

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

**ชีวิตที่ถูกตัดขาด : ลักษณะทางสังคม –
เศรษฐกิจของผู้ยากจนดักดาน (Ultra Poor) ในประเทศไทย**
***Alienated Life:
Socio-Economic Characteristics of the Ultra Poor in Thailand***

โดย

เมธี ครองแก้ว

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

1. คำนำ.....	1
2. แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน : ขนาด ความลึก และความรุนแรง	4
3. ลักษณะสำคัญของครอบครัวและลักษณะสถิติประชากรใน กลุ่มคนยากไร้แสนเข็ญ	6
4. ผลผลิตของครัวเรือนและการจ้างงาน, รายได้ และรายจ่าย.....	7
5. การปรับครอบครัวผู้ยากจน และระบบการจัดการที่ครอบคลุม	10
(ก) สถานภาพการสมรสของหัวหน้าครอบครัว	10
(ข) สภาพความเป็นเจ้าของบ้าน.....	11
(ค) การอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน.....	11
(ง) ความเจ็บไข้ในครอบครัว.....	12
(จ) ความช่วยเหลือจากรัฐ.....	12
(ฉ) ภาพของความยากจนในวันนี้ และภาพในอนาคต	13
(ช) ความหลากหลายของความยากจนตามภูมิภาค.....	13
6. สาระสำคัญโดยย่อ ข้อสรุป และคำแนะนำในเรื่องของนโยบาย	14
(ก) นโยบายเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจส่วนย่อยเฉพาะส่วน	14
(ข) นโยบายต่อต้านความยากจนโดยทั่วไป	15
(ค) นโยบายพิเศษเฉพาะกลุ่มคนยากจนดักดาน.....	15
ภาคผนวก 1: วิธีการในการศึกษา.....	28

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 1:	แสดงอัตราส่วนร้อยละแยกตามจำนวนครอบครัวในหนึ่งครัวเรือนในแต่ละภูมิภาค ของปี 2542.....	17
ตารางที่ 2:	อัตราส่วนร้อยละตามขนาดของครัวเรือนในแต่ละภูมิภาค ในปี 2542.....	17
ตารางที่ 3:	อัตราส่วนร้อยละของอายุเฉลี่ยสมาชิกในครัวเรือนในแต่ละภูมิภาค ในปี 2542.....	17
ตารางที่ 4:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว.....	18
ตารางที่ 5:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังออกจาก โรงเรียน.....	18
ตารางที่ 6:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของอาชีพหลักของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจบการศึกษา.....	18
ตารางที่ 7:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของอาชีพรองของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจบการศึกษา.....	19
ตารางที่ 8:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนอาชีพหลักของสมาชิกในครัวเรือน.....	19
ตารางที่ 9:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของจำนวนครอบครัวแยกตามขนาดที่ดินที่เป็นเจ้าของ.....	19
ตารางที่ 10:	การเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดินและเหตุผล.....	20
ตารางที่ 11:	จำนวนวันทำงานเฉลี่ยในแต่ละปีของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจบการศึกษา.....	20
ตารางที่ 12:	อัตราส่วนร้อยละของจำนวนสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจบการศึกษาที่ทำงานเป็น แรงงานรับจ้าง.....	20
ตารางที่ 13:	แสดงอัตราส่วนร้อยละแยกตามประเภทของงานที่รับจ้าง.....	20
ตารางที่ 14:	แสดงอัตราส่วนร้อยละของการจ้างงานแยกตามช่วงเวลาการจ้างงาน.....	21
ตารางที่ 15:	รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนของผู้ยากจนตกตามแหล่งที่มาของรายได้.....	21
ตารางที่ 16:	แสดงรายการรายรับและรายจ่ายของครัวเรือน.....	22
ตารางที่ 17:	แสดงรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนของผู้ยากจนตกตามเปรียบเทียบกับ ครัวเรือนทั่วไป.....	22
ตารางที่ 18:	อัตราส่วนร้อยละของสถานภาพการสมรสของหัวหน้าครัวเรือนทั่วไป.....	22
ตารางที่ 19:	อัตราส่วนร้อยละของสถานภาพการสมรสของหัวหน้าครัวเรือนทั่วไป.....	23
ตารางที่ 20:	อัตราส่วนร้อยละของครัวเรือนแยกตามจำนวนสมาชิกที่ไร้ความสามารถ.....	23
ตารางที่ 21:	อัตราส่วนร้อยละของครัวเรือนแยกตามจำนวนสมาชิกในครอบครัวที่เจ็บป่วยเรื้อรัง.....	23
ตารางที่ 22:	อัตราส่วนร้อยละของจำนวนครัวเรือนที่ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ.....	24
ตารางที่ 23:	ลักษณะสำคัญของครัวเรือนยากจนตกตาม.....	27
ตารางที่ ก1:	จังหวัดและตำบลตัวอย่าง พร้อมทั้งจำนวนทั้งหมดของครอบครัวและครอบครัว ที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	28

Alienated Life: Socio-Economic Characteristics of the Ultra Poor in Thailand

Medhi Krongkaew

Introduction

One of the success stories about economic development of Thailand in the past 20 years is its record of continuous reduction in the incidence of poverty defined as the proportion of Thai population having income lower than a designated 'poverty line'. During the 'economic boom' periods in the late 1980s and early 1990s, the poverty incidence throughout the country fell so rapidly that, statistically, the incidence of some region (i.e. Bangkok) had approached zero, prompting some researchers to revise the poverty line upward to reflect the changes in population structure, nutritional requirements, consumption patterns, and prices.¹ Then the crisis hit in 1997. As a result of a combination of various factors including mismanagement in the financial sectors, incorrect exchange rate and international finance policies, and fall in export earnings, Thailand lost most of its foreign reserves and was forced to float its currency, which brought about massive capital outflows with ensuing negative effects on domestic financial, employment and general economic conditions. Companies went bankrupt, jobs lost, unemployment increased, and the average income of the Thai people declined. Between 1996 and 2000, the incidence of poverty has increased from 11.5 per cent in 1996 to 13.0 in 1998 to 15.9 in 1999, and finally to 15.0 in 2000.² This level of poverty is roughly equivalent to the situation in 1995. In a word, Thailand has already lost 5 years of its economic development. If economic difficulties continue, the development and welfare losses can even be greater.

Yet, there is at least one group of the Thai population who are strangely relatively unaffected by this crisis. But the main reason for this is none other than the fact that they were not so much affected by the rapid economic growth that we have alluded to earlier in the first place either. Their lives have been practically alienated from the rest of the population for as long as they could remember. These are the 'Ultra Poor' of Thailand who live in the bottom rung of the Thai society, and seem to have always remained there. That is why a new word in Thai is coined to describe these people. We call them, in Thai,

¹ See, for example, Medhi Krongkaew (1994, and 1996); Kakwani and Medhi (1996).

² Information provided by the Development Evaluation Division, NESDB.

คนยากจนดักดาน (kon yak jon dak dam) of which 'Ultra Poor' or 'Hard Core Poor' is a close description.³

Mainly as a result of the crisis which has impoverished many 'miracle' economies in East Asia, several international organisations such as the World Bank, the Asian Development Bank (ADB), the United Nations Development Programme (UNDP), which already had their active programs on poverty, stepped up their activities concerning poverty. The World Bank had chosen as the subject of its new biennial World Development Report (WDR) for 2000/2001 a new outlook and policy direction on poverty whereby the report was written after a series of discussions and consultations with various interested and 'stakeholder' groups throughout the world. The ADB even went one step further and redesigned its development lending policy to specifically target poverty reduction as its main emphasis. In its words, poverty reduction has become 'an overarching' objective of the ADB. For UNDP where its 'human-centred' development policy as reflected in its annual Human Development Report (HDR) has already been accepted as a major alternative to the traditional 'growth-centred' development policy also maintains a separate program on poverty, with its annual Poverty Report and a special website geared toward the elimination of poverty.⁴ But these programs still address poverty problems in general. They did not recognize the problems of the 'Ultra Poor' as separate problems that may require separate understanding, and a separate set of policies. Looking around the existing literature on poverty today, one is hard pressed to find any study that looks specifically at the extreme poverty group and analyse them. This 'Ultra Poor' group is normally subsumed under the analysis of the general poor, with an irrelevant or ineffective set of policies to solve their problems. This state of affairs is obviously unsatisfactory and should be redressed quickly.

Through the generous financial assistance of the Thailand Research Fund (TRF), I was able to form a team of researchers to study socio-economic characteristics of the 'Ultra Poor' in rural Thailand.⁵ While the main objective of this research is clear, that we wanted to find out the socio-economic makeup of the poorest households in rural

³ To some Thai, this Thai word may sound pejorative, but there is not what it meant for. On the contrary, there is no better word that conveys a sense of deep-down or chronic poverty that remains immobile or unmoved with the change in the society around it. The chosen word succeeds in startling listeners to pay attention to the plight of these people.

⁴ See, <http://www.undp.org/poverty>. Both the World Bank and the ADB also maintain websites specifically on poverty issues. For the World Bank, see its PovertyNet Website at <http://www.worldbank.org/poverty/>; and for the ADB, see its Poverty Reduction Website at <http://www.adb.org/Poverty/>. The ADB also maintains a website which collect numerous conference and other academic and policy papers on poverty. See, <http://aric.adb.org/social/poverty/default.asp>. Even the International Monetary Fund whose main objective is international financial transaction is also interested in poverty issues, as evidenced in its recent Panel Discussion on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction. See <http://www.imf.org/external/np/tr/2001/tr010413.htm>.

⁵ This assistance is part of the award I received in 1996 from the TRF. This award is the TRF Senior Research Fellow Award whereby upto 3 million baht a year may be provided annually for up to 3 years from the TRF for the this Senior Research Fellow to conduct a research of his or her choice. My research team consisted of researchers from four regional universities namely Chiang Mai University in the North, Khon Kaen University in the Northeast, Sukhothai Thammathirat Open University in the Centre, and Prince Songkhla University in the South. For details, see Annex 1.

Thailand, we also wanted to go a bit further by looking at two other aspects concerning this group of people: how they adjusted to the market or the environment around them, and how they were affected by various government policies. There may be more that we could learn from the outcome of this research, but since this was really a pioneering effort to learn about a special group of population who had hitherto escaped attention from any researchers, we could not be too ambitious. Our study must be looked upon as a pilot study that shows only the first glimpse of these alienated lives. The results of the study may be useful for designing policies that complement general poverty policies, as well as pointing the way to a more serious study on this group of people.

What is of immediate importance is how to identify our 'Ultra Poor' group, to find them and interview them. It is true that we could look for statistics concerning these people from the Socio-Economic Survey (SES) which is the country-wide survey of household income and expenditure and other socio-economic characteristics of the Thai households conducted regularly by the National Statistical Office (NSO), but it is quite likely that this SES will fail to adequately capture the true socio-economic pictures of the very poor, just as it was well known that it fails to capture the same of the very rich. A special survey that targets only the poorest samples is called for.

But how to do this quickly and cost-effectively? One method is to set a poverty level that defines extreme poverty and select anyone whose income fall under this poverty level as our sample. But this technique is obviously very costly as going around scouting for those who are qualified would be very time consuming and resources-draining. The other method is to use the knowledge of local leaders who know well the income or economic positions of households or people in their localities. On the assumption that these local or village leaders know all the people in their villages, the identification of those who are the poorest in the village, or those who are poorer than the others in the village, could be easily undertaken. What we need to be careful is that these leaders must not be allowed to prepare for their identification in advance because they might bias in their selections. We decided to adopt this latter method as we can get our samples quickly and conveniently. All research teams in the four regions adopted this technique of sample selection.⁶ After the experimental survey and study in 1998 for the Northeastern region only, we launched our nation-wide surveys in 1999. The core findings that I will analyse in this paper come from these 1999 surveys, plus the earlier survey in 1998 for the Northeastern region only.

⁶ A question is generally raised about the nature of the samples that we have selected. Are these samples represent the poorest of all households in the region? If our sample size is large enough, and the selection is random enough, they certainly can represent the poorest households in the region. But while our selection is as random as we possibly can be, our sample size is not large enough in each region. Therefore, while those households whom we interviewed are certainly the poorest in our selected villages, those villages may not be the poorest villages where our poorest households would reside. Indeed, our poorest samples in each region could be different across regions, with samples in some regions much better off in term of economic positions than the same in other regions. This is to be expected, but we learn and analyse these differences through the data that we have collected in each region.

ชีวิตที่ถูกตัดขาด: ลักษณะทางสังคม – เศรษฐกิจ ของผู้ยากจนดักดาน (Ultra Poor) ในประเทศไทย*

เมธี ครองแก้ว**

1. คำนำ

ความสำเร็จด้านหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอด 20 ปีที่ผ่านมาก็คือ การลดลงอย่างต่อเนื่องของสภาพความยากจน เมื่อมองดูจากสัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า “เส้นความยากจน” ระหว่างช่วงเฟื่องฟูตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2523 ที่ผ่านมาถึงต้นทศวรรษ 2533 ภาวะความยากจนทั่วประเทศลดลงอย่างรวดเร็วในทางสถิติ บางพื้นที่มีตัวเลขเป็นศูนย์ นักวิจัยบางคนต้องปรับปรุงเส้นความยากจนใหม่ให้สูงขึ้นเพื่อสะท้อนถึงผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ความต้องการทางโภชนาการ แบบแผนการบริโภคและราคาสินค้าและบริการ⁷ หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 อันเป็นผลพวงมาจากหลายองค์ประกอบด้วยกันรวมถึงความผิดพลาดในการจัดการของภาคการเงิน อัตราการแลกเปลี่ยนที่ไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริง นโยบายการเงินระหว่างประเทศ และการลดลงของรายได้จากการส่งออก ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากจนต้องเปลี่ยนไปใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ซึ่งทำให้เกิดการไหลออกของเงินทุนจำนวนมากและก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อเศรษฐกิจการเงินในประเทศ การจ้างงานและสภาพเศรษฐกิจทั่วไปของบริษัทหลายแห่งต้องล้มละลาย ปลดคนงาน การว่างงานเพิ่มสูงขึ้นและรายได้เฉลี่ยของประชากรก็ลดต่ำลงในช่วงปี 2539 ถึง 2543 ภาวะความยากจนได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.5 ในปี 2539 ไปเป็นร้อยละ 13.0 ในปี 2541 จนถึงร้อยละ 15.9 ในปี 2542 และในที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 15 ในปี 2543⁸ ซึ่งระดับความยากจน

* แปลจากบทความเรื่อง Alienated Life: Socio-economic Characteristics of the Ultra Poor in Thailand แปลและเรียบเรียงโดย ศราวุธ วิศาลสวัสดิ์ และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์

** คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย

ข้าพเจ้าขอแสดงความขอบคุณต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการจัดหาความสนับสนุนทางด้านการเงินต่อข้าพเจ้า อันเป็นส่วนหนึ่งของนักวิจัยอาวุโสของ TRF ซึ่งทำให้ข้าพเจ้าสามารถที่จะรวบรวมเพื่อนพ้องและเพื่อนร่วมงานตามมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ภาคเพื่อร่วมกันทำการวิจัยเรื่องความยากจนดักดานทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศไทย รายงานฉบับนี้เน้นเฉพาะการค้นพบในแต่ละภาค ด้วยเหตุนี้ถ้าหากข้าพเจ้าละเลยประเด็นสำคัญที่นักวิจัยประจำภาคจะให้ความสำคัญไว้ ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องที่อาจจะ

⁷ ดู, ตัวอย่าง, Medhi Krongkaew (1994, และ 1996); Kakwani and Medhi (1996)

⁸ ข้อมูลรวบรวมโดยฝ่ายประเมินผลการพัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ขนาดนี้เทียบเท่าได้กับสถานการณ์ในปี 2538 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศไทยได้สูญเสียการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปถึง 5 ปี และถ้าหากปัญหาทางเศรษฐกิจยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ความสูญเสียทั้งทางด้านการพัฒนาประเทศและสวัสดิการอาจส่งผลร้ายแรงยิ่งกว่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตามยังคงมีประชากรไทยอย่างน้อยกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลักที่ไม่มีอะไรมากไปกว่าความจริงที่ว่าคนกลุ่มนี้ไม่ค่อยได้รับผลกระทบอะไรอยู่แล้วถึงแม้จะอยู่ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็วก็ตามที่ สภาพชีวิตของคนเหล่านี้ถูกทอดทิ้งอยู่ต่างหากจากคนส่วนใหญ่แน่นอนแน่นอนเท่าที่พวกเขาจะทำได้ กลุ่มคนเหล่านี้คือ “ผู้ยากไร้แสนเข็ญ” (Ultra poor) ของประเทศไทยผู้ซึ่งอาศัยอยู่ด้านล่างสุดของสังคมไทย และดูเหมือนจะยังคงอยู่ที่เดิมเสมอมา นั่นคือเหตุผลที่ว่าทำไมจึงเกิดคำใหม่ขึ้นใช้เรียกบุคคลกลุ่มนี้ เราเรียกคนกลุ่มนี้ว่าผู้ยากจนดัดดาน ซึ่งเป็นคำเรียกที่ใกล้เคียงที่สุดสำหรับความยากจนอย่างแสนสาหัส หรือความยากจนที่แสนลำเค็ญจะใช้เรียกได้

ผลของวิกฤตการณ์ที่ทำให้เศรษฐกิจของเอเชียอาคเนย์ ซึ่งเคยมีภาพของความเติบโตอย่างน่ามหัศจรรย์กลับต้องมายากจนลง ทำให้องค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (ยูเอ็นดีพี) ซึ่งต่างก็มีแผนงานเกี่ยวกับเรื่องความยากจนอยู่แล้ว ต่างเพิ่มการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหานี้ขึ้น ธนาคารโลกได้เลือกปัญหานี้เป็นหัวข้อใหม่สำหรับจะเป็นรายงานการพัฒนาของโลก (WDR) รายงานปีในรายงานประจำปี 2543/2544 รูปโฉมใหม่และทิศทางของนโยบายสำหรับเรื่องความยากจนซึ่งเขียนอยู่ในรายงานภายหลังจากการถกเถียงและปรึกษากันระหว่างกลุ่มคนที่สนใจปัญหานี้ทั่วโลก ส่วนเอดีบีก้าวไปไกลกว่านั้นอีกขั้นหนึ่งโดยการออกแบบนโยบายสำหรับการกู้ยืมเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่ให้ตรงกับเป้าหมายเฉพาะในการลดปัญหาความยากจนเป็นหลัก ตามถ้อยคำของเอดีบีแล้ว การลดความยากจนเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่ส่งผลต่อทุกคนสำหรับยูเอ็นดีพีซึ่งมีนโยบายพัฒนาที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา (Human-centred) อยู่แล้วตามที่ปรากฏอยู่ในรายงานประจำปีเรื่องการพัฒนาคน (HDR) ก็ยอมรับนโยบายที่ถือเอาความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักในการพัฒนา (Growth-Centred) แบบดั้งเดิมเป็นทางเลือกหลักสำหรับการพัฒนาพร้อมกับยังคงแผนงานต่างหากเฉพาะปัญหาความยากจนในรายงานปัญหาความยากจนประจำปีและมีเว็บไซต์พิเศษเฉพาะเพื่อมุ่งจัดการกำจัดปัญหาความยากจน¹⁰ แต่แผนงานหรือโปรแกรมยังคงตั้งอยู่บนปัญหา

⁹ สำหรับคนไทยบางคน คำนี้อาจฟังดูเหมือนเป็นการเหยียดหยามแต่ไม่ใช่เรื่องที่หมายความถึงเช่นนั้น โดยนัยกลับกัน ไม่มีคำใดที่เหมาะสมจะใช้บรรยายถึงความรู้สึกถึงความยากจนเรื้อรังที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงหรือไม่มีการเคลื่อนไหวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยรอบตัว คำที่ได้เลือกมาใช้นี้ก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้ฟังให้สนใจต่อผู้คนที่เหล่านี้ได้ดี

¹⁰ ดู <http://www.undp.org/poverty> ทางธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียต่างก็มีเว็บไซต์พิเศษในหัวข้อที่เกี่ยวกับความยากจน สำหรับธนาคารโลกดู PovertyNet Website ได้ที่ <http://www.worldbank.org/poverty/> และสำหรับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียดูเว็บไซต์การลดลงของความยากจนได้ที่ <http://www.adb.org/Poverty/ADB> ยังคงมีเว็บไซต์ที่รวบรวมการประชุมจำนวนมากรวมทั้งรายงานทางวิชาการและนโยบายในเรื่องความยากจน ดู <http://aric.adb.org/social/poverty/default.asp> แม้แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีเป้าหมายหลักคือความเคลื่อนไหวทางการเงินระหว่างชาติก็ยังคงสนใจในปัญหาเรื่องความยากจนตามที่ปรากฏเป็นหลักฐานในการประชุมเมื่อไม่นานนี้ในหัวข้อ Panel Discussion on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction ดู <http://www.imf.org/external/np/tr/2001/tr010413.htm>

ความยากจนโดยทั่วๆ ไปซึ่งยังคงไม่ตระหนักถึงปัญหาของ “ความยากจนดักดาน” ว่าจำเป็นที่จะต้องแยกออกมาเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องการความเข้าใจและนโยบายที่แตกต่างออกไป เมื่อพิจารณาความยากจนตามความหมายของทุกวันนี้ เราไม่อาจจะหางานศึกษาที่เฉพาะเจาะจงถึงกลุ่มที่ยากจนอย่างถึงที่สุด รวมถึงการวิเคราะห์เกี่ยวกับคนกลุ่มนี้ได้ โดยปรกติกกลุ่มผู้ยากจนดักดานนี้ก็รวมอยู่ในความหมายของความยากจนธรรมดาที่ใช้วิเคราะห์กันอยู่แล้ว จึงใช้นโยบายแก้เรื่องความยากจนธรรมดา ซึ่งไม่รวมถึงปัญหาความยากจนดักดานหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มของพวกเขาได้ นโยบายแก้ปัญหาเหล่านี้ เห็นได้ชัดว่าไม่เป็นที่น่าพอใจ และควรจะได้รับปรับปรุงโดยเร็ว

ด้วยความอนุเคราะห์ทางการเงินจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย (TRF) จึงสามารถรวบรวมทีมวิจัยเพื่อศึกษาเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะทางสังคม-เศรษฐกิจของกลุ่มผู้ยากจนดักดานในชนบทของประเทศไทยได้¹¹ ในขณะที่วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้มีความชัดเจนว่าต้องการค้นหาถึงสภาพทางสังคม-เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นของครัวเรือนที่ยากจนที่สุดในชนบทของประเทศไทย เรายังต้องการที่จะค้นคว้าให้มากขึ้นไปอีกโดยมองในสองบริบทที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มนี้ คือ พวกเขาปรับตัวให้เข้ากับตลาดหรือสภาพแวดล้อมรอบตัวได้อย่างไร และได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ผ่านมาอย่างไร อาจจะมีเรื่องที่เราสามารถเรียนรู้ได้มากขึ้นจากผลของงานวิจัยชิ้นนี้ แต่เนื่องจากงานนี้เป็นความพยายามในการสำรวจเพื่อจะเรียนรู้อย่างแท้จริงเฉพาะเรื่องของคนกลุ่มนี้ ซึ่งไม่เคยอยู่ในความสนใจของนักวิจัยอื่นมาก่อนเลย จึงไม่สามารถจะคาดหวังได้มากเกินไป งานศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงงานศึกษานำร่องเบื้องต้นเป็นครั้งแรกเพื่อพยายามอธิบายวิถีชีวิตของคนที่ถูกสังคมเพิกเฉย ผลของงานศึกษาชิ้นนี้อาจจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนทั่วไปให้ดีขึ้นหรือก่อให้เกิดการศึกษาที่จริงจังเกี่ยวกับคนกลุ่มนี้มากขึ้นต่อไป

เรื่องสำคัญเร่งด่วนก็คือ เราจะจัดการแยกกลุ่มคนยากจนดักดานออกมาเพื่อที่จะได้ค้นหาและทำการสอบถามได้อย่างไร เป็นความจริงที่เราสามารถค้นหาได้จากสถิติที่เกี่ยวข้องกับประชากร เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำรวจครัวเรือนทั่วประเทศเกี่ยวกับรายได้และรายจ่าย ลักษณะสภาพสังคม-เศรษฐกิจของครัวเรือนไทย ซึ่งจัดทำเป็นประจำอยู่แล้วโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) แต่ก็แน่นอนว่าแบบสำรวจ SES ไม่เพียงพอที่จะให้ภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจนของกลุ่มคนที่ยากจนมากๆ ได้ เหมือนดังเช่นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าไม่สามารถให้ภาพที่ชัดเจนถูกต้องของกลุ่มคนที่รวยมากๆ ได้เช่นกัน การสำรวจแบบพิเศษที่มุ่งเป้าเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่จนที่สุดจึงเป็นสิ่งที่ต้องการ

แต่จะทำสิ่งนี้ได้อย่างไรให้รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด วิธีการหนึ่งก็คือการกำหนดระดับความยากจนที่แสดงความยากจนถึงที่สุด แล้วจึงเลือกคนที่มียาได้ต่ำกว่าระดับความยากจนที่ตั้งไว้เป็นตัวแทน

¹¹ ความช่วยเหลือนี้เป็นส่วนหนึ่งของรางวัลที่ข้าพเจ้าได้รับในปี 1996 จาก TRF รางวัลนี้เป็นรางวัลสำหรับนักวิจัยอาวุโสซึ่งมอบเงินทุนให้ 3 ล้านบาทต่อปีเป็นจำนวนถึง 3 ปี สำหรับนักวิจัยอาวุโสที่จะทำงานวิจัยตามหัวข้อเรื่องที่เราเลือกได้เอง คณะนักวิจัยของข้าพเจ้าประกอบด้วยนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยตามภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในภาคเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยเปิดสุโขทัยธรรมมาธิราชในภาคกลาง และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในภาคใต้ สำหรับรายละเอียดดูภาคผนวก 1

ทดสอบของเรา แต่วิธีการนี้เห็นได้ชัดว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการสำรวจค้นหาบุคคลที่ต้องการรวมทั้งต้องใช้เวลาอีกมาก อีกวิธีการหนึ่งคือใช้ความรู้ของผู้นำท้องถิ่นซึ่งรู้ถึงฐานะทางการเงินหรือสภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนหรือบุคคลในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยมีสมมติฐานว่าผู้นำท้องถิ่นรู้จักลูกบ้านของตนดีอยู่แล้ว การแยกหรือค้นหาคนที่จนที่สุดหรือคนที่จนกว่าคนอื่นๆ ในหมู่บ้านก็จะทำได้ง่าย สิ่งที่เราต้องระมัดระวังก็คือผู้นำเหล่านี้ต้องไม่ได้รับการขอให้ช่วยแยกแยะคนก่อนล่วงหน้าเพื่อป้องกันการมีอคติ เราตกลงใจเลือกวิธีการหลังนี้เพราะสะดวกและรวดเร็ว ทีมวิจัยทั้งสี่ทีม (4 ภูมิภาค) ใช้วิธีการนี้สำหรับการเลือกตัวอย่าง¹² หลังจากได้ลองทำการสำรวจและศึกษาเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2541 แล้ว ในปี 2542 ได้ทำการวิจัยอย่างกว้างขวางครอบคลุมทั้งประเทศ สาธารณรัฐที่จะทำการวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ มาจากการสำรวจวิจัยในปี 2542 รวมกับการสำรวจวิจัยที่ศึกษาเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2541

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน : ขนาด ความลึก และความรุนแรง

ก่อนจะเข้าสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับผู้ยากจนดักดาน ควรจะได้พิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับความยากจนและมาตรวัดความยากจนที่มีอยู่แล้วก่อน ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจความหมายของความยากจนดักดานได้ดีขึ้น และตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายเฉพาะในการจัดการปัญหาความยากจนนี้

13

ปัญหาหนึ่งที่มีถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันเสมอเกี่ยวกับความยากจนก็คือ ควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการวัดความยากจน ควรใช้รายได้ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ง่ายที่สุดและตรงไปตรงมาในการวัดความยากจน หรือใช้การบริโภคหรือความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่ชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย สิ่งที่เราได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถใช้เป็นเกณฑ์วัดความยากจนได้ทั้งสิ้น แต่เราเลือกรายได้เป็นเกณฑ์ในการวัดความยากจนด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่ารายได้เป็นตัวสะท้อนที่ดีและได้รับการยอมรับในระบบ

¹² คำถามที่ถูกยกขึ้นถามทั่วไปเกี่ยวกับธรรมชาติของกลุ่มตัวอย่างที่เราเลือกว่ากลุ่มตัวอย่างเหล่านี้สามารถเป็นตัวแทนของครอบครัวที่จนที่สุดของแต่ละภาคได้หรือไม่ ถ้าหากขนาดตัวอย่างของเรามีจำนวนมากพอและการสุ่มเลือกเป็นไปโดยทั่วถึง ตัวอย่างกลุ่มนี้ย่อมสามารถเป็นตัวแทนของครอบครัวที่ยากจนที่สุดในแต่ละภูมิภาคได้ แต่ในการเลือกสุ่มตัวอย่างของเราเป็นการดำเนินการเท่าที่เราพอจะทำได้และขนาดตัวอย่างของเราก็ไม่ใหญ่พอในแต่ละภูมิภาค ดังนั้นหมู่บ้านเหล่านี้อาจจะไม่ใช่หมู่บ้านที่จนที่สุดซึ่งมีครอบครัวที่จนที่สุดอาศัยอยู่ อันที่จริงแล้วกลุ่มตัวอย่างที่จนที่สุดในแต่ละภูมิภาคของเราอาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างในบางภูมิภาคอาจจะมีความแตกต่างในทางเศรษฐกิจดีกว่าในภูมิภาคอื่น เรื่องนี้ก็เป็นที่ยอมรับได้ก่อนแล้วแต่เราศึกษาและวิเคราะห์ความแตกต่างเหล่านี้ผ่านข้อมูลที่เราได้เก็บรวบรวมมาของแต่ละภูมิภาค

¹³ ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับความยากจนและมาตรการที่ใช้วัดความยากจนมาก่อนที่เรื่องความยากจนจะกลายเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ความสนใจใหม่ๆ ในการศึกษาเรื่องความยากจนในระยะหลังได้ก่อให้เกิดความสนใจใหม่ๆ เกี่ยวกับความหมายของความยากจนขึ้นในเวลาเดียวกัน สำหรับงานวิจัยและข้อถกเถียงที่มากกว่านี้เป็นหัวข้อที่สาธารณชนใช้ถกเถียงกันหลากหลาย โดยฝ่ายพัฒนาสังคมและกำจัดความยากจน (SEPED) ของยูเอ็นดีพี ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์พิเศษชื่อ http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/

เศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญต่อความชำนาญเฉพาะด้านและกลไกตลาด แต่กระนั้นข้อถกเถียงก็อาจจะไม่ยุติ อันที่จริงความยากจนควรมองในหลายมิติมากกว่าการวัดเฉพาะรายได้เพียงด้านเดียว ความยากจนอาจมองได้จากมิติอื่นๆ เช่น การขาดแคลนความรู้ การไม่มีสำนึกทางประชาธิปไตย การไร้ซึ่งเมตตาธรรมในเพื่อนมนุษย์ ความโลภที่มากเกินไป เป็นต้น แต่ถ้าเป็นเช่นนั้นข้อถกเถียงอาจกลายเป็นเรื่องลึกลับยุ่งยาก ดังนั้นเพื่อให้การวิเคราะห์ที่ตั้งต้นไปได้ จึงเริ่มต้นบนพื้นฐานที่แคบลงคือรายได้ และเพิ่มเติมองค์ประกอบที่ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ช่วยอธิบายถึงเรื่องความยากจนได้สมบูรณ์มากขึ้น

เมื่อตกลงใจใช้รายได้เป็นเกณฑ์วัดความยากจน การตัดสินใจว่าใครเป็นคนจนหรือไม่นั้น ทำได้โดยการเปรียบเทียบว่ารายได้ของบุคคลหรือของครัวเรือนอยู่ต่ำกว่าหรือเหนือเส้นความยากจนที่ตั้งไว้ มาตรฐานวัดที่รู้จักกันมากที่สุดที่ใช้วัดขนาดของความยากจนคือ "Head Count Ratio (HCR)" ซึ่งก็คือ สัดส่วนของประชากรหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน¹⁴ แต่ HCR ไม่สามารถแยกแยะว่าบุคคลหรือครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเล็กน้อยหรือต่ำกว่ามาก ซึ่งสถานการณ์จะเลวร้ายกว่าเมื่อคนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ด้านล่างสุดของเส้นความยากจนแทนที่จะอยู่ใกล้กับเส้นความยากจน เราสามารถวัดความลึกของความยากจนได้โดยดูความต่างของรายได้ของพวกเขาเทียบกับเส้นความยากจน หรือตำแหน่งของรายได้ของพวกเขาว่าอยู่ไกลแค่ไหนจากเส้นความยากจน และจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมากเท่าใดเพื่อยกระดับทุกคนหรือทุกครัวเรือนให้ขึ้นไปถึงเส้นความยากจนได้¹⁵ มาตรฐานนี้ไม่สนใจการถ่ายโอนรายได้ภายในกลุ่มผู้ยากจนด้วยกัน ถ้าคนที่จนกว่าถ่ายโอนรายได้ไปยังผู้ที่ยากน้อยกว่าในกลุ่มเดียวกัน ก็ไม่มีผลต่อขนาดของรายได้ที่ยังต่ำกว่าเส้นความยากจน ในขณะที่สามัญสำนึกบอกเราว่ามาตรฐานวัดความยากจนที่เหมาะสมควรแสดงให้เห็นถึงสวัสดิการที่แย่งของทั้งกลุ่ม ในทางกลับกันถ้าคนที่จนน้อยกว่าถ่ายโอนเงินของเขาไปยังผู้ที่ยากมากกว่าในกลุ่มเดียวกัน เมื่อนั้นมาตรฐานที่เหมาะสมน่าจะสะท้อนสถานการณ์ที่ดีขึ้นของความยากจน ข้อเสนอแนะของนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Foster Greer และ Thorbecke (1984) ซึ่งเป็นผู้ออกแบบมาตรฐานวัดที่สามารถครอบคลุมความรุนแรงของความยากจนได้ ในขณะที่มาตรฐานอื่นไม่สามารถวัดได้¹⁶

¹⁴ ถ้า q เป็นจำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นของความยากจน z และ n หมายถึง จำนวนของประชากรหรือครอบครัวรวมทั้งหมด ดังนั้น HCR ซึ่งแสดงให้เห็นภาวะความยากจนคือ q/n

¹⁵ การขาดแคลนรายได้สามารถวัดได้จากอัตราส่วนของ Income-Gap Ratio (IGAP) ดังนี้

$$IGap = [(z-y^*)/z]$$

เมื่อ Z เป็นเส้นความยากจนและ Y^* เป็นรายได้เฉลี่ยของคนจน อัตราส่วนของ Poverty-Gap Ratio จะเป็นดังนี้

$$PGap = HCR \times IGap$$

สูตรนี้จะแสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของรายได้รวมหรือทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้เพื่อนำทุกหน่วยที่อยู่ใต้เส้นความยากจนให้ขึ้นมาถึงเส้นความยากจนได้

¹⁶ The Foster-Greer-Thorbecke Index (FGT) มีสูตรดังนี้

$$FGT = (1/n) \sum [(z-y^i)^{\alpha}]$$

ในขณะที่ y^i เป็นรายได้รายบุคคลของคนจน i และ α เป็นความยากจนของเราหรือค่าพารามิเตอร์ของความยากจนที่ผูกผัน ซึ่งเป็นการวัดถึงความอ่อนไหวของดัชนีที่กระจายสู่หน่วยความยากจน และเมื่อค่า α เป็น 0 FGT ก็จะเท่ากับ HCR และเมื่อค่า α เป็น 1 FGT จะกลายเป็น IGap ค่า α ที่ได้รับการยอมรับคือ 2

ดังนั้นเมื่อเราต้องการศึกษาความยากจนทั่วไป โดยไม่สนใจระดับความรุนแรงของความยากจน เราสามารถใช้มาตรวัด HCR แต่ถ้าต้องการศึกษาลึกไปกว่านี้จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรวัด IGAP หรือ PGAP หรือ FGT แล้วแต่กรณีไป แต่การศึกษาครั้งนี้ความสนใจของเราแตกต่างกันออกไป และได้เลือกกลุ่มเป้าหมายไว้แล้วซึ่งก็คือผู้ที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกทั้งสี่ภูมิภาคของประเทศไทย และต่อไปนี่คือสิ่งที่เราได้พบ

3. ลักษณะสำคัญของครัวเรือนยากจนดักดาน

เป็นเรื่องที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจตลอด 40 ปีที่ผ่านมา ได้ช่วยให้คนไทยมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ถ้าหากความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนี้วัดจากจำนวนรายได้เฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของครอบครัวไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 800 บาทต่อเดือนในช่วงปี 2505/2506 ไปจนถึงประมาณ 12,150 บาทต่อเดือนในปี 2543 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 15 เท่าในรอบ 38 ปี¹⁷ ชีวิตและภาพชนบทดูเหมือนไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปมากนักในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อใครไปเยี่ยมหมู่บ้าน เช่นหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ยังคงพบเห็นบ้านที่กระจุกกระจายอยู่รอบๆ ถนนหลักของหมู่บ้าน ซึ่งเมื่อ 10 ปีที่แล้วยังคงเป็นถนนธรรมดาที่ไม่ได้ปูด้วยคอนกรีตหรือยางมะตอย¹⁸ บ้านตามชนบทโดยทั่วไปเป็นบ้านชั้นเดียวยกพื้นสูงพื้นที่ว่างระหว่างส่วนที่ใช้อาศัยกับพื้นดินมักใช้เป็นที่เก็บของหรือคอกสัตว์เลี้ยง หลังคาบ้านปูด้วยหญ้า, สังกะสีหรือกระเบื้อง ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจของเจ้าของบ้าน สำหรับบ้านคนจนอาจมีฝาผนังไม่ครบทุกด้าน สภาพบ้านสามารถบ่งบอกถึงสถานภาพของเจ้าของบ้านได้เป็นอย่างดี

จากข้อมูลในตารางที่ 1 พบว่าคนจนดักดานส่วนใหญ่อยู่กันแบบครอบครัวเดี่ยว ซึ่งพบมากในภาคเหนือ (ร้อยละ 92.2) รองลงมาได้แก่ภาคใต้และภาคกลาง (ร้อยละ 86.5 และ 86.2 ตามลำดับ) คนจนดักดานในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่กัน 2 ครอบครัวมากกว่าเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ คำอธิบายที่เป็นไปได้ข้อหนึ่งซึ่งสัมพันธ์กันก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรมากกว่า ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่บ้านหลังหนึ่งจะมีครอบครัวอยู่อาศัยมากกว่าหนึ่งครอบครัว ขนาดของครอบครัวคนจนดักดานมีขนาดใหญ่มากกว่าขนาดครัวเรือนเฉลี่ยในทุกภาค ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 2)¹⁹ ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าครอบครัวคนจนมีแนวโน้มว่าจะเป็นครอบครัวใหญ่กว่าครอบครัวธรรมดา และการศึกษา

¹⁷ ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) การสำรวจ 2 ครั้งแรกในปี 2505/06 และ 2511/12 เรียกว่าการสำรวจรายได้และรายจ่ายในครัวเรือน

¹⁸ ถนนหลักในหมู่บ้านเกือบทั้งหมดมากกว่า 60,000 หมู่บ้านในประเทศไทย ปัจจุบันได้รับการปูเป็นถนนคอนกรีตหรือลาดยางมะตอย ซึ่งเป็นผลพวงจากนโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา

¹⁹ เมื่อดูจากสถิติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการสำรวจครั้งที่ 2 (ตะวันออกเฉียงเหนือ 2) พบว่ามีครอบครัวส่วนใหญ่ที่เป็นครอบครัวเดี่ยวโดยไม่มีครอบครัวอื่นอยู่ด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากขนาดครอบครัวที่เล็กที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2542 อย่างไรก็ตามการสำรวจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งแรกในปี 2541 (ตะวันออกเฉียงเหนือ 1) แสดงให้เห็นว่ามีขนาดครอบครัวใหญ่กว่าเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของภูมิภาค ข้อแตกต่างที่ปรากฏในตะวันออกเฉียงเหนือ 2 อาจจะแสดงถึงความผิดปกติทางสถิติ

เรื่องความยากจนตกตาดานนี้ก็ช่วยยืนยันข้อเท็จจริงนี้อีกครั้งหนึ่ง อัตราการพึ่งพิงผู้อื่น (Dependency ratio) ที่แสดงอยู่ในตารางที่ 3 อาจจะมีอธิบายถึงเหตุผลของความยากจนอย่างที่สุดได้บ้างบางส่วน สัดส่วนของสมาชิกที่เป็นแรงงานชายและหญิงที่ต้องคอยให้การช่วยเหลือค่าจุนแก่สมาชิกที่ไม่ใช่กำลังแรงงาน (เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุ อายุเกินกว่า 65 ปี) มีมากกว่าร้อยละ 67.3 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2542 ภาคเหนือและภาคกลางดีกว่าเล็กน้อยคือมีอัตราการพึ่งพิงผู้อื่นอยู่ที่ร้อยละ 54.2 และ 59.6 ตามลำดับ คนจนตกตาดานทางภาคใต้จะมีสัดส่วนของเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีสูงมาก ทำให้มีอัตราการพึ่งพิงสูงถึงร้อยละ 78.3 ภาวะของคนยากจนภาคใต้จึงสูงกว่าภาคอื่น เนื่องจากขนาดครอบครัวที่ใหญ่กว่าธรรมดา

ในขณะที่ขนาดของครอบครัวเป็นสาเหตุของความยากจน ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัวก็เป็นสาเหตุของความยากจนเช่นกัน โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10.4 ของประชากรที่สำรวจในปี 2535 ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นทางการหรือมีการศึกษาดำเนินการต่ำกว่าประถมศึกษาตอนต้น และร้อยละ 74 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้น ระดับการศึกษาของคนจนในปีเดียวกันโดยทั่วไปคือร้อยละ 16.3 และ 81.9 ตามลำดับ (Medhi 1996) เห็นได้ชัดว่าระดับการศึกษาต่ำเป็นลักษณะสำคัญของคนจนในชนบทไทย สิ่งที่ค้นพบจากการสำรวจดังแสดงไว้ในตารางที่ 4 ช่วยยืนยันได้ สัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนจนตกตาดานที่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นทางการมีสูงมาก ผู้ยากจนตกตาดานที่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นทางการในภาคใต้สูงถึงร้อยละ 28.8 ตามมาด้วยภาคเหนือร้อยละ 24.2 ภาคกลางร้อยละ 21.3 และตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 18 และสำหรับสมาชิกคนอื่นๆ ในครอบครัวก็ไม่แตกต่างกันเท่าไรนัก ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5 สมาชิกในครอบครัวยากจนตกตาดานที่ไม่มีการศึกษาสูงถึงร้อยละ 25.4 ในภาคเหนือ ซึ่งนั้นก็หมายความว่าไม่ใช่เพียงหัวหน้าครอบครัวเท่านั้นที่มีการศึกษาน้อยหรือไม่มีเลย สมาชิกส่วนใหญ่ของครอบครัวเองก็ประสบปัญหาด้านการศึกษาเช่นกัน

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นถึงอาชีพหลักของสมาชิกในครอบครัว (รวมทั้งหัวหน้าครอบครัวด้วย) ร้อยละ 27.8-32.5 ของสมาชิกครัวเรือนยากจนตกตาดานในชนบททำงานในภาคเกษตรกรรม (เป็นชาวนาหรือเกษตรกร) แต่ส่วนใหญ่ทำงานรับจ้างทั่วไป สรุปได้ว่าคนยากจนตกตาดานในชนบทส่วนใหญ่ทำงานรับจ้าง ไม่ใช่ชาวนาหรือเกษตรกร ยกเว้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงอาชีพรองที่ยังยืนยันข้อเท็จจริงนี้ ประมาณ 4 ใน 5 ของกลุ่มตัวอย่างผู้ยากจนตกตาดานบอกว่าพวกเขาไม่มีอาชีพอื่นเป็นอาชีพรอง แต่สำหรับผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายมักจะทำงานรับจ้างทั่วไป สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากไปกว่านั้นก็คือข้อเท็จจริงที่แสดงอยู่ในตารางที่ 8 ซึ่งแสดงว่าครอบครัวเกือบทั้งหมดไม่เคยเปลี่ยนอาชีพเลย ไม่ว่าจะยากจนสักเพียงใด การไม่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นปรากฏการณ์ซึ่งจะนำเสนอในบทต่อไป

4. ผลผลิตของครัวเรือนและการจ้างงาน รายได้และรายจ่าย

ข้อมูลของเหล่าผู้ยากจนตกตาดานเริ่มให้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้นในขณะนี้: คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานรับจ้างทั้งในไร่ นาหรือนอกไร่ นา โดยเปรียบเทียบแล้วพวกเขาส่วนใหญ่มีครอบครัวขนาดใหญ่ มีการ

ศึกษาดำและยังคงอาชีพเดิมตลอดมา (รวมทั้งอยู่ที่เดิม) นอกเหนือไปจากการขาดแคลนทุนมนุษย์แล้ว ผู้ยากจนดักดานเหล่านี้มีทุนชนิดใดในการก่อให้เกิดรายได้บ้าง ที่ดินถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่สุดในการสร้างผลผลิต แต่ตารางที่ 9 ก็แสดงให้เห็นแล้วว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ยากจนเหล่านี้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การไร้ที่ดินในหมู่ผู้ยากจนดักดานทางภาคกลางมีสูงถึงร้อยละ 70.9 มากกว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือไม่ใช่ไม่มีที่ดิน แต่ขนาดที่ดินที่ถือครองมีเพียง 1-5 ไร่เท่านั้น โดยทั่วไป ความเป็นเจ้าของที่ดินมีความสัมพันธ์กับความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยากจนกับการไม่มีที่ดิน ไม่ว่าจะเป็กรณีใดๆ เช่น ไม่มีที่ดินทำกินตั้งแต่แรก หรือสูญเสียที่ดินไปเนื่องจากปัญหาหนี้สินและการถูกยึดปัจจัยในการผลิต ซึ่งในการศึกษานี้ได้ทำการสัมภาษณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงสถานภาพความเป็นเจ้าของและการถือครองที่ดิน พร้อมทั้งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตารางที่ 10 ให้ภาพที่น่าสนใจ สำหรับผู้ยากจนดักดานที่ยังคงความเป็นเจ้าของที่ดินไว้ได้นั้น ส่วนใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของหรือการถือครอง มีเพียงส่วนน้อยที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยได้ที่ดินเพิ่มขึ้น แต่ร้อยละ 10.8-28.9 ที่ดินมีขนาดเล็กลง ผู้ยากจนดักดานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2542 มีประสบการณ์ในการสูญเสียความเป็นเจ้าของที่ดินสูงที่สุดคือร้อยละ 28.9 อันที่จริงแล้วการสูญเสียที่ดินมีสูงอยู่แล้วในปี 2541 ส่วนมากเป็นการเสียที่ดินโดยผ่านการซื้อขาย ซึ่งมีอยู่มากมายทีเดียวในหมู่นักยากจนดักดานทางภาคอีสานในปี 2542

ผู้ยากจนดักดานซึ่งมีที่ดินของตนเองก็ทำงานอยู่บนที่ดินของตน และผลิตผลจากที่ดินเหล่านี้อาจจะขายไปเป็นรายได้หรือเก็บไว้เพื่อบริโภคเอง (ซึ่งอาจจะจัดให้เป็นรายได้ชนิดหนึ่ง) แต่สำหรับผู้ยากจนดักดานที่ไม่มีที่ดินของตนเองก็ต้องแสวงหารายได้จากการทำงานรับจ้าง โดยอาจจะหางานอะไรก็ตามที่อยู่ใกล้ๆ บริเวณนั้นทำเพื่อยังชีพต่อไป เราอยากจะทราบว่าพวกผู้ยากจนดักดานเหล่านี้ใช้เวลาในการทำงานสร้างรายได้มานานเท่าไร ดังนั้นเราจึงสอบถามกลุ่มครอบครัวตัวอย่างของเราให้ช่วยนับจำนวนวันที่ทำงานในหนึ่งปี ผลลัพธ์ออกมาตามที่รายงานไว้ในตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่าคุณเหล่านี้ไม่ได้มีเวลาทำงานนานเท่าไรนัก พวกนักยากจนดักดานทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีวันทำงานเพียง 121.3 วันต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนวันทำงานรวมทั้งหมดของครอบครัวแล้วไม่ใช่เพียงแค่วันทำงานของหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในปี 2541 จำนวนวันทำงานของผู้ยากจนดักดานในปี 2542 ลดลงร้อยละ 26 (จาก 163.3 วัน) ดูเหมือนวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศส่งผลถึงคนยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรียบร้อยแล้ว สำหรับผู้ยากจนดักดานในภูมิภาคอื่นเราไม่ได้ทำการเปรียบเทียบเช่นเดียวกับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นจึงมีเพียงรายงานของปี 2542 แสดงไว้เท่านั้น ผู้ยากจนดักดานทางภาคเหนือมีวันทำงานมากที่สุด ตามด้วยพวกที่อยู่ในภาคกลางและภาคใต้ และถึงแม้ว่าจำนวนวันทำงานที่มากที่สุดของภาคเหนือ คือ 267.1 วันต่อครอบครัวต่อปี เมื่อคิดต่อคนแล้วจะเท่ากับ 72.2 วันต่อปี คิดเป็นร้อยละ 27 ของวันทำงานตามปกติเท่านั้น (วันทำงานปกติ 260 วันต่อปี) ไม่น่าสงสัยเลยว่าผู้ยากจนเหล่านี้ได้รับค่าจ้างตอบแทนไม่เพียงพอเพราะว่าส่วนใหญ่ไม่มีงานให้ทำพอเพียงนั่นเอง²⁰

²⁰ ตามที่จะได้เห็นในภายหลังวันทำงานที่นานขึ้นไม่ได้หมายความว่าค่าจ้างหรือรายได้จะมากกว่าคนที่มิขังโง่งการทำงานน้อยกว่าหรือที่มีวันทำงานน้อยกว่า ตามข้อเท็จจริงแล้วผลตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานในแต่ละวันของกลุ่มคนจนดักดานทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าที่ต่ำกว่าภาคอื่น ดูส่วนข้างหน้าต่อไป

ก่อนที่จะสอบถามถึงรายได้ของครัวเรือนที่ผู้ยากจนดังกล่าวสามารถหาได้ เราอยากจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของงานรับจ้างซึ่งเป็นงานที่หาได้ตลอดปี เป็นที่กระจ่างชัดว่าปัจจุบันผู้ยากจนดังกล่าวจำเป็นต้องพึ่งพิงการเป็นแรงงานรับจ้างเป็นพิเศษ ทั้งในฐานะที่เป็นรายได้หลักและรายได้เสริม ตารางที่ 12 ถึง 14 แสดงให้เห็นว่าครอบครัวส่วนใหญ่ที่จัดอยู่ในกลุ่มของผู้ยากจนดังกล่าวทำงานในฐานะแรงงานรับจ้างแทบจะทั้งปี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตร ถ้าหากผลตอบแทนของภาคเกษตรนี้ต่ำกว่าภาคการผลิตอื่นแล้วละก็ ลองนึกภาพดูว่าผลตอบแทนที่ผู้ยากจนเหล่านี้จะได้รับจะต่ำขนาดไหน

แหล่งรายได้ของครอบครัวผู้ยากจนดังกล่าวแสดงไว้ในตารางที่ 15 เราต้องทำงานอย่างหนักและรอบคอบในการได้ตารางนี้มา แหล่งที่มาของรายได้สองแหล่งคือจากการเกษตรและงานนอกภาคการเกษตร ตามที่ได้คาดเอาไว้ รายได้จากนอกภาคเกษตรมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่มาจากภาคการเกษตร ตัวอย่างเช่น รายได้จากนอกภาคเกษตรของคนยากจนดังกล่าวทางภาคเหนือสูงถึงร้อยละ 80 ของรายได้รวมของครอบครัวทั้งปีซึ่งก็คือ 27,881 บาท รายได้ทั้งหมดของครอบครัวผู้ยากจนในภาคกลางและทางภาคใต้สูงกว่า คืออยู่ที่ 48,614 และ 54,862 บาท ตามลำดับ นั่นทำให้รายได้รวมของครอบครัวผู้ยากจนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งปี 2541 และ 2542 (ตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และตะวันออกเฉียงเหนือ 2) ต่ำกว่าทุกภาค การที่รายได้ของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงในระหว่างปี 2541 และ 2542 เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่สุด ในปี 2541 รายได้ของผู้ยากจนดังกล่าวก็ต่ำมากอยู่แล้ว คืออยู่ที่ 27,213 บาทต่อครอบครัวต่อปี แต่ในปี 2542 รายได้นี้ยังลดลงไปอีกเหลือเพียง 15,054 บาทต่อครอบครัวต่อปี และถ้าหากข้อมูลทางสถิติของปี 2542 ไม่มีอะไรผิดพลาดแล้ว ปี 2542 ก็น่าจะเป็นปีที่เลวร้ายที่สุดปีหนึ่งสำหรับครัวเรือนยากจนดังกล่าวในภาคอีสานอย่างแท้จริง

ตารางที่ 16 ได้แยกแยะวิเคราะห์สรุปเกี่ยวกับรายได้รายจ่ายของครอบครัวผู้ยากจนดังกล่าวทั้ง 4 ภาค อีกครั้งที่คนยากจนดังกล่าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสถานการณ์ที่เลวร้ายกว่าภาคอื่นๆ รายได้สุทธิของครอบครัวที่ลดลงทั้งในปี 2541 และ 2542 รายได้สุทธิที่ลดลงนี้ต้องได้รับการทดแทนด้วยเงินออมของครอบครัว การกู้ยืมเงินพิเศษ หรือความช่วยเหลือทางการเงินจากแหล่งอื่นๆ เช่น ญาติ ชุมชน หรือองค์กรการกุศล หน่วยงานของรัฐบาล และอื่นๆ รายการจากบันทึกช่วยจำในตารางนี้แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่ของคนจนพวกนี้ต่างเป็นหนี้อยู่ในเวลาที่สอบถาม (สัมภาษณ์) และจำนวนหนี้สินของครอบครัวแตกต่างกันตั้งแต่ 9,508 บาทสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปจนถึง 17,156 บาทต่อครอบครัวในภาคใต้ในปี 2542

