

บทบาทสหกรณ์ที่มีต่อชุมชน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุเทพ พันประสิทธิ์

ถึงแม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดี และมีความมั่นคงของชนชาติดีกว่าประเทศในเอเชียหลายประเทศ เพิ่งจะมาชดตัวในปี พ.ศ. 2539-2542 แต่ความยากจนของคนไทยกลับมีจำนวนมากขึ้นทั้งในชนบทและในเมือง กล่าวคือ ช่วงเวลาที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองความยากจนในเมืองจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อช่วงที่มีเศรษฐกิจขยายตัว การลงทุนของภาคอุตสาหกรรมขยายเพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมบริการมีความต้องการแรงงานมากขึ้น แรงงานและคนในชนบทอพยพเข้ามาทำงานทำในเขตเมืองและกรุงเทพมหานครมากขึ้น ทั้งหมดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงของภาวะความยากจนจากชนบทสู่เมือง และกลับกันในช่วงปี พ.ศ. 2539-2542 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจเกิดการชดตัวจนถดถอยแรงงานและคนชนบทที่อยู่ในเขตเมืองและกรุงเทพมหานครถูกเลิกจ้างกลายกลายเป็นคนว่างงานก่อนวัยเกษียณอายุ จำต้องอพยพกลับภูมิลำเนาเดิมบ้างหรือบางรายย้ายถิ่นไปทำงานในภาคการเกษตร จึงทำให้ความยากจนกระจายจากเขตเมืองไปสู่ชนบท

ภาวะความยากจนในประเทศไทยเป็นปัญหาเศรษฐกิจมายาวนานจนมีการกล่าวว่าเป็นความยากจนตกดาน และเกิดอาการกำเริบอย่างรุนแรงเมื่อประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยที่ยากจนในชนบทและในเมือง จากตารางที่ 1 จะพบว่าความยากจนของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงและต่ำสุดในปี 2539 มีจำนวนคนที่รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน 6.8 ล้านคน ในสัดส่วนของคนจนเพื่อเปรียบเทียบกับคนระดับรายได้อื่นๆ ร้อยละ 11.4 หลังจากนั้นต่อมาสัดส่วนของความยากจนกลับมีสัดส่วนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 7.9 ล้านคน และมีความต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และถ้ามาพิจารณาคนจนในชุมชนเมืองเปรียบเทียบกับชนบทแล้วดูตารางที่ 2 การลดลงและเพิ่มขึ้นของความยากจนในชนบทรวดเร็วและในสัดส่วนที่สูงกว่าชุมชนเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาล) อย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2539 - 2541 การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนคนจนในชุมชนเมือง (เขตสุขาภิบาล) ร้อยละ 1.7 (ในเขตเทศบาลสัดส่วนของคนจนกลับลดลงร้อยละ 0.2 แต่ในชนบทสัดส่วนของคนจนกลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.4

* นักวิจัยและรองผู้อำนวยการศูนย์วิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : ศศ.ม. (เศรษฐศาสตร์สหกรณ์)
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ร้อยละ 0.2 แต่ในชนบทสัดส่วนของคนจนกลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.4

จากการวิเคราะห์นี้จะพบว่าคนจนในชนบทกลับไปยากจนเหมือนในอดีตเพิ่มมากขึ้น หรือความยากจนได้เคลื่อนย้ายจากในเมืองไปสู่ชนบทที่ เพราะพิษภัยทางเศรษฐกิจอันเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่คลี่คลาย ตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของคนจนอยู่ในส่วนไหนของ

ประเทศมากที่สุด คำตอบ คือ ภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ ซึ่งมีสัดส่วนของคนจนสูงกว่าภาคอื่นๆ มาตลอด และแตกต่างจากกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ 23.4 แต่ในกรุงเทพมหานครที่มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 0.6 ก็ยังแสดงว่าคนจนในกรุงเทพฯ ยังคงมีอยู่และอยู่ในชุมชนแออัดตามเขตต่างๆ ของกรุงเทพฯ ที่รอการแก้ไขช่วยเหลือจากคนไทยทุกคน

ตารางข้อมูลด้านความยากจน

ตารางที่ 1 สัดส่วนและจำนวนคนจน

ปี	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	จำนวนคนจน (ล้านคน)
2531	32.6	17.9
2533	27.2	15.3
2535	23.2	13.5
2537	16.3	9.7
2539	11.4	6.8
2541	13.0	7.9

ตารางที่ 2 สัดส่วนคนจนจำแนกตามพื้นที่

ปี	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชนบท
2531	8	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
2541	1.4	7.5	17.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543

ตารางที่ 3 สัดส่วนคนจำแนกตามภาค

ปี	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	กรุงเทพและ 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
2541	7.6	9.1	24.0	14.6	0.6

