

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

ความยากจนคืออะไร วัดได้อย่างไร
(What is poverty and how to measure it?)

โดย

สมชัย จิตสุชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
Executive Summary	v
ความยากจนคืออะไร?	1
ความยากจนคืออะไร...ทัศนะของคนจน	2
ความยากจนคืออะไร...ทัศนะของนักวิชาการและ ผู้รู้.....	5
ความยากจนคืออะไร.....	10
การวัดความยากจนในระดับปฏิบัติการ	11
ประเด็นพิจารณาเรื่องการวัดความยากจน	12
ทำไมต้องวัดความยากจน.....	12
หน่วยในการวัด.....	13
ใช้รายได้หรือใช้รายจ่ายดี.....	13
ความยากจนสัมบูรณ์และความยากจนเปรียบเทียบ.....	14
คนจน คนเกือบจน คนเสี่ยงที่จะจน	14
คนจนชั่วคราว/จนไม่ถาวร และคนจนดักดาน/จนถาวร/จนเรื้อรัง/จนโครงสร้าง	15
การวัดความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้: กรณีประเทศไทย	15
ข้อวิจารณ์วิธีการวัดความยากจนใหม่ของการ.....	19
บรรณานุกรม.....	22
ภาคผนวก วิธีการคำนวณเส้นความยากจนสัมบูรณ์.....	23

สารบัญตารางและกรอบ

	หน้า
ตารางที่ 1	ลักษณะความยากจนและคนจนในสายตาคนจน (รวบรวมโดยตัวแทนคนจน) 3
ตารางที่ 2	ลักษณะความยากจนและคนจนในสายตาคนจน (รวบรวมโดยนักวิจัยทีดีอาร์ไอ)..... 4
ตารางที่ 3	ประมาณการสัดส่วนของคนในชุมชนจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจและ การเปลี่ยนแปลงในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา (ประมาณโดยตัวแทนคนจน) 8
ตารางที่ 4	สัดส่วนของคนในชุมชนจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ ปี 2544 (จากการสำรวจโดย ชาวบ้าน)..... 9
ตารางที่ 5	ความคลาดเคลื่อนของการวัดคนจนด้วยรายได้ จากมุมมองของความจนทางด้าน รายจ่าย..... 14
ตารางที่ 6	ความคลาดเคลื่อนของการวัดคนจนด้วยรายจ่าย จากมุมมองของความจนทางด้าน รายได้..... 14
ตารางที่ 7	สถานการณ์ความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้ ปี 2535-2543 วัดโดยวิธีทางการ..... 17
ตารางที่ 8	เปรียบเทียบสภาวะความยากจนวัดโดยเส้นความยากจนเดิมและเส้นความยากจนใหม่ 18
ตารางที่ 9	เปรียบเทียบความยากจนทางการ คำนวณโดย สศช. และโดย ทีดีอาร์ไอ 18
ตารางที่ 10	เปรียบเทียบความยากจนปี 2543 ระหว่างการใช้ต้นทุนสุขาภิบาลกับ การใช้ต้นทุนเฉลี่ย 20
ตารางที่ 11	เปรียบเทียบสภาวะความยากจนวัดโดยเส้นความยากจนเดิมและเส้นความยากจนใหม่ 21
ตารางที่ ๑1	ความต้องการสารอาหารหรือพลังงานต่อวัน จำแนกตามอายุและเพศ 25

What Is Poverty And How To Measure It?

Somchai Jitsuchon

Executive Summary

The true meaning of poverty has been a subject of intense debate over the last few years. This is particular the case in Thailand, where there are growing criticisms of the past and present path of economic development upon its ability to raise true welfare of the country's ordinary people, especially the less fortunate ones. Naturally, this kind of criticisms calls for a reexamination of how to properly define poverty in Thai context. The participatory approach, which recently gains momentum in policy planning forum as evident by the formation of the Ninth National Economic and Social Development Plan, requires that a serious effort at reconciling various meanings of poverty is instrumental to the constructing of future poverty reduction policies.

This paper is an initial step to reconcile the seemingly different definitions of poverty. It does so by gathering in one place the poverty definitions, or the characteristics of the poor, proposed by three distinct groups of stakeholders: the poor, the academics, and the policy makers.

What is Poverty? The Poor's Views

Tables 1 and 2 present the characteristics of the poor offered by the poor and their representatives. The first results are obtained from the surveys conducted by the representatives of the poor, organized and facilitated by the Community Organization Development Institute (CODI) and the Thailand Development Research Institute (TDRI). The second results are collected by 10 young TDRI researchers who spent two months living with in some of the country's poorest villages and communities and interviewed the poorest, the key informants, and the village leaders of these villages. Both activities are financially supported by the World Bank under the WB/TDRI Poverty Reduction Partnership.

The following points are worth noticing.

- First, the poor themselves tend to emphasize factors close to their everyday lives, and easy to understand, as defining characteristics of poverty. Of these factors, some stand out as most frequent responses: not enough to eat, low income, no land for agriculture, indebtedness, illness, poor general health or being disabled.

Table 1 Characteristics of the Poor: The Poor's View (by the representatives of the poor)

Characteristics	Rural Villages				Bangkok Communities	
	1	2	3	4	1	2
<u>General Economic Characteristics</u>						
Not Enough to Eat		✓	✓		✓	✓
Low and Insufficient Income	✓			✓		✓
Uncertain Income					✓	
Too Few Earners in the Household						✓
High Expenditure				✓		
<u>Debts and Assets</u>						
Indebtedness	✓	✓		✓		
No/Low Debts (Unable to Borrow)			✓			
Debts keep increasing	✓					
Unable to Reduce Debts			✓	✓		
Can not Borrow/Do Not Want to			✓			
No Land To Use for Agriculture	✓		✓	✓		
No Assets			✓			
Poor House Condition			✓			
No House Appliances				✓		
<u>Occupations/Personal Characteristics</u>						
"Earn Morning, Eat Evening"					✓	
Mostly Work for Others	✓		✓			
Unemployed						✓
No or Low Education			✓			
No Job Skills				✓		
Old, No One to Depend on	✓					✓
Ill, Poor Health, Disabled	✓		✓			✓
<u>Household Characteristics</u>						
Large Family, Too Many Children		✓				
Burden Raising Children						✓
Illness in the House						✓
<u>Behavior</u>						
Struggle for Survival					✓	
Over-Consume, Consumerists				✓		
Buy Lottery, Drunkard, Lazy				✓		✓
Non-socialize, Self-Separate		✓	✓			
Fake Poverty to Get Helps					✓	

Sources: Summarize from presentation of surveys of the poor by representatives of the poor, 4-5 October 2001, Pattaya.

Table 2 Characteristics of the Poor: The Poor's View (collected by TDRI field researchers)

Characteristics of the Poor	Rural	Urban
No Land To Use for Agriculture	✓	
No or Unsecured Shelters		✓
Uncertain Job Opportunities	✓	✓
Not Enough to Eat		✓
Degraded Natural Resources	✓	
Unfortunate (Cheated, Denied by Family)	✓	
Greedy (Tried to Invest and Failed)	✓	✓
Self-Made Poverty (Lazy, Drink, Gamble, etc.)	✓	✓
Can not Borrow/Do Not Want to (unable to pay back)	✓	
No Access to Utilities or Pay to High Price		✓
Disabled or Chronically Ill	✓	✓
Indebtedness		✓
Old		

Sources: Poor's and key informants' views collected by TDRI field researchers in 10 poor communities during September-October 2001.

- Second, most characteristics can be classified as ‘causes,’ ‘effects,’ or both, of the poverty. For example, lack of land for agriculture causes low income and hence low consumption (not enough to eat) or indebtedness. Low education and poor health can be both causes and effect of poverty.
- Third, there are some slight differences between the two results. For example, the TDRI live-in field survey did not find the poor as being indebted as much as indicated by the CODI/TDRI representatives of the poor surveys. Being unable to borrow as well as not wanting to borrow (fearing unable to pay back) are cited as the main reason. This is possibly the sample village and the sample poor are carefully selected to be very poor.
- Forth, the TDRI live-in field survey found that compared to urban poor, the rural poor are being less at risk of having not enough to eat. Helps from communities and relatives as well as the still-abundant natural resources are possibly the explanations.

What is Poverty? The Academic and experts’ Views

Box 1 presents one example of what the academics and the so-called “experts” on poverty think about the factors or characteristics that one should look for when defining poverty. One striking point is that poverty now involves more dimensions and goes beyond what close to everyday life of the poor. They are, however, not necessary be in conflict with the poor’s definitions. Income, assets, indebtedness, basic needs, health and education are also the poor’s concern. What are added are factors that can potentially “explain” why the poor stay in poverty, and most of them involve the social, economic and political structure such as social acceptance and respect, social capital, basic public services, rights to be heard, (unequal) distribution of capital and income. The academics and experts thus focus more on ‘causes’ of poverty and emphasize on the structural causes.

Box 1 Aspects of Poverty from Academic and Activists’ Views

(summarized from a seminar at TDRI, December 22, 2000)

- Income and Expenditure
- Distribution of Capital and Income
- Assets and Capability to Consume
- Indebtedness
- Basic Needs, Health, Education
- Basic Services, Electricity, Clean Water, Basic Health,. Safety in Life and Assets
- Social Capital
- Living Standard relative to Expectation
- Acceptance and Respect from the Society
- Choices and Opportunities of Personal Life and of Family
- Voices to be Heard
- Spiritual

The concern on distribution of income and (asset) capital goes hand in hand with the concepts of *relative poverty*. Some people may ‘feel’ poor or are perceived as poor if their living standard is much below the social norm, even if their material well-being are constantly improving. This is perhaps one of the factors most responsible for the growing dissatisfaction over the country’s development process.¹ It is therefore worth examining how important this concept to the poor themselves. Table 3 presents the ‘self-estimates’ by the representatives of the poor of the distribution of the community members’ economic status and its changes over the past 30-40 years. The most striking of these self-estimates is that these representatives of the poor believe that the middle-income class has been vanishing at the expense of the growing proportion of the poor. The ‘poor’ in their mind are thus very obviously referring to relative poor, not the ‘absolute poor,’ since all evidences suggest rapid improving standard of living of Thai people over the past 40 years. One can conclude from this finding that any future poverty reduction policies, or any other policies for that matter, can not ignore the distributional aspects, as the unequal benefits (or losses) from the past development process stand at the heart of the problem.

Table 3 Self-Estimates of Community Structure by Economic Status and changes over past 30-40 years

Region	Ratios of (Poor: Middle Income: Well-to-Do)		
	Year 1957-1967	Year 1991	Year 2001
Northeast	10 : 90 : 0	70 : 15 : 5	70 : 15 : 5
North	10 : 85 : 5	40 : 40 : 20	60 : 30 : 10
Central	25 : 60 : 15	50 : 40 : 10	50 : 40 : 10
South	10 : 80 : 10	40 : 45 : 15	50 : 35 : 10

Source: Representatives of Poor (during CODI/TDRI meeting during 2-4 September 2001, Nakorn Nayok).

Poverty and Its Measurement: The Policy Maker’s Options

The poverty definition used by the policy makers, and the measurement issues, is discussed in the final section of the paper. The idea of income poverty has dominated the policy-making circles since the beginning of the research on poverty in 1960s. In contrast to the poor and the experts, the official definition of poverty does not lend itself to the causes of the poverty, it merely concentrates on understanding and measuring its ‘incidences.’ The studies on causes and remedy of poverty are largely done separately, and are sometimes guided by the ‘poverty profile,’ which is a by-product of the poverty measurement.

In defining income poverty, one needs to construct ‘poverty lines’. Families and their members are deemed poor if their income, or expenditure, at the point of survey are below the poverty lines. Thai officials have traditionally used household income rather than household consumption as welfare measures, quite possibly due to historical reason

¹ Some social critiques even declared that there are more poor people in Thailand now than there were 50 years ago. This statement is obviously and outrageously wrong if ones mean absolute poverty.

in doing research on poverty in this country. The official poverty measurement has extended to cover new concepts such as ultra-poor, almost poor, vulnerable groups, chronic versus transient poverty.

The poverty lines, and thus the poverty incidences, were recently reconstructed and updated by the National Economic and Social Development Board (NESDB). Table 4 presents the latest poverty incidences using this method for the year 1992-2000. Although the updated poverty lines corrected many of the previous lines, most notably the updating of consumption baskets that better reflects the new ways of life of contemporary Thai, criticisms to this methodology remain. Some social critiques and ‘experts’ believe the new official poverty incidences are still too low, citing the high costs of living in modern, increasingly urbanized economy as their concern. In response to this concern, one proposal² is to use average consumption baskets in deriving the cost of food for all regions and areas (urban/rural), rather than using only the sanitary district baskets as representing the ‘least-cost consumption pattern’ as in the current official method. Table 5 compares the figures from the two methods for the year 2000. The proposed method yields, for the whole Kingdom, 1.8 millions more poor people than the official method.

Table 4 Income Poverty by NESDB Definition (using Sanitary District Consumption Basket)

Region/ Area	Head-Count Ratio						Poverty Lines (baht per capita per month)					
	1992	1994	1996	1998	1999	2000	1992	1994	1996	1998	1999	2000
Bangkok Metro- politan Area	2.0	1.0	0.5	0.5	0.2	0.4	721	793	912	1,055	1,050	1,065
Rural	3.3	3.2	0.4	0.7	-	0.1	595	613	713	895	890	885
Urban	1.8	0.7	0.5	0.5	0.3	0.4	739	814	932	1,069	1,064	1,082
Central	12.4	8.6	6.0	7.0	6.5	5.4	597	624	722	887	890	881
Rural	14.8	9.8	7.1	8.0	7.9	6.4	581	603	696	863	868	856
Urban	4.8	5.3	3.0	4.4	3.0	2.7	649	679	789	950	947	946
North	22.7	14.7	9.5	9.0	9.6	12.2	561	581	672	794	785	776
Rural	25.7	16.5	11.1	10.2	10.9	14.0	548	566	657	778	768	757
Urban	9.2	7.8	3.2	4.4	4.8	5.3	620	639	733	858	849	850
Northeast	40.3	29.6	19.7	23.7	28.3	28.0	575	611	707	880	865	862
Rural	42.5	32.2	21.7	26.1	31.3	30.6	568	600	694	868	851	849
Urban	21.8	14.8	8.6	10.1	11.2	13.2	629	675	780	949	945	939
South	20.5	18.3	12.0	13.9	15.0	11.0	578	627	732	845	841	838
Rural	23.1	20.9	13.3	16.2	17.8	12.8	554	597	698	802	798	795
Urban	8.6	8.2	6.6	5.2	4.5	4.0	691	746	864	1,007	1,002	998
Whole Kingdom	23.5	17.1	11.2	12.9	14.6	14.2	598	637	738	889	881	880
Rural	29.7	22.1	14.9	17.2	19.7	19.0	565	593	687	838	829	823
Urban	6.6	5.5	3.1	3.6	3.4	3.7	689	738	852	999	995	1,002

Note: 1999 figures are calculated based on two quarters survey data

² This was proposed by Professor N. Kakwani during his Poverty Workshop in July 2001 at the National Statistical Office, Bangkok, Thailand.

Table 5 Comparison of Poverty Measures in 2000: Using Sanitary District Basket versus Average Basket

Region/ Area	Poverty Incidence(Head- Count Raio)		Poverty Line (per capita per month)		No. of Poor (million people)	
	SD Basket	Average	SD Basket	Average	SD Basket	Average
Bangkok Metropolitan Area	0.4	0.4	1,065	1,139	0.04	0.04
Rural	0.1	0.2	885	965	0.00	0.00
Urban	0.4	0.5	1,082	1,155	0.03	0.04
Central	5.4	6.9	881	957	0.63	0.81
Rural	6.4	8.3	856	933	0.54	0.70
Urban	2.7	3.3	946	1,018	0.09	0.11
North	12.2	15.2	776	833	1.38	1.72
Rural	14.0	17.3	757	814	1.26	1.56
Urban	5.3	6.9	850	910	0.12	0.16
Northeast	28.0	32.8	862	940	5.90	6.91
Rural	30.6	35.7	849	927	5.48	6.39
Urban	13.2	16.5	939	1,015	0.42	0.52
South	11.0	13.7	838	914	0.92	1.15
Rural	12.8	16.1	795	870	0.84	1.06
Urban	4.0	5.1	998	1,075	0.07	0.09
Whole Kingdom	14.2	17.0	880	952	8.86	10.63
Rural	19.0	22.7	823	896	8.12	9.71
Urban	3.7	4.7	1,002	1,074	0.73	0.92

Source: Calculated by the author

Note that, the official poverty incidences can be overestimated of the numbers of poor as well. Just for a very similar reason that using sanitary district consumption baskets underestimates the costs of living in more urbanized areas such as in municipal areas or Bangkok, it can also overestimate the cost of living in rural areas such as villages. It is very reasonable to think that villagers will do their best to spend the least while getting the most out of what they consume (either buy or get from the nature). The differences in consumption pattern between villagers and those living in sanitary districts are thus likely to make the poverty lines applying to the rural people unrealistically expensive. Some preliminary findings of various village surveys seem to confirm this speculation.

ความยากจนคืออะไร และวัดได้อย่างไร

สมชัย จิตสุชน*

ความยากจนคืออะไร?

สำหรับหลายคนคำถามข้างต้นนี้จะเป็นคำถามที่ตอบง่าย เพราะแต่ละคนรู้สึกคุ้นเคยกับคำๆ นี้ดี โดยแต่ละคนก็มักมีภาพอยู่ในใจทั้งที่เป็นภาพของ 'คนจน' และภาพของ 'ความยากจน' โดยเฉพาะบางคนก็ถือว่าตัวเองเป็นคนจนคนหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงไม่มีปัญหาในการให้คำตอบแต่อย่างใด

แต่ในความเป็นจริงปัญหาที่ดูง่ายต่อการตอบนี้ ได้กลับกลายเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในวงของผู้ที่เรียกตนเองว่านักวิชาการหรือ 'ผู้รู้' ซึ่งได้แพร่ขยายไปสู่แวดวงของผู้กำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น และในบางครั้งก็ช่วยสร้างความสับสนให้กับชาวบ้านทั่วๆ ไปบางคน ทั้งคนที่เคยเข้าใจมาตลอดว่าตัวเองเป็นคนจนและคนที่ไม่ได้ปักใจว่าตัวเองจนแต่ต้องกลายเป็นคนจนตามบางนิยามที่มีการหยิบยกมาใช้

ก่อนที่จะกล่าวถึงข้อถกเถียงของนักวิชาการและผู้รู้ เราน่าจะเริ่มจากความเห็นของคนทั่วๆ ไปและความเห็นของ 'กลุ่มชาวบ้าน' และ 'กลุ่มคนจน' จะทำให้เข้าใจประเด็นได้ง่ายขึ้น

หากถามถึงคำจำกัดความของความยากจนกับคนทั่วไปโดยเฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในตัวเมืองหรือคนที่สัมผัสกับความยากจนแต่เพียงผิวเผิน สิ่งที่น่าจะถูกนึกถึงเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่การขาดแคลนเงินทอง สภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ไม่มีงานทำหรือต้องทำงานหนักในขณะที่รายได้น้อย เข้าทำนองหาเช้ากินค่ำ ส่วนภาพของคนจนก็มักจะเป็นภาพของคนที่มีการศึกษาน้อยหรือไม่เลย ขาดความรู้ว่าควรประกอบอาชีพอะไรหรือถ้ารู้ก็ไม่มีเงินเก็บพอที่จะไปลงทุนหรือไม่สามารถกู้ยืมได้ และหากกู้ยืมได้ก็อาจจะเป็นหนี้เป็นสินที่ไม่มีปัญญาใช้คืนเพราะกิจกรรมเล็กๆ ที่ไปลงทุนไม่ประสบความสำเร็จ บางคนก็สุขภาพไม่แข็งแรงเพราะขาดทรัพย์สินเงินทองหรือเวลาในการดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง เป็นต้น

อาจถือได้ว่าภาพหรือลักษณะของคนจนและความยากจนที่กล่าวถึงข้างต้นถูกถือว่าเป็น 'ลักษณะร่วม' กับความจน พูดอีกอย่างคือ ลักษณะร่วมนี้มักจะเกิดขึ้นควบคู่กับความยากจนตามความเข้าใจของคนทั่วไป ตัวอย่างเช่น คนจนไม่มีเงิน เป็นเรื่องๆ เดียวกับคนไม่มีเงินคือคนจน เป็นต้น

* ดร. สมชัย เป็นผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค พัฒนาการ และการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ความยากจนคืออะไร...ทัศนะของคนจน

แล้วคนจนเองเล่า เขามองความยากจนอย่างไร?

ได้มีการรวบรวมความคิดเห็นของ 'กลุ่มคนจน' หรือคนที่สัมผัสกับความยากจนอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับนิยามของความยากจนไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่แนวคิดเรื่องการเรียนรู้จากชาวบ้าน หรือที่นิยมเรียกกันว่า 'ภูมิปัญญาชาวบ้าน' ได้เริ่มเป็นที่แพร่หลายและกลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของวิธีการวิจัยในหลายๆ ประเด็น โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องความยากจนและคนจน ในที่นี้จะขอเสนอผลการระดมความคิดเห็นของชาวบ้านในสองกรณีคือ กรณีแรกเป็นการจัดโดยสถาบันพัฒนาชุมชนและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อเดือนกันยายนและตุลาคม 2544 และกรณีที่สองเป็นผลการสำรวจความคิดเห็นของชาวบ้านในหมู่บ้านยากจนจำนวน 10 หมู่บ้านโดยนักวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน

ผลการศึกษาในกรณีแรกได้จากการที่ตัวแทนชาวบ้านดำเนินการสำรวจและสอบถามชุมชนชาวบ้านในเขตที่ตนเองรับผิดชอบ วิธีการได้มาซึ่งข้อมูลมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อยแต่มีลักษณะร่วมคือเป็นการให้ทัศนะจากชาวบ้านด้วยตนเอง ประเด็นเรื่องลักษณะของความยากจนและลักษณะของคนจนสรุปไว้ในตารางที่ 1

ข้อสังเกตที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ ตัวแทนคนจนและคนจนจะให้ลักษณะของคนจนและความยากจนที่มีความใกล้เคียงอย่างสูง เข้าใจง่ายและเห็นภาพชัดเจน 'ไม่มีคำศัพท์หรูๆ' เช่น 'เส้นความยากจน' ที่นักวิชาการใช้กัน ลักษณะที่ตอบกลับมามากที่สุดคือ 'ไม่มีกินหรือไม่พอกิน รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน มีหนี้ป่วย สุขภาพไม่ดีหรือพิการ'

ข้อสังเกตประการต่อมาคือ คำจำกัดความของความยากจนที่ตัวแทนคนจนและคนจนกลุ่มนี้ระบุสามารถแบ่งออกคร่าวๆ ได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ

- ก) คำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับ 'เหตุ' แห่งความยากจน ตัวอย่างเช่น 'ไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ รายได้น้อย ขาดแคลนเงินทุนหรือทรัพย์สิน ปัญหาสุขภาพ (ทำให้ไม่สามารถทำงานได้)
- ข) คำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับ 'ผล' แห่งความยากจน ตัวอย่างเช่น 'ไม่พอกิน มีหนี้ ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีบ้านเป็นของตัวเองหรือสภาพบ้านไม่ดี การขาดแคลนอาหาร การมีปัญห สุขภาพ (เนื่องจากไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล)³

ถึงแม้ว่าการเชื่อมโยงนิยามของความยากจนโดยดูที่เหตุหรือดูที่ผลของความยากจนนั้น อาจมีปัญหาอยู่บ้างเพราะความเป็นจริงในทางสังคมศาสตร์นั้นมักจะ 'ดินได้' ทำให้ความเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลของสองเหตุการณ์หรือสองปรากฏการณ์ทางสังคมนั้น มักจะมี 'ช้อยกเว้น' อยู่เสมอไป แต่นักคิดบางท่านเช่นอาจารย์นิธิเห็นว่า การใช้คำนิยามโดยมีนัยของสาเหตุแห่งความยากจนมีข้อดีคือ 'แฝงพลังของการแก้ปัญหาไว้มากมายหลากหลายวิธี ในขณะที่นิยามของรัฐค่อนข้างตึงตัน'⁴

³ บางคุณลักษณะ เช่น ปัญหาสุขภาพ สามารถเป็นได้ทั้งเหตุและผลแห่งความยากจน หรือการเป็นหนี้สินที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงก็อาจเป็น สาเหตุทำให้ไม่พอกินได้

⁴ นิธิ (2543) หน้า 9

ตารางที่ 1) ลักษณะความยากจนและคนจนในสายตาคนจน (รวบรวมโดยตัวแทนคนจน)

ลักษณะคนจน	ชุมชนชนบท				ชุมชนเมือง กทม.	
	1	2	3	4	1	2
<u>ลักษณะทางเศรษฐกิจทั่วไป</u>						
ไม่มีกิน/ไม่พอกิน		✓	✓		✓	✓
รายได้น้อย ไม่พอเลี้ยงครอบครัว	✓			✓		✓
รายได้ไม่แน่นอน					✓	
คนหารายได้ในครอบครัวมีน้อย						✓
ค่าใช้จ่ายสูง				✓		
<u>หนี้สินและทรัพย์สิน</u>						
มีหนี้สิน	✓	✓		✓		
ไม่มีหนี้หรือมีน้อย เพราะกู้ไม่ได้			✓			
หนี้สินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ	✓					
ไม่สามารถใช้หนี้/ลดหนี้ได้			✓	✓		
ไม่มีคนให้กู้/ไม่ยอกู้			✓			
ไม่มีที่ทำกิน	✓		✓	✓		
ไม่มีทรัพย์สิน			✓			
สภาพบ้านไม่ถาวร			✓			
ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่นทีวี				✓		
<u>อาชีพและลักษณะส่วนบุคคล</u>						
หาเข้ากินค่า					✓	
อาชีพรับจ้าง	✓		✓			
ตกงาน						✓
ไม่ค่อยได้เรียน การศึกษาค่ำ			✓			
ขาดความรู้ประกอบอาชีพที่เหมาะสม				✓		
อายุมาก ไม่มีลูกหลาน	✓					✓
ป่วย สุขภาพไม่ดี พิจาร	✓		✓			✓
<u>ลักษณะครอบครัว</u>						
ครอบครัวใหญ่ ลูกมาก		✓				
มีภาระลูกหลาน						✓
มีภาระคนป่วยในครอบครัว						✓
<u>พฤติกรรม</u>						
พยายามดิ้นรนเพื่ออยู่รอด					✓	
บริโภคเกินตัว วัตถุนิยม				✓		
เล่นหวย กินเหล้า เกียจคร้าน				✓		✓
แยกตัว ไม่เข้ากลุ่มหรือสังคม		✓	✓			
แก่งจจน เพื่อรับความช่วยเหลือ					✓	

ที่มา: ประมวลผลจากการนำเสนอของตัวแทนคนจนในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ "ยุทธศาสตร์การลดปัญหาความยากจน: จากมุมมองและการคิดร่วมกันของชาวบ้าน," ครั้งที่ 2, วันที่ 4-5 ตุลาคม 2544 ณ การ์เด้น ซีวีวี รีสอร์ท เมืองพัทยา

ในกรณีการศึกษาที่สอง คำจำกัดความของคนจนและความยากจน เป็นการรวบรวมของกลุ่มนักวิจัยรุ่นเยาว์ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจัดส่งให้ไปใช้ชีวิตร่วมกับคนจนเป็นเวลาประมาณสองเดือนในหมู่บ้านชนบทและชุมชนเมืองที่ได้ถูกคัดสรรว่า 'จนมาก' และ 'จนกว่าหมู่บ้านระดับเฉลี่ยของประเทศ' จำนวนสิบชุมชน โดยความคิดเห็นที่ได้ส่วนใหญ่มาจากการพูดคุยกับคนจน เสริมด้วยการพูดคุยกับ 'ผู้รู้ข้อมูล' (key informants) ของหมู่บ้าน และจากการสังเกตของนักวิจัยเอง คำจำกัดความที่ได้สรุปไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2) ลักษณะความยากจนและคนจนในสายตาคนจน (รวบรวมโดยนักวิจัยที่ตีอาร์ไอ)

ลักษณะคนจน	ชุมชนชนบท	ชุมชนเมือง
ไม่มีที่ทำกิน	✓	
มีปัญหาที่อยู่อาศัย		✓
อาชีพรับจ้างเป็นหลัก แต่มีงานไม่แน่นอน	✓	✓
ไม่มีกิน/ไม่พอกิน		✓
ทรัพยากรธรรมชาติขาดแคลนหรือเสื่อมโทรม	✓	
โซคร้าย (ถูกโกง ถูกตัดขาดจากญาติมิตร)	✓	
อยากรวย (จึงลงทุน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ)	✓	✓
จนเพราะทำตัวเอง (เกียจคร้าน กินเหล้า เล่นพนัน เป็นต้น)	✓	✓
ไม่มีคนให้กู้/ไม่ยอมกู้ (เพราะกลัวใช้คืนไม่ได้)	✓	
ขาดสาธารณูปโภค หรือต้องจ่ายในราคาแพง		✓
พิการป่วยเรื้อรัง	✓	✓
เป็นหนี้		✓
แก่ชรา		

ที่มา: ประมวลจากคนจนในพื้นที่โดยนักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ที่ตีอาร์ไอ) ช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม 2544

ถึงแม้นิยามของความยากจนและคนจนจะไม่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจากในกรณีแรก แต่ก็มีความแตกต่างบางประการที่น่าสนใจ คือ

- ปัญหาขาดที่ทำกินที่เพียงพอถูกกล่าวถึงมากที่สุด ทำให้ต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างเป็นหลัก ซึ่งก็ไม่มีงานทำอย่างสม่ำเสมอ คนจนกลุ่มนี้จึงให้นิยามความจนที่โยงกับสาเหตุอย่างชัดเจน
- เมื่อเทียบกับการศึกษาในกรณีแรก ในการศึกษาครั้งนี้คนจนให้น้ำหนักกับความจนที่เกิดขึ้นเพราะการกระทำของตนเองมากขึ้นโดยเปรียบเทียบ
- ปัญหาเรื่องไม่มีกินหรือไม่พอกินเกิดกับคนจนในเมืองเท่านั้น ส่วนในชนบท มักจะสามารถหาอาหารได้จากแหล่งธรรมชาติ และสามารถหยิบยืมหรือขอความช่วยเหลือจากคนในหมู่บ้านหรือญาติพี่น้องได้ ที่น่าสังเกตคือกลุ่มคนจนที่ได้รับการช่วยเหลือจากชุมชนมักเป็นคนจนที่

ชุมชนมองว่ามีพฤติกรรมไม่บกพร่อง คือไม่ใช่จนเพราะกระทำตัวเอง (อยากรวย เกียจคร้าน ติดอบายมุข) แต่จนเพราะจำเป็น เช่นพิการ แก่ชราลูกหลานไม่เลี้ยงดูหรือไม่สามารถเลี้ยงดูได้

- การมีหนี้สินไม่ใช่ลักษณะเด่นของคนจนในชนบทเมื่อเทียบกับคนจนในเมือง คนจนชนบทเกือบทั้งหมดตอบว่าไม่ต้องการกู้เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถใช้คืนได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างน้อยในสองแง่มุมคือ ความจำเป็นในการกู้ของคนจนในชนบทอาจไม่มากเท่าคนจนในเมือง (เช่นเป็นเพราะได้รับความช่วยเหลือจากคนในหมู่บ้าน) อีกประการคือการ 'เบียดหนี้' ไม่ใช่ทางเลือกที่ปฏิบัติได้ง่ายเท่าในเมืองเพราะเป็นชุมชนมีขนาดเล็กและคนรู้จักกันเป็นส่วนใหญ่ การกู้ยืมก้อนใหม่เพื่อใช้หนี้เก่า (โดยไม่มีรายได้แท้จริงมารองรับความสามารถใช้คืนในระยะยาว) กระทำได้ยากกว่า⁵

ความยากจนคืออะไร...ทัศนะของนักวิชาการและ 'ผู้รู้'

ตอนนี้มาลองเปรียบเทียบกับนิยามคำจำกัดความความยากจนและคนจนโดยนักวิชาการและผู้รู้บ้างว่า แตกต่างหรือเหมือนกับแนวคิดของคนเองอย่างไร และเพราะเหตุไรจึงเป็นเช่นนั้น

มาดูทัศนะของนักวิชาการก่อนว่าทำไมจึงมีปัญหากับการให้คำนิยามความยากจนนัก

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการให้คำจำกัดความในแวดวงวิชาการ เกิดขึ้นเพราะว่าส่วนใหญ่จะตั้งข้อเรียกร้องในมาตรฐานของคำว่า 'คำจำกัดความ' ไว้อย่างเคร่งครัด โดยหมายถึงคุณลักษณะที่หากเป็นจริงเมื่อไรแล้ว ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่าสิ่งที่ต้องการให้คำจำกัดความได้บังเกิดหรืออุบัติขึ้นด้วย เช่นหากเราให้คำจำกัดความของคนจนด้วยการมีหนี้สิน นั้นย่อมหมายความว่าคนทุกๆ คนที่มีคุณลักษณะ 'มีหนี้สิน' ก็จะต้องมีลักษณะเป็น 'คนจน' ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งลักษณะร่วมที่มีคุณสมบัติเป็นคำจำกัดความของความยากจนได้นั้นจะต้องเป็นลักษณะร่วมที่ 'แท้จริง' คือเกิดขึ้นควบคู่กับความยากจนทุกๆ ครั้งเสมอไปไม่มีข้อยกเว้น

จากข้อจำกัดข้างต้นนี้เองที่ทำให้การให้คำนิยามความยากจนและคนจนไม่ง่ายอย่างที่หลายคนคิด และนำไปสู่ข้อถกเถียงในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง เพราะคงเป็นการยากที่จะหาลักษณะร่วมที่แท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกๆ คนได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือหากเราใช้การศึกษาต่ำมาเป็นคำนิยามความยากจน ก็เป็นการง่ายในการหาที่สิ่งซึ่งการวิชาการเรียกว่า 'ตัวอย่างแย้ง' ซึ่งในที่นี้หมายถึงตัวอย่างของคนมีการศึกษาต่ำซึ่งเกือบจะทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่าไม่ใช่คนจน (ลองคิดถึงคุณชิน โสภณพนิช ซึ่งมีการศึกษาไม่สูงแต่เมื่อครั้งมีชีวิตเคยเป็นคนที่รวยที่สุดในประเทศไทยคนหนึ่ง) หรือแม้กระทั่งการใช้รายได้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดความยากจน ก็สามารถมีข้อยกเว้นได้ เช่น คนที่มีทรัพย์สินมากจนไม่ต้องทำงาน ไม่มีรายได้ประจำ แต่ก็ไม่ใช่คนจนในสายตาของคนทั่วไป ตัวอย่างแย้งของการมีหนี้สินในฐานะของเครื่องวัดความยากจนก็มากมายอีกเช่นกัน เช่นกรณีคุณประชัย เลี่ยวไพรัตน์ หรือนักธุรกิจใหญ่คนอื่นๆ ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่เราคงไม่ยากคิดว่าคนเหล่านี้เป็นคนจน

⁵ การกู้หนี้ใหม่มาใช้หนี้เก่ามีอยู่ในชุมชนชนบทเช่นกัน แต่เป็นพฤติกรรมของคน 'ไม่จน' เป็นส่วนใหญ่

อีกกลุ่มหนึ่งที่ขอเรียกในที่นี้ว่า ‘ผู้รู้’ โดยหมายถึงผู้ที่มีความสนใจในปัญหาความยากจนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านักวิชาการแต่ไม่ยึดถือเคร่งครัดในระเบียบวิธีการให้คำนิยามความยากจนเท่านักวิชาการ กลุ่มผู้รู้นี้อาจเป็นตัวแทนคนจนหรืออาจเป็นนักวิชาการในสาขาอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มีการศึกษาเรื่องคนจนอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน (ตัวอย่างเช่นแพทย์ หรือวิศวกร) ตัวอย่างของความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้รู้ด้วยเกณฑ์วัดความยากจนเสนอในกรอบแทรกที่ 1

จะเห็นว่าไม่เพียงใช้ถ้อยคำที่หยาบกว่า แต่นักวิชาการและผู้รู้กลุ่มนี้ยังมองลักษณะของความยากจนในมิติที่เพิ่มเติมจากที่คนจนเองมอง (หรืออย่างน้อยที่คนจนมีได้เห็น) ตัวอย่างเช่นการให้ความสำคัญกับการกระจายทุนและการกระจายรายได้ ‘ทุนทางสังคม’ มาตรฐานชีวิตเปรียบเทียบกับความคาดหวังในด้านความสุข ความมั่นคง การได้รับการยอมรับนับถือ การมีสิทธิมีเสียง มีทางเลือก มีโอกาส สามารถกำหนดชะตาชีวิตตนเองและครอบครัว เรื่อยไปถึงมิติทางด้านจิตวิญญาณ กลุ่มนักวิชาการและผู้รู้เหล่านี้จึงทำหน้าที่ ‘คิดแทน’ คนจนเพิ่มเติมในประเด็นเหล่านี้ มีข้อที่น่าสังเกตหลายประการคือ

ประการแรก ถึงแม้ว่านักวิชาการและผู้รู้จะกำหนดลักษณะคนจนจาก ‘เหตุ’ และ ‘ผล’ ที่เชื่อมโยงกับความยากจนดังเช่นที่คนจนเองกำหนด แต่ก็ยังมีลักษณะที่ลุ่มลึกและหลุดเลยไปจากเหตุที่มาจากปัจจัยใกล้ตัวของคนจน (รายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน สุขภาพ การศึกษา) ตัวอย่างเช่น การกระจายทุนและรายได้ การมีสิทธิมีเสียง ทุนทางสังคม การมีทางเลือก มีโอกาส ล้วนเป็นปัจจัยเหตุที่ถูกกำหนดขึ้นในระดับ ‘สังคม’ ไม่ว่าจะเป็นสังคมเศรษฐกิจหรือสังคมการเมือง มิใช่ระดับตัวบุคคล นอกจากนี้สาเหตุของความ

กรอบแทรกที่ 1) เกณฑ์วัดความยากจนในมุมมองของนักวิชาการหลากสาขาและผู้รู้

- ดูจากรายได้และรายจ่าย
- การกระจายทุนและการกระจายรายได้
- ทรัพย์สินหรือความสามารถในการบริโภค
- หนี้สิน
- ความจำเป็นพื้นฐาน สุขภาพ การศึกษา
- บริการขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข (เช่นโรคระบาด น้ำหนักเด็กแรกเกิด) ความปลอดภัยในทรัพย์สินและชีวิต
- ทุนทางสังคม
- มาตรฐานชีวิตเปรียบเทียบกับความคาดหวัง (ในด้านความสุข ความมั่นคง)
- การได้รับการยอมรับนับถือ
- การมีทางเลือก มีโอกาส สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองและครอบครัว
- การมีสิทธิ มีเสียง
- จิตวิญญาณ

ที่มา: คัดจากบทสรุปการสัมมนาระดมความคิด ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 22 ธันวาคม 2543

ยากจนที่อ้างถึงยังมีลักษณะที่เป็น 'กระบวนการ' หรือ 'โครงสร้าง' ซึ่งบางท่านถึงกับกล่าวว่าเป็น 'กระบวนการทำให้จน' (โดยรัฐ หรือโดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เป็นต้น) ข้อจำกัดของการใช้นิยามแบบนี้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับระดับความยากจน (ไม่ว่าจะวัดด้วยวิธีหรือแนวคิดใด) อาจไม่ชัดเจนอย่างที่สมมติ เพราะมักจะมีความซับซ้อนค่อนข้างมากและอาจจะขึ้นอยู่กับกลุ่มคนจนที่ทำการศึกษายู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจมีกรณีที่ความสัมพันธ์กลับทิศทางกันก็เป็นได้ เช่นทุนทางสังคมอาจช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนกลุ่มหนึ่งให้ดีขึ้น แต่ลดระดับความเป็นอยู่ของคนอีกกลุ่มหนึ่งให้เลวลง เป็นต้น

ประการที่สอง นักวิชาการและผู้วิจัยให้ความสำคัญกับสิ่งที่น่าจะเรียกได้ว่าเป็น 'ความจนโดยเปรียบเทียบ' หรือที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า *relative poverty* เช่น มาตรฐานชีวิตเปรียบเทียบกับความคาดหวัง การได้รับการยอมรับนับถือ หรือแม้กระทั่งการมีสิทธิ์มีเสียง ซึ่งอาจบอกได้ว่าคนจนขาดแคลนสิ่งเหล่านี้ เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของพวกเขาต่ำกว่า 'โดยเปรียบเทียบ' กับคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยมิได้หมายความว่าพวกเขาจำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจหรือมาตรฐานชีวิตต่ำ ลองคิดถึงคนดำหรือคนผิวสีในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีมาตรฐานชีวิต (อย่างน้อยทางเศรษฐกิจ) ต่ำกว่ากระทั่งคนชั้นกลางจำนวนมากในประเทศไทย แต่เขาเหล่านั้นก็รู้สึกด้อยค่าเทียบเท่ากับอเมริกันชนส่วนใหญ่ในประเทศของเขาเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคนดำและคนผิวสีเหล่านี้ตกอยู่ในฐานะ 'คนจนโดยเปรียบเทียบ' ในสังคมของเขา กล่าวอีกนัยหนึ่งความคิดเห็นต่อความยากจนในมุมมองนี้ก็คือ การมองปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาที่แน่นอนและเกือบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับปัญหาการกระจายรายได้นั่นเอง

ข้อสังเกตสองประการข้างต้นมิได้หมายความว่า มุมมองของนักวิชาการและผู้วิจัยนี้แตกต่างไปจากมุมมองของคนจนอย่างสิ้นเชิง ตัวอย่างเช่นในการระบุถึงสาเหตุแห่งความยากจน ตัวแทนคนจนที่เข้าร่วมในการประชุมระดมความเห็นจัดโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และทีดีอาร์ไอ ก็ได้แบ่งสาเหตุออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มสาเหตุที่เกิดขึ้นจากตัวคนจนเอง และกลุ่มสาเหตุที่เกิดขึ้นจากการถูกกระทำ เช่นนโยบายการส่งเสริมของรัฐผิดพลาดหรือไม่ชัดเจน ระบบกฎหมายและการบังคับใช้ไม่เป็นธรรมกับคนจน การกระจายทรัพยากรธรรมชาติไม่เป็นธรรม ไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสาเหตุเชิงโครงสร้างและกระบวนการเช่นกัน

ความสำคัญของความยากจนโดยเปรียบเทียบก็ได้จำกัดอยู่แต่เพียงในสายตาของนักวิชาการและผู้รู้ เพราะถึงแม้ว่าข้อมูลในตารางที่ 1 และ 2 คนจนและตัวแทนคนจนจะไม่ได้รับรู้ว่าการวัดความยากจนควรทำโดยการเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ (ทั้งระหว่างคนจนด้วยกันเองและกับคนที่ไม่จน) แต่ก็แสดงออกในทางอ้อมเมื่อถูกถามให้ทำการจัดแบ่งคนจนในหมู่บ้านหรือชุมชนของตนเองออกเป็นกลุ่มที่แตกต่างกันตามฐานะหรือความเป็นอยู่อย่างชัดเจนเป็นสามกลุ่มคือ จนมาก ปานกลาง และอยู่ดีกินดี และให้ทำการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนนี้ในรอบสี่สิบปีที่ผ่านมา ผลการประเมินแสดงอยู่ในตารางที่ 3 จะเห็นว่าตัวแทนคนจนในทุกภาคเห็นตรงกันว่าสัดส่วนของกลุ่มคนที่เรียกว่าจนมากเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 10-25 เมื่อ 30-40 ปีก่อนหน้ามาเป็นร้อยละ 50-70 ในปัจจุบัน โดยกลุ่มคนฐานะปานกลางเป็นกลุ่มที่ลดสัดส่วนลง ส่วนสัดส่วนของคนอยู่ดีกินดีไม่เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน

ตารางที่ 3) ประมาณการสัดส่วนของคนในชุมชนจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจและ
การเปลี่ยนแปลงในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา (ประมาณโดยตัวแทนคนจน)

ภูมิภาค	จนมาก : ปานกลาง : อยู่ดีกินดี (ร้อยละ)		
	ช่วงปี 2500-2510	2534	2544
ตะวันออกเฉียงเหนือ	10 : 90 : 0	70 : 15 : 5	70 : 15 : 5
เหนือ	10 : 85 : 5	40 : 40 : 20	60 : 30 : 10
กลาง	25 : 60 : 15	50 : 40 : 10	50 : 40 : 10
ใต้	10 : 80 : 10	40 : 45 : 15	50 : 35 : 10

ที่มา: ประมวลจากการนำเสนอของตัวแทนคนจนในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “ยุทธศาสตร์การลดปัญหาความยากจน:
จากมุมมองและการคิดร่วมกันของชาวบ้าน,” ครั้งที่ 1, วันที่ 2-4 กันยายน 2544 ณ วังริ้วสอร์ท นครนายก

ผลการประเมินนี้ไม่สามารถอธิบายได้เลย หากเราไม่คิดถึงความจนในแง่ของความจนโดยเปรียบเทียบ เพราะทุกคนทราบดีว่าในระยะเวลา 30-40 ปีที่ผ่านมา ระดับชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของคนไทยดีขึ้นอย่างผิดหูผิดตา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านปัจจัยสี่ (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัยหรือสภาพที่อยู่อาศัย) ที่มีความพร้อมมากขึ้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้อยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะมองอย่างไรก็คิดมากน้อยเพียงใด ดังนั้นการที่ตัวแทนคนจนกล่าวว่าสัดส่วนของคนจนมีมากขึ้นนั้นจะเข้าใจได้ดีขึ้นหากเปลี่ยนมุมมองว่าสัดส่วนของกลุ่มคนฐานะปานกลางลดลงอย่างรวดเร็ว หมายความว่าตัวแทนคนจนมองเห็นความเหลื่อมล้ำในฐานะความเป็นอยู่ของคนไทยในรอบระยะเวลา 30-40 ปีที่ผ่านมาว่าเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ยืนยันได้ด้วยข้อเท็จจริง และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางเช่นกัน

ตารางที่ 3 เป็นการประมาณการ ‘เบื้องต้น’ โดยตัวแทนชาวบ้าน ซึ่งหลังจากที่ตัวแทนเหล่านี้ได้แยกย้ายกันไปทำการสำรวจความคิดเห็นของชาวบ้านในท้องถิ่นอย่างละเอียดแล้วก็จะได้สัดส่วนที่เป็นความคิดเห็นอย่างแท้จริงของชาวบ้าน ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่ 4

สิ่งที่น่าสนใจในตารางที่ 4 เพิ่มเติมจากตารางที่ 3 คือ บางชุมชนระบุว่าไม่มีคนฐานะดีอยู่เลย มีเพียงคนจนมาก คนจน และคนมีฐานะปานกลาง นอกจากนี้การให้นิยามของคนจนก็น่าสนใจ เช่นหมู่บ้านตัวอย่างในจังหวัดนครศรีธรรมราชใช้เกณฑ์คนจนที่สุดว่าเป็น คนที่ไม่สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ ส่วนคนจนกลุ่มต่อมาคือคนที่ไม่สามารถชำระหนี้สินได้ โดยสองกลุ่มนี้รวมกันมีสัดส่วนถึงร้อยละ 85 ซึ่งใกล้เคียงกับชุมชนอื่นๆ จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดเดียวที่ชาวบ้านในชุมชนที่สำรวจระบุว่ามีคนจนจำนวนไม่มากคือคิดเป็นเพียงร้อยละ 11 (จนสุตร้อยละ 4 และจนร้อยละ 7) ซึ่งน่าสนใจเพราะว่าประการแรกเป็นจังหวัดในภาคกลางซึ่งมักจะมีปัญหาความยากจนน้อยกว่าภาคอื่นๆ (อีกจังหวัดในภาคนี้คือ นครสวรรค์ก็มีปัญหาความยากจนไม่มาก) และประการที่สองเป็นจังหวัดที่มักได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในรูปแบบของสาธารณูปโภคพื้นฐาน

ตารางที่ 4) สัดส่วนของคนในชุมชนจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ ปี 2544 (จากการสำรวจโดยชาวบ้าน)

จังหวัด	จำนวนครัวเรือนที่สำรวจ	นิยามและสัดส่วนของคนจนในชุมชน (ร้อยละ)
ชุมชนชนบท ร้อยเอ็ด	208	จนถาวร : ยากจน : ปานกลาง 32 : 53 : 14
นครสวรรค์	119	ยากจน : ปานกลาง : ช่วยตัวเองได้ 24 : 44 : 32
เชียงใหม่	252	มีหนี้ชำระคืนไม่ได้ : มีหนี้ชำระคืนได้ : ไม่มีหนี้ 70 : 25 : 5
สุพรรณบุรี	55	จนสุด : จน : พออยู่พอกิน 4 : 7 : 89
นครศรีธรรมราช	111	เลี้ยงครอบครัวไม่ได้ : ไม่สามารถชำระหนี้ : พอมีพอกิน : ฐานะดี 39 : 46 : 10 : 5
ชุมชนเมือง กรุงเทพฯ	43	จนสุดๆ : จน 10 : 90
ยโสธร	151	จนสุด : จนปานกลาง : ปานกลาง 60 : 19 : 21
อุบลราชธานี	109	คิดว่าตัวเองจน : คิดว่าตัวเองไม่จน 95 : 5

ที่มา: ประมวลจากการนำเสนอของตัวแทนคนจนในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ "ยุทธศาสตร์การลดปัญหาความยากจน: จากมุมมองและการคิดร่วมกันของชาวบ้าน," ครั้งที่ 2, วันที่ 3-5 ตุลาคม 2544 ณ การ์เด็นซีวิลริสอร์ท เมืองพัทยา

กล่าวโดยสรุป ประเด็นเรื่องความยากจนโดยเปรียบเทียบกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญในสายตาของชาวบ้าน ดังนั้นการใช้นโยบายแก้ปัญหาความยากจนในอดีตที่ผ่านมาที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนเฉพาะจุดและมุ่งเน้นไปที่การยกระดับฐานะความยากจนให้อยู่เหนือ 'เส้นความยากจน' จึงอาจไม่ตรงกับใจของชาวบ้านเต็มที่เพราะยังละเลยเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ทวีความรุนแรงขึ้น

ซึ่งนำเรากลับมาสู่ประเด็นที่นักวิชาการและผู้รู้ให้ความสำคัญของลักษณะความยากจนในเชิงโครงสร้าง และประเด็นที่ว่าเราควรจะทำกัการกำหนดเกณฑ์วัดความยากจนไว้ที่ระดับตัวบุคคลหรือในระดับสังคม โครงสร้าง และกระบวนการ? ในกรณีนี้ การเลือกน่าจะขึ้นกับว่าต้องการเอาเกณฑ์วัดความยากจนไปใช้งานอย่างไรมากกว่า หากเพียงต้องการรู้ว่าคนจนมีอยู่เท่าไร อยู่ที่ไหนบ้าง ก็อาจเพียงพอที่จะจำกัดลักษณะของคนจนเพียงลักษณะส่วนบุคคล หลังจากทราบแล้วก็ทำการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขหรือลดความยากจนต่อไป ส่วนนโยบายจะเป็นอย่างไรนั้นก็เป็นเรื่องที่จะนำมาถกเถียงแยกต่างหากออกไป แต่หากต้องการวัดความยากจนที่มีนัยทางนโยบาย (โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการได้หรือเสียผลประโยชน์ของต่างกลุ่มคนในสังคม) ควบคู่ไปเลย ก็อาจใช้เกณฑ์วัดที่รวมเอามิติระดับสังคมเข้าไปด้วย โดยเฉพาะหากสามารถทำให้เกิดความชัดเจนได้ว่านโยบายที่ต้องการนั้นมีแนวปฏิบัติ

อย่างไรแน่ โดยทั่วไปแล้วการใช้วิธีวัดสองรูปแบบนี้ไม่จำเป็นต้องแยกกันทำ เพราะหากสามารถทราบจำนวนคนจนและการกระจุกตัวแล้ว ก็สามารถใช้นโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ความยากจนคืออะไร...

เมื่อได้ทราบถึงทัศนะของคนจนและทัศนะของนักวิชาการและผู้รู้แล้ว ในตอนนี้ลองมาดูว่าเราเข้าใจคำว่าความยากจนและคนจนมากขึ้นหรือน้อยลง

เริ่มจากการพิจารณาให้ถี่ถ้วนถึงความหมายของคำว่า 'จน' โดยดูว่าคำๆ นี้ถูกใช้ในบริบทใดบ้าง ตัวอย่างเช่น เวลาเราพูดคำที่มีคำว่า 'จน' เป็นองค์ประกอบ เช่น จนเงิน จนความคิด จนวาสนา จนใจ จนด้วยเกล้า เป็นต้นนั้น เราใช้คำว่า 'จน' นี้ในความหมายใด มาถึงตรงนี้เราน่าจะเห็นพ้องต้องกันได้ว่าเราใช้คำว่า 'จน' ในความหมายที่ว่า 'ไม่มี' 'ไม่พอ' หรือ 'ขาดแคลน' ปัญหาที่ต้องถกกันต่อไปจึงเป็นว่าจะอะไรคือสิ่งที่คนจนไม่มี ขาดแคลน หรือมีไม่พอ? และอย่าลืมว่าสิ่งนี้ต้องเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเหมาะสมที่จะใช้ในการกำหนดนิยามของความยากจน

ลองยกตัวอย่างนิยามที่ว่าคนจนคือคนที่ไม่มีที่ทำกิน อันนี้ก็ชัดเจนว่า ความจนก็คือ 'จนที่ดินทำกิน' เพราะมีที่ทำกินน้อย ไม่พอ หรือไม่มีเลย จะเห็นว่านิยามนี้จะมีปัญหาเพราะถึงแม้ว่าการไม่มีที่ทำกินจะเป็นลักษณะร่วมกับความยากจน (ที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ) ในบางสังคม เช่นสังคมเกษตรชนบทซึ่งการมีที่ดินทำกินเป็นเรื่องปกติสำหรับ 'คนส่วนใหญ่' แต่ลักษณะนี้ก็ไม่ใช้ลักษณะร่วมในสังคมอื่นๆ เช่นสังคมเมืองซึ่งคนจำนวนมากที่ไม่มีที่ทำกินก็ไม่ใช้คนจน (ที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเมืองนั้นยอมรับ) เพราะไม่ได้ทำมาหากินโดยใช้ที่นาที่ไร่ ลักษณะร่วมที่น่าจะเหมาะสมกว่าในกรณีสังคมเมืองคือ การไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง ซึ่งก็ไม่ใช้ลักษณะของคนจนในเขตชนบท เพียงตัวอย่างนี้ก็จะเห็นว่า ไม่ว่าจะที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยของตัวเอง ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ช่วยในการให้คำจำกัดความของความยากจนได้ดี เพราะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมและชุมชนที่จะนำไปปรับใช้ จึงไม่มีคุณสมบัติของ 'คำนิยามหรือคำจำกัดความ' ที่ดีหากใช้มุมมองของนักวิชาการ

