

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 ได้เริ่มออกเผยแพร์ในประเทศไทย 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 ภายใต้อสมมติฐานว่าสัดส่วนการบริโภคอาหารของคนไทยคิดเป็นร้อยละ 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

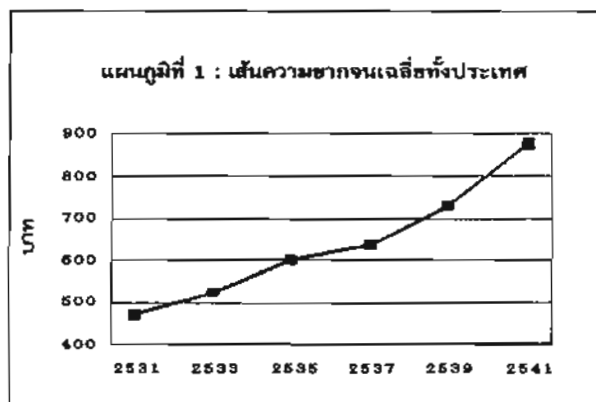
2.1 เส้นความยากจนของประเทศไทย (Poverty line)

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 นับว่าเป็นความริเริ่มใหม่ทางวิชาการที่เอื้ออำนวยให้กับการนำไปใช้งานจริงในภาคปฏิบัติเป็นอย่างดี 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 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนยากจนสูงถึงร้อยละ 48.4 ของประชากรในภูมินาคนั้น เทียบกับภาพรวมของประเทศมีคนยากจนในระดับร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ปัญหาความยากจนในภูมินาคนี้ 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	ตะวันออกและ 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 และยังเป็นเช่นนั้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน 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 มีปัจจัยเหตุและผลที่มาสนับสนุนเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ความน่าเชื่อถือของข้อมูลขึ้นอยู่กับขนาดตัวอย่างจากการตรวจสอบขนาดตัวอย่างในแต่ละจังหวัดพบว่า ในหลายจังหวัดยังมีขนาดตัวอย่างน้อยเกินไปกว่า

ที่จะให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของจังหวัดได้ หรือในเชิงสถิติยังมี Confident interval อยู่ในระดับที่เชื่อถือได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่า เมื่อพิจารณาข้อมูลรายจังหวัดเปรียบเทียบระหว่างปี อาทิจ ในช่วงปี 2531, 2539 และ 2541 ถึงแม้ทิศทางของปัญหาความยากจนจะอยู่ในแนวเดียวกัน แต่ลำดับความยากจนในบางจังหวัดมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เมื่อตรวจสอบพบว่า การเก็บตัวอย่างข้อมูลในบางจังหวัดน้อยเกินไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าว ไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่จะมาลบเลือนการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เราอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัดแทนการพิจารณาปัญหาเป็นรายจังหวัด โดยการเลือกจัดกลุ่มจังหวัดให้มีขนาดตัวอย่างเพียงพอที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่ม และในอนาคตน่าจะเป็นประเด็นที่จะต้องช่วยกันผลักดันและสนับสนุนบทบาทของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ เพื่อให้สามารถเพิ่มขนาดตัวอย่างและความถี่ในการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ให้หน่วยงานต่างๆ 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 อาทิจ 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”

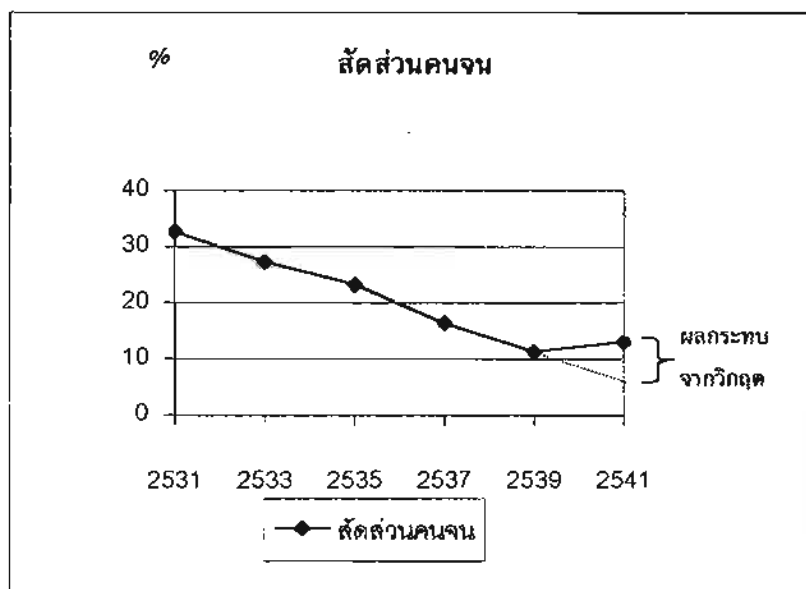
ตารางที่ 9 ปัญหาความยากจนในช่วงวิกฤตและการเปลี่ยนแปลงดัชนีวิกฤตและค่าคาดหวัง

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

อัตราการแข่งขันแปลง								
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 เพื่อประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ทันเวลา 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) ให้สำนักงานงบประมาณและหน่วยปฏิบัติพิจารณาใช้เครื่องชี้วัดความยากจนที่ได้พัฒนาขึ้นมาใหม่ เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการจัดสรรงบประมาณ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายการ