาคร	3.0	420,922	12,769	909	531
นครนายก	2.3	250,150	5,861	866	361
เพชรบุรี	2.3	435,466	9,979	883	446
ปทุมธานี	2.1	552,416	11,841	895	628
แพร่	2.1	509,889	10,586	783	303
ชลบุรี	2.0	986,204	19,830	907	451
ราชบุรี	1.9	791,726	15,252	862	404

จังหวัด	สัดส่วนคนจน	จำนวนประชากร	จำนวนคนจน	เส้นความยากจน	Welfare
	%	คน	คน	บาท/คน/เดือน	%
สงขลา	1.6	1,289,508	20,992	881	465
สุราษฎร์ธานี	1.2	869,239	10,764	854	350
ภูเก็ต	1.2	199,901	2,333	923	625
สมุทรสงคราม	1.2	205,946	2,394	859	322
นครปฐม	0.9	818,046	7,621	888	493
ระยอง	0.8	514,543	4,021	897	389
กรุงเทพมหานคร	0.5	7,811,801	36,331	1019	766
นนทบุรี	0.0	800,030	-	963	677
สมุทรปราการ	0.0	1,007,996	-	935	575

หมายเหตุ : welfare คือ ร้อยละของรายได้ที่อยู่เหนือเส้นความยากจน

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

2.3.2 วิฤตเศรษฐกิจกับปัญหาความยากจน

(1) ปัญหาความยากจนในปี 2541 ในขณะที่ปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงที่ประเทศมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง เมื่อเกิดวิฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ต้นปี 2540 ทำให้เศรษฐกิจกลับมาอยู่ในภาวะถดถอย อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดปี 2541 หดตัวอยู่ในระดับ 9.4 เป็นเหตุให้สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 13.0 ในปี 2541 หรือมีคนจนเพิ่มขึ้นเป็น 7.9 ล้านคน

ในจำนวนคนจนทั้งหมดในปี 2541 จำนวน 7.9 ล้านคนนี้ เป็นการเพิ่มขึ้นในกลุ่มคนจนมากถึงร้อยละ 18.6 นับว่าเพิ่มขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่น ทั้งที่ก่อนหน้านี้คนจนมากกลุ่มนี้ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า วิฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบรุนแรงที่สุดในกลุ่ม “คนจนมาก”

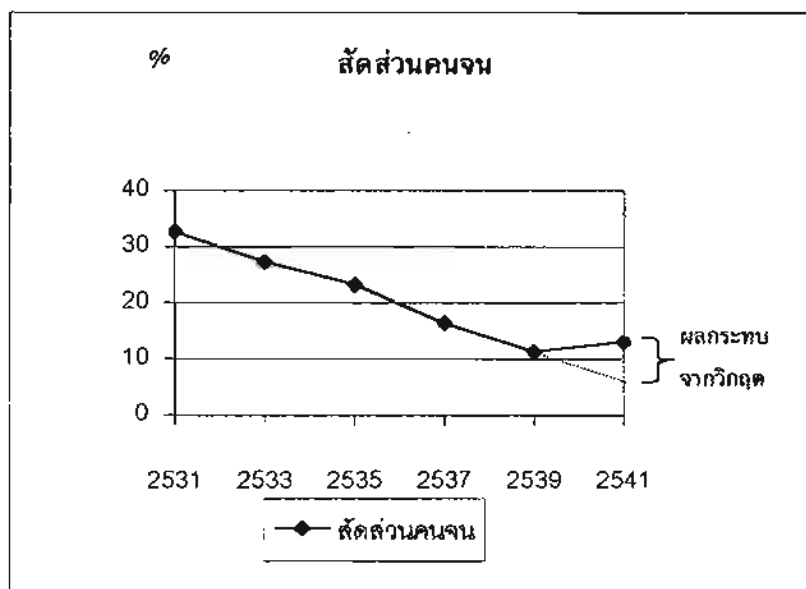
ตารางที่ 9 ปัญหาความยากจนในช่วงวิกฤตและการเปลี่ยนแปลงดัชนีวิกฤตและค่าคาดหวัง

ปี	สัดส่วนคนจน (%)	ช่องว่างความยากจน	ความรุนแรงของปัญหาความยากจน	จำนวนคนจน (ล้านคน)
2539	11.4	2.8	1.1	6.8
2541	13.0	3.3	1.3	7.9
อัตราการเปลี่ยนแปลง				
2539 - 2541	14.0	17.9	18.2	15.8
ดัชนีวิกฤต	20.9	26.5	27.6	22.3
ค่าคาดหวัง	10.8	2.6	1.0	6.4

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(2) ผลกระทบจากวิกฤตต่อปัญหาความยากจน

ดังที่ได้ปรากฏแล้วว่า วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้สัดส่วนและจำนวนคนจนเพิ่มขึ้น ส่วนกระแสกับแนวโน้มการลดลงอย่างต่อเนื่องในอดีตเมื่อประเทศยังมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง แต่การพิจารณาเพียงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงระหว่างช่วงต่อเชื่อมเหตุการณ์จากปี 2539 สู่ปี 2541 ถือว่ายังมิได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ศาสตราจารย์ นานัค คัควานี ได้พัฒนา “ดัชนีวิกฤต” (crisis index) ขึ้น (จดหมายข่าวเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย “ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ” ปีที่ 3 เล่มที่ 1 มกราคม 2542) โดยใช้แนวคิดการเปรียบเทียบแนวโน้มในระยะยาวที่น่าจะเกิดขึ้นกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ผลต่างระหว่างเหตุการณ์ทั้ง 2 คือ ผลกระทบจากวิกฤต แทนที่จะติดตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตได้เริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2540 จึงถือว่าเหตุการณ์ระหว่างปี 2531-2539 คือ ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2541 คือ เหตุการณ์ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยหลักการดังกล่าว ผู้วิจัยได้พัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐกิจอย่างง่าย เพื่อหาแนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของปัญหาความยากจน (สัดส่วนคนจน) จากข้อมูลในช่วงก่อนเกิดวิกฤต นำมาพยากรณ์ทิศทางที่น่าจะเกิดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้เรียกว่า “ค่าคาดหวัง” (ตารางที่ 9) ดังนั้นความแตกต่างระหว่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงกับ “ค่าคาดหวัง” (แสดงในรูปร้อยละ) ก็คือ “ดัชนีวิกฤต” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่แท้จริงจากวิกฤตเศรษฐกิจ



ปรากฏว่าผลกระทบจากวิกฤตได้ทำให้จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นถึง 1.7 ล้านคน หรือร้อยละ 22.3 (เทียบกับการวัดการเปลี่ยนแปลงจากปี 2539 กับ 2541 เพียงร้อยละ 15.8) อีกนัยหนึ่ง หากไม่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนจนในปี 2541 น่าจะลดลงเหลือเพียง 6.4 ล้านคน ตามทิศทางของแนวโน้มในอดีต แต่ปรากฏว่าตัวเลขจริงจากการสำรวจในปี 2541 มีคนจนถึง 7.9 ล้านคน นั้นแสดงว่าวิกฤตได้ส่งผลกระทบให้มีคนจนเพิ่มขึ้นถึง 1.5 ล้านคน

(2.1) ผลกระทบจากวิกฤตต่อสถานะคนจน

เมื่อพิจารณาผลกระทบจากวิกฤตในกลุ่มคนจนที่ได้แยกแยะไว้พบว่า วิกฤตได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่ม “คนจนมาก” อย่างรุนแรงที่สุด ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า วิกฤตได้ส่งผลให้จำนวน “คนจนมาก” เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 26.6 ในขณะที่ “คนจนน้อย” และ “คนเกือบจน” เพิ่มขึ้น ร้อยละ 17.7 และร้อยละ 2.2 ตามลำดับ จากการคาดการณ์หากไม่เกิดวิกฤต “คนจนมาก” น่าจะลดลงเหลือเพียง 3.4 ล้านคน แทนที่จะเป็น 4.4 ล้านคนจากตัวเลขการสำรวจในปี 2541 จึงสรุปได้ว่าวิกฤตได้ส่งผลกระทบให้มี “คนจนมาก” เพิ่มขึ้นถึง 1 ล้านคน เมื่อเทียบกับผลกระทบโดยรวมที่ทำให้คนจนเพิ่มขึ้น 1.5 ล้านคนแล้ว นับว่า “คนจนมาก” ได้เพิ่มขึ้นอย่างน่าวิตก คิดเป็นสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของคนจนทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น นับเป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐอย่างใกล้ชิดและเร่งด่วน

ตารางที่ 10 สัดส่วนคนจนมาก จนน้อย และเกือบจน ในช่วงวิกฤต (ร้อยละ)

ปี	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน
2539	6.1	5.3	6.1
2541	7.1	5.9	6.0
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2539 - 2541	16.0	11.3	-1.8
ดัชนีวิกฤต	24.3	15.9	0.5
ค่าคาดหวัง	5.7	5.1	6.0

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

ตารางที่ 11 จำนวนคนจนมาก จนน้อย และเกือบจน ในช่วงวิกฤต (ล้านคน)

ปี	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน
2539	3.7	3.2	3.7
2541	4.4	3.6	3.7
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2539 - 2541	18.6	13.5	0.4
ดัชนีวิกฤต	26.6	17.7	2.2
ค่าคาดหวัง	3.4	3.1	3.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(2.2) ผลกระทบจากวิกฤตในระดับภูมิภาคและพื้นที่

เช่นเดียวกันเราสามารถตรวจสอบผลกระทบที่แท้จริงของวิกฤตเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและพื้นที่ได้ ผลปรากฏว่าจากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2539-2541 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2541 ทำให้สัดส่วนคนยากจนในทุกภูมิภาคกลับมาเพิ่มขึ้นอีก โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนคนยากจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24 ของประชากรในภูมิภาค เทียบกับร้อยละ 13.0 ของทั้งประเทศ และที่น่าสังเกตก็คือ การเปลี่ยนแปลงในภาคเหนือซึ่งนับเป็นภูมิภาคเดียวที่ปัญหาความยากจนกลับลดลงเหลือร้อยละ 9.1 ทำให้ภาคได้กลายเป็นภูมิภาคที่มีปัญหาความยากจนสูงเป็นอันดับที่ 2 รองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือมีสัดส่วนคนยากจนอยู่ถึงร้อยละ 14.6 ในปี 2541 ในขณะที่ภาคกลางมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.6 และกรุงเทพฯมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 0.6 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับภาคเหนือคงต้องมีการศึกษาหาเหตุผลมาอธิบายปัจจัยเบื้องหลังให้ชัดเจนต่อไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ด้วยดัชนีวิกฤต ก็จะทำให้ภาพที่ชัดเจนขึ้นอีกว่า ภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตรุนแรงที่สุด คือ ภาคใต้ร้อยละ 34.4 รองลงมาคือ ภาคกลาง ร้อยละ 30.0 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 29.9% ในขณะที่ภาคเหนือกลับปรากฏว่า วิกฤตส่งผลกระทบให้สัดส่วนคนจนลดลงร้อยละ 14.3 ในเบื้องต้นน่าจะสันนิษฐานได้ว่า ภาคเหนือส่วนใหญ่ได้ประโยชน์จากภาคเกษตร โดยเฉพาะลำไย ซึ่งให้ผลผลิตและราคาดีในช่วงดังกล่าว ในขณะที่ภาคใต้สินค้าเกษตรได้รับผลกระทบจากราคายางพารา ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก และทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรมลงมาก ทั้งนี้คงจะต้องมีการศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยสนับสนุนในรายละเอียดต่อไป

ตารางที่ 12 สัดส่วนคนจนจำแนกตามภูมิภาคในช่วงวิกฤต

ปี	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กรุงเทพ และ ปริมณฑล
2539	6.3	11.2	19.4	11.5	0.6
2541	7.6	9.1	24.0	14.6	0.6
อัตราความเปลี่ยนแปลง					
2539 - 2541	20.3	-18.9	23.5	26.8	-12.7
ดัชนีวิกฤต	30.0	-14.3	29.9	34.4	-2.4
ค่าคาดหวัง	5.8	10.6	18.5	10.9	0.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

สำหรับปรากฏการณ์ในระดับพื้นที่ ก็เป็นไปตามที่คาดหวัง คือ พื้นที่ชนบทกลับปรากฏปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดวิกฤต เป็น ร้อยละ 17.3 ในปี 2541 ภายหลังเกิดวิกฤต และพื้นที่ในเขตสุขภาพีบาล มีสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.8 ในปี 2539 เป็น 7.2% ในปี 2541 ในขณะที่เขตเมืองกลับมีสัดส่วนคนยากจนลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 1.6 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 1.5 ในปี 2541 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการอพยพย้ายกลับถิ่นฐานเดิมของผู้ตกงานภายหลังเกิดวิกฤต และเมื่อวิเคราะห์ด้วยดัชนีวิกฤตก็ยิ่งชัดเจนว่า วิกฤตได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อปัญหาความยากจนในเขตสุขภาพีบาลและเขตชนบท ในขณะที่เขตเมืองกลับได้รับผลดี ข้อวิเคราะห์ดังกล่าว นับว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะเพิ่มโอกาสในการชำนานโยบายและมาตรการแก้ปัญหาจากภาครัฐให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย นั่นคือรัฐควรจะต้องทุ่มเททรัพยากรไปเพื่อฟื้นฟูภาคชนบทเป็นอันดับแรก

ตารางที่ 13 สัดส่วนคนจนจำแนกรายพื้นที่ ในช่วงวิกฤต

ปี	เทศบาล	สุขาบาล	ชนบท
2539	1.6	5.8	14.9
2541	1.4	7.5	17.3
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2539 - 2541	-12.5	29.3	16.1
ดัชนีวิกฤต	-4.9	38.9	22.8
ค่าคาดหวัง	1.5	5.4	14.1

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

2.3.3 การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนตามลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เส้นความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่นี้ มีลักษณะพิเศษของเทคนิคการคิดคำนวณเส้นความยากจน ที่พัฒนาขึ้นจากการตรวจสอบมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลในครัวเรือน หน่วยวัดความยากจนที่การศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญ คือ หน่วยวัดในระดับครัวเรือน ฉะนั้นเมื่อนำเทคนิคดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกับรายละเอียดการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนใน record ที่ 2 ซึ่งแจกแจงลักษณะของครัวเรือน (Household member characteristics) ทำให้เราสามารถวิเคราะห์และเรียนรู้เกี่ยวกับปัจจัยด้านคุณลักษณะและโครงสร้างของครัวเรือนที่มีอิทธิพล หรือมีความสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนของครัวเรือนได้เป็นอย่างดี ซึ่งนับเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเพื่อการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการที่เหมาะสม โดยสรุปลักษณะโครงสร้างของครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาความยากจน ได้แก่

(1) ขนาดของครัวเรือน

ขนาดของครัวเรือน เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความยากจน จากตารางที่ 14 ชี้ให้เห็นว่าปัญหาความยากจนจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของครัวเรือน ดังตัวอย่างในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนคนยากจนในกลุ่มครัวเรือนที่มีสมาชิก 1 คน มีเพียงร้อยละ 1.0 และเพิ่มขึ้นตามลำดับ กลุ่มครัวเรือนที่มีสมาชิก 7 คนขึ้นไป จะมีสัดส่วนคนยากจนอยู่ถึงร้อยละ 18.3 และในปี 2541 เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ปัญหาความยากจนเพิ่มมากขึ้น สัดส่วนคนยากจนที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มครัวเรือนขนาดต่างๆ ก็ยังอยู่ในทิศทางเดิม ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า โดยทั่วไปครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่มักจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นเด็กในกลุ่มอายุต่างๆ จำนวนมาก จึงปรากฏว่าคนยากจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นเด็กมากกว่าผู้ใหญ่ ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในส่วนต่อไป

ตารางที่ 14 ร้อยละของคนจนจำแนกตามขนาดของครัวเรือน

ปี	1	2	3	4	5	6	7 คนขึ้นไป
2531	3.4	10.6	20.2	29.1	34.9	41.2	50.4
2533	3.7	9.2	16.1	23.0	28.3	34.3	43.2
2535	2.9	6.5	14.3	20.9	27.4	32.2	33.5
2537	1.0	3.2	8.6	16.4	19.4	23.7	27.9
2539	1.0	2.5	6.2	10.9	13.8	19.5	18.3
2541	1.0	3.0	6.6	11.0	17.1	20.7	21.7
อัตราการเปลี่ยนแปลง							
2531 - 2533	8.8	-13.2	-20.3	-21.0	-18.9	-16.7	-14.3
2533 - 2535	-21.6	-29.3	-11.2	-9.1	-3.2	-6.1	-22.5
2535 - 2537	-65.5	-50.8	-39.9	-21.5	-29.2	-26.4	-16.7
2537 - 2539	0.0	-21.9	-27.9	-33.5	-28.9	-17.7	-34.4
2539 - 2541	0.0	18.4	6.5	0.9	23.6	6.2	18.6
ดัชนีวิกฤต	5.1	27.6	13.6	6.6	30.1	10.8	25.5
ค่าคาดหวัง	1.0	2.3	5.8	10.3	13.1	18.7	17.3

(2) อายุของหัวหน้าครัวเรือน

จากข้อมูลการสำรวจครัวเรือน ทำให้วิเคราะห์ปัญหาความยากจนของครัวเรือนได้ว่า ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนสูงอายุ (70 ปีขึ้นไป) มักจะเป็นครัวเรือนที่มีปัญหาความยากจนสูงกว่าครัวเรือนกลุ่มอื่น (ตารางที่ 15) ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอยู่ในวัยเริ่มต้นทำงานในช่วง 20-29 ปี จะมีปัญหาความยากจนน้อยที่สุด ทั้งนี้ น่าจะมีเหตุผลมาจากครัวเรือนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะยังเป็นโสดหรือมีสมาชิกที่อยู่ในความดูแลน้อยหรืออยู่ในวัยที่ยังไม่มีภาระมาก ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กลุ่มคนชราและครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นกลุ่มคนชราเป็นกลุ่มที่ต้องการการดูแลให้ได้รับบริการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมจากภาครัฐ และเป็นกลุ่มที่มีลำดับความสำคัญสูง เพราะเป็นกลุ่มที่มีปัญหาความยากจนมากกว่ากลุ่มอื่น ทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป

ตารางที่ 15 ร้อยละของคนจนจำแนกตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน

ปี	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 ปี ขึ้นไป
2531	26.4	33.0	35.1	32.4	32.4	33.8
2533	23.0	27.4	28.3	26.9	26.6	30.6
2535	17.3	23.2	24.3	23.3	22.3	27.5
2537	12.0	16.7	16.0	16.6	14.7	22.9
2539	7.7	12.0	11.7	10.5	11.6	14.0
2541	8.3	12.8	12.7	14.0	12.7	15.6
อัตราการเปลี่ยนแปลง						
2531 - 2533	-12.9	-17.0	-19.4	-17.0	-17.9	-9.5
2533 - 2535	-24.8	-15.3	-14.1	-13.4	-16.2	-10.1
2535 - 2537	-30.6	-28.0	-34.2	-28.8	-34.1	-16.7
2537 - 2539	-35.8	-28.1	-26.9	-36.7	-21.1	-38.9
2539 - 2541	7.8	6.7	8.5	33.3	9.9	11.4
ดัชนีวิกฤต	15.3	12.9	15.4	41.8	16.4	16.9
ค่าคาดหวัง	7.2	11.3	11.0	9.9	11.0	13.3

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(3) ขนาดถือครองที่ดินของครัวเรือนกับปัญหาความยากจน

เนื่องจากปรากฏการณ์ความยากจนส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ซึ่งประชาชนประกอบอาชีพการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ จึงน่าจะได้มีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดการถือครองที่ดินกับปัญหาความยากจนของครัวเรือน ซึ่งพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด มีสัดส่วนความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.2 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 38.9 ในปี 2541

ตารางที่ 16 ร้อยละของคนจนในครัวเรือนเกษตรจำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน

ปี	น้อยกว่า 5 ไร่	5 - 19 ไร่	มากกว่า 20 ไร่
2531	67.7	56.2	32.9
2533	52.9	52.1	26.9
2535	41.2	46.3	31.2
2537	28.9	36.0	21.0
2539	37.2	29.9	12.1
2541	38.9	30.8	14.5
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2531 - 2533	-21.9	-7.3	-18.2
2533 - 2535	-22.1	-11.1	16.0
2535 - 2537	-29.9	-22.2	-32.7
2537 - 2539	28.7	-16.9	-42.4
2539 - 2541	4.6	-2.1	19.8
ดัชนีวิกฤต	7.6	6.9	25.9
ค่าคาดหวัง	36.2	28.9	11.5

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

2.3.4 ปัญหาความยากจนจำแนกตามกลุ่มอายุ

เพื่อเพิ่มโอกาสการใช้ประโยชน์จากข้อมูลปัญหาความยากจน หากได้มีการวิเคราะห์จำแนกปัญหาความยากจนในกลุ่มเป้าหมายสำคัญๆ ที่มีแนวโน้มเสี่ยงต่อการเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือประสบภาวะยากลำบาก ก็จะช่วยให้สามารถประเมินสถานการณ์ในรายละเอียดเฉพาะกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในระดับการวางแผนสู่ภาคปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานได้มีโอกาสเลือกจัดลำดับความสำคัญและจัดบริการให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งพบว่า กลุ่มเด็กและคนชรา เป็นกลุ่มที่รัฐควรให้ความสำคัญมากขึ้น

ในการคำนวณปัญหาความยากจนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีรากฐานจากการวิเคราะห์ปัญหาของครัวเรือน โดยมีสมมติฐานว่า ถ้าครัวเรือนใดมีปัญหาความยากจนก็ถือว่าสมาชิกทุกคนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนนั้นเป็นคนยากจนด้วย เพราะสมาชิกในครัวเรือนย่อมแบ่งปันความสุขทุกข์และมาตรฐานการดำรงชีวิตแก่สมาชิกทุกคนโดยเท่าเทียมกัน จากการสำรวจข้อมูล เมื่อจำแนกปัญหาความยากจนตามกลุ่มอายุ พบว่า ปัญหาความยากจนในกลุ่มเด็กสูงกว่ากลุ่มผู้ใหญ่มาก

(ตารางที่ 17,18) ในปี 2539 ก่อนเกิดวิกฤตมีเด็กอายุ 0-17 ปี อยู่ในภาวะยากจนถึง 2.9 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็น 3.2 ล้านคน ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2541 เทียบกับจำนวนคนจนทั้งประเทศ 7.9 ล้านคน ในปี 2541 เท่ากับประเทศไทยมีเด็กยากจนในสัดส่วนที่สูงถึง 40% ของคนจนทั้งประเทศ

สัดส่วนคนจนในแต่ละกลุ่มอายุมีแนวโน้มลดลงตามลำดับไปจนถึงกลุ่มอายุ 60-69 ปี และกลับเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มคนชราที่มีอายุมากกว่า 70 ปีขึ้นไป ซึ่งในปี 2541 มีคนชรายากจนอยู่เป็นจำนวน 0.4 ล้านคน

ตารางที่ 17 สัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ

ปี	0 - 4 ปี	5 - 10 ปี	12 - 14 ปี	15 - 17 ปี	18 - 24 ปี	25 - 59 ปี	60 - 69 ปี	มากกว่า 70 ปี
2531	37.0	40.0	37.7	34.0	30.3	29.6	26.7	28.9
2533	32.3	35.5	31.8	29.3	24.8	24.1	22.3	23.4
2535	27.1	30.7	28.1	23.6	21.2	20.6	18.6	21.8
2537	21.6	21.9	19.4	16.1	14.5	14.3	12.1	17.8
2539	14.4	16.0	15.1	12.1	9.3	10.0	9.4	11.0
2541	16.0	17.2	17.3	14.4	12.1	11.1	9.6	13.0
อัตราการเปลี่ยนแปลง								
2531 - 2533	-12.6	-11.3	-15.4	-13.9	-18.1	-18.7	-16.6	-19.0
2533 - 2535	-16.1	-13.4	-11.9	-19.6	-14.7	-14.6	-16.6	-7.0
2535 - 2537	-20.2	-28.7	-30.9	-31.6	-31.6	-30.5	-34.9	-18.2
2537 - 2539	-33.6	-27.0	-22.2	-25.0	-35.9	-30.3	-22.1	-38.5
2539 - 2541	11.7	7.5	14.3	19.6	30.1	11.3	2.3	18.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

ตารางที่ 18 จำนวนคนจนจำแนกกลุ่มอายุ

ปี	0 - 4 ปี	5 - 10 ปี	12 - 14 ปี	15 - 17 ปี	18 - 24 ปี	25 - 59 ปี	60 - 69 ปี	มากกว่า 70 ปี
2531	2.2	3.1	1.4	1.2	2.1	6.7	0.7	0.5
2533	1.8	2.6	1.3	0.9	1.8	5.8	0.6	0.4
2535	1.6	2.2	1.1	0.7	1.5	5.4	0.6	0.4
2537	1.3	1.5	0.7	0.5	1.0	3.9	0.5	0.4
2539	0.9	1.0	0.6	0.4	0.6	2.8	0.4	0.3
2541	0.8	1.3	0.6	0.5	0.8	3.2	0.4	0.4

อัตราการเปลี่ยนแปลง								
2531 - 2533	-14.9	-14.8	-12.6	-22.7	-15.0	-13.4	-12.7	-14.0
2533 - 2535	-14.2	-15.4	-9.6	-21.7	-19.8	-7.9	-4.8	0.0
2535 - 2537	-19.7	-33.6	-35.4	-34.7	-34.9	-26.4	-23.7	-9.3
2537 - 2539	-31.0	-29.5	-24.7	-25.5	-36.8	-28.7	-17.8	-30.8
2539 - 2541	-8.3	22.8	11.4	32.3	27.4	14.4	5.3	31.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

3. การใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

เมื่อได้มีวิวัฒนาการใหม่ล่าสุดในการคิดคำนวณเส้นความยากจน ซึ่งสามารถแจกแจงคนจนแต่ละปัจเจกบุคคล ในแต่ละครัวเรือนขึ้นมาจนกระทั่งถึงในระดับจังหวัด พื้นที่ ภูมิภาค และประเทศ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติมากขึ้น ประกอบกับ เส้นความยากจนใหม่นี้ได้พัฒนาขึ้นมาประจวบกับช่วงเวลาที่ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี 2539 ทำให้เกิดกระแสความต้องการข้อมูลที่มีความชัดเจน ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ได้ทันเวลา โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อคนและสังคม ซึ่งรัฐจะต้องพยายามตอบคำถามให้ได้ชัดเจนว่า วิกฤตที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อคนยากจนเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด คนยากจนหรือผู้ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อนหรือผู้อยู่ในภาวะยากลำบากเหล่านั้นอยู่ที่ไหน เพื่อรัฐจะได้มีโอกาสดูแลบรรเทาปัญหาของผู้เดือดร้อนเหล่านั้นให้ได้ครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุด ด้วยงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดหรืออาจจะน้อยลงกว่าเดิม

ด้วยสาเหตุดังกล่าวประกอบกับแรงผลักดันจากแหล่งเงินทุนที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และธนาคารโลก ที่เห็นความจำเป็นในการที่รัฐจะต้องปฏิรูประบบการให้บริการและการดูแลภาคสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานบรรเทาปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยพิจารณาให้มีเกณฑ์มาตรฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือให้เป็นรูปธรรมที่สุด ทั้งนี้รัฐได้เล็งเห็นความเป็นไปได้และประโยชน์จากการนำเส้นความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นมาใหม่มาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการดูแลแก้ปัญหาผลกระทบทางสังคมดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเตรียมงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจน การให้บริการด้านสังคมและการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป สรุปประเด็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติครั้งสำคัญได้ดังนี้

(1) ให้สำนักงานประมาณและหน่วยปฏิบัติพิจารณาใช้เครื่องชี้วัดความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นมาใหม่ เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการจัดสรรงบประมาณ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายการ

ดำเนินงานภายใต้แผนงาน/โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนและจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้สามารถครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง อาทิ การใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การให้สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล

(2) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เส้นความยากจนเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาความยากจนในภาพรวมของประเทศว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

โดยนายแห่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าในปัจจุบันเส้นความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนและการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมกว่าครั้งใด ๆ ในอดีต นับเป็นครั้งแรกที่การคำนวณ “เส้นความยากจน” ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นทางการในการวิเคราะห์และแก้ปัญหาความยากจนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

3.1 ระดับนโยบาย เส้นความยากจนดังกล่าว สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อ

3.1.1 การประเมินขอบเขตปัญหาความยากจน เนื่องจากเส้นความยากจนเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในรูปของจำนวนและสัดส่วนคนยากจนของประเทศ (poverty incidence) การวิเคราะห์ข้อมูลคนยากจนที่ต่อเนื่อง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินผลกระทบจากการพัฒนาประเทศว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากข้อมูลการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถแจกแจงปัญหาในรายละเอียดทั้งในระดับภูมิภาค พื้นที่และจังหวัดได้ด้วยแล้ว ก็จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์ภาพความแตกต่าง และขนาดปัญหาในระดับต่าง ๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายแก้ไขทั้งปัญหาคความยากจนและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อีกอย่างเป็นรูปธรรม

3.1.2 การกำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากร เครื่องชี้วัดความยากจนดังกล่าว เมื่อนำไปใช้ในการประเมินปัญหาความยากจนในระดับภาพรวมและรายละเอียดอื่นๆ ได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยการขึ้นนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านการจัดสรรทรัพยากร ในอดีตการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนและการให้บริการสังคม ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐ ยังไม่เคยมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในแต่ละพื้นที่เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ทำให้มีข้อวิจารณ์ว่าเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสูญเปล่าไปเป็นจำนวนมากมหาศาล แต่ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 ประกอบกับแรงสนับสนุนจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ภายใต้เงื่อนไขการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างสังคม (Social Sector Program Loan) จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย จึงได้มีการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหาความ

ยากจนและการดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต โดยใช้เครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณประจำปี 2542 เป็นต้นไป

3.2 ระดับปฏิบัติ ตามนัยของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 ดังกล่าวนอกจากหวังผลในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในภาพรวมให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมแล้ว ยังคาดหวังให้มีการนำเครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการดำเนินงานภายใต้แผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องด้วย

3.2.1 การจัดเตรียมแผนงาน/โครงการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในแง่ของการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายและการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น ส่วนที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่งคือ ความแม่นยำในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ หรือผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ ตลอดจนพื้นที่ดำเนินการให้ได้ถูกต้องเหมาะสม โดยข้อเท็จจริง การดำเนินงานของภาครัฐในระยะที่ผ่านมายังเป็นการใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ลักลั่นแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน ขาดการจัดการอย่างเป็นระบบและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ค้นพบว่า แผนงาน/โครงการส่วนใหญ่ ยังไม่สามารถให้บริการได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างขาดประสิทธิภาพ ในปัจจุบันเมื่อมีการพัฒนาเส้นความยากจนใหม่ขึ้นมา ซึ่งเริ่มต้นจากปัจเจกบุคคลในครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงเอื้ออำนวยให้การนำไปใช้ประโยชน์ในระดับปฏิบัติในภาคสนามด้วย

3.3 แนวทางปฏิบัติ มติคณะรัฐมนตรีได้สร้างมิติใหม่ของการใช้เครื่องมือทางวิชาการให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาและแก้ปัญหาสำคัญของประเทศในภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้นเพื่อตอบสนอง ผลักดันและสนับสนุนหน่วยปฏิบัติให้สามารถปรับตัวเข้ากับรูปแบบการดำเนินงานใหม่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกองประเมินผลการพัฒนา ในฐานะหน่วยงานนโยบายซึ่งรับผิดชอบด้านการประเมินผล จึงได้จัดให้มีการประชุมเพื่อหารือและประสานทำความเข้าใจร่วมกันอย่างใกล้ชิด ตลอดจนได้ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ (ศาสตราจารย์นาค คัควานี) ผู้ริเริ่มพัฒนาเส้นความยากจนใหม่นี้ให้มีการพัฒนาคู่มือหรือแบบจำลองการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนให้สามารถนำไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานจริงทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติงานภาคสนาม

3.3.1 คู่มือในระดับนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการนำเส้นความยากจนไปใช้เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการจัดสรรทรัพยากร ด้านการแก้ปัญหาความยากจน และการจัดสวัสดิการหรือบริการสังคมของภาครัฐ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความยากจนในแต่ละภูมิภาคและจังหวัด จึงได้มีการจัดทำคู่มือหรือแบบจำลองการจัดสรรทรัพยากรสู่ระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับความรุนแรงหรือขนาดของปัญหาในแต่ละจังหวัด ซึ่งอาจถือเป็น “ตุ๊กตา” หรือแนวทางที่หน่วยปฏิบัติจะได้นำไปปรับใช้ โดยได้นำเสนอแนวทางการจัดสรรทรัพยากรไว้เป็น 3 กรณีตามสภาพการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน คือ กรณีที่ 1 จัดสรรทรัพยากรลดหลั่นกันตามสภาพปัญหาความยากจนของแต่ละจังหวัดโดยพิจารณาจากจำนวนคนจนในแต่ละจังหวัด กรณีที่ 2 เป็นการจัดสรรทรัพยากรตามปัญหาช่องว่างความยากจน (poverty gap) ในแต่ละจังหวัด และกรณีที่ 3

เป็นการจัดสรรทรัพยากรตามความรุนแรงของปัญหาความยากจน (severity of poverty) รายจังหวัด ทั้งนี้ ทั้ง 3 กรณี ได้ตั้งสมมติฐานว่ารัฐบาลกำลังจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณ 1,000 ล้านบาท ไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาความยากจน โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนประจำปี 2539 ในการคำนวณเส้นความยากจน และวิเคราะห์ปัญหาความยากจน พร้อมกับได้ยกระดับเกณฑ์ปัญหาให้อยู่สูงกว่าเส้นความยากจนขึ้นไปอีกร้อยละ 20 หรืออาจเรียกว่าเป็นเกณฑ์เส้นความยากจนที่ร้อยละ 120 ของเส้นความยากจนทางการ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสการให้บริการได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้สมควรได้รับความช่วยเหลืออย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น (ครอบคลุมทั้งกลุ่มคนจนมาก จนน้อย และเกือบจน) สรุปวิธีการคำนวณทั้ง 3 กรณี ได้ดังนี้

- กรณีที่ 1 การจัดสรรทรัพยากรตามลำดับปัญหাজำนวนคนจนในแต่ละจังหวัด กรณีนี้
- เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายของแต่ละจังหวัดจากจำนวนคนจนที่มีอยู่ในจังหวัด โดยใช้เส้นความยากจนในการวิเคราะห์สัดส่วนคนจนในแต่ละจังหวัด แล้วนำไปคูณกับจำนวนประชากร ให้เป็นจำนวนคนจนของทั้งจังหวัด ซึ่งมีความหมายมากกว่าการใช้สัดส่วนคนจนของแต่ละจังหวัด เนื่องจากสัดส่วนคนจนอาจให้ภาพที่บิดเบือนไปได้เมื่อเราต้องการพิจารณาปัญหาโดยจัดลำดับความสำคัญเปรียบเทียบแต่ละจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดหนึ่งมีจำนวนประชากรน้อยกว่าอีกจังหวัดหนึ่ง และมีจำนวนคนจนน้อยกว่า แต่ก็อาจให้ภาพว่ามีสัดส่วนคนจนมากกว่าได้ การใช้สัดส่วนคนจนของจังหวัดเป็นเกณฑ์จะทำให้เห็นว่าต้องให้ความสำคัญกับจังหวัดที่สัดส่วนคนจนมากกว่าเป็นลำดับต้น ทั้งๆ ที่โดยแท้จริงแล้วมีจำนวนคนจนที่ต้องดูแลน้อยกว่า ซึ่งจะทำให้จังหวัดที่มีจำนวนคนจนมากกว่าไม่ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงเมื่อเทียบกับอีกจังหวัดหนึ่ง ฉะนั้นจังหวัดที่มีจำนวนคนจนมากกว่าควรได้รับงบประมาณมากกว่า จากตารางที่ 19 ซึ่งแสดงสัดส่วนคนจนตามเกณฑ์ที่ 1 ช่องว่างความยากจนเกณฑ์ที่ 2 และความรุนแรงของปัญหาความยากจนเกณฑ์ที่ 3 ข้างล่างนี้ เราสามารถคำนวณทางงบประมาณของแต่ละจังหวัดควรได้รับจัดสรรภายใต้วงเงิน 1,000 ล้านบาท (ตารางที่ 20) ดังนี้

$$\text{สูตร : } \frac{\text{จำนวนคนจนของจังหวัด} \times 1,000}{\text{จำนวนคนจนทั้งประเทศ}}$$

$$\text{ตัวอย่างจังหวัดชัยนาท : } \frac{(15.6 \times 0.37)}{(17.3 \times 60.05)} \times 1,000 = 5.5 \text{ ล้านบาท}$$

กรณีที่ 2 จัดสรรทรัพยากรตามหลักเกณฑ์ช่องว่างปัญหาความยากจนของแต่ละจังหวัด วิธีนี้เป็นการจัดสรรโดยให้ความสำคัญกับช่องว่างหรือขนาดของปัญหาความยากจน กล่าวคือ นอกจากจะพิจารณาว่าในแต่ละจังหวัดมีจำนวนคนจนอยู่เท่าไรแล้ว ยังพิจารณาว่าแต่ละคนมีปัญหาความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเฉลี่ยแล้ว คนจนในจังหวัดอยู่ห่างจากเส้นความยากจนแค่ไหน

$$\text{สูตร : } \frac{\text{ช่องว่างความยากจนของจังหวัด (Poverty gap)} \times 1,000}{\text{ช่องว่างความยากจนของประเทศ}}$$

ตัวอย่างจังหวัดชัยนาท : $(2.7 \times 0.37) \times 1,000 = 3.5$ ล้านบาท

$$(4.7 \times 60.05)$$

กรณีที่ 3 ในแต่ละจังหวัดความรุนแรงของปัญหาจะต่างกันออกไป บางจังหวัดอาจพบว่าคนจนโดยเฉลี่ยของจังหวัดเป็นคน “จนน้อย” หรือมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่มากนัก ในขณะที่บางจังหวัดอาจเต็มไปด้วยคนจนที่ “จนมาก” หรือมีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน ถ้าหากให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ การจัดสรรทรัพยากรก็ควรมุ่งไปที่การดูแลจังหวัดที่มีคนจนมาก ๆ มากกว่าจังหวัดที่มีคน “จนน้อย” กว่า

สูตร : $\frac{\text{จำนวนคนจนมากของจังหวัด (Severity of poverty)} \times 1,000}{\text{จำนวนคนจนมากของประเทศ}}$

จำนวนคนจนมากของประเทศ

ตัวอย่างจังหวัดชัยนาท : $(0.08747 \times 0.37) \times 1,000 = 2.3$ ล้านบาท

$$(0.2306 \times 60.05)$$

หมายเหตุ : ที่มาของการคำนวณ poverty incidence, poverty gap และ severity of poverty ได้อธิบายไว้แล้วในส่วนที่ 2 หน้า 9-10

ตารางที่ 19 เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณไปสู่จังหวัด

ภาค และ จังหวัด	เกณฑ์ที่ 1	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 2	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 3	ลำดับที่
ภาคกลาง	9.7	51	2.5	50	0.1	48
ชัยนาท	15.6	37	2.7	49	0.1	53
พระนครศรีอยุธยา	4.5	63	1.3	61	0.1	56
ลพบุรี	15.9	36	4.8	30	0.2	27
สระบุรี	7.0	58	1.4	58	0.1	59
สิงบุรี	11.1	48	3.7	39	0.2	31
อ่างทอง	2.8	66	0.3	72	0.0	75
ภาคตะวันออก	7.4	57	1.6	59	0.1	58
จันทบุรี	10.4	53	2.5	51	0.1	45
ฉะเชิงเทรา	10.3	54	2.9	46	0.1	46
ชลบุรี	2.1	69	0.4	71	0.0	68
ตราด	10.8	50	3.6	40	0.2	36

ภาค และ จังหวัด	เกณฑ์ที่ 1	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 2	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 3	ลำดับที่
นครนายก	2.6	67	0.3	74	0.0	74
ปราจีนบุรี	16.0	35	2.6	50	0.1	55
ระยอง	5.8	60	1.4	59	0.0	60
สระแก้ว	5.6	61	0.5	66	0.0	71
ภาคตะวันตก	15.5	43	4.0	42	0.2	41
กาญจนบุรี	13.5	43	3.2	43	0.2	42
ประจวบคีรีขันธ์	22.2	27	5.1	27	0.2	28
เพชรบุรี	1.3	74	0.3	73	0.0	72
ราชบุรี	7.9	56	2.0	54	0.1	51
สมุทรสงคราม	3.6	64	0.4	69	0.0	70
สุพรรณบุรี	30.8	17	8.7	17	0.4	16
ภาคเหนือ	17.0	37	4.5	36	0.2	37
กำแพงเพชร	16.1	34	3.9	36	0.2	38
เชียงราย	21.0	28	6.1	24	0.3	23
เชียงใหม่	11.7	47	4.3	34	0.3	26
ตาก	22.7	24	7.3	23	0.4	20
นครสวรรค์	10.7	51	2.4	52	0.1	52
น่าน	35.9	12	9.9	14	0.5	14
พิจิตร	9.5	55	1.9	55	0.1	54
พิษณุโลก	23.3	23	4.9	28	0.2	35
เพชรบุรี	15.0	40	3.2	44	0.1	50
แพร่	12.9	44	3.5	41	0.2	39
แม่ฮ่องสอน	50.2	1	19.3	1	1.1	1
ลำปาง	11.8	46	2.9	47	0.1	49
ลำพูน	11.1	49	1.7	57	0.0	62
สุโขทัย	19.2	30	4.4	33	0.2	37
อุดรดิตถ์	16.4	32	3.7	38	0.1	44
อุทัยธานี	14.7	41	4.0	35	0.2	34
พะเยา	25.7	21	7.3	21	0.4	22

ภาค และ จังหวัด	เกณฑ์ที่ 1	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 2	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 3	ลำดับที่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29.1	21	8.0	22	0.4	23
กาฬสินธุ์	48.0	2	16.0	2	0.9	2
ขอนแก่น	12.7	45	1.8	56	0.1	58
ชัยภูมิ	15.1	39	3.4	42	0.2	41
ยโสธร	45.1	5	12.9	7	0.6	9
นครพนม	39.2	8	11.1	9	0.5	11
นครราชสีมา	16.1	34	3.7	37	0.2	40
บุรีรัมย์	27.6	20	8.0	19	0.4	18
มหาสารคาม	46.9	4	9.1	15	0.3	24
ร้อยเอ็ด	22.6	26	5.5	26	0.2	29
เลย	38.5	10	10.9	10	0.5	12
ศรีสะเกษ	38.0	11	11.6	8	0.6	7
สกลนคร	47.3	3	14.7	3	0.8	4
สุรินทร์	33.6	14	9.0	16	0.4	15
หนองคาย	29.1	19	7.9	20	0.4	19
อุดรธานี	19.3	29	4.7	31	0.2	32
อุบลราชธานี	31.3	16	10.4	11	0.6	8
มุกดาหาร	35.4	13	10.0	13	0.5	13
หนองบัวลำภู	32.2	15	8.5	18	0.4	21
อำนาจเจริญ	38.9	9	13.0	6	0.7	6
ภาคใต้	17.0	41	4.9	39	0.3	37
กระบี่	10.5	52	2.7	48	0.1	48
ชุมพร	22.7	25	5.9	25	0.3	25
ตรัง	5.4	62	2.1	53	0.1	43
นครศรีธรรมราช	17.8	31	4.6	32	0.2	30
นราธิวาส	43.9	6	14.4	4	0.9	3
ปัตตานี	42.7	7	13.4	5	0.7	5
พังงา	14.0	42	4.8	29	0.2	33
พัทลุง	15.3	38	3.2	45	0.1	47

ภาค และ จังหวัด	เกณฑ์ที่ 1	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 2	ลำดับที่	เกณฑ์ที่ 3	ลำดับที่
ภูเก็ต	1.5	73	0.5	67	0.0	67
ยะลา	30.8	18	10.4	12	0.6	10
ระนอง	24.7	22	7.3	22	0.4	17
สงขลา	6.1	59	1.3	60	0.1	57
สตูล	7.2	57	1.2	62	0.0	61
สุราษฎร์ธานี	1.8	72	0.6	65	0.0	65
กรุงเทพและปริมณฑล	1.2	74	0.2	73	0.0	73
นครปฐม	3.2	65	0.6	64	0.0	66
นนทบุรี	2.3	68	0.7	63	0.0	63
ปทุมธานี	1.8	71	0.2	75	0.0	73
กรุงเทพฯ	0.8	76	0.1	76	0.0	76
สมุทรปราการ	1.0	75	0.5	68	0.0	64
สมุทรสาคร	1.9	70	0.4	70	0.0	69
ประเทศ	17.3	41	4.7	41	0.2	41

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

ตารางที่ 20 การจัดสรรงบประมาณ 1 พันล้านบาทไปสู่จังหวัดต่าง ๆ (ล้านบาท)

ภาค และ จังหวัด	ประชากร (ล้านคน)	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3
ภาคกลาง	2.88	27.0	25.7	25.0
ชัยนาท	0.37	5.5	3.5	2.3
พระนครศรีอยุธยา	0.73	3.1	3.4	3.5
ลพบุรี	0.75	11.5	12.7	13.4
สระบุรี	0.53	3.5	2.7	2.0
สิงบุรี	0.24	2.6	3.1	3.7
อ่างทอง	0.27	0.7	0.3	0.1
ภาคตะวันออก	3.81	27.1	21.4	18.3
จันทบุรี	0.43	4.3	3.8	4.3

ภาค และ จังหวัด	ประชากร (ล้านคน)	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3
ฉะเชิงเทรา	0.61	6.0	6.2	5.7
ชลบุรี	0.96	2.0	1.3	1.1
ตราด	0.19	2.0	2.4	2.7
นครนายก	0.25	0.6	0.2	0.1
ปราจีนบุรี	0.47	7.3	4.3	2.4
ระยอง	0.50	2.8	2.5	1.8
สระแก้ว	0.40	2.2	0.7	0.3
ภาคตะวันตก	3.37	50.3	47.8	47.0
กาญจนบุรี	0.68	8.7	7.7	7.4
ประจวบคีรีขันธ์	0.43	9.3	7.8	7.6
เพชรบุรี	0.43	0.5	0.4	0.2
ราชบุรี	0.78	5.9	5.4	5.9
สมุทรสงคราม	0.20	0.7	0.3	0.2
สุพรรณบุรี	0.85	25.1	26.1	25.8
ภาคเหนือ	11.15	181.9	178.1	175.1
กำแพงเพชร	0.67	10.4	9.2	8.8
เชียงราย	1.11	22.3	23.8	28.0
เชียงใหม่	1.45	16.3	22.2	26.7
ตาก	0.35	7.6	9.0	9.6
นครสวรรค์	1.10	11.3	9.3	7.1
น่าน	0.44	15.1	15.4	15.3
พิจิตร	0.58	5.3	4.0	3.2
พิษณุโลก	0.80	17.8	13.8	11.2
เพชรบุรี	0.91	13.1	10.4	7.2
แพร่	0.51	6.3	6.4	6.0
แม่ฮ่องสอน	0.17	8.1	11.5	13.7
ลำปาง	0.77	8.8	7.9	6.5
ลำพูน	0.44	4.6	2.6	1.3
สุโขทัย	0.59	10.9	9.3	8.2

ภาค และ จังหวัด	ประชากร (ล้านคน)	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3
อุดรดิตถ์	0.46	7.2	6.1	4.8
อุทัยธานี	0.31	4.4	4.3	4.5
พะเยา	0.50	12.3	13.0	13.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20.42	571.8	578.6	576.9
กาฬสินธุ์	0.90	41.7	51.2	57.7
ขอนแก่น	1.75	21.3	11.1	6.6
ชัยภูมิ	1.08	15.7	13.0	12.0
ยโสธร	0.57	24.5	25.8	24.0
นครพนม	0.67	25.1	26.3	26.1
นครราชสีมา	2.56	39.6	34.0	28.6
บุรีรัมย์	1.45	38.5	41.1	42.1
มหาสารคาม	0.94	42.6	30.6	20.7
ร้อยเอ็ด	1.21	26.3	23.5	20.8
เลย	0.57	21.3	22.3	21.9
ศรีสะเกษ	1.37	50.2	56.7	62.2
สกลนคร	1.01	45.8	52.6	56.0
สุรินทร์	1.30	42.1	41.4	40.7
หนองคาย	0.86	23.9	24.1	24.2
อุดรธานี	1.42	26.4	23.8	21.8
อุบลราชธานี	1.65	49.6	61.0	71.4
มุกดาหาร	0.28	9.6	10.0	10.0
หนองบัวลำภู	0.47	14.5	14.1	12.8
อำนาจเจริญ	0.35	13.1	16.1	17.4
ภาคใต้	7.97	129.9	139.7	151.2
กระบี่	0.32	3.2	3.0	2.7
ชุมพร	0.43	9.4	9.0	9.1
ตรัง	0.60	3.1	4.5	6.4
นครศรีธรรมราช	1.59	27.2	26.1	24.7
นราธิวาส	0.63	26.6	32.2	40.2

ภาค และ จังหวัด	ประชากร (ล้านคน)	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3
ปัตตานี	0.59	24.2	28.1	31.6
พังงา	0.24	3.2	4.1	3.5
พัทลุง	0.50	7.4	5.7	4.6
ภูเก็ต	0.19	0.3	0.3	0.3
ยะลา	0.39	11.7	14.5	16.6
ระนอง	0.13	3.2	3.4	4.0
สงขลา	1.26	7.4	6.0	5.3
สตูล	0.24	1.7	1.1	0.8
สุราษฎร์ธานี	0.85	1.5	1.7	1.4
กรุงเทพและปริมณฑล	10.44	12.0	8.7	6.1
นครปฐม	0.78	2.4	1.8	1.2
นนทบุรี	0.73	1.6	1.8	1.3
ปทุมธานี	0.52	0.9	0.4	0.2
กรุงเทพฯ	7.07	5.5	2.6	1.4
สมุทรปราการ	0.95	0.9	1.5	1.6
สมุทรสาคร	0.40	0.7	0.5	0.4
ประเทศ	60.05	1000.0	1000.0	1000.0

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

แนวทางการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว เป็นความพยายามนำเสนอโอกาส/ทางเลือกในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาให้เป็นรูปธรรม เมื่อสามารถจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่แล้ว ย่อมจะส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลงเหลือน้อยที่สุด อนึ่งโดยเปรียบเทียบการจัดสรรทรัพยากรภายใต้หลักการทั้ง 3 ทางเลือกดังกล่าว พบว่าการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ จึงสมควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากที่สุดกว่าร้อยละ 50 ของยอดงบประมาณทั้งหมดที่จัดเตรียมไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อาจยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนในระดับจังหวัดที่เป็นฐานในการคำนวณปัญหาความยากจนจนอาจทำให้เกิดการบิดเบือนขนาดของปัญหาของแต่ละจังหวัดโดยเปรียบเทียบ ข้อโต้แย้งดังกล่าวถึงแม้จะมีมูลความจริง แต่ก็ไม่น่าจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดีที่สามารถดำเนินการได้เป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้กฎเกณฑ์อื่นๆ ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวสามารถดัดแปลงปรับใช้ใน

ทิศทางที่ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือมากที่สุดได้ อาทิ การพิจารณาในระดับภูมิภาค และการรวมกลุ่มจังหวัดเพื่อเปรียบเทียบปัญหาและงบประมาณที่ควรได้รับ เป็นต้น

- 3.3.2 **คู่มือในระดับปฏิบัติ** การพยายามกำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรให้เป็นรูปธรรม นับเป็นความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาความยากจนในระดับนโยบาย เมื่อมาถึงขั้นตอนการปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรนั้น ได้เกิดคำถามซึ่งในอดีตยังไม่เคยมีการหาคำตอบที่ชัดเจนได้ว่า คนยากจนเหล่านั้นคือใครบ้าง อยู่ที่ไหน ในขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติระดับพื้นที่ในรูปของการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการ ทำอย่างไรจึงจะสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนยากจนได้ถูกต้อง ในการนี้ เป็นที่น่ายินดีที่เกณฑ์เส้นความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่ มีคุณสมบัติพร้อมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว และสามารถทำงานร่วมกับหรือประกอบกับเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรในระดับนโยบายได้เป็นอย่างดี เป็นการใช้ประโยชน์จากเกณฑ์เส้นความยากจนอย่างเป็นระบบ เป็นอันหนึ่งอันเดียวและครบวงจร ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติเช่นเดียวกับในกรณีการจัดสรรทรัพยากรในระดับนโยบาย จึงได้มีการพัฒนาโปรแกรมสำเร็จรูปเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้สามารถนำไปใช้ได้สะดวกและคล่องตัวในภาคสนามโดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ

(1) **โปรแกรมการคำนวณเส้นความยากจนสำเร็จรูป** จำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ ในส่วนนี้เป็นการจัดทำตารางสำเร็จรูป จำแนกเส้นความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคล ซึ่งคำนวณจากความต้องการสารอาหารขั้นต่ำ บวกกับความต้องการสินค้าอุปโภคขั้นพื้นฐานอื่นๆ รวมกันเป็นเส้นความยากจนของแต่ละบุคคล ซึ่งมีความต้องการแตกต่างกันออกไปตามอายุและเพศ นอกจากนี้ยังสะท้อนความแตกต่างของราคาสินค้าอุปโภคบริโภคไปในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ ซึ่งสามารถปรับให้เป็นข้อมูลที่ทันสมัยไปตามการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา (ทั้งดัชนีราคาผู้บริโภคและดัชนีราคารายพื้นที่) ในแต่ละช่วงเวลา ข้อมูลเหล่านี้ปัจจุบันกองประเมินผลการพัฒนาทำหน้าที่เผยแพร่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตอยู่อย่างต่อเนื่อง (ทุก 3 เดือน และรายปี) ทั้งยังสามารถสอบถามและเรียกหาเอกสารข้อมูลได้โดยตรง ดังตัวอย่างในตารางข้างล่างนี้ คือ การแสดงเส้นความยากจนของปัจเจกบุคคล ณ เดือนมิถุนายน 2542 นอกจากนี้ ในการประมวลการศึกษาชิ้นนี้ ยังมีจุดมุ่งหมายให้ผู้สนใจที่มีความรู้พื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์ และหลักทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำไปจัดทำให้ทันสมัยได้ด้วยตนเอง จึงได้แนบโปรแกรมและวิธีทำงานในรายละเอียดแนบท้ายรายงานชุดนี้

ตารางที่ 20 เส้นความยากจนของปัจเจกบุคคลตามอายุและเพศที่แตกต่างกันรายภาค (บาท/เดือน)
ณ เดือนมิถุนายน 2542

อายุและเพศ	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	กรุงเทพฯ & ปริมณฑล
เขตสุขภาพและชนบท					
ชายและหญิง					
1 - 3	451	512	497	470	497
4 - 6	544	619	601	568	601
7 - 9	601	683	663	626	663
ชาย					
10 - 12	695	790	767	724	767
13 - 15	864	982	953	900	953
16 - 19	901	1025	995	940	995
20 - 29	1046	1190	1155	1091	1155
30 - 59	1039	1181	1147	1083	1147
60+	739	841	816	771	816
หญิง					
10 - 12	638	726	705	666	705
13 - 15	751	854	829	783	829
16 - 19	695	790	767	724	767
20 - 29	757	861	836	790	836
30 - 59	779	886	860	812	860
60+	656	746	724	684	724
		เขตเทศบาล			
ชายและหญิง					
1 - 3	560	605	605	635	607
4 - 6	677	731	732	768	733
7 - 9	747	807	807	847	809
ชาย					
10 - 12	864	933	933	980	935
13 - 15	1074	1160	1160	1218	1163
16 - 19	1121	1211	1211	1271	1213

อายุและเพศ	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	กรุงเทพฯ & ปริมณฑล
20 – 29	1301	1406	1406	1476	1409
30 – 59	1292	1396	1396	1465	1399
60+	919	993	993	1043	996
หญิง					
10 – 12	794	858	858	900	860
13 – 15	934	1009	1009	1059	1011
16 – 19	864	933	933	980	935
20 – 29	942	1017	1018	1068	1020
30 – 59	969	1047	1047	1099	1049
60+	816	881	881	925	883

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

(2) แบบสำรวจ/สอบถามคุณลักษณะสำคัญและรายได้ของครัวเรือน เมื่อมีโปรแกรมสำเร็จรูปดังกล่าวแล้ว การใช้งานในภาคสนามเพียงแต่จัดเตรียมส่วนประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเท่านั้น คือ แบบสำรวจหรือข้อมูลจากครัวเรือนใน 3 ประเด็นหลัก

(2.1) องค์ประกอบของครัวเรือน มีสมาชิกจำนวนกี่คน เพศ และอายุของสมาชิกแต่ละคน

(2.2) สถานที่ตั้งของครัวเรือน ครัวเรือนตั้งอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลหรือหมู่บ้านในภูมิภาคใด ข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากการคำนวณเส้นความยากจนได้ให้ความสำคัญกับความแตกต่างด้านค่าครองชีพในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ด้วย

(2.3) รายได้ของครัวเรือน นับเป็นประเด็นที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนและในทางปฏิบัติมักมีความยากลำบากที่จะใช้กระบวนการสอบถามให้ได้รายได้ที่แท้จริง ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งชี้ว่า บุคคลหรือครัวเรือนนั้นมีปัญหาความยากจนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินรายได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมระดับครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้นได้นับรวมรายได้ทั้งที่เป็นตัวเงินและสิ่งของ รวมทั้งเงินโอนที่ครัวเรือนได้รับจากสมาชิกที่ไปประกอบอาชีพต่างถิ่น แล้วยังส่งรายได้กลับคืนมาให้ครัวเรือนใช้จ่ายเป็นประจำ การประเมินรายได้สุทธิในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะในสังคมไทยซึ่งยังเป็นสังคมเกษตร และมีการทำงานในธุรกิจที่ไม่เป็นระบบ (informal sector) เป็นส่วนใหญ่ถึง 2 ใน 3 ของการจ้างงานรวม ซึ่งเป็นการยากที่จะจดบันทึกด้านรายได้ที่แท้จริงของครัวเรือน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องค่อนข้างยุ่งยาก และต้องอาศัยความชำนาญทั้ง

ในการจัดเตรียมแบบสอบถามและการฝึกหัดผู้ทำการสอบถาม การพัฒนาแบบสอบถามด้านรายได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญ

เมื่อมีความพร้อมทั้งด้านโปรแกรมสำเร็จรูปการแจกแจงเส้นความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคล พร้อมแบบสำรวจดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสนามสามารถนำไปใช้งานได้อย่างง่ายดายและคล่องตัว เมื่อได้ข้อมูลองค์ประกอบและที่ตั้งของครัวเรือนก็นำมาจัดบันทึกไว้ในแบบรายงาน และสามารถนำไปเทียบหาเส้นความยากจนของครัวเรือนตามโปรแกรมสำเร็จรูปได้โดยอัตโนมัติ พร้อมกับการสอบถามด้านรายได้ ก็จะสามารถนำมาเทียบประเมินได้ว่า ครัวเรือนนั้นจัดเป็นครัวเรือนยากจนหรือไม่ ดังตัวอย่างข้างล่างนี้ ถ้าครัวเรือนหนึ่งที่สอบถามมีสมาชิกที่ประกอบด้วย เด็กชายอายุระหว่าง 4-6 ปี จำนวน 1 คน เด็กหญิงอายุระหว่าง 10-12 ปี จำนวน 1 คน ผู้ชายอายุระหว่าง 30-59 ปี จำนวน 1 คน ผู้หญิงจำนวน 2 คน คนหนึ่งอายุระหว่าง 20-29 ปี อีกคนหนึ่งอายุมากกว่า 60 ปี และครัวเรือนนี้ตั้งอยู่ในเขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อมูลดังกล่าวเราจะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาพร้อมกับข้อมูลโปรแกรมเส้นความยากจนสำเร็จรูป ซึ่งจะให้ผลลัพธ์ว่า เส้นความยากจนเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนนี้ เท่ากับ

$$\frac{619 + 726 + 1181 + 861 + 746}{5} = 827 \text{ บาท/เดือน/คน}$$

5

องค์ประกอบ

อายุ : ปี	ชาย (คน)	หญิง (คน)
4-6	1	0
10-12	0	1
20-29	0	1
30-59	1	
60+	0	1

สถานที่ตั้ง

ภาค	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชนบท
ตะวันออกเฉียงเหนือ	-	-	1

4. การทดสอบการใช้ประโยชน์จากเครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ในภาคสนาม

เนื่องจากการนำเกณฑ์เส้นความยากจนมาใช้ในการปฏิบัติงานจริงให้เป็นรูปธรรมตามมติคณะรัฐมนตรี นับเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติในระดับรากฐาน จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และจะต้องมีการสร้างความเชื่อมั่นว่าเทคนิคใหม่ที่ได้คิดค้นขึ้นนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประเมินผลการพัฒนา นอกจากจะได้ริเริ่มประสานสร้างความเข้าใจกับหน่วยปฏิบัติ ตลอดจนจัดทำคู่มือปฏิบัติการ ทั้งในระดับ

นโยบายและภาคปฏิบัติแล้ว ยังได้ริเริ่มนำคู่มือดังกล่าวไปทดสอบในภาคสนามเพื่อตรวจสอบยืนยัน ความเป็นไปได้ทางเทคนิค ความสะดวกคล่องตัว ตลอดจนเพื่อสำรวจปัญหาอุปสรรคต่างๆ ใน ขั้นตอนการปฏิบัติ อันเป็นกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยปฏิบัติ โดยในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการนำคู่มือการใช้เกณฑ์เส้นความยากจนในระดับปฏิบัติไปทดสอบในภาคสนามแล้ว 2 ครั้ง

ครั้งแรก ที่จังหวัดกระบี่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชาชนมีรายได้หลักจากการทำสวนยางและจากการท่องเที่ยว เป็นการออกสำรวจในช่วงต้นปี 2541 การเลือกจังหวัดกระบี่มีแรงจูงใจจาก ลักษณะพื้นฐานของจังหวัดที่เป็นทั้งพื้นที่เกษตรและพื้นที่ที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว ข้อมูลการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในช่วง 2537-2539 โดยใช้ตัวเลขการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แสดงให้เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมาก ซึ่งพอจะหาคำอธิบายสนับสนุนในเบื้องต้นได้ว่า จังหวัดกระบี่ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นระยะที่เริ่มเปิดตัวให้เป็น จังหวัดท่องเที่ยวอย่างจริงจัง รายได้รวมของทางจังหวัดจากการท่องเที่ยวสูงขึ้นมากในปี 2538-2539 อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด มีข้อพึงระวังจากขนาดตัวอย่าง ในแต่ละจังหวัดในกรณีที่ขนาดตัวอย่างน้อยเกินไป อาจให้ภาพที่บิดเบือนได้ แต่จากการตรวจสอบความน่าเชื่อถือทางสถิติ (confident interval) ของจังหวัดกระบี่ พบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ การสำรวจทดสอบในครั้งนี้ครั้งแรกไม่ได้เคร่งครัดกับการกำหนดวิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามระเบียบวิธีทางสถิติ แต่มุ่งเน้นการทดสอบทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระดับพื้นที่ ร่วมกับการทดสอบความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของการใช้เส้นความยากจน ซึ่งนับว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

ครั้งที่สอง เนื่องจากในเวลาต่อมา หน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจนำเกณฑ์ชี้วัดความยากจนไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมายผู้สมควรได้รับบริการให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น อาทิ สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ มีความริเริ่มที่จะใช้เกณฑ์ความยากจนดังกล่าว เป็นเครื่องมือประกอบการจัดเตรียมโครงการอาหารกลางวัน และโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษา ต่อมากองประเมินผลการพัฒนาจึงได้ถือโอกาสทำการทดสอบประสิทธิภาพของ เครื่องชี้วัดเส้นความยากจนในภาคสนามอย่างจริงจัง โดยได้มีโอกาสร่วมงานกับสำนักงานประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เพื่อนำเส้นความยากจนไปใช้เป็นเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการออกบัตรสวัสดิการรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีเป้าหมายดูแลคนยากจนโดยเฉพาะ โดยเลือกพื้นที่ทดสอบที่ตำบลโพธิ์ม่วงพันธ์ อำเภอสามโก้ จังหวัดอ่างทอง เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ได้รับรายงานมา ในปี 2541 มีการออกบัตรรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อยในระดับพื้นที่เกินกว่าเป้าหมายที่หน่วยนโยบายคือ สำนักงานประกันสุขภาพคาดการณ์ไว้มาก ในขณะที่ข้อมูลจากการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของจังหวัดกลับชี้ให้เห็นว่าอ่างทองเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนในปี 2539 ต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ ในครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีทางสถิติในการสุ่มตัวอย่าง (Simple Random Sampling) ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในตำบลโพธิ์ม่วงพันธ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการออกบัตรค่อนข้างสูง และมีระดับการพัฒนาหมู่บ้านทั้ง 3 ระดับ (ร่ำรวย ปานกลาง ยากจน) ตามข้อมูล กชช2ค ผลการทดสอบพบว่า มีการออกบัตรจำนวนไม่น้อยให้แก่ผู้ที่มิได้มีฐานะยาก

จนตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดความยากจน ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า ยังมีครัวเรือนยากจนที่ไม่ได้รับบัตรสวัสดิการในรูปแบบใด ๆ ทั้งสิ้นอยู่ด้วย ทั้งนี้ในทางปฏิบัติได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนโดยใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 2,800 บาทต่อเดือน ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงกับเส้นความยากจนใหม่ (โดยเฉลี่ยในปี 2539 ประมาณ 700 บาทต่อคนต่อเดือน แต่เส้นความยากจนใหม่นี้สามารถสะท้อนความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละครัวเรือนได้ด้วย

โดยสรุป จากการออกทดสอบในภาคสนาม มีข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนดังต่อไปนี้

4.1 เส้นความยากจนใหม่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและสามารถทำงานร่วมกับตัวชี้วัดอื่น ๆ ได้ดี ผลการทดสอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาคสนามทั้ง 2 ครั้ง ยืนยันได้ว่า เส้นความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่ พร้อมกับคู่มือการปฏิบัติงานสนามสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริงในระดับพื้นที่ และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพกว่าการพิจารณาความยากจนจากเกณฑ์รายได้ที่สมมติขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากสามารถสะท้อนความต้องการของครัวเรือนและคำครองชีพที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้ด้วย อนึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจร่วมกันด้วยว่า การนำเกณฑ์เส้นความยากจนใหม่มาใช้ นับเป็นโอกาสให้ได้มีการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการ โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์การค้นหากลุ่มเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมกว่าแนวปฏิบัติในอดีต แต่มีได้หมายความว่า ในทุกกรณีและทุกแผนงานโครงการจะต้องยึดถือเครื่องชี้วัดเส้นความยากจนนี้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว ตัวชี้วัดในการทำงานสามารถที่จะนำมาใช้ประกอบกันได้หลายตัว และอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ดังตัวอย่าง ในกรณีการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมในรูปของการสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก การพิจารณาเกณฑ์อื่นๆ ด้านสังคม อาทิ ภาวะการขาดหัวหน้าครัวเรือน ภาวะที่ครัวเรือนมีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรังหรือตัวชี้วัดที่สำคัญอื่นๆ ของ จปฐ. ยกเว้นตัวชี้วัดด้านเกณฑ์ความยากจน ก็ยังเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้เห็นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ในระดับหมู่บ้านและครัวเรือนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ย่อมเป็นเกณฑ์องค์ประกอบสำคัญนอกเหนือจากการพิจารณาเกณฑ์ความยากจนของครัวเรือน แต่เกณฑ์การสำรวจความยากจนด้านรายได้นับเป็นเครื่องมือ (means test) สำคัญที่จะขาดมิได้และต้องพิจารณาใช้เกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมที่สุด อีกนัยหนึ่งตัวชี้วัดต่างๆ ล้วนแต่เป็นเพียงเครื่องมือของผู้จัดการโครงการหรือผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องมีดุลยพินิจในการนำมาใช้ประโยชน์อย่างมีหลักเกณฑ์เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับสถานการณ์ ฉะนั้นการมีเครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ที่ดีกว่าเกณฑ์อื่นๆ หรือสามารถทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า ก็มิได้หมายความว่าเราจะต้องละทิ้งตัวชี้วัดอื่นๆ โดยสิ้นเชิง แต่ต้องเลือกใช้ประกอบกันหรือเสริมกันให้เหมาะสม ที่สำคัญคือ เราต้องคำนึงถึงเกณฑ์มาตรฐานที่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นระบบเดียวกันในระหว่างหน่วยปฏิบัติต่างๆ

4.2 ความยากลำบากในการสอบถามด้านรายได้ของครัวเรือน ข้อกังวลที่สำคัญประการหนึ่งของหน่วยปฏิบัติ คือ ปัญหาในการสอบถามให้ได้ตัวเลขรายได้ที่แท้จริงของครัวเรือน เนื่องจากโครงสร้างการประกอบอาชีพในสังคมไทยส่วนใหญ่ ยังอยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นระบบ

(informal sector) ซึ่งรวมถึงภาคเกษตรที่มีขนาดใหญ่มากด้วย รัฐบาลยังไม่สามารถจัดระบบให้มีการรายงานรายได้ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นระบบ ส่วนหนึ่งจึงยังมีความเห็นว่า การนำเส้นความยากจนไปใช้ในทางปฏิบัติ ยังมีจุดอ่อนเช่นเดียวกับวิธีการเก่าๆ

อย่างไรก็ตาม จากการทดสอบในภาคสนาม เป็นที่ยอมรับว่า การออกแบบสอบถามด้านรายได้ เป็นเรื่องค่อนข้างยุ่งยาก ซึ่งต้องการทั้งเทคนิคการตั้งคำถามที่เหมาะสม ตลอดจนต้องอาศัยความชำนาญของผู้สอบถาม แต่ความยุ่งยากดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่า การประเมินรายได้ที่ชัดเจน จะไม่สามารถดำเนินการได้ สำหรับในภาคเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรก็ได้มีบทบาทสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลรายได้สุทธิโดยเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรอยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นความยุ่งยากในการสอบถามด้านรายได้ จึงไม่น่าจะเป็นข้ออ้างในการไม่ยอมรับการใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนดังกล่าว ตรงกันข้ามที่เรายังไม่มียุทธวิธีที่เป็นรูปธรรมกว่านี้ ประเด็นการสอบถามเรื่องรายได้เป็นเพียงอุปสรรคประการหนึ่ง ซึ่งเราควรจะได้ร่วมกันหาวิธีการแก้ไขต่อไป มิใช่เป็นปัจจัยที่จะเป็นเหตุให้เครื่องมือดังกล่าวใช้การไม่ได้ เนื่องจากการสอบถามและเรียนรู้ด้านรายได้ของประชาชนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากเราต้องการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือขอบเขตการให้บริการภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด

4.3 ปัญหาของสังคมไทย แม้ว่าคนยากจนจะมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด ก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ปัญหาอีกมิติหนึ่งคือ ยังมีประชาชนถึง 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด ผู้ประกอบอาชีพอยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นระบบ นับว่าเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงด้านรายได้ กล่าวคือ มีรายได้ไม่แน่นอนและขาดหลักประกันด้านรายได้ ดังที่ได้พบว่าคนที่มียาได้เหนือเส้นความยากจนไม่มากนักเพียงร้อยละ 120 ของเส้นความยากจนนั้น ยังมีอยู่ถึงร้อยละ 6 ของประชากรทั้งหมดหรือประมาณ 3.7 ล้านคน คนกลุ่มนี้เองที่ในทางปฏิบัติ มักจะถูกรวมไว้ในกลุ่มคนยากจนหรือถูกพิจารณาเข้ามาแทนที่คนยากจน เป็นเหตุให้รัฐมีภาระที่จะต้องดูแลในขอบเขตที่กว้างขวางมาก ในขณะทั้งงบประมาณมีจำกัด ดังเช่นในกรณีของการออกบัตรรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลยังไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดแก้ปัญหาได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย ในหลักการรัฐบาลจะต้องสามารถแจกแจงลักษณะการให้ความช่วยเหลือประชาชน 2 กลุ่มนี้ให้ชัดเจน ในกรณีของการดูแลคนเกือบจนคงจะต้องมีการพัฒนาระบบสวัสดิการในรูปแบบอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมสมทบของผู้รับบริการด้วย เพื่อให้ระบบการบริหารทรัพยากรมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

4.4 ข้อจำกัดด้านข้อมูล แม้เกณฑ์ความยากจนใหม่จะมีประโยชน์และมีประสิทธิภาพมาก แต่ความสัมฤทธิ์ผล ก็ขึ้นอยู่กับความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือของข้อมูลพื้นฐานจากการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความถูกต้องแม่นยำในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน เป็นที่น่ายินดีที่ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ผลิตข้อมูลการสำรวจระดับชาติดังกล่าวที่น่าเชื่อถือออกมาอย่างสม่ำเสมอ จากจำนวนขนาดตัวอย่างประมาณ 32,000 ครัวเรือนในภาพรวมที่มากพอที่จะเป็นตัวแทนประชากรทั้งหมดของประเทศ วิธีการคัดเลือกตัวอย่างตลอดจนการประมวลผลข้อมูลที่ใช้หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีทางสถิติที่ถูกต้อง ข้อมูลดังกล่าวยังมีความน่าเชื่อถือ

พอที่จะเป็นตัวแทนในระดับภูมิภาคได้อีกระดับหนึ่ง แต่เมื่อแจกแจงข้อมูลลงไปในระดับจังหวัด พบว่ากลุ่มตัวอย่างในบางจังหวัดยังไม่มากพอที่จะสะท้อนปัญหาของจังหวัดได้อย่างน่าเชื่อถือด้วยเหตุนี้ จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ลดความเชื่อมั่นที่จะนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ในระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้ก็ยังอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขได้ โดยพิจารณาปรับการนำเสนอปัญหาความยากจนในรูปของกลุ่มจังหวัดให้เป็นหน่วยย่อยลงมาจากระดับภูมิภาค เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากพอที่จะสะท้อนปัญหาของกลุ่มดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้เรายังคงสามารถบรรลุเป้าหมายในการตรวจสอบปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ เพื่อการวางแผนจัดสรรทรัพยากรได้ อนึ่ง สำหรับการนำเกณฑ์เส้นความยากจนไปใช้ในการสำรวจหากลุ่มเป้าหมายโดยตรงในระดับปฏิบัตินั้นจะไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว จึงน่าจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากและสมควรได้มีการผลักดันให้ใช้ในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวางต่อไป

5. โปรแกรมการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

5.1 โปรแกรมและข้อมูลที่ใช้การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ในระดับภาพรวมของทั้งประเทศ ภูมิภาค พื้นที่ และจังหวัด โดยใช้ฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สามารถคำนวณได้ทุก ๆ 2 ปี สำหรับในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจข้อมูลเพิ่มในปี 2542 ในช่วงเดือนมิถุนายน-กันยายน โดยมีจำนวนตัวอย่างประมาณ 10,000 ครัวเรือน หรือประมาณหนึ่งในสามของการสำรวจปกติ โปรแกรมที่ใช้ในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่เป็นโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ข้อมูลหลักที่ใช้ในการคำนวณประกอบด้วย

(1) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูล SES จะประกอบด้วยข้อมูล 9 records การคำนวณเส้นความยากจนจะให้ข้อมูลเฉพาะ record ที่ 1 ซึ่งเป็นข้อมูลของครัวเรือน และ record ที่ 2 ซึ่งเป็นข้อมูลของสมาชิกในแต่ละครัวเรือน รายละเอียดของข้อมูลศึกษาได้จาก Data Dictionary

(2) ข้อมูลประชากรคาดประมาณ (Population Projection) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสำนักสถิติแห่งชาติ จะจัดเตรียมให้พร้อมกับข้อมูล SES

(3) ข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภค กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ โดยใช้ดัชนีราคาหมวดอาหาร และไม่ใช่อาหาร จำแนกรายภาคและรายพื้นที่ (ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศ ดัชนีราคาผู้บริโภคเขตชนบทของประเทศ)

(4) ข้อมูลราคา Calories ต่อบาท (ราคาเฉลี่ยของตะกร้าสุขาภิบาล) ที่ปรับด้วยรายพื้นที่ (spatial price indices) ซึ่งข้อมูลส่วนนี้ผู้เชี่ยวชาญ (ศาสตราจารย์ นานัด คัความี) ได้พัฒนาเป็นข้อมูลสำเร็จรูปไว้แล้ว สามารถนำไปใช้ในการคำนวณปีต่อๆ ไปได้ โดยทำการปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค

5.2 ขั้นตอนในการจัดการข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

(1) install แผ่นข้อมูล SES ตามคำสั่งที่เขียนกำกับไว้บนแผ่น (A:/install) จะได้ฐานข้อมูลเป็น ASCII file

(2) ใช้ SPSS อ่านข้อมูล โดยใช้ Program ที่ 1 จะได้ข้อมูล 9 records

5.3 ขั้นตอนในการคำนวณ

ขั้นที่ 1 การปรับค่า Weight

- เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน กำหนดให้ค่า weight เป็นจำนวนครัวเรือน แต่ในการศึกษาปัญหาความยากจน จำเป็นจะต้องคำนวณหาสัดส่วนและจำนวนคนจน ดังนั้น ในภาคคำนวณจะต้องปรับค่า weight จากจำนวนครัวเรือนให้เป็นจำนวนประชากร การปรับค่า weight จากจำนวนครัวเรือนให้เป็นจำนวนประชากรนั้น จะต้องนำน้ำหนักของครัวเรือน household weight ตัวแปร (a30) คูณด้วย household size (a01) ก็จะได้จำนวนประชากร เมื่อรวมจำนวนประชากรทั้งหมดแล้วพบว่าไม่เท่า (ต่ำกว่า) กับจำนวนประชากรคาดประมาณ (จำนวนข้อมูลคาดประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ดังนั้น เพื่อให้จำนวนประชากรในฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเท่ากับจำนวนประชากรคาดประมาณ จำเป็นต้องปรับค่า weight ใหม่ โดยกำหนดให้จำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ จังหวัด และภาค เท่ากับจำนวนประชากรคาดประมาณ (ให้สอดคล้องกับ id1 ถึง id7) ข้อมูลใน record ที่ 1 ประกอบด้วย 38 ตัวแปร ตัวแปร (a30) จะเป็นค่า household weight และ ตัวแปร (a01) เป็นค่า household size ตามขั้นตอนต่อไปนี้

- compute, actual_pop = a01*a30 และ คำนวณค่า actual_pop ในแต่ละจังหวัด ใช้ Program ที่ 2

- นำค่า actual_pop ที่คำนวณได้ไป adjust กับข้อมูลประชากรคาดประมาณใน Excel หรือ Lotus แล้วจึงนำไปคำนวณ population weight ใหม่

- Run program โดยใช้ Program ที่ 3 ใน SPSS จะได้ตัวแปร population weight ใหม่ (pop) ซึ่งเมื่อ sum ค่าของ pop ทุกค่าแล้วจะได้จำนวนประชากรคาดประมาณ

- การคำนวณ actual population รายพื้นที่ (id 3) มีขั้นตอนการคำนวณเช่นเดียวกันกับการคำนวณ actual population จำแนกรายจังหวัด โดยใช้ ประชากรคาดประมาณรายพื้นที่ (เทศบาล สุขาภิบาล ชนบท)

- เมื่อได้ค่า population weight (pop) ใหม่แล้ว ให้คำนวณ household size ใหม่ ดังนี้
compute, hhlods = pop/household size (a01)

- Sort cases by id 1, id 2, id 3, id 4, id 5, id 6,

- Save file record ที่ 1

ขั้นที่ 2

● เปิดข้อมูล Record ที่ 2 โดยใช้ SPSS ข้อมูลจะประกอบด้วยตัวแปร 30 ตัวแปร เป็นข้อมูลรายละเอียดของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนตัวอย่าง จากตัวแปร อายุ และ เพศ ของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนตัวอย่าง สามารถนำมาคำนวณความต้องการพลังงาน (Calories) ต่อคน โดยใช้ Program ที่ 4

- Sort case by id 1, id 2, id 3, id 4, id 5, id 6,
- Merge file กับ Record ที่ 1 โดย merge เฉพาะ hholds variable ตาม Program ที่ 5

● เมื่อ Merge file แล้วค่า hholds จะปรากฏเฉพาะสมาชิกคนแรกของแต่ละครัวเรือนเท่านั้น และจะต้อง fill ค่า hholds ลงไปให้ครบ โดยใช้ Program ที่ 6 แล้ว sum ค่า hholds จะต้องได้เท่ากับจำนวนประชากรคาดประมาณ

-Data, split file, compare group (id1, id2,, id6)

-Transform, replace, missing value hhold = SMEAN

-Data, split file, reset.

● check ค่า calories เฉลี่ย เพื่อตรวจสอบดูว่าค่าที่ได้จะต้องเท่ากับค่า calories เฉลี่ย ใน record ที่ 1

- Save file Record ที่ 2

● จากข้อมูลใน record ที่ 2 บนหน้าจอที่กำลังทำงานอยู่ ใช้คำสั่ง

- weight by hholds

- Data Aggregate

break id 1, id 2, id 3, id 4, id 5, id 6

Cal = Mean (Cal)

Aggr. Sav จะเป็น file ใหม่ที่ประกอบด้วย ตัวแปรทั้งหมด 7 ตัวแปรคือ id 1, id 2, id 3, id 4, id 5, id 6, Cal

- Merge file โดย add variable จาก file ใน record ที่ 1 ทั้งหมดแล้ว OK

● จากข้อมูลใน record ที่ 1 บนหน้าจอที่ทำงานอยู่ Check ค่า Calories เฉลี่ย โดย weight by pop ซึ่ง ค่า calories เฉลี่ย จะต้องเท่ากับ Calories เฉลี่ย ที่คำนวณจาก Record ที่ 2

• คำนวณตัวแปร P-line โดย Compute, $P\text{-line} = Cal * \text{ราคา Cal ต่อบาท} * \text{สัดส่วนค่าใช้จ่ายอาหารและค่าใช้จ่ายรวม โดยใช้ Program ที่ 7}$

• คำนวณค่า welfare โดย Compute, $wel = \text{รายได้ (a 28)} / P\text{-line} * 100$ คำนวณค่า z, gap, fgt โดยใช้ Program ที่ 8

6. อนาคตของเส้นความยากจนใหม่

เป็นที่ชัดเจนว่า ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจประเทศไทยต้องหันกลับมาทบทวนวิธีการทำงาน เพื่อให้บริการต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยเฉพาะการให้บริการด้านสังคมและการลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถึงเวลาที่รัฐจะต้องมี

- เกณฑ์หรือเครื่องมือที่จะแจกแจงและจัดลำดับความสำคัญ กลุ่มเป้าหมายที่รัฐสมควรจะให้ความเอาใจใส่ดูแลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตอันใกล้ การดูแลลดผลกระทบจากวิกฤตคงจะมีใช่เป็นการจัดมาตรการในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอีกต่อไป หากแต่รัฐจะต้องมีการวางแผนจัดระบบการให้หลักประกันทางสังคมหรือระบบสวัสดิการสังคมที่มีแบบแผนชัดเจน เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งในอดีตการดำเนินงานในส่วนนี้ยังเป็นเพียงการให้บริการโดยหน่วยงานต่าง ๆ แบบแยกส่วน ไม่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มเป้าหมาย ขาดแบบแผน การพิจารณาทุกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นระบบและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เกณฑ์เส้นความยากจนใหม่ได้รับการทดสอบแล้วว่า มีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นช่วงของการปรับตัวของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ให้เข้ากับสถานการณ์ต่อไป จะเห็นกระแสดังกล่าวที่ต้องการใช้เครื่องมือที่เป็นรูปธรรม อาทิ การใช้ประโยชน์จากเส้นความยากจนใหม่มากยิ่งขึ้น

6.1 แรงผลักดันจากภายนอก ภายใต้อิทธิพลผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะระบบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยธนาคารโลกได้ให้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาครัฐ (Public Sector Reform Loan) นั้น ได้มีการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้รัฐต้องทำการปฏิรูประบบการใช้จ่ายงบประมาณในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อให้บริการด้านสังคม จึงได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานแก้ปัญหาความยากจนและประเมินการใช้จ่ายให้บริการสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ ของภาครัฐว่าถึงมือประชาชนผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสมากน้อยเพียงใด โดยได้กำหนดให้มีการใช้เครื่องมือเส้นความยากจนใหม่ที่ได้มีการริเริ่มนำไปใช้ในทางปฏิบัติแล้วนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภายใต้งบดังกล่าวยังได้พยายามผลักดันให้มีการเพิ่มความถี่ในการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลสถานะเศรษฐกิจและสังคม จากเดิมที่ได้ดำเนินการเป็นประจำทุก 2 ปี ให้มีผลดำเนินการทุกปี พร้อมกับเพิ่มคำถามเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงประเด็นการใช้จ่ายให้บริการสังคมของภาครัฐกับกลุ่มเป้าหมายคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ ให้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (multi-purpose survey) นับเป็นข้อผูกพันให้มีการใช้ประโยชน์จากเกณฑ์เส้นความยากจนใหม่อย่างต่อเนื่อง ในการนี้หากหน่วยปฏิบัติมีการนำเกณฑ์เส้นความยากจนไปใช้ใน

การจัดเตรียมกลุ่มเป้าหมายภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ ด้วยแล้วก็จะเป็นการสร้างระบบที่เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและง่ายต่อการตรวจสอบความสำเร็จ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคมากขึ้น

6.2 แรงผลักดันจากภายใน ความกล้าในการใช้เกณฑ์วัดความยากจนจากหน่วยงานต่างๆ ทำให้มีเสียงเรียกร้องจากหน่วยปฏิบัติให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดระบบรวบรวมข้อมูลการสำรวจคนยากจนในภาคสนาม โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจนใหม่และโปรแกรมสำเร็จรูปที่ได้จัดทำขึ้นแล้วขึ้นทะเบียนไว้เป็นระยะๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถประสานดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง สามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานได้ในเวลาเดียวกัน

6.3 การปรับปรุงฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม หากมีการใช้ประโยชน์จากเกณฑ์เส้นความยากจนใหม่อย่างแพร่หลาย รัฐก็จะต้องหันมาให้ความสำคัญและเพิ่มงบประมาณสนับสนุนการจัดเตรียมและจัดเก็บข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยเฉพาะข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey) เพิ่มขึ้นด้วย ตามแนวทางที่ธนาคารโลกได้มาเสนอแนะไว้ นอกจากนี้ก็น่าจะเป็นโอกาสที่รัฐจะได้ให้ความสำคัญสนับสนุนให้มีการเพิ่มจำนวนตัวอย่างการสำรวจในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูล

โปรแกรมการคำนวณเส้นความชากจนใหม่

Program 1 : read SES data

SET

BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS

UNDEFINED=WARN.

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3 4-4
id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 a01 15-16 a02 17-17 a03 18-18
a04 19-19 a05 20-20 a06 21-22 a07 23-24 a08 25-25 a09 26-27 a10 28-30
a11 31-31 a12 32-32 a13 33-34 a14 35-35 a15 36-37 a16 38-39 a17 40-41
a18 42-43 a19 44-45 a20 46-47 a21 48-49 a22 50-51 a23 52-55 a24 56-57
a25 58-67 a26 68-73 a27 74-79 a28 80-85 a29 86-91 a30 92-102 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

USE ALL.

SELECT IF(id7=1).

EXECUTE.

SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\v01_98.sav'

/COMPRESSED.

SET

BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS

UNDEFINED=WARN.

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3 4-4 id4
5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 b01 15 -16 b02 17-17 b03 18-18 b04
19-20 b05 21-21 b06 22-22 b07 23-24 b08 25-27 b09 28-28 b10 29-29 b11 30-
32 b12 33-33 b13 34-34 b14 35-40 b15 41-46 b16 47-52 b17 53-58 b18 59-64
b19 65-70 b20 71-76 b21 77-82 b22 83-83 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

USE ALL.

SELECT IF(id7=2).

EXECUTE.

SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\02_98.sav'

/COMPRESSED.

SET

BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS

UNDEFINED=WARN.

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3

4-4 id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 cc1 15-16 cv1 17-22 cc2 23-24

cv2 25-30 cc3 31-32 cv3 33-38 cc4 39-40 cv4 41-46 cc5 47-48 cv5 49-54 cc6

55-56 cv6 57-62 cc7 63-64 cv7 65-70 cc8 71-72 cv8 73-78 cc9 79-80 cv9 81

-86 cc10 87-88 cv10 89-94 cc11 95-96 cv11 97-102 cc12 103-104 cv12 105-110

cc13 111-112 cv13 113-118 cc14 119-120 cv14 121-126 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

USE ALL.

SELECT IF(id7=3).

EXECUTE.

SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\03_98.sav'

/COMPRESSED.

SET

BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS

UNDEFINED=WARN.

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3

4-4 id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 dc1 15-17 dv1 18-24 dc2 25-27

dv2 28-34 dc3 35-37 dv3 38-44 dc4 45-47 dv4 48-54 dc5 55-57 dv5 58-64 dc6

65-67 dv6 68-74 dc7 75-77 dv7 78-84 dc8 85-87 dv8 88-94 dc9 95-97 dv9 98-

104 dc10 105-107 dv10 108-114 dc11 115-117 dv11 118-124 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

```

USE ALL.
SELECT IF(id7=4).
EXECUTE.
SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\r04_98.sav'
/COMPRESSED.

```

```

SET
BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS
UNDEFINED=WARN.

```

DATA LIST

```

FILE='c:\ses_q4_98\r04.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3
4-4 id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 e01 15 -15 e02 16-16
e03 17-17 e04 18-18 e05 19-19 e06 20-20 e07 21-21 e08 22-22 e09 23-23 e10
24-24 e11 25-25 e12 26-26 e13 27-31 e14 32-36 e15 37-42 e16 43-43 e17 44-
44 e18 45-45 e19 46-46 e20 47-47 e21 48-48 e22 49-49 e23 50-50 e24
51-51 e25 52-52 e26 53-53 e27 54-54 e28 55-55 e29 56-56 e30 57-57 e31 58-
58 e32 59-59 e33 60-60 e34 61-62 e35 63-64 e36 65-65 e37 66-66 e38 67-67
e39 68-68 e40 69-69 e41 70-70 .

```

```

EXECUTE.
FILTER OFF.

```

```

USE ALL.
SELECT IF(id7=5).
EXECUTE.
SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\r05_98.sav'
/COMPRESSED.

```

```

SET
BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS
UNDEFINED=WARN.

```

DATA LIST

```

FILE='c:\ses_q4_98\r04.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3
4-4 id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 fg1 15-17 fi1 18-19 fs1 20-20
fv1 21-26 fg2 27-29 fi2 30-31 fs2 32-32 fv2 33-38 fg3 39-41 fi3 42-43 fs3 44-44
fv3 45-50 fg4 51-53 fi4 54-55 fs4 56-56 fv4 57-62 fg5 63-65 fi5 66-67 fs5 68-68

```

```
fv5 69-74 fg6 75-77 fi6 78-79 fs6 80-80 fv6 81-86 fg7 87-89 fi7 90-91 fs7 92-92
fv7 93-98 fg8 99-101 fi8 102-103 fs8 104-104 fv8 105-110 fg9 111-113 fi9 114-
115 fs9 116-116 fv9 117-122 .
```

```
EXECUTE.
```

```
FILTER OFF.
```

```
USE ALL.
```

```
SELECT IF(id7=6).
```

```
EXECUTE.
```

```
SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\06_98.sav'
```

```
/COMPRESSED.
```

```
SET
```

```
BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS
```

```
UNDEFINED=WARN.
```

```
DATA LIST
```

```
FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3
4-4 id4 5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 gg1 15-16 gs1 17-17 gv1 18-22
gg2 23-24 gs2 25-25 gv2 26-30 gg3 31-32 gs3 33-33 gv3 34-38 gg4 39-40 gs4
41-41 gv4 42-46 gg5 47-48 gs5 49-49 gv5 50-54 gg6 55-56 gs6 57-57 gv6 58-62
gg7 63-64 gs7 65-65 gv7 66-70 gg8 71-72 gs8 73-73 gv8 74-78 gg9 79-80 gs9
81-81 gv9 82-86 gg10 87-88 gs10 89-89 gv10 90-94 gg11 95-96 gs11 97-97
gv11 98-102 gg12 103-104 gs12 105-105 gv12 106-110 gg13 111-112 gs13 113-
113 gv13 114-118 gg14 119-120 gs14 121-121 gv14 122-126 .
```

```
EXECUTE.
```

```
FILTER OFF.
```

```
USE ALL.
```

```
SELECT IF(id7=7).
```

```
EXECUTE.
```

```
SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\07_98.sav'
```

```
/COMPRESSED.
```

```
SET
```

```
BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS
```

```
UNDEFINED=WARN.
```

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3 4-4 id4
5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 hc1 15-17 hv1 18-23 hc2 24-26 hv2
27-32 hc3 33-35 hv3 36-41 hc4 42-44 hv4 45-50 hc5 51-53 hv5 54-59 hc6 60-62
hv6 63-68 hc7 69-71 hv7 72-77 hc8 78-80 hv8 81-86 hc9 87-89 hv9 90-95 hc10
96-98 hv10 99-104 hc11 105-107 hv11 108-113 hc12 114-116 hv12 117-122 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

USE ALL.

SELECT IF(id7=8).

EXECUTE.

SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\r08_98.sav'

/COMPRESSED.

SET

BLANKS=SYSMIS BLANKS=SYSMIS

UNDEFINED=WARN.

DATA LIST

FILE='c:\ses_q4_98\q4.dat' FIXED RECORDS=1 TABLE /1 id1 1-1 id2 2-3 id3 4-4 id4
5-7 id5 8-8 id6 9-10 id7 11-12 id8 13-14 jc1 15-17 jv1 18-23 jc2 24-26 jv2 27-
32 jc3 33-35 jv3 36-41 jc4 42-44 jv4 45-50 jc5 51-53 jv5 54-59 jc6 60-62 jv6
63-68 jc7 69-71 jv7 72-77 jc8 78-80 jv8 81-86 jc9 87-89 jv9 90-95 jc10 96-98
jv10 99-104 jc11 105-107 jv11 108-113 jc12 114-116 jv12 117-122 .

EXECUTE.

FILTER OFF.

USE ALL.

SELECT IF(id7=9).

EXECUTE.

SAVE OUTFILE='c:\ses_q4_98\r09_98.sav'

/COMPRESSED.

Program 2 : calculate actual_population by changwats

COMPUTE actual_p = a01 * a30 .

EXECUTE .

MEANS

TABLES=actual_p BY chw

/CELLS MEAN .

Note : copy actual_population by chw to Excel or Lotus then calculate proportion of actual_pop and population projection. The figures in the program 3 are the proportion of actual_pop and population projection.

Program 3 : Adjust population weight

IF(id5=1 & chwbrmn= 1) pop=pop*0.8344.
IF(id5=1 & chwbrmn= 2) pop=pop*1.1942.
IF(id5=1 & chwbrmn= 3) pop=pop*0.9392.
IF(id5=1 & chwbrmn= 4) pop=pop*1.0128.
IF(id5=1 & chwbrmn= 5) pop=pop*0.9731.
IF(id5=1 & chwbrmn= 6) pop=pop*1.0733.
IF(id5=1 & chwbrmn= 7) pop=pop*0.9766.
IF(id5=1 & chwbrmn= 8) pop=pop*1.0875.
IF(id5=1 & chwbrmn= 9) pop=pop*1.1419.
IF(id5=1 & chwbrmn= 10) pop=pop* 0.9859.
IF(id5=1 & chwbrmn= 11) pop=pop* 1.0640.
IF(id5=1 & chwbrmn= 12) pop=pop* 1.0278.
IF(id5=1 & chwbrmn= 13) pop=pop* 0.9637.
IF(id5=1 & chwbrmn= 14) pop=pop* 0.9721.
IF(id5=1 & chwbrmn= 15) pop=pop* 1.2782.
IF(id5=1 & chwbrmn= 16) pop=pop* 1.0742.
IF(id5=1 & chwbrmn= 17) pop=pop* 0.9969.
IF(id5=1 & chwbrmn= 18) pop=pop* 1.1422.
IF(id5=1 & chwbrmn= 19) pop=pop* 1.1494.
IF(id5=1 & chwbrmn= 20) pop=pop* 0.9456.

IF(id5=1 & chwbrmn= 21) pop=pop* 1.0054.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 22) pop=pop* 0.9744.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 23) pop=pop* 1.0545.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 24) pop=pop* 1.1366.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 25) pop=pop* 0.9361.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 26) pop=pop* 0.9117.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 27) pop=pop* 1.0121.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 28) pop=pop* 1.1874.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 29) pop=pop* 1.0718.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 30) pop=pop* 0.9777.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 31) pop=pop* 1.1327.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 32) pop=pop* 1.1752.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 33) pop=pop* 0.8976.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 34) pop=pop* 2.0378.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 35) pop=pop* 0.4244.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 36) pop=pop* 1.2177.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 37) pop=pop* 1.0519.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 38) pop=pop* 1.1097.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 39) pop=pop* 0.9941.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 40) pop=pop* 0.9691.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 41) pop=pop* 1.2716.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 42) pop=pop* 0.9341.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 43) pop=pop* 0.7497.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 44) pop=pop* 0.8954.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 45) pop=pop* 1.0302.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 46) pop=pop* 0.9993.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 47) pop=pop* 1.0837.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 48) pop=pop* 1.0765.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 49) pop=pop* 1.0718.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 50) pop=pop* 1.0338.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 51) pop=pop* 1.0201.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 52) pop=pop* 0.8829.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 53) pop=pop* 0.9218.
 IF(id5=1 & chwbrmn= 54) pop=pop* 1.0178.

IF(id5=1 & chwbn= 55) pop=pop* 1.0753.
 IF(id5=1 & chwbn= 56) pop=pop* 0.9439.
 IF(id5=1 & chwbn= 57) pop=pop* 1.4371.
 IF(id5=1 & chwbn= 58) pop=pop* 0.9779.
 IF(id5=1 & chwbn= 59) pop=pop* 0.9259.
 IF(id5=1 & chwbn= 60) pop=pop* 0.9766.
 IF(id5=1 & chwbn= 61) pop=pop* 1.2824.
 IF(id5=1 & chwbn= 62) pop=pop* 1.1324.
 IF(id5=1 & chwbn= 63) pop=pop* 1.0285.
 IF(id5=1 & chwbn= 64) pop=pop* 0.9882.
 IF(id5=1 & chwbn= 65) pop=pop* 1.0289.
 IF(id5=1 & chwbn= 66) pop=pop* 0.9298.
 IF(id5=1 & chwbn= 67) pop=pop* 1.0157.
 IF(id5=1 & chwbn= 68) pop=pop* 1.0021.
 IF(id5=1 & chwbn= 69) pop=pop* 1.0192.
 IF(id5=1 & chwbn= 70) pop=pop* 1.1451.
 IF(id5=1 & chwbn= 71) pop=pop* 1.0278.
 IF(id5=1 & chwbn= 72) pop=pop* 1.2020.
 IF(id5=1 & chwbn= 73) pop=pop* 0.9993.
 IF(id5=1 & chwbn= 74) pop=pop* 0.9596.
 IF(id5=1 & chwbn= 75) pop=pop* 0.9039.
 IF(id5=1 & chwbn= 76) pop=pop* 1.0005.
 IF(id5=2 & chwbn= 1) pop=pop* 1.0787 .
 IF(id5=2 & chwbn= 2) pop=pop* 0.9883 .
 IF(id5=2 & chwbn= 3) pop=pop* 1.0319 .
 IF(id5=2 & chwbn= 4) pop=pop* 0.9849 .
 IF(id5=2 & chwbn= 5) pop=pop* 0.9994 .
 IF(id5=2 & chwbn= 6) pop=pop* 1.0264 .
 IF(id5=2 & chwbn= 7) pop=pop* 1.1682 .
 IF(id5=2 & chwbn= 8) pop=pop* 1.0916 .
 IF(id5=2 & chwbn= 9) pop=pop* 1.0378 .
 IF(id5=2 & chwbn= 10) pop=pop* 1.1115 .
 IF(id5=2 & chwbn= 11) pop=pop* 0.9856.
 IF(id5=2 & chwbn= 12) pop=pop* 0.9685.

IF(id5=2 & chwbrmn= 13) pop=pop* 1.0931.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 14) pop=pop* 1.0477.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 15) pop=pop* 1.1672.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 16) pop=pop* 1.0643.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 17) pop=pop* 0.9703.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 18) pop=pop* 1.0785.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 19) pop=pop* 1.1617.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 20) pop=pop* 0.9933.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 21) pop=pop* 0.9669.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 22) pop=pop* 0.9685.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 23) pop=pop* 1.0902.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 24) pop=pop* 0.9708.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 25) pop=pop* 0.9524.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 26) pop=pop* 1.0317.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 27) pop=pop* 1.0725.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 28) pop=pop* 1.0710.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 29) pop=pop* 1.1726.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 30) pop=pop* 1.0467.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 31) pop=pop* 1.0867.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 32) pop=pop* 1.1554.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 33) pop=pop* 1.0220.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 34) pop=pop* 2.1584.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 35) pop=pop* 0.4921.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 36) pop=pop* 1.0846.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 37) pop=pop* 1.0634.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 38) pop=pop* 1.1496.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 39) pop=pop* 0.9770.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 40) pop=pop* 1.0870.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 41) pop=pop* 1.0836.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 42) pop=pop* 0.9785.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 43) pop=pop* 1.0565.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 44) pop=pop* 0.9548.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 45) pop=pop* 1.0071.
 IF(id5=2 & chwbrmn= 46) pop=pop* 1.1742.