การใช้การเป็นหนี้สินมาเป็นสิ่งนิยามความยากจนยังมีปัญหาหนักขึ้นไปอีก ประการแรกหนี้สินเป็นสิ่งที่ 'มี' ไม่ใช่สิ่งที่ 'ขาด' แต่นั่นก็ไม่ใช่ว่าเรื่องสำคัญเพราะเราอาจมองได้ว่าการมีหนี้สินเป็น 'ผล' ของความ 'ไม่พอ' ของรายได้หรือเงินทุนเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งใจจะจ่ายหรือได้จ่ายไปแล้ว หากเป็นหนี้สินเพื่อการบริโภค ก็จะเกิดจากความไม่พอของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่ายเพื่อการบริโภค และหากเป็นหนี้สินเพื่อการลงทุน ก็จะเป็นความไม่พอของเงินทุนเมื่อเทียบกับรายจ่ายเพื่อการลงทุน นอกจากนี้เรายังอาจมองได้ว่าการมีหนี้สินเป็นผลพวงมาจากความไม่พอของความต้องการบริโภคหรือลงทุนด้วยเช่นกัน เพราะหากไม่มีความต้องการบริโภคหรือลงทุนมากเกินไปแล้ว รายได้หรือเงินทุนที่มีอยู่ก็อาจจะเพียงพอและไม่จำเป็นต้องเป็นหนี้เป็นสิน จะเห็นได้ว่าการมีหนี้สินมีที่มาที่หลากหลายและซับซ้อน จึงไม่ใช่ตัวเลือกที่ดีในการกำหนดนิยามของความยากจน ตัวอย่างเช่นกรณีคุณประชัย ดังที่ได้กล่าวแล้ว ดังนั้นหากจะต้องฝืนใช้ความเป็นหนี้สินมากำหนดนิยามความยากจนก็ต้องมีความระมัดระวังและเลือกใช้เป็นอย่างดีไป

แล้วนิยามที่ใช้กันมานานมานในแวดวงวิชาการและผู้กำหนดนโยบายคือนิยามที่ว่าคนจนคือคนที่ 'จนเงิน' ละ มีปัญหาอะไรหรือไม่ มีข้อกักท้วงที่สำคัญอย่างน้อยสองประการต่อการใช้นิยามนี้ (นอกเหนือจากประเด็นที่ว่าคนที่จนรายได้ อาจไม่จนทรัพย์สิน เพราะถือว่าเป็นประเด็นที่ย่อยกว่ากรณีเงิน เพราะทั้งรายได้หรือทรัพย์สินถือว่าเป็นตัวแทนของเงินอยู่นั่นเอง) คือ ประการแรกคนที่จนเงินอาจไม่ได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้าย ตัวอย่างเช่นคนในชนบทที่ใช้ชีวิตอยู่กับธรรมชาติแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์สามารถที่จะใช้ชีวิตอย่าง 'เป็นสุข' ได้โดยไม่ต้องใช้เงินมาก เพราะสามารถหาอาหารตามธรรมชาติได้ ไม่ต้องซื้อไม่ต้องหา จึงไม่จำเป็นต้องมีเงิน ประการที่สองคนที่จนเงินอาจสามารถมีความสุขได้หากเป็นคนสมถะ รู้จักพอ ไม่โลภมาก ซึ่งก็ทำให้ไม่ต้องการเงินมากก็สามารถมีชีวิตอย่าง 'เป็นสุข' ได้

ถ้าสังเกตให้ดีจากย่อหน้าข้างต้น คำโต้แย้งของการใช้นิยาม 'จนเงิน' ในทั้งสองกรณีนั้นมีพื้นฐานจากแนวคิดที่ว่า คนจนมิได้หมายความว่าต้อง 'จนความสุข' ไปด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า หากเราจะให้นิยามของความยากจนว่าเป็นภาวะที่ 'ไม่มีความสุข' 'ขาดความพอใจ' หรือ 'ขาดความพอดี' จะเป็นอย่างไร การใช้คำนิยามนี้มีข้อดีที่สำคัญคือ ความพอใจน่าจะเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการดำรงชีวิต หากเราใช้นิยาม 'จนความสุข' หรือ 'จนความพอใจ' การแบ่งแยกคนจนและคนรวยออกจากกันก็จะเป็นการแบ่งที่มีมิติทางสังคมสูง นอกจากนี้ยังเป็นคำนิยามที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่เหมือนกับคำนิยามที่ผูกติดหรือเชื่อมโยงไปถึงสาเหตุหรือผลจากความยากจน

อย่างไรก็ตามนิยามนี้ก็ยังมีปัญหาของตนเอง เพราะหากเราตกลงใจใช้คำนิยามนี้ การวัดความจนจะกลายเป็นเรื่องของ 'จิตใจ' ในขณะที่ความจนในนิยามอื่นมักจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็นวัตถุที่จับต้องได้ หรือ 'นับ' ได้ ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นผลที่ตามมาคือ ทำให้การกำหนดตัวคนจนจะมีความยากลำบากเพราะนอกจากจะขึ้นกับตัวบุคคลแล้ว ยังอาจเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว และในบางครั้งก็อาจเปลี่ยนแปลงไปทั้งที่สภาพแวดล้อมมิได้เปลี่ยน การกำหนดนโยบาย (ซึ่งมีผลทำให้สภาพแวดล้อมเปลี่ยน) จึงขาดจุดหมาย ทำให้การประเมินประสิทธิผลของนโยบายทำได้ยาก

การวัดความยากจนในระดับปฏิบัติการ

ในตอนต่อไป เราจะลองมาเปรียบเทียบดูแนวคิดในการนิยามและวัดความยากจนที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดยนักเศรษฐศาสตร์

เชื่อหรือไม่ว่าถึงแม้เศรษฐศาสตร์ (โดยเฉพาะเศรษฐศาสตร์ 'กระแสหลัก') จะถูกกล่าวหาอยู่เนืองๆ ว่ามีความเป็น 'วัตถุนิยม' สูง แต่โดยรากฐานแล้วทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับ 'ความสุข' ที่เป็นเรื่องของจิตใจ เพียงแต่มิได้ใช้คำว่าความสุข แต่ไหลไปใช้คำว่า 'อรรถประโยชน์' แทน ดังนั้นในแง่หนึ่งจึงถือได้ว่าความจริงแล้วแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์ก็มีส่วนที่พ้องต้องกันกับความคิดข้างต้นที่ว่าคนจนนั้นจนความสุข

ปัญหาของการวัดความยากจนโดยนักเศรษฐศาสตร์เกิดขึ้นจากความพยายามนำมาใช้งานจริงในภาคปฏิบัติ เนื่องจากดังที่กล่าวแล้วว่า การใช้ความสุขเป็นเกณฑ์วัดมีปัญหาในเชิงปฏิบัติมากมาย ดังนั้นใน

ทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องผูก ‘ระดับความสุข’ เข้ากับสิ่งที่จับต้องได้ นับได้ ซึ่งที่นิยมกันก็คือการกำหนดให้ ‘อรรถประโยชน์’ ของบุคคลไปขึ้นอยู่กับ การบริโภคเป็นหลัก ทั้งในแง่ของปริมาณการบริโภคและความหลากหลายของสิ่งที่นำมา ‘บริโภค’ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เป็นที่ไม่ยอมรับจากผู้รับทำน ไม่ว่าจะ เป็นนักวิชาการสาขาอื่น นักสังเกตการณ์ทางสังคม นักคิด ผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น โดยมีข้อวิจารณ์หลักๆ สองประการคือ ประการแรกการวัดความพอใจแบบนี้มีมุมมองที่คับแคบ เพราะเท่ากับไม่ยอมรับว่าเราสามารถมีความพอใจจากสิ่งอื่นๆ ได้ ซึ่งสิ่งอื่นๆ เหล่านี้อาจทำให้การบริโภคลดลงด้วยซ้ำ เช่น การช่วยเหลือผู้อื่นในรูปของเงินทอง สิ่งของ แรงงาน เป็นต้น ประการที่สองการใช้เกณฑ์การบริโภคนำจะเป็นที่มาของการดำเนินนโยบายที่เน้นให้คนทำการบริโภคให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ซึ่งในหลายๆ กรณีก็กลายเป็นการเบียดเบียนและสร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น

ประเด็นข้างต้นเป็นประเด็นที่ลุ่มลึกและต้องการการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง จึงอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้

ในที่นี้จะขอเสนอแนวคิดในการวัดความยากจนที่ใช้กันมาในระดับปฏิบัติการ โดยจะเริ่มทำความเข้าใจ ‘ประเด็นพิจารณา’ ในเรื่องการวัดความยากจนว่ามีอะไรบ้าง จากนั้นก็เสนอระดับความยากจนที่เรียกว่า ความยากจนรายได้ (income poverty) สำหรับประเทศไทยในช่วงประมาณสิบปีที่ผ่านมา

ประเด็นพิจารณาเรื่องการวัดความยากจน

ในการวัดความยากจนมีประเด็นที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประเด็นคือ

ทำไมต้องวัดความยากจน

ถึงแม้การวัดความยากจนมีปัญหามากมายโดยเฉพาะในแง่ของแนวคิดที่เป็นเอกฉันท์ดังที่กล่าวข้างต้น จนทำให้บางท่านถึงกับกล่าวว่าไม่ควรวัดความยากจนเสียเลยดีกว่าเพราะว่าวัดไปก็ตลาดเคลื่อนนำไปใช้อะไรไม่ได้

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายเพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาความยากจนทำให้เกิดความจำเป็นต้องรู้ว่าคนจนอยู่ที่ไหน มีลักษณะอย่างไร (ที่ภาษาฝรั่งเรียกว่า poverty profile) เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ถูกจุด ถูกพื้นที่ นอกจากนี้ยังจำเป็นในการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของนโยบายด้วย เพราะหากไม่สามารถรู้การเปลี่ยนแปลงของ ‘สภาวะ’ ความยากจนแล้ว ก็เป็นการยากที่จะรู้ว่านโยบายที่ทำๆ มาได้ผลดีแค่ไหน

การลดปัญหาเรื่องความคลาดเคลื่อนในการวัดความยากจนและการตามหาคนจน ทำได้โดยประการแรกพยายามเข้าใจให้ตรงกันถึงข้อดีและข้อด้อยของวิธีการวัดความยากจนที่ใช้ๆ อยู่ และช่วยกันปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นวิธีการวัดและการสร้างข้อมูลสนับสนุนให้เพียงพอ

หน่วยในการวัด

เวลาเราพูดว่า 'คนจน' เรามักจะคิดถึงคนจนเป็นคนๆ ไป เวลาวัดว่ามีคนจนเท่าไรก็คือการตอบคำถามว่ามีคนจน 'กี่คน' แต่จริงๆ แล้วอาจไม่ควรดูคนจนเป็นคนๆ ไป เพราะเหตุว่าไม่ว่าคนจนหรือไม่จน มักจะมีความผูกพันกับครอบครัวสูง จนทำให้ปัญหาความจนของคนๆ หนึ่งแยกออกยากจากปัญหาความจนของครอบครัวของคนๆ นั้น นี่เป็นเหตุผลกึ่งทางทฤษฎี ส่วนเหตุผลในทางปฏิบัติก็มีเช่นกันคือ เวลาทำการสำรวจข้อมูลนั้น รายได้และรายจ่ายของหลายๆ ครอบครัว (โดยเฉพาะครอบครัวในชนบท) ไม่สามารถแบ่งนับได้ว่าเป็นรายได้หรือรายจ่ายของใครในครอบครัวนั้น เพราะช่วยกันทำ ช่วยกันใช้ ช่วยกันกิน ไม่มีการจัดบัญชีแยกต่างหาก (และไม่รู้จะจัดไปทำไม)

ใช้รายได้หรือใช้รายจ่ายดี

แม้หากตัดสินใจใช้การวัดความจนแบบที่เรียกว่า 'จนรายได้' (income poverty) ก็ยังมีปัญหาให้ขบขันต่อว่าควรดูที่รายได้หรือรายจ่ายของครอบครัวในฐานะตัวแทนของระดับความอยู่ดีกินดี เพราะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในทุกๆ ไปแล้วในประเทศกำลังพัฒนามักใช้รายจ่ายของครัวเรือนเป็นตัวกำหนด เพราะนอกจากมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีว่ารายจ่ายจะแทนความอยู่ดีกินดีได้ดีกว่าเพราะเป็นตัวบอกว่าครัวเรือนมีของกินของใช้ (การบริโภค) เท่าไรแล้ว ยังมีข้อดีในทางปฏิบัติด้วย คือข้อมูลการใช้จ่ายน่าจะมีความแม่นยำกว่าข้อมูลทางด้านรายได้สำหรับครัวเรือนในชนบทภาคการเกษตร เพราะรายได้ไม่ได้เข้ามาเป็นประจำเหมือนคนในเมือง ในขณะที่คนจนก็มักจะต้องกระเหม็ดกระแหม่ ใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง จึงน่าจะจำตัวเลขรายจ่ายได้ดีกว่าตัวเลขรายได้

ส่วนข้อดีของการใช้รายได้คือ เหมาะกับคนในเมืองที่ทำงานรับเงินเดือนที่แน่นอนเป็นประจำ ได้แก่คนชั้นกลางในเมือง จึงเป็นที่นิยมใช้ในหมู่ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีสัดส่วนคนชั้นกลางค่อนข้างมาก ข้อดีนี้ใช้ได้ไม่ติดนักกับคนรวยที่มักมีรายได้หลักนอกเหนือจากรายได้เงินเดือนค่าจ้าง เช่นมีรายได้ในรูปของกำไรเงินปันผล เงินกำไรจากการขายที่ดินหรือทรัพย์สิน ซึ่งมักมีปัญหาในการได้ข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง

เป็นที่น่าแปลกใจว่าประเทศไทยเลือกใช้ข้อมูลรายได้ ทั้งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา เหตุผลสำหรับเรื่องนี้ไม่ชัดเจน ดูจะเป็นการทำตามๆ กันมากกว่า เพราะการศึกษาชิ้นแรกในเรื่องนี้เป็นของธนาคารโลก (Meesook (1979)) ใช้ข้อมูลทางด้านรายได้ของครัวเรือน

การเลือกใช้ข้อมูลรายได้หรือข้อมูลรายจ่ายมีผลต่อการวัดความยากจนอย่างไร?

