

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความยากจนถือเป็นปัญหาที่สำคัญระดับชาติ หาใช่เป็นเพียงปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันนี้จะเห็นว่าหลายๆประเทศในโลกนี้ต่างหันมาให้ความสนใจ และให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจน และถือว่าการแก้ปัญหาความยากจนเป็นภารกิจหลักที่จะต้องต่อสู้อย่างจริงจัง สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาความยากจนมาโดยตลอดเป็นผลให้ปัญหาความยากจนเริ่มคลี่คลายลง แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสนใจในการแก้ปัญหาความยากจนแต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้บรรลุผลได้อย่างจริงจัง ขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้มีปัญหาความยากจนกลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ประเทศไทยได้เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และแรงงาน ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่มีค่าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยประมาณสูงสุดถึงร้อยละ 10 ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมาก ทำให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ หลังจากนั้นประเทศไทยก็เข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อยๆลดลง จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นในปี พ.ศ. 2540 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงจนติดลบถึงร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2541 แต่หลังจากนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ได้มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2545 แม้เศรษฐกิจจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าปัญหาการกระจายรายได้ของประชากรก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 จึงได้มีการบรรจุประเด็นลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสังคม เป็นเป้าหมายสำคัญของแผนพัฒนาฯ แต่ก็ยังไม่อาจคลี่คลายปัญหาได้มากนักเพราะรัฐบาลยังมิได้ให้ความสนใจในปัญหานี้มากนัก จนต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาความยากจน โดยเฉพาะความยากจนในชนบทอย่างจริงจัง เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ในครัวเรือนที่ยากจนให้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพ

การบริหารงานพัฒนาชนบท แผนงานตามนโยบายมีทั้งเพื่อแก้ไขปัญหา การขาดแคลนอาหารและน้ำ การอนามัยป้องกันโรคติดต่อ การสาธารณสุขมูลฐาน การฟื้นฟูและแก้ปัญหาทรัพยากรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงมีนโยบายการสร้างงานในชนบทเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และการพัฒนาท้องถิ่น

ตารางที่ 1.1 ผลผลิตทั้งหมดรวมภายในประเทศ และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปี	ผลผลิตทั้งหมดรวมภายในประเทศ (พันล้านบาท)	อัตราการเจริญเติบโต (ร้อยละ)
2531	1,559.8	13.2
2532	1,749.9	12.1
2533	1,945.3	11.1
2534	2,111.8	8.5
2535	2,282.5	8.0
2536	2,470.9	8.3
2537	2,692.9	8.9
2538	2,941.7	9.2
2539	3,115.3	5.8
2540	3,072.6	-1.4
2541	2,749.6	-10.5
2542	2,871.9	4.4
2543	3,008.4	4.8
2544	3,073.6	2.2
2545	3,237.0	5.3
2546	3,468.1	7.1
2547	3,688.1	6.3
2548	3,858.0	4.6
2549	4,054.5	5.1
2550	4,259.0	5.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ปี พ.ศ. 2531 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวสูงที่สุดนับตั้งแต่ได้มีการดำเนินการพัฒนาประเทศตามแผนนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งตรงกับแผนฯ ที่ 6 โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 13.2 ทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากคนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น เป็นผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว โดยสัดส่วนคนจนที่สูงถึงร้อยละ 42.21 ของประชากรทั้งประเทศหรือจำนวน 22.1 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2531 ลดลงเหลือ 8.5 ล้านคน หรือร้อยละ 14.75 ของประชากรทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2539 จนกระทั่งประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจถดถอย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัวติดลบร้อยละ 1.4 และยิ่งติดลบมากขึ้นในปี พ.ศ. 2541 เป็นร้อยละ 10.5 เป็นผลให้เกิดคนว่างงานเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทำให้สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 17.46 ของประชากร หรือจำนวน 10.2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2541 และยิ่งเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2543 เป็น 12.6 ล้านคน หรือสัดส่วนร้อยละ 20.98 ของประชากรทั้งประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาความยากจน แม้ภาวะเศรษฐกิจจะเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวในปี พ.ศ. 2543 ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 4.8 แต่สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มสูงขึ้นซึ่งสวนทางกับทิศทางการเติบโตทางเศรษฐกิจ

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เศรษฐกิจไทยเริ่มมีการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2543-2545 ซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวระดับรายได้ของคนไทยดีขึ้น โดยที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพดี อัตราเงินเฟ้อไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก มีผลให้ปัญหาความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2545 สัดส่วนคนยากจนลดลงเป็นร้อยละ 14.93 คิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.1 ล้านคน หรือลดลง 3.5 ล้านคน เมื่อเทียบกับปี 2543 และปัญหาความยากจนก็มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2549 สัดส่วนคนจนลดเหลือเพียงร้อยละ 9.55 ของประชากร คิดเป็นจำนวน 6.1 ล้านคน จากสัดส่วนความยากจนที่ลดลงถือว่าเป็นการความสำเร็จที่เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากร ในปี 2549 โดยในแผนนี้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนฯ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาความยากจนไว้อย่างชัดเจนคือ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

ตารางที่ 1.2 ตัวชี้วัดความยากจน ปี พ.ศ. 2539-2550

ตัวชี้วัด	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
ช่องว่างความยากจน	2.85	3.35	4.24	2.75	2.01	1.81	1.45
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	0.85	0.99	1.3	0.81	0.56	0.53	0.41
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386	1,443
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48
จำนวนคนจน (ล้านคน)	8.5	10.2	12.6	9.1	7	6.1	5.4
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4	63.9