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความยากจนหรือความขาดแคลน มีมาตั้งแต่สมัยอริสโตเติล (284-322 ก่อน ค.ศ.) (ชัตติยา กรรณสูตร) อ้างถึงหนังสือ An Understanding of Nature or Treaty และสมัยต่อมา Rousseu (1712-1778) และ Karl Marx (1818-1883) ซึ่งมีแนวคิดเห็นว่าความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของฐานะ เนื่องจากมนุษย์ต้องถูกขูดรีดเอารัดเอาเปรียบจากมนุษย์ที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต อุดม โฆษิต อ้างถึง บูช (Both, 1981 : 63) คำนิยมของคนอังกฤษสมัย ค.ศ.1887 เห็นว่าครอบครัวกรรมกรดำรงชีวิตกันอย่างยากลำบาก เพราะความยากจน และเป็นคนเกียจคร้าน โง่และขี้เกียจ และชี้ให้เห็นว่าปัญหาความยากจนเป็นปัญหาทางสังคม ไม่ใช่เกิดจากลักษณะของบุคคลเพียงอย่างเดียว เขาได้เสนอให้รัฐหาคำตอบให้ได้ว่า “ความยากจนคืออะไร” “ใครคือคนยากจน” “ความยากจน มีสาเหตุจากอะไร” “มีปริมาณความยากจนอยู่เท่าไร” โฮบส์บาว (Hobsbawn, 1968) ได้อธิบายไว้ในแอนโธโคปีเดียทางสังคมศาสตร์ว่า “ความหมายของความยากจนนั้นมีหลายนัย ไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน ในการ

นิยามความยากจนจึงต้องอาศัยสถานการณ์ของแต่ละสังคมเข้ามาเป็นเกณฑ์การพิจารณาด้วย”

แนวคิดความยากจนสัมบูรณ์ และแนวคิดความยากจนสัมพัทธ์⁽¹⁾

สองแนวคิดเป็นการวัดความยากจนโดยแนวคิดสัมบูรณ์นิยมจะต้องเริ่มจากค่าศูนย์ที่แท้จริง ซึ่งหมายถึงการพิจารณาความยากจนจากระดับความจำเป็นของร่างกายอันเป็นความจำเป็นทางด้านวัตถุที่พอเพียง ต้องการดำรงชีวิต วิธีการจะระบุค่าของความยากจนในระดับเกี่ยวกับค่าครองชีพพอดี สำหรับแนวคิดความยากจนสัมพัทธ์ มีแนวคิดโต้แย้งกับแนวคิดความยากจนสัมบูรณ์ โดยยึดถือหลักการคิดความยากจนต้องเป็นการเปรียบเทียบระหว่างคนสองกลุ่มขึ้นไป โดยมีข้อโต้แย้งคือ (1) การใช้ระดับค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการดำรงชีพของแต่ละคนไม่เท่ากัน จึงไม่สามารถวัดความยากจนได้เพียงลำพังจะต้องมีการเปรียบเทียบกับคนอื่นที่อยู่ในสังคมเดียวกัน (2) ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมช่องว่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจนมีมาก การใช้ระดับค่าครองชีพขั้นต่ำของบุคคลจึงไม่เห็นช่องว่างของรายได้การใช้กลุ่มคนเปรียบเทียบจึงเห็นได้

⁽¹⁾ อุดม โฆษิต อ้างถึง Rein 1974.

ความชัดเจนกว่า อย่างไรก็ตามสองแนวคิดนี้ก็มีข้อดีและข้อจำกัดบ้างในเทคนิคการวัดและจำแนกคนยากจน

แนวความคิดปรนัยนิยมและอัตนัยนิยม⁽²⁾

ในแนวความคิดแบบปรนัยนิยมจะถือหลักว่าการวัดและการให้ความหมายความยากจน การจัดความรู้สึกออกไปให้หมดสิ้น เพราะความรู้สึกในเรื่องของความจำเป็นไม่มาตรฐานในการวัดได้ชัดเจน ความยากจนจึงไม่ควรขึ้นอยู่กับความรู้สึกพอใจในความยากจนหรือไม่ยากจนแต่ควรเกิดจากความต้องการที่จำเป็นของคนในสังคม ซึ่งสามารถทำได้จากนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์แล้วยึดถือเป็นมาตรฐานในการวัดความยากจนทั้งสังคม ส่วนแนวคิดอัตนัยนิยม (Subjectivism) ถือหลักการว่าทุกคนมีความรู้ มีจิตสำนึก ไม่ยอมรับรู้อื่นในการกำหนดความต้องการให้ คนควรจะมีโอกาสเลือกสิ่งจำเป็นตามความต้องการของตนเอง ดังนั้นความยากจนจึงต้องกำหนดโดยคนในสังคมนั้นๆ โดยการสำรวจจากสมาชิกในสังคมทุกคน แล้วจึงนำมากำหนดเป็นมาตรฐานความยากจนตามความพอใจในสังคม