IF(id5=2 & chwbn= 47) pop=pop* 1.1572.
 IF(id5=2 & chwbn= 48) pop=pop* 1.1170.
 IF(id5=2 & chwbn= 49) pop=pop* 1.1463.
 IF(id5=2 & chwbn= 50) pop=pop* 1.0030.
 IF(id5=2 & chwbn= 51) pop=pop* 1.0879.
 IF(id5=2 & chwbn= 52) pop=pop* 1.0690.
 IF(id5=2 & chwbn= 53) pop=pop* 0.9350.
 IF(id5=2 & chwbn= 54) pop=pop* 1.0917.
 IF(id5=2 & chwbn= 55) pop=pop* 1.1543.
 IF(id5=2 & chwbn= 56) pop=pop* 1.1025.
 IF(id5=2 & chwbn= 57) pop=pop* 1.3157.
 IF(id5=2 & chwbn= 58) pop=pop* 1.2779.
 IF(id5=2 & chwbn= 59) pop=pop* 1.0693.
 IF(id5=2 & chwbn= 60) pop=pop* 1.0142.
 IF(id5=2 & chwbn= 61) pop=pop* 0.9977.
 IF(id5=2 & chwbn= 62) pop=pop* 0.9649.
 IF(id5=2 & chwbn= 63) pop=pop* 1.0439.
 IF(id5=2 & chwbn= 64) pop=pop* 0.9947.
 IF(id5=2 & chwbn= 65) pop=pop* 1.0419.
 IF(id5=2 & chwbn= 66) pop=pop* 1.0195.
 IF(id5=2 & chwbn= 67) pop=pop* 1.0335.
 IF(id5=2 & chwbn= 68) pop=pop* 0.9897.
 IF(id5=2 & chwbn= 69) pop=pop* 0.9395.
 IF(id5=2 & chwbn= 70) pop=pop* 1.0952.
 IF(id5=2 & chwbn= 71) pop=pop* 0.9483.
 IF(id5=2 & chwbn= 72) pop=pop* 1.0607.
 IF(id5=2 & chwbn= 73) pop=pop* 0.8972.
 IF(id5=2 & chwbn= 74) pop=pop* 1.0287.
 IF(id5=2 & chwbn= 75) pop=pop* 0.9381.
 IF(id5=2 & chwbn= 76) pop=pop* 0.9602.
 IF(id5=3 & chwbn= 1) pop=pop* 1.1077.
 IF(id5=3 & chwbn= 2) pop=pop* 1.0621.
 IF(id5=3 & chwbn= 3) pop=pop* 0.9093.
 IF(id5=3 & chwbn= 4) pop=pop* 0.9407.

IF(id5=3 & chwbrmn= 5) pop=pop* 1.0776.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 6) pop=pop* 1.0142.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 7) pop=pop* 0.8879.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 8) pop=pop* 1.2325.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 9) pop=pop* 1.0437.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 10) pop=pop* 1.1884.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 11) pop=pop* 0.9889.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 12) pop=pop* 1.0563.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 13) pop=pop* 1.0778.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 14) pop=pop* 1.0532.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 15) pop=pop* 1.1807.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 16) pop=pop* 0.9972.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 17) pop=pop* 0.8963.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 18) pop=pop* 1.0185.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 19) pop=pop* 1.2551.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 20) pop=pop* 1.0674.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 21) pop=pop* 1.0897.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 22) pop=pop* 0.8882.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 23) pop=pop* 1.0825.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 24) pop=pop* 1.0522.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 25) pop=pop* 0.9827.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 26) pop=pop* 0.9749.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 27) pop=pop* 0.9888.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 28) pop=pop* 0.9435.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 29) pop=pop* 1.1364.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 30) pop=pop* 1.0980.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 31) pop=pop* 0.8635.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 32) pop=pop* 1.1707.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 33) pop=pop* 1.0510.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 34) pop=pop* 2.0286.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 35) pop=pop* 0.4624.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 36) pop=pop* 1.3047.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 37) pop=pop* 1.0554.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 38) pop=pop* 1.1338.

IF(id5=3 & chwbrmn= 39) pop=pop* 0.9979.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 40) pop=pop* 1.0662.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 41) pop=pop* 1.1739.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 42) pop=pop* 1.0235.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 43) pop=pop* 0.9664.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 44) pop=pop* 0.9274.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 45) pop=pop* 0.9547.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 46) pop=pop* 0.8512.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 47) pop=pop* 1.2184.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 48) pop=pop* 0.9955.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 49) pop=pop* 0.9725.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 50) pop=pop* 1.0423.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 51) pop=pop* 1.0885.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 52) pop=pop* 0.9444.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 53) pop=pop* 0.9155.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 54) pop=pop* 1.0230.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 55) pop=pop* 1.0562.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 56) pop=pop* 0.8565.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 57) pop=pop* 1.1080.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 58) pop=pop* 0.9576.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 59) pop=pop* 1.2159.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 60) pop=pop* 0.9366.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 61) pop=pop* 1.1404.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 62) pop=pop* 0.8627.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 63) pop=pop* 0.9657.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 64) pop=pop* 0.9835.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 65) pop=pop* 1.0228.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 66) pop=pop* 0.9828.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 67) pop=pop* 1.1808.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 68) pop=pop* 1.0203.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 69) pop=pop* 1.0709.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 70) pop=pop* 1.0191.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 71) pop=pop* 0.9322.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 72) pop=pop* 1.1268.

IF(id5=3 & chwbrmn= 73) pop=pop* 1.0505.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 74) pop=pop* 1.0146.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 75) pop=pop* 1.0406.
 IF(id5=3 & chwbrmn= 76) pop=pop* 1.0489.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 1) pop=pop* 0.9473 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 2) pop=pop* 1.1686 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 3) pop=pop* 0.9090 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 4) pop=pop* 0.9516 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 5) pop=pop* 1.0634 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 6) pop=pop* 1.0865 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 7) pop=pop* 1.1496 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 8) pop=pop* 1.2119 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 9) pop=pop* 1.0208 .
 IF(id5=4 & chwbrmn= 10) pop=pop* 1.0959.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 11) pop=pop* 0.9035.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 12) pop=pop* 0.9917.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 13) pop=pop* 1.0716.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 14) pop=pop* 0.9747.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 15) pop=pop* 0.9507.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 16) pop=pop* 1.0586.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 17) pop=pop* 0.9768.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 18) pop=pop* 1.0573.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 19) pop=pop* 1.1262.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 20) pop=pop* 1.0947.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 21) pop=pop* 0.9904.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 22) pop=pop* 0.9638.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 23) pop=pop* 1.0184.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 24) pop=pop* 1.0232.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 25) pop=pop* 1.0613.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 26) pop=pop* 0.8711.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 27) pop=pop* 0.9326.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 28) pop=pop* 1.3109.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 29) pop=pop* 1.1129.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 30) pop=pop* 1.0233.

IF(id5=4 & chwbrmn= 31) pop=pop* 0.9847.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 32) pop=pop* 1.2195.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 33) pop=pop* 1.0822.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 34) pop=pop* 0.8640.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 35) pop=pop* 1.1145.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 36) pop=pop* 1.0168.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 37) pop=pop* 0.9070.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 38) pop=pop* 1.0450.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 39) pop=pop* 1.0430.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 40) pop=pop* 1.0212.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 41) pop=pop* 1.5110.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 42) pop=pop* 1.0194.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 43) pop=pop* 1.0045.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 44) pop=pop* 0.9441.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 45) pop=pop* 1.0480.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 46) pop=pop* 0.9103.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 47) pop=pop* 1.0112.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 48) pop=pop* 1.0819.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 49) pop=pop* 1.1409.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 50) pop=pop* 0.9871.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 51) pop=pop* 1.1393.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 52) pop=pop* 1.0153.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 53) pop=pop* 0.9233.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 54) pop=pop* 0.9521.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 55) pop=pop* 1.2516.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 56) pop=pop* 1.0190.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 57) pop=pop* 1.4275.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 58) pop=pop* 1.0567.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 59) pop=pop* 1.1161.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 60) pop=pop* 0.9979.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 61) pop=pop* 1.1127.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 62) pop=pop* 0.9926.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 63) pop=pop* 1.1308.
 IF(id5=4 & chwbrmn= 64) pop=pop* 1.0089.

```

IF(id5=4 & chwbn= 65) pop=pop* 1.0134.
IF(id5=4 & chwbn= 66) pop=pop* 0.9419.
IF(id5=4 & chwbn= 67) pop=pop* 0.9999.
IF(id5=4 & chwbn= 68) pop=pop* 0.9613.
IF(id5=4 & chwbn= 69) pop=pop* 1.1296.
IF(id5=4 & chwbn= 70) pop=pop* 0.9847.
IF(id5=4 & chwbn= 71) pop=pop* 0.9642.
IF(id5=4 & chwbn= 72) pop=pop* 1.0266.
IF(id5=4 & chwbn= 73) pop=pop* 0.9654.
IF(id5=4 & chwbn= 74) pop=pop* 0.9887.
IF(id5=4 & chwbn= 75) pop=pop* 0.9891.
IF(id5=4 & chwbn= 76) pop=pop* 0.9528.
Execute.

```

```

IF(id5=1 & id3=1) pop=pop*1.06022464818411.
IF(id5=1 & id3=2) pop=pop*1.03397084313137.
IF(id5=1 & id3=3) pop=pop*0.978324923318073.
IF(id5=2 & id3=1) pop=pop*1.04283827980315.
IF(id5=2 & id3=3) pop=pop*0.979919825779193.
IF(id5=3 & id3=1) pop=pop*1.06356409407088.
IF(id5=3 & id3=2) pop=pop*1.01837543714279.
IF(id5=3 & id3=3) pop=pop*0.979508039003057.
IF(id5=4 & id3=1) pop=pop*1.07939880898773.
IF(id5=4 & id3=2) pop=pop*1.02835231610561.
IF(id5=4 & id3=3) pop=pop*0.974068896828198.
Execute.

```

Program 4 : required calories per person

```

-----
IF(b04 >=0 and b04<=3 and b03 = 1 ) calorie = 1200 .
IF(b04 >=4 and b04<=6 and b03 = 1 ) calorie = 1450 .
IF(b04 >=7 and b04<=9 and b03 = 1 ) calorie = 1600 .
IF(b04 >= 10 and b04<= 12 and b03 = 1 ) calorie = 1850 .
IF(b04 >= 13 and b04<= 15 and b03 = 1 ) calorie = 2300 .

```

```

IF(b04 >= 16 and b04<= 19 and b03 = 1 ) calorie = 2400 .
IF(b04 >= 20 and b04<= 29 and b03 = 1 ) calorie = 2787 .
IF(b04 >= 30 and b04<= 59 and b03 = 1 ) calorie = 2767 .
IF(b04 >= 60 and b03 = 1 ) calorie = 1969 .
IF(b04 >= 0 and b04 <= 3 and b03 = 2 ) calorie = 1200.
IF(b04 >= 4 and b04<= 6 and b03 = 2 ) calorie = 1450.
IF(b04 >= 7 and b04<= 9 and b03 = 2 ) calorie = 1600.
IF(b04 >= 10 and b04<= 12 and b03 = 2 ) calorie = 1700 .
IF(b04 >= 13 and b04<= 15 and b03 = 2 ) calorie = 2000 .
IF(b04 >= 16 and b04<= 19 and b03 = 2 ) calorie = 1850 .
IF(b04 >= 20 and b04<= 29 and b03 = 2 ) calorie = 2017 .
IF(b04 >= 30 and b04<= 59 and b03 = 2 ) calorie = 2075 .
IF(b04 >= 60 and b03 = 2 ) calorie = 1747.

```

Execute.

Program 5 : Merge file record 2 and record 1 only hhold variable

MATCH FILES /FILE=*

```

/FILE='E:\ses98\sas1_98.sav'
/RENAME (a01 a02 a03 a04 a05 a06 a07 a08 a09 a10 a11 a12 a13 a14 a15 a16 a17
a18 a19 a20 a21 a22 a23 a24 a25 a26 a27 a28 a29 a30 chwbmn id7 id8 pop
region region1 = d0 d1 d2 d3 d4 d5 d6 d7 d8 d9 d10 d11 d12 d13 d14 d15 d16
d17 d18 d19 d20 d21 d22 d23 d24 d25 d26 d27 d28 d29 d30 d31 d32 d33 d34 d35)
/BY id1 id2 id3 id4 id5 id6
/DROP= d0 d1 d2 d3 d4 d5 d6 d7 d8 d9 d10 d11 d12 d13 d14 d15 d16 d17 d18 d19
d20 d21 d22 d23 d24 d25 d26 d27 d28 d29 d30 d31 d32 d33 d34 d35.

```

EXECUTE.

SORT CASES BY id1 id2 id3 id4 id5 id6 .

Program 6 : fill hhold variables in every case

SPLIT FILE

LAYERED BY id1 id2 id3 id4 id5 id6 .

RMV

```

/hhold=SMEAN(hhold).
SPLIT FILE
  OFF.

```

Program 7 : This program calculates the poverty line

```

IF(id1=3 and id3=2or id3=3) p_line=calorie*30*100/(153 * 62.8).
IF(id1=4 and id3=2or id3=3) p_line=calorie*30*100/(151 * 59.7).
IF(id1=5 and id3=2or id3=3) p_line=calorie*30*100/(136 * 65.2).
IF(id1=6 and id3=2or id3=3) p_line=calorie*30*100/(146 * 62).
IF(id1=2 and id3=2or id3=3) p_line=calorie*30*100/(146 * 62).
IF(id1=3 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(129 * 58.4).
IF(id1=4 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(128 * 56.1).
IF(id1=5 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(111 * 59.9).
IF(id1=6 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(109 * 62.9).
IF(id1=2 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(121 * 59).
IF(id1=1 and id3=1) p_line=calorie*30*100/(109 * 62.9).
Execute.

```

Program 8 : This program computes all the poverty measures in Thailand

```

compute variable z, gap, fgt

IF (a29 >= t_line) z = 0 .
IF (a29 < t_line) z = 100 .
EXECUTE .
COMPUTE gap = (t_line - a29) * z / t_line .
EXECUTE .
COMPUTE fgt = (t_line - a29)**2 * z / t_line**2 .
EXECUTE .
WEIGHT
  BY pop .
DESCRIPTIVES
  VARIABLES=z gap fgt p_line

```

```
/FORMAT=LABELS NOINDEX  
/STATISTICS=MEAN .
```

อ้างอิง

Kakwani, N. and Medhi Krongkaew (1998), "Poverty in Thailand : Defining, Measuring and Analysis"

World Bank (1996), "Thailand : Growth, Poverty and Income Distribution" An Economic Report, country Operations Division, Country Department, East Asia and Pacific Region

Newsletter, Indicators of Well-Being and Policy Analysis, Vol.2, No.3 : March 1998, "New Poverty Thresholds for Thailand with Policy Application"

Newsletter, Indicators of Well-Being and Policy Analysis, Vol.2, No.3 : May 1998 "Poverty Profiles for Thailand"

Newsletter, Indicators of Well-Being and Policy Analysis, Vol.3, No.4 : October 1998 "Impact of Economic Crisis on the Standard of living in Thailand"

Newsletter, Indicators of Well-Being and Policy Analysis, Vol.3, No.1 : January 1999 "Poverty and Inequality during the Economic Crisis in Thailand"