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

จากการวัดปัญหาความยากจนผ่านมิติของรายได้และรายจ่าย โดยการเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน จะพบว่าจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ช่วยให้ปัญหาความยากจนของประเทศได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้การแก้ปัญหาความยากจนนั้นมิได้อาศัยเพียงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น ยังคงต้องอาศัยการพัฒนาจากตัวบุคคลด้วยเช่นกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคลเอง โดยการให้คนจนได้มีโอกาสทางสังคม ขยายโอกาสและพัฒนาศักยภาพของคนจน สร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมให้สามารถจัดการตนเองได้ในเรื่องความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และแก้ไขปัญหาความยากจนอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

สถานการณ์การกระจายรายได้ของประเทศไทยนั้น จากรายงานการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่ผ่านมานั้นมิได้มีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นแต่อย่างใด โดยในปี พ.ศ. 2531 ค่าสัมประสิทธิ์จินีมีค่าเท่ากับ 0.487 และในปี พ.ศ. 2550 ค่าสัมประสิทธิ์จินีมีค่าเท่ากับ 0.497 จะเห็นได้ว่าค่าสัมประสิทธิ์จินีมิได้ลดลงแต่อย่างใด ในขณะที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา จากตารางที่ 1.3 แสดงถึงการกระจายรายได้ของครัวเรือน โดยแบ่งตามลำดับของรายได้จากน้อยไปมาก และ

แบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 5 เท่าๆกัน ปรากฏว่าประชากรกลุ่มที่ 1 คือกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 4.58 เมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งประเทศ แต่กลุ่มที่ 5 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์แรก กลับมีสัดส่วนรายได้ถึงร้อยละ 54.37 เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งประเทศในปีพ.ศ. 2531 และในปี พ.ศ. 2550 กลุ่มประชากรในกลุ่มที่ 1 ที่มีรายได้ต่ำสุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีสัดส่วนรายได้รวม 4.41 เมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งประเทศ แต่กลุ่มที่ 5 ที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์แรก กลับมีสัดส่วนรายได้ถึงร้อยละ 54.93 เมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งประเทศ และถ้าเปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้ของประชากรกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 5 ซึ่งแสดงถึงความแตกต่างของรายได้ (ร้อยละของรายได้กลุ่มที่ 5 / ร้อยละของรายได้กลุ่มที่ 1) ปรากฏว่าค่าต่ำสุด และค่าสูงสุดเท่ากับ 11.8 และ 12.47 ในปี พ.ศ. 2531 และปี พ.ศ. 2550 ตามลำดับ หมายความว่าประชากรกลุ่มที่ 5 มีรายได้สูงกว่าประชากรกลุ่มที่ 1 ประมาณ 11-13 เท่า นั่นเป็นการยืนยันว่ารายได้ส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่กับคนบางกลุ่ม ซึ่งให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่มีอยู่ค่อนข้างมาก

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่ผ่านมากกว่า 20 ปี มีความเหลื่อมล้ำกันมากและแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเลย คือกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่อีกร้อยละ 60 ของประเทศกลับมีส่วนแบ่งรายได้เพียงหนึ่งในสี่ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น

ตารางที่ 1.3 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by Income) ปี2531-2552

(หน่วย: ร้อยละ)

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ	0.487	0.515	0.536	0.520	0.513	0.507	0.522	0.507	0.493	0.511	0.497	0.485
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	4.03	4.41	4.79
กลุ่ม 20% ที่ 2	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.69	8.04	8.36
กลุ่ม 20% ที่ 3	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41	12.13	12.42	12.57
กลุ่ม 20% ที่ 4	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16	20.04	20.20	20.08
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86	56.11	54.93	54.19
สัดส่วนกลุ่มที่5/กลุ่มที่1(เท่า)	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	13.92	12.47	11.31

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

จากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่า ขณะที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตขึ้นนั้นปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังคงมีอยู่ โดยปัญหานี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสนใจในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มาโดยตลอด ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อปัญหาความยากจน

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับตัวแปรทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย
2. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ ในระดับภูมิภาคของประเทศไทยนั่นคือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อให้ทราบว่า การดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ผ่านตัวแปรทางเศรษฐกิจต่างๆ นั้นได้มีต่อการแก้ปัญหาความยากจนเพียงใด

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้านี้ใช้ข้อมูลรายปีทั้งหมด 15 ปี ในช่วงเวลาปี 2538 ถึง 2552 โดยเป็นข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักสถิติแห่งชาติ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยข้อมูลที่ใช้ศึกษานี้จะเป็นข้อมูลระดับภาคของประเทศไทย คือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

1.5 นิยามศัพท์

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์เพื่อใช้ในการศึกษาไว้ดังนี้

1. **ความยากจน** คือ ความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ซึ่งพิจารณาจากด้านรายได้และรายจ่าย โดยเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน ถ้าต่ำกว่าแสดงว่าครอบครัวนั้นตกอยู่ในภาวะความยากจน

3. **เส้นความยากจน (Poverty line)** ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเฉลี่ยของปัจเจกบุคคลในระดับครัวเรือนที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือสำหรับวัดภาวะความยากจน

4. **สัดส่วนคนจน (Poverty incidence หรือ Poverty ratio)** คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100