แนวคิดปัจเจกนิยมและแนวคิดโครงสร้างนิยม⁽³⁾

ในการศึกษาความยากจนต่างชี้ความคิดของนักวิชาการที่ศึกษาหรือวิจัยที่เกี่ยวกับความยากจนในระดับการวิเคราะห์เป็นส่วนย่อยจุลภาคเป็นรายปัจเจกบุคคลหรือวิเคราะห์ในระดับองค์รวมมหภาค ตามแนวคิดของปัจเจกนิยมมักจะ

ข้อสมมติให้สิ่งอื่นๆ คงที่ (Other things be equal) ความยากจนจึงเป็นองค์ประกอบภายในเป็นสำคัญอันได้แก่ องค์ประกอบทางภูมิปัญญา สุขอนามัย ค่านิยม อุปนิสัย ขวัญกำลังใจและพฤติกรรมต่างๆ ที่คนเหล่านั้นประพฤติปฏิบัติอยู่ สรุปก็คือ ความยากจนขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกกำหนด ส่วนแนวคิดของนักวิชาการโครงสร้างนิยมจะเห็นว่าความยากจนไม่ได้เกิดจากตัวปัจเจกชน ไม่ใช่ความโง่ ความเกียจคร้าน แต่โครงสร้างทางสังคมต่างหากที่ทำให้คนในสังคมยากจนอันได้แก่ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี บรรทัดฐานของสังคม สถาบันทางสังคม และการปิดกั้นโอกาสต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จึงทำให้เกิดความยากจนในสังคมที่ขาดความเป็นธรรม

แนวคิดความยากจนในสาขาวิชาการต่างๆ

ในการศึกษาวิจัยความยากจน นักวิชาการในสาขาวิชาต่างๆ จะใช้องค์ความรู้ในสาขานั้นมาอธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมของคนในสังคม เช่น นักสังคมศาสตร์ จะอาศัยรากฐานของทฤษฎีทางสังคมวิทยา มนุษยวิทยา และพฤติกรรมศาสตร์ มาอธิบายความยากจน ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ จะอาศัยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายวงจรแห่งความยากจน (Vicious Circle) ของกลุ่มคนในสังคม เป็นต้น แนวคิดของนักวิชาการสาขาวิชาต่างๆ ในเรื่องของความยากจนจึงมีความหลากหลายในแนวคิดและมีมิติของการมองปัญหาทำให้เกิดตัวแปรและปัจจัยของการอธิบายความยากจนมีความซับซ้อนยุ่งยากในการวิเคราะห์ความยากจนในแต่ละระดับของการวิจัย

⁽²⁾ Kilpatrick 1973.

⁽³⁾ อุดม โหมะดี อ้างถึง Van Praag, 1984, Hagenaars, 1986 : 13-15

นิยามความหมายของความยากจน

(สมนึก แดงเจริญ ,2534 : 4) อ้างถึง แอตคินสัน เอ.บี. (Atkinson, A.B. 1975 PP.186-191) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2528 หน้า 103-106) ได้ให้ความหมายของความยากจนที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้แก่

1. ความอึดคัตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมี 2 นัยยะ คือ

1.1 ความอึดคัตในการครองชีพ ที่มีลักษณะของการแสวงหารายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ โดยเชื่อว่าบุคคลที่มีระดับการบริโภคอาหารขั้นต่ำหนึ่งที่จะดำรงชีพอย่างปกติได้ แต่เขามีรายได้เท่ากับหรือน้อยกว่าระดับการบริโภคอาหารดังผู้นั้นมีฐานะยากจน

1.2 การมีรายได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำโดยเชื่อว่าบุคคลมีความต้องการในปัจจัยในการดำรงชีพอันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย รวมทั้งการพักผ่อนหย่อนใจตามอัตภาพอีกด้วย ถ้าบุคคลมีรายได้ต่ำกว่าความต้องการพื้นฐานดังกล่าว บุคคลนั้นอยู่ในกลุ่มคนยากจน

2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความหมาย ความยากจนลักษณะนี้เป็นการเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมกับปทัสถานของประชากรในสังคมนั้น บุคคลนั้นมีฐานะต่ำกว่าปทัสถานดังกล่าวผู้ที่มีฐานะยากจน

3. ความขาดแคลนปัจจัยในการครองชีพ สภาพความยากจนตามความหมายนี้ได้แก่ ฐานะการครองชีพขาดแคลนส่วนประกอบที่สำคัญของแบบแผนในการครองชีพทั่วไปของสังคมนั้น