ในกรณีประเทศไทย เนื่องจากในการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนมักจะพบว่าครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดนั้นมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ดังนั้นการใช้รายได้เป็นเกณฑ์จะมีผลสองประการคือ

- ประการแรก จำนวนคนจนที่พบจะมีสูงกว่ากรณีใช้รายจ่ายของครอบครัว
- ผลต่อเนื้อคือ จะมีคนที่ถูกจัดว่าจนทางด้านรายได้แต่ไม่จนทางด้านรายจ่าย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือที่แสดงในตารางที่ 5 และตารางที่ 6 ซึ่งพบว่าในปี 2541 นั้นร้อยละ 56.4 ของคนจนรายได้ไม่จนทางด้านรายจ่าย (ตารางที่ 5) และร้อยละ 44.6 ของคนที่ไม่จนทางด้านรายจ่าย แต่กลับเป็นคนจนทางด้านรายได้

ตารางที่ 5) ความคลาดเคลื่อนของการวัดคนจนด้วยรายได้ จากมุมมองของความจนทางด้านรายจ่าย

	กลุ่มคนจนทางด้านรายได้	กลุ่มคนไม่จนทางด้านรายได้
ร้อยละที่เป็นคนจนวัดทางด้านรายจ่าย	43.6	5.2
สัดส่วนที่เป็นคนไม่จนวัดทางด้านรายจ่าย	56.4	94.8
รวม	100.0	100.0

ที่มา: ตัวเลขจากการเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นสำหรับ "Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy."

ตารางที่ 6) ความคลาดเคลื่อนของการวัดคนจนด้วยรายจ่าย จากมุมมองของความจนทางด้านรายได้

	กลุ่มคนจนทางด้านรายจ่าย	กลุ่มคนไม่จนทางด้านรายจ่าย
ร้อยละที่เป็นคนจนวัดทางด้านรายได้	91.9	44.6
สัดส่วนที่เป็นคนไม่จนวัดทางด้านรายได้	8.2	55.4
รวม	100.0	100.0

ที่มา: ตัวเลขจากการเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นสำหรับ "Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy."

ความยากจนสัมบูรณ์และความยากจนเปรียบเทียบ

เป็นประเด็นที่ได้พูดถึงแล้วในตอนที่ผ่านมา ในภาววิชาการบางที่เรียกความยากจนเปรียบเทียบว่า ความยากจนสัมพัทธ์ และที่จริงมีความหมายมากไปกว่าความยากจนที่เกิดขึ้นเนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ไม่ดีเท่าคนอื่น ๆ ในสังคม (ซึ่งคือมุมมองของความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้) เพราะหากมองในมุมกว้างระดับสังคมแล้วจะพบว่า ความยากจนลักษณะนี้มักเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของระดับการบริโภคและฐานะความเป็นอยู่ของสังคมโดยรวม จึงอาจมีเงื่อนไขของ 'เวลา' เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแม้ในระดับบุคคล กล่าวคือ คนอาจ 'รู้สึก' จนลงหากว่าเคยมีความเป็นอยู่ที่ดีสบายในรูปแบบหนึ่งแล้วจู่ๆ ต้องสูญเสียสิ่งเหล่านี้ไป ทำให้รู้สึกขึ้นมาทันทีว่า 'จนลง' ลองคิดถึงตัวอย่างง่ายๆ เมื่อเร็วๆ นี้ว่าวิกฤติเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิด 'คนเคยรวย' และ 'คนจนรุ่นใหม่' ซึ่งหากใช้แนวคิดของความยากจนสัมบูรณ์แล้วคนเหล่านี้ก็ไม่ใช่คนจน

คนจน คนเกือบจน คนเสี่ยงที่จะจน

ถ้าเราใช้วิธีการวัดความยากจนแบบที่นักวิชาการเศรษฐศาสตร์หรือรัฐบาลใช้ (รายละเอียดอยู่ในหัวข้อถัดไป) เราจะเห็นชัดเจนว่านอกจากการตามหาคนจนแล้ว ยังมีคนอีกสองกลุ่มที่จำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คนสองกลุ่มนี้มีลักษณะใกล้เคียงกันแต่ไม่เหมือนกันทีเดียว

กลุ่มแรกคือ คนเกือบจน ได้แก่คนที่รายได้ (หรือรายจ่าย) 'มากพอ' ที่จะไม่ถูกนับเป็นคนจน แต่รายได้ที่ว่ามากพอนี้ 'มากพอเพียงนิดเดียว' เพราะฉะนั้นถ้าหากเกิดเคราะห์หามยามร้ายขึ้น ครอบครัวนี้ก็

จะกลายเป็นครอบครัวคนจนทันที ส่วนกลุ่มที่สองคือ กลุ่มเสี่ยงที่จะจน (ภาษาฝรั่งเรียก vulnerable groups) หมายถึงครอบครัวที่มี 'ภูมิคุ้มกันความจน' ต่ำ เช่นครอบครัวเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน ไร้จ้างเป็นหลัก ในขณะที่รายได้จากการรับจ้างก็ไม่แน่นอน ดังนั้นแม้ว่าในช่วงที่มีงานรับจ้างทำจะไม่ถือว่าเป็นคนจน (เพราะอาจได้ค่าจ้างมากพอ) แต่เมื่อไรก็ตามที่งานหมด รายได้ขาดมือ ก็จะกลายเป็นคนจนทันที หรือครอบครัวที่มีคนทำงานหาเลี้ยงคนเดียวและมีปัญหาสุขภาพเจ็บปวดๆ แอดๆ ยามใดที่มีปัญหาสุขภาพรุนแรงขึ้นจนไม่สามารถทำงานเลี้ยงครอบครัวได้ต่อไป ก็จะทำให้ทั้งครอบครัวกลายเป็นคนจนไปทันที โดยทั่วไปคนเกือบจนอาจนับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของคนเสี่ยงที่จะจนด้วย

แน่นอนว่าการแก้ปัญหาเรื่องความยากจน (ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือโดยวิธีการอื่น) ไม่สามารถมีผลยั่งยืนได้หากไม่ครอบคลุมปัญหาของคนสองกลุ่มนี้

คนจนชั่วคราว/จนไม่ถาวร และคนจนตกดาน/จนถาวร/จนเรื้อรัง/จนโครงสร้าง

วิธีการแบ่งคนจนอีกวิธีหนึ่งที่เราได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะทำให้เข้าใจปัญหาความยากจนได้ถ่องแท้ยิ่งขึ้นคือการแบ่งความจนและคนจนออกเป็นจนชั่วคราวและจนถาวร กลุ่มหลังนี้บางครั้งก็เรียกว่าคนจนตกดานหรือคนจนเรื้อรัง

คนจนชั่วคราวคือคนที่มีรายได้ รายจ่าย และชีวิตความเป็นอยู่ตกต่ำลงชั่วขณะทำให้กลายเป็นคนจน เช่นพ่อค้าแม่ค้าที่เผชิญรายได้ตกต่ำในบางช่วงของปี หรือกระทั่งชาวนาที่ปลูกไม่ได้ข้าวในบางปี หรือได้ราคาตกต่ำมาก แต่อาศัยอยู่ในที่ดินที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ คนจนไม่ถาวรคือคนที่มีศักยภาพสูงที่จะหายจน เช่นบัณฑิตจบใหม่ คนที่ออกจากงานเดิมและกำลังหางานใหม่ เป็นต้น

อีกกลุ่มหนึ่งเป็นคนจนที่จนอยู่ตลอดเวลา จนถาวร จนเรื้อรัง ซึ่งอาจจะมีปัญหาจากโครงสร้าง ดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจเรียกได้ว่าจนโดยโครงสร้าง ส่วนอีกคำหนึ่งคือจนตกดานนั้นให้ความหมายที่ใกล้เคียงกับจนถาวรและจนเรื้อรังแต่เนื่องจากการได้มีการนำไปใช้กับภาษาฝรั่งที่ว่า ultra poor ซึ่งน่าจะแปลว่า 'จนอย่างยิ่ง' หรือ 'จนสุดๆ' จึงถูกทำให้กลายเป็นความหมายไป (เพราะจนสุดๆ อาจไม่จนถาวรก็ได้)

การวัดความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้: กรณีประเทศไทย

ดังที่กล่าวแล้ว ในการวัดความยากจนทางด้านรายได้ คนจนหมายถึงคนที่มีรายได้หรือรายจ่ายต่ำกว่า 'เส้นความยากจน' ซึ่งเส้นความยากจนนี้คำนวณขึ้นมาโดยคำนึงถึงความต้องการอาหารและสินค้าอุปโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของครัวเรือน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คนจนก็คือคนที่มีรายได้หรือรายจ่ายไม่เพียงพอในการซื้ออาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำนั่นเอง

สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาได้ใช้รายได้ของครัวเรือนเป็นเกณฑ์วัดความยากจนมาตลอด แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในวิธีการคำนวณเส้นความยากจนมาเป็นระยะ ซึ่งเราสามารถแบ่งแนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนสำหรับประเทศไทยได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ

- เส้นความยากจนเดิม เริ่มในปี 2505/06 ในการศึกษาของธนาคารโลก โดยพิจารณาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยแยกเป็นความจำเป็นด้านอาหารและสินค้าที่มีใช้อาหารของคนไทย (คนไทยโดยเฉลี่ยต้องการพลังงาน 1,978 แคลอรีต่อวันและอาจมีการปรับลดลงสำหรับประชากรที่เป็นเด็ก) วิธีการคำนวณเส้นความยากจนในปีต่อๆ มา เป็นเพียงแต่ปรับเส้นความยากจนเดิมด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index--CPI) จุดอ่อนของเส้นความยากจนเดิม สามประการคือ ประการแรกการใช้ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคนโดยไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องอายุและเพศอย่างละเอียด ประการที่สอง การปรับเส้นความยากจนด้วยการเปลี่ยนแปลงในดัชนีราคาทั่วไป เป็นการไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระดับและการเปลี่ยนแปลงในราคาสินค้าในแต่ละท้องถิ่น ประการที่สามไม่มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคที่นำมาใช้คำนวณ ซึ่งเท่ากับเป็นการไม่คำนึงถึงมุมมองของความยากจนโดยเปรียบเทียบหรือความยากจนสัมพัทธ์ดังที่กล่าวข้างต้น โดยสรุปการใช้เส้นความยากจนเดิมนี้จึงไม่สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภค ระดับราคา และโครงสร้างประชากร
- เส้นความยากจนใหม่ พัฒนาโดย Kakwani and Medhi (1998) ซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และได้รับการยอมรับเป็นเส้นความยากจนของทางการ เส้นความยากจนใหม่นี้สามารถวัดความยากจนได้ในระดับบุคคล ครัวเรือน พื้นที่ จังหวัด ภูมิภาค จนถึงระดับประเทศ โดยพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลทั้งด้านอาหารและสินค้าที่มีใช้อาหาร

ในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่จะประกอบด้วยสองส่วนคือ

1. คำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร (food poverty line) ระดับครัวเรือน
 - คำนวณความต้องการอาหารหรือพลังงาน (แคลอรี) ในระดับครัวเรือนโดยพิจารณาจากความต้องการพลังงานของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนตามมาตรฐานภาวะโภชนาการที่เหมาะสมของคนไทย (แยกตามอายุและเพศ)
 - คำนวณปริมาณแคลอรีที่สามารถซื้อได้ด้วยเงินหนึ่งบาท โดยใช้ตะกร้าอาหารหรือแบบแผนการบริโภคเฉลี่ยของคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตสุขภาพิบาล และแปลงเป็นปริมาณแคลอรีโดยใช้สูตรการแปลงค่า (conversion factors) ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
 - แปลงความต้องการแคลอรีที่ครัวเรือนต้องการให้เป็นตัวเงิน ซึ่งเป็นผลหารของจำนวนแคลอรีที่ครัวเรือนต้องการ หารด้วยปริมาณแคลอรีที่ซื้อได้ด้วยเงินหนึ่งบาท จะได้เส้นความยากจนด้านอาหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง เส้นความยากจนด้านอาหารก็คือจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้ในการซื้อหาพลังงานที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน
2. คำนวณเส้นความยากจนรวมของครัวเรือน (household poverty line) ซึ่งเป็นผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารกับรายจ่ายที่จำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการบริโภคที่ไม่ใช่อาหาร โดย

กำหนดให้ 'ปริมาณการบริโภค' สินค้าเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 40 ของปริมาณการบริโภครวม (ส่วนปริมาณการบริโภคอาหารคิดเป็นร้อยละ 60 ของการบริโภครวม) แต่เนื่องจากราคาสินค้าหมวดอาหารเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากับราคาสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร จึงอาจทำให้ 'รายจ่ายการบริโภคสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร' ไม่เท่ากับร้อยละ 40 ของรายจ่ายบริโภครวม

สำหรับผู้ที่ต้องการรายละเอียดการคำนวณ สามารถดูได้จากภาคผนวก

ตารางที่ 7 คือผลการคำนวณสถานะความยากจนและเส้นความยากจนสำหรับปี 2535 ถึงปี 2543 โดยวิธีการของ Kakwani and Medhi (1998)⁶ ซึ่งแสดงว่าความจนสัมบูรณ์ทางด้านรายได้ (absolute income poverty) ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540

ตารางที่ 7) สถานการณ์ความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้ ปี 2535-2543 วัดโดยวิธีทางการ

ภูมิภาค/เขต	สถานะความยากจน (ร้อยละ)						เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)					
	2535	2537	2539	2541	2542	2543	2535	2537	2539	2541	2542	2543
กรุงเทพฯและปริมณฑล	2.0	1.0	0.5	0.5	0.2	0.4	721	793	912	1,055	1,050	1,065
ชนบท	3.3	3.2	0.4	0.7	-	0.1	595	613	713	895	890	885
เมือง	1.8	0.7	0.5	0.5	0.3	0.4	739	814	932	1,069	1,064	1,082
กลาง	12.4	8.6	6.0	7.0	6.5	5.4	597	624	722	887	890	881
ชนบท	14.8	9.8	7.1	8.0	7.9	6.4	581	603	696	863	868	856
เมือง	4.8	5.3	3.0	4.4	3.0	2.7	649	679	789	950	947	946
เหนือ	22.7	14.7	9.5	9.0	9.6	12.2	561	581	672	794	785	776
ชนบท	25.7	16.5	11.1	10.2	10.9	14.0	548	566	657	778	768	757
เมือง	9.2	7.8	3.2	4.4	4.8	5.3	620	639	733	858	849	850
ตะวันออกเฉียงเหนือ	40.3	29.6	19.7	23.7	28.3	28.0	575	611	707	880	865	862
ชนบท	42.5	32.2	21.7	26.1	31.3	30.6	568	600	694	868	851	849
เมือง	21.8	14.8	8.6	10.1	11.2	13.2	629	675	780	949	945	939
ใต้	20.5	18.3	12.0	13.9	15.0	11.0	578	627	732	845	841	838
ชนบท	23.1	20.9	13.3	16.2	17.8	12.8	554	597	698	802	798	795
เมือง	8.6	8.2	6.6	5.2	4.5	4.0	691	746	864	1,007	1,002	998
ทั่วประเทศ	23.5	17.1	11.2	12.9	14.6	14.2	598	637	738	889	881	880
ชนบท	29.7	22.1	14.9	17.2	19.7	19.0	565	593	687	838	829	823
เมือง	6.6	5.5	3.1	3.6	3.4	3.7	689	738	852	999	995	1,002