4. ความต้องการพึ่งพาอาศัย สภาพความยากจนตามความหมายนี้ คือ ความยากจนที่รัฐบาลในแต่ละประเทศกำหนดเพื่อรู้จักได้ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลจำนวนหนึ่งให้กับกลุ่มคนที่มียกระดับรายได้ต่ำ

ได้รับสวัสดิการสงเคราะห์ประชาชนของประเทศที่มีฐานะยากจนโดยการกำหนดจากฐานะทางการคลังของรัฐ

5. ความเป็นปัญหาทางสังคมความยากจนตามความหมายนี้ ได้แก่ สภาพการณ์ที่สังคมประสบปัญหาซึ่งมีสาเหตุจากการมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพจนเกิดการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นในสังคมในลักษณะและทิศทางที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชน จนเกิดการกดขี่ข่มเหง การทำลายสิทธิมนุษยชนของบุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจน โดยตั้งข้อจำกัดในกิจกรรมทางสังคมที่คนฐานะยากจนไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้

การวัดความยากจน

(สมนึก แดงเจริญ 2534 : 15) ส่วนที่หนึ่ง อ้างถึง เมธี ครองแก้ว และ จุลองภพ สุธงส์กรกาญจน์ วัดความยากจนหรือเส้นแบ่งความยากจน (Poverty Line) พรรณณาการ แบ่งความยากจนปี พ.ศ.2519-2531 ในเขตชนบทและเขตเมือง โดยการทำตัวเลขที่แสดงระดับรายได้ที่ระดับความยากจนหรือ ณ ระดับเส้นแบ่งความยากจนดังกล่าว ไปเปรียบกับการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจทุกสองปี (2519-2531) แสดงให้เห็นถึงระดับรายได้ที่อยู่ใต้เส้นแบ่งความยากจนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย

ส่วนที่สองเป็นเรื่องการวัดความยากจนเปรียบเทียบ (Relative poverty) ใช้วิธีวัดการกระจายรายได้โดยใช้สัมประสิทธิ์ของ จินี (Gini Coefficient) ซึ่งแสดงถึงลักษณะของการกระจายรายได้ของกลุ่มประชากรในสังคมมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าค่าของสัมประสิทธิ์มีค่าเท่ากับศูนย์แสดงถึงสังคมมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ ไม่มีความแตกต่างกันของรายได้แต่ค่าสัมประสิทธิ์มี

ค่าเท่ากับหนึ่ง แสดงถึงการกระจายได้มีความแตกต่างเลื่อมล้ำกันมากไม่มีความเท่าเทียมกันทางรายได้โดยสิ้นเชิง

(ชัตติยา กรรณสูต. 2535 : 3) อ้างถึง เมธี ครองแก้ว และจินตนา เพ็ญศิริ เป็นผู้เริ่มต้นศึกษาการวัดความยากจนในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยใช้ข้อมูลแบบแผนการบริโภคของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2511/12 คำนวณจำนวนครัวเรือนที่ยากจนเป็นครั้งแรกและปีเดียวกัน ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ ได้ศึกษาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้ผลในการศึกษาเป็นระดับรายได้ขั้นต่ำใกล้เคียงกัน ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2522-23 เอื้อม มีสุข ใช้วิธีการวัดความยากจนของธนาคารโลกและ ไตรรงค์ สุวรรณคีรี วัดความยากจนของประชากรไทยซึ่งเป็นการวิจัยให้กับธนาคารโลก

โดยสรุปแล้วสิ่งที่นิยมใช้ในการวัดความยากจนตามการศึกษาของ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัตติยา กรรณสูต ได้แก่

(1) รายได้ที่เป็นตัวเงิน (Cash Income) ทั้งรายได้ที่ได้จากอาชีพหลัก และอาชีพเสริมหรือรายได้จากภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร เพื่อเปรียบเทียบกับเส้นแบ่งความยากจน

(2) การครอบครองทรัพย์สิน (Capital Asset) เช่น บ้าน โรงเรือน โรงงาน ทรัพย์สินมีค่าในบ้าน ที่ดิน ยานพาหนะ หลักทรัพย์ เป็นต้น

(3) รายได้อื่นๆ (Income in Kind) เช่น การได้รับการบริจาค ทรัพย์สินมรดก เป็นต้น

(อุดม โฆษิต , 2536 : 19) อ้างถึง (Townsend ,1979 : 31-53) ในการวัดความยากจน ทาวน์เสนด์ ได้เสนอให้ใช้ดัชนีที่เรียกว่า ความขาดแคลนพหุคูณ (Multiple Deprivation Index) ซึ่งประกอบด้วยชุดดัชนี 11 ชุด คือ (1)

อาหาร (2) เครื่องนุ่งห่ม (3) เชื้อเพลิงและแสงสว่าง (4) ที่อยู่อาศัยและอุปกรณ์จำเป็นสำหรับอยู่อาศัย (5) สภาพการอยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัย (6) สภาพการทำงานและความมั่นคง (7) สุขภาพอนามัย (8) การศึกษา (9) สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพ (10) สภาพทางสังคมวัฒนธรรม (11) การพักผ่อนหย่อนใจตามอัตภาพ ชุดดัชนี 11 ชุด นี้ ทาวน์เสนด์ ได้กำหนดตัวชี้วัด 56 ตัวชี้วัด หลักการของทาวน์เสนด์ นับว่าเป็นวิธีวัดความยากจนสัมพัทธ์ที่มีความเหมาะสมในสังคมที่มีความเลื่อมล้ำทางการพัฒนา

(อุดม โฆษิต , 2536 : 24) อ้างถึง (Van praag ,1971) ได้เสนอมาตรวัดความยากจนจากความกินดีอยู่ดีของคน โดยได้แบ่งระดับความอยู่ดีกินดีของคนออกเป็น 12 ระดับ โดยเริ่มจากเลวที่สุดไปหาดีที่สุด ซึ่งมาตรวัดดังกล่าวสามารถนำไปเปรียบเทียบกับความเป็นอยู่จริง

เส้นความยากจน Poverty Line

ในปี ค.ศ.1959 ถึง 1966 แนวคิดในการนิยามความยากจนโดยอาศัยเกณฑ์ความจำเป็นขั้นต่ำ (Basic Minimum Need) หรือเกณฑ์การครองชีพยังไม่ครอบคลุมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความมีอิสรภาพและเสรีภาพ จึงได้มีการขยายนิยามให้กว้างขวางและเปรียบเทียบกับความเป็นอยู่และปทัสสถานของสังคมด้วย และในปี ค.ศ. 1960 ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเลื่อมล้ำทางฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมาก (อุดม โฆษิต, 2536:21) การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันมาก คนจำนวนน้อยร่ำรวยมีอำนาจในการบริโภคมาก ส่วนคนจนมีรายได้น้อยรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในสังคม (Inequality) จึง

เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากกว่าปัญหาการดำรงชีพ

เส้นความยากจน (Poverty Line) จึงเป็นเครื่องชี้วัดการดำรงชีพและใช้เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของรายได้ โดยอาศัยแนวคิดจากความยากจนสัมบูรณ์ คือดูที่ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพเป็นสำคัญได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย การขนส่ง เครื่องนุ่งห่มยารักษาโรค การศึกษาและอื่นๆ

จากรายงานการศึกษาของศาสตราจารย์ นานัค คัดวานี และรองศาสตราจารย์ ดร.เมธี กรองแก้ว ซึ่งได้จัดทำให้กองประเมินผลการพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ความยากจนในประเทศไทย การกำหนด การวัดและการวิเคราะห์” การพัฒนาเส้นความยากจนของประเทศไทยในระยะแรก ธนาคารโลกได้นำเทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนมาใช้ในประเทศไทย โดยยึดหลักความพอเพียงของการบริโภคสารอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของคนไทย เส้นความยากจนนี้ถึงแม้ว่าจะได้มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางแต่ก็มีจุดอ่อนได้รับการโต้แย้งหลายประการคือ

1. ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคน มาคำนวณโดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องอายุ และเพศ เพราะการมีข้อสมมุติให้

คนไทยทุกคนมีความต้องการสารอาหารเท่ากันนับว่าเป็นข้อสมมุติที่ไม่น่าเชื่อถือ

2. เส้นความยากจนของธนาคารโลกมิได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาคและพื้นที่ เส้นความยากจนซึ่งไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงราคาอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่

3. เส้นความยากจนของธนาคารโลกที่พัฒนาขึ้นใน พ.ศ. 2513 ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากรูปแบบของการบริโภคของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปและโครงสร้างของกำลังแรงงานของประเทศไทยเพิ่มขึ้น

การศึกษาของศาสตราจารย์ นานัค คัดวานี และรองศาสตราจารย์ ดร.เมธี กรองแก้ว เพื่อพัฒนาเส้นความยากจน ปี พ.ศ. 2541 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนมาสังเคราะห์ร่วมกับความต้องการขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลตามอายุและเพศที่แตกต่างกันรายภาคบาทต่อเดือนต่อเดือนดังตารางที่ 4 ทั้งนี้เพื่อจัดข้อโต้แย้งดังที่กล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐก็ได้พัฒนาเครื่องชี้วัดอื่นๆ เพื่อจะประเมินฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับต่างๆ เช่น ดัชนีชี้วัดคุณภาพ ชีวัด (จปฐ.) และดัชนีความขัดสนรวม เป็นต้น