ที่มา: จากการคำนวณของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หากเปรียบเทียบกับสถานะความยากจนที่ได้จากการคำนวณโดยใช้เส้นความยากจนเดิม (ตารางที่ 8) จะเห็นว่าสถานะความยากจนที่วัดด้วยเส้นความยากจนใหม่สูงกว่าพอสมควร ทั้งนี้เป็นผลจากการปรับปรุง 'ตะกร้าอาหาร' ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น อันมีผลทำให้ต้นทุนสารอาหารสูงขึ้น

⁶ มีข้อสังเกตว่าสถานะความยากจนที่คำนวณได้นี้มีความแตกต่างเล็กน้อยจากที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเผยแพร่

หรือปริมาณแคลอรีที่ซื้อได้ด้วยเงินหนึ่งบาทมีจำนวนลดลง เส้นความยากจนด้านอาหารจึงปรับตัวสูงขึ้น รายละเอียดการเปรียบเทียบสภาวะความยากจนด้วยเส้นความยากจนใหม่และเส้นความยากจนเดิมอีกทั้งคำอธิบายถึงเหตุแห่งความแตกต่าง สามารถดูได้จากงานวิจัยของ สมชัยและเทียนสว่าง (2542)

ตารางที่ 8) เปรียบเทียบสภาวะความยากจนวัดโดยเส้นความยากจนเดิมและเส้นความยากจนใหม่

	2535	2537	2539	2541H1
ใช้เส้นความยากจนเดิม	13.13	10.56	5.71	5.08
ใช้เส้นความยากจนใหม่ (คำนวณโดย ทีดีอาร์ไอ)	23.50	17.10	11.20	12.90

หมายเหตุ: H1 คือใช้ข้อมูลครึ่งปีแรก

ที่มา: กรณีเส้นความยากจนเดิม คำนวณโดยปรับจากวิธีการของ Samtisant (1999)

การใช้เส้นความยากจนใหม่ให้จำนวนคนจนมากกว่าเส้นความยากจนเดิม อาจจะเป็นที่พอใจของผู้บางท่านซึ่งเห็นว่าจำนวนคนจนคำนวณจากเส้นความยากจนเดิมมีจำนวนน้อยเกินไป ตัวอย่างเช่นในปี 2541 คนจนมีเพียงร้อยละ 5 ของคนทั้งประเทศ ซึ่งผู้รู้หลายท่านไม่สามารถยอมรับได้

มีประเด็นเล็กน้อยเกี่ยวกับการคำนวณสภาวะความยากจนโดยวิธีของทางการ เนื่องจากการคำนวณโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) มีความแตกต่างกันเล็กน้อยจากตัวเลขทางการซึ่งคำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (ดูตารางที่ 9) แม้จะใช้วิธีเดียวกัน ซึ่งคาดว่าน่าจะมาจากข้อมูลประกอบในการคำนวณแตกต่างกันเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลดัชนีราคาสินค้ารายพื้นที่ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปบ้าง

ตารางที่ 9) เปรียบเทียบความยากจนทางการ คำนวณโดย สศช. และโดย ทีดีอาร์ไอ

	2535	2537	2539	2541	2542	2543
สภาวะความยากจน (ร้อยละ)						
สศช.	23.2	16.3	11.4	13.0	15.9	15.0
ทีดีอาร์ไอ	23.5	17.1	11.2	12.9	14.6	14.2
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)						
สศช.	600	636	737	878	886	892
ทีดีอาร์ไอ	598	637	738	889	881	880

ที่มา: ตัวเลขของ สศช. มาจาก กองประเมินผลการพัฒนา (2543) และเอกสารประกอบการเสวนาระดมสมองเรื่อง "สถานการณ์ความยากจนและกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน," วันศุกร์ที่ 29 มิถุนายน 2544 ส่วนของทีดีอาร์ไอ ได้จากการคำนวณ โดยอ้างอิงดัชนี CPI ของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

ข้อวิจารณ์วิธีการวัดความยากจนใหม่ของทางการ

ความข้องใจเรื่องจำนวนคนจนยังมีอยู่ถึงแม้ว่าสภาวะความยากจนที่วัดโดยเส้นความยากจนใหม่จะปรับปรุงข้อบกพร่องของเส้นความยากจนเดิมในหลายประการ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างความเป็นไปได้ว่าวิธีการวัดความยากจนปัจจุบันอาจให้จำนวนคนจนไม่ถูกต้องนัก

ปัญหาหนึ่งของการคำนวณเส้นความยากจนใหม่คือ การคำนวณต้นทุนสารอาหารอาจมีค่าไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการคำนวณปริมาณแคลอรีที่หาซื้อได้ด้วยเงินหนึ่งบาท (CALBHT, ในภาคผนวก) เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในการคำนวณ CALBHT, นี้สำหรับทุก ๆ ภาคและพื้นที่นั้น ทางการใช้ค่าเฉลี่ยห้าภาคของ CALBHT, ที่คำนวณจากตะกร้าอาหารเฉพาะของครัวเรือนที่มีลักษณะพิเศษดังนี้

- เป็นครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาล (sanitary district) ตามที่นิยามไว้ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ระหว่าง 2,000 ถึง 10,000 บาทต่อเดือนในช่วงการสำรวจปี 2537
- ครัวเรือนมีสมาชิกระหว่าง 2 ถึง 6 คน
- ครัวเรือนมีรายได้ที่มีใช้ตัวเงิน (เช่นค่าจ้างที่จ่ายเป็นอาหารหรือที่พักอาศัย อาหารที่หาได้เองจากธรรมชาติ) ไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้รวม

เงื่อนไขสามข้อหลังไม่น่าจะมีปัญหามากนัก เพราะมีเหตุผลต้องการได้ครัวเรือนที่มีลักษณะคล้ายครัวเรือนส่วนใหญ่ของประเทศคือ ครอบครัวไม่เล็กหรือใหญ่เกินไป มีรายได้ไม่สูงหรือต่ำเกินไปและเป็นรายได้ตัวเงิน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเงื่อนไขข้อแรก เพราะการใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลมาเป็นตัวกำหนดต้นทุนสารอาหารนั้นจะทำให้เกิดผลในทางตรงกันข้ามสองประการคือ

- ประการแรก เส้นความยากจนสำหรับครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท (เขตหมู่บ้าน) อาจจะสูงเกินไป เพราะน่าจะเป็นไปได้ว่ารูปแบบการบริโภคของคนในชนบทจะบริโภคอาหารที่ให้พลังงานสูงแต่ราคาต่ำ ทำให้ต้นทุนของสารอาหารแต่ละแคลอรีต่ำกว่าที่คนในเขตสุขาภิบาลบริโภค
- ในทางตรงกันข้าม เส้นความยากจนของครัวเรือนที่อาศัยในเขตเทศบาลจะต่ำเกินไป เพราะแบบแผนการบริโภคของคนในเขตนี้อาจจะมีน้ำหนักของสินค้าอาหารราคาสูง มากกว่าคนในเขตสุขาภิบาล เพราะมีรายได้สูงกว่า

นอกจากนี้การใช้โครงสร้างราคาสินค้าในเขตสุขาภิบาลกับครัวเรือนในเขตหมู่บ้าน ก็อาจทำให้เส้นความยากจนสำหรับครัวเรือนชนบทสูง (ต่ำ) เกินไป หากว่าราคาสินค้าในเขตชนบทต่ำ (สูง) กว่าราคาสินค้าชนิดเดียวกันในเขตสุขาภิบาล ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทั้งสองทิศทาง โดยหากเป็นสินค้าที่หมู่บ้านผลิตได้เองก็น่าจะมีราคาต่ำกว่า แต่ถ้าเป็นสินค้าที่ผลิตนอกหมู่บ้านก็อาจมีราคาสูงกว่าเพราะชาวบ้านต้องมีต้นทุนค่าขนส่งจากแหล่งซื้อขาย (ในเขตสุขาภิบาล) ด้วย

สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการใช้ตะกร้าสินค้าอาหารของครัวเรือนในเขตชนบทเพราะว่าสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถคำนวณดัชนีราคาสำหรับสินค้าในกลุ่มนี้ได้ เนื่องจากในพื้นที่

ห่างไกลเหล่านี้ไม่มีตลาดการซื้อขายที่เป็นล่ำเป็นสันเช่นในเขตเมืองและเขตสุขาภิบาล ทำให้การจัดเก็บราคาสินค้าเป็นไปอย่างยากลำบากและอาจไม่มีความแม่นยำ ผลจากการนี้ การจัดสร้างดัชนีราคาในพื้นที่ (spatial price indices) สำหรับพื้นที่ชนบทจึงทำไม่ได้ แต่ได้ใช้ราคาสินค้าในเขตสุขาภิบาลแทน ซึ่งทำให้ต้องใช้ตะกร้าสินค้าในเขตสุขาภิบาลด้วย เพื่อให้สามารถทำการเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาและปรับเปลี่ยน spatial price indices ได้อย่างเหมาะสม

ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่ทางธนาคารโลกจัดขึ้น โดยให้ Professor Nanak Kakwani มาบรรยายอบรมวิธีการวัดความยากจน (จัดขึ้นที่สำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่างในเดือนกรกฎาคม 2544) Professor Kakwani ได้เสนอให้ปรับปรุงการคำนวณต้นทุนสารอาหารโดยใช้ค่าเฉลี่ยต้นทุนอาหารที่คำนวณจากทั้งตะกร้าการบริโภคของครัวเรือนในเขตสุขาภิบาลและตะกร้าการบริโภคของครัวเรือนในเขตเทศบาล ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผลทำให้เส้นความยากจนสูงขึ้น ดังตัวอย่างที่แสดงไว้ในตารางที่ 10

โปรดอย่าลืมว่า ทั้งตัวเลขทางการที่ใช้อยู่และตัวเลขที่ได้จากการใช้แบบแผนการบริโภคเฉลี่ยของทั้งประเทศที่แสดงในตารางที่ 10 ต่างก็ยังมีปัญหาที่ความยากจนที่วัดได้น่าจะสูงเกินไป เพราะไม่ได้ใช้แบบแผนการบริโภคของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทจริงๆ

ตารางที่ 10) เปรียบเทียบความยากจนปี 2543 ระหว่างการใช้ต้นทุนสุขาภิบาลกับการใช้ต้นทุนเฉลี่ย

ภูมิภาค/เขต	ภาวะความยากจน (ร้อยละ)		เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)		จำนวนคนจน (ล้านคน)	
	สุขาภิบาล	ต้นทุนเฉลี่ย	สุขาภิบาล	ต้นทุนเฉลี่ย	สุขาภิบาล	ต้นทุนเฉลี่ย
กรุงเทพฯและปริมณฑล	0.4	0.4	1,065	1,139	0.04	0.04
ชนบท	0.1	0.2	885	965	0.00	0.00
เมือง	0.4	0.5	1,082	1,155	0.03	0.04
กลาง	5.4	6.9	881	957	0.63	0.81
ชนบท	6.4	8.3	856	933	0.54	0.70
เมือง	2.7	3.3	946	1,018	0.09	0.11
เหนือ	12.2	15.2	776	833	1.38	1.72
ชนบท	14.0	17.3	757	814	1.26	1.56
เมือง	5.3	6.9	850	910	0.12	0.16
ตะวันออกเฉียงเหนือ	28.0	32.8	862	940	5.90	6.91
ชนบท	30.6	35.7	849	927	5.48	6.39
เมือง	13.2	16.5	939	1,015	0.42	0.52
ใต้	11.0	13.7	838	914	0.92	1.15
ชนบท	12.8	16.1	795	870	0.84	1.06
เมือง	4.0	5.1	998	1,075	0.07	0.09
ทั่วประเทศ	14.2	17.0	880	952	8.86	10.63
ชนบท	19.0	22.7	823	896	8.12	9.71
เมือง	3.7	4.7	1,002	1,074	0.73	0.92

ที่มา: จากการคำนวณ

ยังมีปัญหาในทางทฤษฎีอีกประการที่จำต้องได้รับการถกเถียงกันคือ ข้อสมมติฐานที่ว่าสัดส่วนปริมาณการบริโภคอาหารมีค่าคงที่ที่ร้อยละ 60 ของปริมาณการบริโภครวม ไม่ว่าจะเร็วหรือช้าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ใด และค่านี้อย่างที่ตลอดไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลาด้วย อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบดีว่า ทั้งคนจนและคนไม่จนมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ที่เห็นชัดที่สุดคือการเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคเมื่อระดับราคาเปลี่ยนไป เช่นเมื่อสินค้าอาหารมีราคาสูงขึ้นเร็วกว่าสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร สัดส่วนการบริโภคสินค้าอาหารก็น่าจะลดลงไปเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายบนสินค้าจำเป็นอื่นๆ ที่ไม่ใช่อาหาร ซึ่งก็เป็นจริงสำหรับคนจนด้วย เพราะถึงแม้ค่าอาหารจะเป็นสิ่งที่สำคัญและมีสัดส่วนสูงในหมู่คนจนแต่ก็ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นอยู่ด้วย (เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าเช่าบ้าน ค่ายาสามัญ เป็นต้น) ซึ่งหากอาหารมีราคาแพงขึ้น คนจนก็อาจหันไปบริโภคอาหารที่ให้สารอาหารเท่ากันแต่ราคาถูกลงกว่าเดิม (แต่อาจมีรสชาติไม่อร่อยเท่า) หรือยอมลำบากมากขึ้นในการออกหาของป่ากิน เป็นต้น เพื่อจะได้ประหยัดเงินไว้ใช้จ่ายในสินค้าจำเป็นอื่นๆ ที่กล่าวถึง ดังนั้นการกำหนดให้ปริมาณการบริโภคอาหารคิดเป็นร้อยละ 60 ดายตัวจึงเป็นการสมมติว่าคนจนไม่มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ๆ เลย

วิธีหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้คือ การดูจากข้อมูลสัดส่วนการใช้จ่ายบนอาหารที่เป็นจริงสำหรับกลุ่มคนที่มี 'รายได้ได้น้อย' ในแต่ละการสำรวจ และนำมาเป็นตัวปรับเพื่อคำนวณสัดส่วนของเส้นความยากจนทางด้านอาหารเทียบกับเส้นความยากจนรวม วิธีนี้จะทำให้เส้นความยากจนรวมเพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของเส้นความยากจนทางด้านอาหาร (ในกรณีที่สินค้าอาหารมีราคาเพิ่มสูงมากกว่าสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร) หรือช้ากว่าเส้นความยากจนที่ไม่ใช่อาหาร (ในกรณีตรงกันข้ามที่สินค้าที่มีไม่ใช่อาหารเพิ่มเร็วกว่าสินค้าหมวดอาหาร) กล่าวคือไม่ว่าในสัดส่วนการเพิ่มของราคาอาหารเทียบกับราคาสินค้าที่ไม่ใช่อาหารจะเป็นในทิศทางใด เส้นความยากจนจะปรับเพิ่มขึ้นช้ากว่ากรณีที่สมมติว่าคนจนไม่สามารถปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคได้

Jitsuchon (2000) ได้ทดลองใช้สัดส่วนรายจ่ายจริงมาคำนวณเส้นความยากจนรวม และพบว่าการอนุญาตให้คนจนมีความสามารถปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคได้ทำให้การเพิ่มขึ้นของความยากจนหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 น้อยกว่าที่ตัวเลขทางการแสดงไว้

ตารางที่ 11) เปรียบเทียบสภาวะความยากจนวัดโดยเส้นความยากจนเดิมและเส้นความยากจนใหม่

	2535	2537	2539	2541H1
วิธีทางการ (ใช้สัดส่วนคงที่)	23.50	17.10	11.20	12.90
วิธีทางเลือก (ใช้สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริง)	25.90	18.70	13.40	14.00

หมายเหตุ: H1 คือใช้ข้อมูลครึ่งปีแรก

ที่มา: Jitsuchon (2000)

กล่าวโดยสรุป เส้นความยากจนใหม่ที่พัฒนาขึ้นได้ปรับปรุงข้อบกพร่องและความลำสมัยของเส้นความยากจนเดิมไปค่อนข้างมาก แต่ก็ยังมีประเด็นปลีกย่อยที่สามารถปรับปรุงเพิ่มเติมได้ แต่อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปไม่เป็นการสมควรที่จะปรับเปลี่ยนเส้นความยากจนบ่อยเกินไปนัก เพราะจะทำให้การเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาทำได้จำกัด การปรับเปลี่ยนเส้นความยากจนควรดูจากว่าแบบแผนการบริโภคได้เปลี่ยนแปลงไปจากแบบแผนในปีฐานที่ใช้ในการคำนวณหรือไม่ ซึ่งเชื่อว่าไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมากนักภายในช่วงเวลาต่ำกว่า 10 ปี ยกเว้นแต่ว่าจะมีเหตุการณ์พิเศษเช่นวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นคั่นกลาง

บรรณานุกรม

- กองประเมินผลการพัฒนา (2543), “เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย จดหมายข่าวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” ปีที่ 4 เล่มที่ 1
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543), “คนจนกับนโยบายการทำให้เงินของรัฐ,” จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, กรุงเทพฯ.
- สมชัย จิตสุชน และเทียนสว่าง ชรรวมณิช (2543), “คนจน จนลงอย่างไรจากวิกฤติเศรษฐกิจ,” ใน สมชาย หาญหิรัญ (บรรณาธิการ), **ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2543**, สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, ประเทศไทย.
- Isara Sarntisart (1999), “Socio-Economic Consequences of the Crisis”, paper presented at the **Thailand Update: Thailand Beyond the Crisis**, April 21, 1999.
- Jitsuchon, Somchai (2000), “Alternative Approach to Poverty Measurement: An Experiment with Thai Data,” **TDR Quarterly Review**, Vol. 15 No.1, March 2000.
- Kakwani, N. and Medhi Krongkaew (1998), “Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analyzing,” **Working Paper No.4**, Asian Development Bank and Development Evaluation Division, National Economic and Social Development Board (NESDB).
- NESDB (1999), “Poverty and Inequality During the Economic Crisis in Thailand,” in **Indicators of Well-Being and Policy Analysis**, Vol. 3, No.1, Development Evaluation Division, 1999.
- Meesook, Oey A.(1979), “Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76,” **World Bank Staff Working paper No. 364**.

ภาคผนวก

วิธีการคำนวณเส้นความยากจนสัมบูรณ์

ในภาคผนวกนี้จะแสดงวิธีการคำนวณเส้นความยากจนตามวิธีของ Kakwani and Medhi (1998) อย่างละเอียด โดยจะเริ่มจากข้อมูลที่ต้องใช้สำหรับการคำนวณ การคำนวณเส้นความยากจนเส้นแรก สำหรับปีฐาน (first poverty line for the base year) และการปรับเส้นความยากจนสำหรับปีหลังจากปีฐาน

ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

ข้อมูลพื้นฐานที่ต้องใช้ในการคำนวณเส้นความยากจน ประกอบด้วย

- ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (socio economic survey data) เป็นการสำรวจทั่วประเทศโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปัจจุบันครอบคลุมครัวเรือนประมาณร้อยละ 0.3 ของครัวเรือนทั่วประเทศ ข้อมูลจากการสำรวจนี้ที่นำมาใช้เพื่อการคำนวณเส้นความยากจนประกอบด้วย ข้อมูลโครงสร้างประชากรในครัวเรือน (จำนวน เพศ อายุ) และรายได้และรายจ่ายอย่างละเอียดของแต่ละครัวเรือน
- ราคาสินค้าหมวดอาหารและไม่ใช่อาหารจำแนกตามภูมิภาคและพื้นที่ จัดเก็บโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
- ความต้องการสารอาหารของคนไทย จำแนกตามเพศและอายุ (calorie requirements)
- สูตรการแปลงรูปการบริโภคอาหารให้อยู่ในรูปสารอาหาร (calorie conversion factors) ของกองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ขั้นตอนในการคำนวณเส้นความยากจนเส้นแรก

การคำนวณเส้นความยากจนเส้นแรก มีหลายขั้นตอน คือ

1. เลือกปีที่จะใช้เป็นปีฐานในการคำนวณเส้นความยากจนเส้นแรก ซึ่งควรจะเป็นปีปกติ กล่าวคือไม่มีสถานการณ์ที่ผิดปกติเกิดขึ้น เช่นไม่ควรจะในปี 2541 เป็นปีฐาน เนื่องจากปี 2541 เป็นปีถัดจากปีที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ (ปี 2540) แต่อาจจะใช้ปี 2543 ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ควรจะมีการปรับเปลี่ยนปีฐานบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับแบบแผนการบริโภคของคนไทยที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นการนำเอาแนวคิดของความยากจนโดยเปรียบเทียบข้ามห้วงเวลามาปรับใช้ เส้นความยากจนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันใช้ปี 2535 เป็นปีฐาน

2. คำนวณหาดัชนีราคารายพื้นที่ (spatial price indices---SPI) แยกตามภูมิภาคและเขต (เมืองและชนบท)⁷ โดยวิธีการคือเริ่มจากการหาแบบแผนการบริโภคของคนไทยหรือ "ตะกร้าสินค้า" ที่ให้ปริมาณสารอาหารซึ่งตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ตะกร้าสินค้านี้สามารถแบ่งเป็นตะกร้าอาหารและตะกร้าสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ซึ่งกรรมกรค่าภายในได้รวบรวมไว้โดยมีรายละเอียดของราคาและปริมาณสินค้าจำนวน 321 รายการ เป็นสินค้าหมวดอาหาร 125 รายการ และสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร 196 รายการ ตะกร้าสินค้าเหล่านี้จะแตกต่างกันตามภูมิภาคและพื้นที่ซึ่งเป็นตัวสะท้อนรสนิยมการบริโภคของแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ จากข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาใช้คำนวณหาดัชนีราคารายพื้นที่สำหรับแต่ละภูมิภาคและพื้นที่แยกเป็นหมวดอาหารและหมวดไม่ใช่อาหารได้ ดัชนีรายพื้นที่นี้มีประโยชน์ในการเปรียบเทียบระดับค่าครองชีพในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่และยังเป็นฐานในการคำนวณการเปลี่ยนแปลงของราคาข้ามห้วงเวลาของแต่ละภูมิภาคและพื้นที่
3. แปลงปริมาณการบริโภคอาหารในแต่ละตะกร้าให้อยู่รูปสารอาหารหรือพลังงาน (แคลอรี) ที่ซื้อหาได้จากเงินแต่ละบาท โดยใช้สูตรการแปลงค่า

$$C_{rs} = \frac{c \cdot q_s}{p_r \cdot q_s}$$

$$CALBHT_r = \exp \left[\sum_{s=1}^9 f_s (\log C_{rs}) \right]$$

เมื่อ $CALBHT_r$ คือ ปริมาณแคลอรีที่สามารถซื้อหาได้ด้วยเงิน 1 บาทในพื้นที่ r , C_{rs} คือ จำนวนแคลอรีที่ซื้อได้ด้วยเงินหนึ่งบาทกรณีที่ใช้ราคาในพื้นที่ r กับตะกร้าการบริโภคในพื้นที่ s

4. คำนวณปริมาณความต้องการสารอาหารในรูปแคลอรีของครัวเรือน (CAL_h) ซึ่งเป็นผลรวมของความต้องการสารอาหารของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนเพื่อให้มีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม (CAL_i) ซึ่งแตกต่างกันตามอายุและเพศดังแสดงไว้ในตารางที่ ๘1

$$CAL_h = \sum_{i \in h} CAL_i$$

โดยที่ CAL_i เป็นความต้องการสารอาหารรายบุคคลซึ่งขึ้นกับอายุและเพศ

⁷ เมืองหมายถึงในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ชนบทหมายถึงนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (หมู่บ้าน)

ตารางที่ ๗1 ความต้องการสารอาหารหรือพลังงานต่อวัน จำแนกตามอายุและเพศ (หน่วย: แคลอรี)

อายุ	ชาย	หญิง
1-3 ปี	1,200	1,200
4-6 ปี	1,450	1,450
7-9 ปี	1,600	1,600
10-12 ปี	1,850	1,700
13-15 ปี	2,300	2,000
16-19 ปี	2,400	1,850
20-29 ปี	2,787	2,017
30-59 ปี	2,767	2,075
60 ปีขึ้นไป	1,969	1,747

ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข อ่างในกองประเมินผลการพัฒนา (2543).

5. เส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือน (FPL_h) คือ จำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้ในการหาซื้ออาหารในปริมาณที่ตอบสนองความต้องการพลังงาน (แคลอรี) ของสมาชิกในครัวเรือน

$$FPL_h = \frac{CAL_h}{CALBHT_h}$$

เส้นความยากจนทางด้านอาหารอาจแสดงได้เป็นผลหารของปริมาณสารอาหารขั้นต่ำคิดเป็นแคลอรีสำหรับครัวเรือนที่ h (CAL_h) หารด้วยปริมาณแคลอรีที่ครัวเรือนนี้สามารถซื้อหาได้ด้วยเงิน 1 บาท ($CALBHT_h$) การที่ตัวแปรทั้งสองอาจไม่เท่ากันในแต่ละครัวเรือน (สังเกตจากการที่มีตัวห้อย h กำกับตัวแปรทั้งสองอยู่) เนื่องจากประการแรกขนาดและองค์ประกอบของแต่ละครัวเรือนแตกต่างกันทำให้ความต้องการสารอาหารขั้นต่ำไม่เท่ากัน ประการที่สองความแตกต่างในระดับราคาสินค้าอาหารตามท้องที่ทำให้ครัวเรือนที่อยู่ต่างสถานที่กันมีต้นทุนของอาหารไม่เท่ากันได้

6. เส้นความยากจนด้านค่าใช้จ่ายอื่นที่มีโชอาหาร ใช้วิธีการคำนวณเทียบเคียง โดยมีสมมติฐานว่า การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารที่กรุงเทพฯ ในปี 2535 คิดเป็นร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรวม ดังนั้นเมื่อคำนวณหาเส้นความยากจนด้านอาหารได้แล้ว ก็สามารถนำมาคำนวณเพื่อเทียบเคียงหาเส้นความยากจนรวมได้โดย

$$foodshare = ratio = \frac{FPL_h}{FPL_h + NFPL_h} = \frac{0.6 \cdot SPI_f}{0.6 \cdot SPI_f + 0.4 \cdot SPI_{nf}}$$

$$PL_h = \frac{FPL_h}{ratio}$$

หรือ

$$\begin{aligned}
 PL_h &= FPL_h + NFPL_h \\
 &= FPL_h \cdot \left(1 + 0.667 \frac{SPI_{nf}}{SPI_f} \right)
 \end{aligned}$$

PL_h คือระดับเส้นความยากจนของครัวเรือนที่ h ซึ่งเป็นผลรวมของเส้นความยากจนทางด้านอาหาร (FPL_h) และเส้นความยากจนสำหรับการบริโภคสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ($NFPL_h$) ส่วน SPI_f คือดัชนีราคาอาหารรายพื้นที่ และ SPI_{nf} คือดัชนีราคาสินค้าที่ไม่ใช่อาหารรายพื้นที่

การปรับเส้นความยากจนหลังจากปีฐาน

เส้นความยากจนในปีต่อๆ ไป คำนวณโดยการปรับดัชนีราคารายพื้นที่และคำนวณความต้องการสารอาหารระดับครัวเรือน (CAL_h) ใหม่แล้วนำไปเข้าสู่สูตรดังกล่าวข้างต้น การปรับดัชนีราคารายพื้นที่ก็ทำได้โดยง่ายๆ โดยใช้การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคสินค้าอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (food and non-food consumer price index)