ตารางที่ 4 ความต้องการขั้นต่ำของปัจเจกบุคคล ตามอายุและเพศที่แตกต่างกันรายภาค บาทต่อ
เดือน ณ เดือนมีนาคม 2541

อายุและเพศ	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	ก.ท.ม. และ ปริมณฑล
เขตสุขภาพและชนบท					
ชายและหญิง					
1 - 3 ปี	445	492	481	460	481
4 - 6 ปี	537	595	561	556	581
7 - 9 ปี	593	666	641	618	641
ชาย					
10 - 12 ปี	685	752	741	709	741
13 - 15 ปี	852	944	922	881	922
16 - 19 ปี	888	988	962	920	962
20 - 29 ปี	1032	1158	1117	1068	1117
30 - 39 ปี	1025	1135	1139	1060	1108
60 ปีขึ้นไป	729	808	789	755	789
หญิง					
10 - 12 ปี	630	697	681	652	681
13 - 15 ปี	741	820	801	766	601
16 - 19 ปี	685	759	741	709	741
20 - 29 ปี	747	827	808	773	808
30 - 39 ปี	769	851	831	795	831
60 ปีขึ้นไป	647	717	700	670	700

อายุและเพศ	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	ก.ท.ม. และ ปริมาตร
เขตสุขภาพและชนบท					
ชายและหญิง					
1 - 3 ปี	551	590	692	662	596
4 - 6 ปี	666	713	716	752	720
7 - 9 ปี	735	786	790	828	799
ชาย					
10 - 12 ปี	850	909	913	959	915
13 - 15 ปี	1056	1130	1136	1192	1142
16 - 19 ปี	1102	1180	1185	1244	1191
20 - 29 ปี	1280	1370	1376	1445	1383
30 - 39 ปี	1271	1850	1366	1434	1373
60 ปีขึ้นไป	904	968	972	1021	977
หญิง					
10 - 12 ปี	781	836	839	8814	844
13 - 15 ปี	919	983	976	1073	993
16 - 19 ปี	850	909	913	959	918
20 - 29 ปี	926	991	996	1046	1001
30 - 39 ปี	953	1020	1024	1076	1030
60 ปีขึ้นไป	802	859	863	906	867

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประเมินความยากจนจากความจำเป็น

พื้นฐาน (จปฐ.)

ในปี พ.ศ. 2525 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบให้กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยจัดเก็บข้อมูล กชช. 2 ค หรือที่เรียกว่าข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในพื้นที่เป้าหมาย 38 จังหวัด จำนวน 12,586 หมู่บ้านต่อมาปี พ.ศ. 2527 ขยายพื้นที่เป้าหมายและนอกพื้นที่เป้าหมายเป็น 54,832

หมู่บ้าน ในปี พ.ศ.2529 จัดเก็บข้อมูลทั่วประเทศ จำนวน 54,869 หมู่บ้าน และในปี พ.ศ.2530 คณะรัฐมนตรี มีมติให้มีการจัดเก็บข้อมูล กชช. 2 ค ผนวกกับ จปฐ. เป็นประจำทุก 2 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 เป็นต้นไป การประเมินสภาพหมู่บ้านที่มีปัญหาการพัฒนามาก ปานกลาง และน้อย จากข้อมูล กชช. 2 ค ผนวกกับ จปฐ. มี 5 กลุ่ม 34 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) โครงการพื้นฐานมี 10 ตัวชี้วัด (2) การประกอบอาชีพผลผลิตและรายได้ มี 7

ตัวชีวิต (3) สาธารณสุขและการอนามัยมี 9 ตัวชีวิต (4) แหล่งนี้มี 2 ตัวชีวิต (5) ความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม มี 6 ตัวชีวิต ในปี พ.ศ. 2535 กรมพัฒนาชุมชนได้ปรับปรุงเครื่องชีวิต กชช.2 ค ใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) โดยเพิ่มเครื่องชีวิตกลุ่มทรัพยากร-ธรรมชาติรวมเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัวชีวิต ต่อปี พ.ศ. 2540 กรมพัฒนาชุมชน ได้ประเมินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนโดยใช้ดัชนีชีวิตความจำเป็นพื้นฐาน 9 หมวด 37 เรื่อง โดยเพิ่มหมวดพัฒนาวิถีชีวิต หมวดพัฒนาจิตใจ และการสร้างจิตสำนึก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (2540-2544) ที่มีจุดเน้นในการพัฒนาคนและชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน

ดัชนีชีวิตความยากจนจากรายงานการประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน 2540

ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เป็นข้อมูลที่ไ้ใช้วัดระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งมีแนวคิดว่าคุณภาพชีวิตของคนนั้นควรจะประกอบด้วยปัจจัย 4 เป็นอย่างน้อยคือการมีอาหารการกิน มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการศึกษา มีอาชีพและรายได้อยู่ในสังคมที่มีความปลอดภัย ตลอดจนมีการพัฒนาด้านจิตใจเพื่อให้คนในชุมชนมีคุณภาพและคุณธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐานของคนไทยไว้ 9 ประการและมีตัวชีวิต 37 ตัวเป็นเครื่องวัดความจำเป็นพื้นฐาน และได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแต่ละเรื่องชีวิตว่าภายในปีนั้นๆ คนไทยในทุกหมู่บ้านทั่วประเทศควรมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในเรื่องต่างๆ 37 เรื่อง

จำนวนร้อยละเท่าใด เครื่องชีวิตในแต่ละหมวดมีดังนี้

หมวดที่ 1 ประชาชนได้กินอาหารที่ถูกสุขลักษณะ และเพียงพอกับความต้องการของร่างกายมี 5 เครื่องชีวิตคือ

- 1.1 เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักมากกว่า 3,000 กรัม
- 1.2 เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ไม่ขาดสารอาหาร
- 1.3 เด็ก 6 - 14 ปี มีน้ำหนักตามเกณฑ์
- 1.4 ครว้เรือนไม่กินอาหารสุก ๆ ดิบ ๆ
- 1.5 ครว้เรือนได้กินอาหารควบคุมมีฉลาก อ.ย

หมวดที่ 2 ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มี 5 เครื่องชีวิตคือ

- 2.1 ประชาชนมีบ้านคงทนถาวรอย่างน้อย 5 ปี
- 2.2 จัดบ้านถูกสุขลักษณะมีระเบียบ
- 2.3 ประชาชนมีส่วนร่วมถูกหลักสุขาภิบาล
- 2.4 ครว้เรือนมีน้ำสะอาดดื่มเพียงพอ (5 ลิตร/วัน/คน)
- 2.5 ครว้เรือนไม่ถูกรบกวนต่อสิ่งรำคาญ

หมวดที่ 3 ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมี 12 เครื่องชีวิต

- 3.1 หญิงมีครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด
- 3.2 หญิงมีครรภ์ได้รับการบริการทำคลอด
- 3.3 หญิงมีครรภ์ได้รับการดูแลหลังคลอด
- 3.4 เด็กอายุต่ำกว่า 1 ปีได้รับวัคซีนครบ

- 3.5 เด็กวัยปฐมศึกษาได้รับวัคซีน
- 3.6 ครวเรือนมีความรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์
- 3.7 เด็กอายุ 3 - 6 ปี ได้รับการเลี้ยงดูถูกต้อง
- 3.8 เด็กวัยปฐมศึกษาได้เข้าเรียนภาคบังคับ
- 3.9 เด็กได้เข้าศึกษาต่อระดับมัธยม
- 3.10 เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อได้รับการฝึกอบรมอาชีพ
- 3.11 คนในครัวเรือนอายุ 14 -50 ปี อ่านออกเขียนได้
- 3.12 ครอบครัวได้รับข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง

หมวดที่ 4 ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มี 2 เครื่องชี้วัดคือ

- 4.1 ครวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4.2 ครวเรือนมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ

หมวดที่ 5 ประชาชนมีการประกอบอาชีพและมีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มี 1 เครื่องชี้วัด คือครัวเรือนมีการประกอบอาชีพและมีรายได้เฉลี่ยแล้วไม่น้อยกว่าคนละ 15,000 บาทต่อปี (ปี พ.ศ. 2539)

หมวดที่ 6 ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลาและจำนวนของการมีลูกได้ตามต้องการ มี 2 เครื่องชี้วัดคือ

- 6.1 คู่สมรสที่ภรรยาอายุ 15 - 44 ปี ใช้บริการคุมกำเนิด
- 6.2 คู่สมรสที่ลูกไม่เกิน 2 คน

หมวดที่ 7 ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาความเป็นอยู่และการกำหนดวิถีของตน มี 3 เครื่องชี้วัดคือ

- 7.1 ครวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้านชุมชนตำบลอย่างน้อย 1 กลุ่ม
- 7.2 คนในครัวเรือนใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 7.3 ครวเรือนได้ร่วมในการบำรุงรักษาสาธารณะสมบัติและกิจกรรมการพัฒนาอื่นๆ

หมวดที่ 8 ประชาชนมีการพัฒนาจิตใจตนเองให้ดีขึ้น มี 5 เครื่องชี้วัดคือ

- 8.1 คนในครัวเรือนปฏิบัติศาสนกิจอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง
- 8.2 คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา
- 8.3 คนในครัวเรือนไม่ติดบุหรี่
- 8.4 ครวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมตามประเพณีศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น
- 8.5 คนสูงอายุได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือนหรือชุมชน

หมวดที่ 9 ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 2 เครื่องชี้วัดคือ

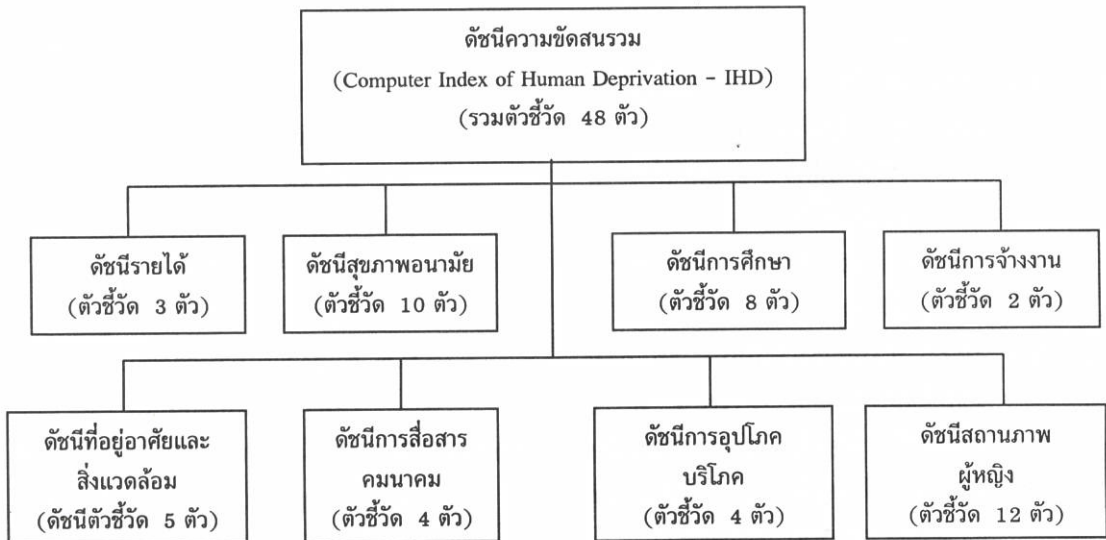
- 9.1 ครวเรือนได้ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ
- 9.2 ครวเรือนได้ทำกิจกรรมการป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม

การประเมินความยากจนระดับจังหวัดจากการ วิเคราะห์ดัชนีความขัดสนรวม

จากรายงานของ UNDP เรื่องการพัฒนา
คนของประเทศไทยที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา
ความขัดสนและความด้วยโอกาสโดยจัดทำเป็นดัชนี
ชี้วัดความขัดสน (Index of Human Deprivation
: IHD) ซึ่งสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของ

การพัฒนาในระดับภาพรวมของประเทศและภาพ
ย่อยของดัชนีชี้วัด 8 ตัว เปรียบเทียบเป็นรายจังหวัด
ได้แก่ รายได้ สุขภาพอนามัย การศึกษา การจ้าง
งาน ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การสื่อสารคมนาคม
การอุปโภคบริโภค และสถานภาพผู้หญิง โดยมีตัวชี้
วัดย่อยรวม 48 ตัวชี้วัด ◆◆

แผนภูมิ 1
โครงสร้างดัชนีความขัดสนรวม



ที่มา : รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2542 UNDP

บรรณานุกรม

- สำนักงานเลขาธิการ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค, ครั้งที่ 1/2542 , 2/2542 , 3/2542 , และครั้งที่ 1/2543 , ครั้งที่ 2/2541
- สง่า มลสาร . ทัศนคติของกรรมการหมู่บ้านต่อโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน กิ่งอำเภอพนมดงรักพนม จังหวัดสุรินทร์ สภาวิจัยแห่งชาติ. 2536
- สมนึก แดงเจริญ . การแก้ไขความยากจนขั้นพื้นฐาน. รายงานการวิจัย สภาวิจัยแห่งชาติ, 2533
- _____ . ปัญหาความยากจนในประเทศที่กำลังพัฒนา. สภาวิจัยแห่งชาติ, 2534
- สุชาติ จูติระวีวงศ์ . ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการแก้ปัญหาคความยากจน : ศึกษากรณี จังหวัดยะลา . รายงานการวิจัย สภาวิจัยแห่งชาติ. 2536
- สุนิตย์ มะลิวัลย์ . การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านตามโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน : ศึกษาเปรียบเทียบจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดยะลา. รายงานการวิจัย สภาวิจัยแห่งชาติ. 2536
- อุดม โสสิต . ลักษณะและสาเหตุของปัญหาคความยากจนของครอบครัวชนบท : กรณีจังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2536
- UNDP. Human Development Report of Thailand 1999. P.44-47, United Nation Development Program, Bangkok. 1999.