มีประเด็นที่น่าสนใจอีก 2 ประเด็น ประเด็นแรกการเปรียบเทียบระดับรายได้ของคนยากจนกลุ่มนี้กับรายได้เฉลี่ยของทั้งประเทศและเปรียบเทียบกับรายได้ของคนยากจนธรรมดา ตารางที่ 17 ได้ทำการเปรียบเทียบสถานการณ์รายได้และรายจ่ายในปี 2542 ของทั้งสี่ภาค และปี 2541 สำหรับภาคอีสาน จะเห็นว่ารายได้เฉลี่ยในภาคกลางสูงที่สุด ตามด้วยภาคใต้ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้าหากถือเอาว่ารายได้ของกลุ่มตัวอย่างผู้ยากจนของเราถูกต้องและเป็นตัวแทนของรายได้ของประชากรกลุ่มผู้ยากจนดังกล่าวในแต่ละภาคได้แล้ว นี่จะเป็นครั้งแรกที่เราได้ทราบว่ารายได้ของกลุ่มคนยากจนดังกล่าวนี้ยังอยู่ห่างจากค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศอยู่มาก ยกเว้นแต่เพียงตำแหน่งของรายได้ของกลุ่มคนยากจน

ดักดานทางภาคใต้ ซึ่งดูเหมือนจะสูงเกินกว่าปกติในปีนั้นแล้ว ขนาดของรายได้ของกลุ่มคนยากจนดักดานในอีก 3 ภูมิภาคอยู่ในช่วงร้อยละ 15.4 ของรายได้เฉลี่ยในภาคอีสานไปจนถึงร้อยละ 31.7 ของรายได้เฉลี่ยในภาคกลาง ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนนี้อาจถือเป็นระดับรายได้ที่สามารถนำไปเป็นเส้นความยากจนดักดานได้

ประเด็นที่สองคือการเปรียบเทียบระดับรายได้ของกลุ่มผู้ยากจนกับเส้นความยากจนของทางการทั้งประเทศ เส้นความยากจนเฉลี่ยสำหรับปี 2542 อยู่ที่ 886 ต่อคนต่อเดือน (Sunantha 2001) รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของกลุ่มผู้ยากจนทั้ง 4 ภูมิภาคเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศ (ตารางที่ 15) จะเห็นได้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อเดือนของกลุ่มผู้ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2542 (332 บาท) เป็นเพียงร้อยละ 37 ของเส้นความยากจนของประเทศ ในขณะที่ปี 2541 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 57 และสำหรับภาคเหนืออยู่ที่ประมาณร้อยละ 71 ในปี 2542 จะสังเกตเห็นได้ว่ารายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนยากจนดักดานในภาคกลางและภาคใต้อยู่สูงกว่าเส้นความยากจนของประเทศ อาจมีความหมาย 2 ประการก็คือ กลุ่มครอบครัวตัวอย่างที่เราได้เลือกในภาคกลางและภาคใต้ ถึงแม้ว่าจะเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้าน แต่ยังไม่ใช่ว่าผู้ที่ยากจนที่สุดในภูมิภาคเหล่านี้ ประการที่สอง เส้นความยากจนที่นำไปใช้วัดกับทั้งภาคกลางและภาคใต้นั้นสูงกว่าเส้นความยากจนของประเทศ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างคนยากจนของเราใน 2 ภูมิภาคนี้ยังคงถือว่าอยู่ในกลุ่มคนยากจนธรรมดาในระดับประเทศ แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่า คือ การสำรวจของเราถือเป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับเรื่องความยากจนในประเทศไทยต่อไป²¹

5. การปรับตัวและแก้ปัญหาของคนจนดักดาน

ตารางที่ 18-23 แสดงถึงลักษณะเฉพาะที่หลากหลายของกลุ่มคนยากจนดักดานในการปรับตัวและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ประเด็นที่น่าสนใจมีดังต่อไปนี้

(ก) สถานภาพสมรสของหัวหน้าครอบครัว

ตามตารางที่ 18 แสดงให้เห็นสถานภาพสมรสของหัวหน้าครอบครัวในกลุ่มคนยากจนดักดานทั่วทุกภาค ความเข้าใจของเราในเรื่องนี้มีความสำคัญขนาดไหนกับการเข้าใจชีวิตของกลุ่มผู้ยากจนดักดานเหล่านี้ ลองเปรียบเทียบกับสถานการณ์ธรรมดา เราพบว่าความยากจนอย่างถึงที่สุดอาจจะเกี่ยวข้องกับความตายของหัวหน้าครอบครัวเดิมก็ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบครัวยากจนดักดานที่มีผู้นำครอบครัวเป็นสตรีมีอายุเพราะการตายของสามีสูงถึงร้อยละ 26.9 ในปี 2541 และร้อยละ 28.9 ในปี 2542 สำหรับภูมิภาคอื่นไม่สูงเท่านี้ ภาคใต้พบว่ามีร้อยละ 23.6 ในขณะที่ทางภาคกลางและภาคเหนืออยู่ที่ร้อยละ 17.8 และ 15.3 ตามลำดับ ความตายของผู้หาเลี้ยงครอบครัวสำหรับครอบครัวที่จน

²¹ เราสามารถเพิ่มเติมเป็นเหตุผลข้อที่ 3 ได้ว่า ข้อมูลจากงานสำรวจวิจัยของเราและข้อมูลของ SES ไม่ตรงกันก็เดี๋ยวนัก การเปรียบเทียบของเราเป็นเพียงเรื่องวัดอย่างคร่าว ๆ ว่ากลุ่มตัวอย่างของเราแตกต่างกับกลุ่มตัวอย่างที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้มา

อยู่แล้วอาจทำให้ครอบครัวยากจนธรรมดาต้องกลายเป็นครอบครัวที่ยากจนอย่างยิ่งที่สุดได้ สำหรับเรื่องนี้ นโยบายการคุ้มครองทางสังคมควรจะให้ความสนใจ

(ข) สภาพความเป็นเจ้าของบ้าน

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าสภาพความเป็นเจ้าของที่ดินเอง (หรือกล่าวให้แคบลงกว่านี้ก็คือ ความไม่สามารถที่จะใช้ที่ดินให้เกิดผลผลิตที่พอเพียงแก่ความจำเป็นในการดำรงชีวิต) เป็นปัญหาใหญ่ สำหรับกลุ่มคนยากจนตกงานทุกแห่งในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก่อนข้างเป็นเรื่องน่าแปลกใจที่พบว่ากลุ่มผู้ยากจนในแทบจะทุกภูมิภาคมีบ้านของตนเองยกเว้นทางภาคใต้ ประมาณ 9 ใน 10 ของครอบครัวยากจนในทุกภูมิภาคต่างมีบ้านเป็นของตนเอง (ดูตารางที่ 19) เหตุนี้ อาจจะเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งที่ช่วยบรรเทาผลกระทบของความยากจนอย่างยิ่งที่สุดลงได้บ้าง ด้วยการมีที่พักคุ้มภัย และการหาอาหารก็ไม่ยากลำบากเกินไปในประเทศไทย ชีวิตของผู้ยากจนตกงานจึงพอทนกันไปได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีบรรดาผู้ที่จำต้องอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่น กลุ่มผู้ยากจนตกงานกลุ่มนี้ควรจะได้รับบริการแยกออกมาเพื่อเข้ารับการช่วยเหลือจากรัฐในทันที²²

(ค) การอพยพย้ายถิ่น

ผลจากการสำรวจวิจัยแสดงว่ากลุ่มคนยากจนตกงานมีแนวโน้มที่จะยึดติดอยู่กับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยไม่มีการเคลื่อนย้ายออกไปหางานที่ดีกว่าหรือชีวิตที่ดีกว่าแต่อย่างใด แต่สำหรับสมาชิกคนอื่น ๆ ของครอบครัว เช่น ลูกชายลูกสาวมักจะออกไปหางานนอกหมู่บ้านทำอยู่เสมอทั้งงานในหมู่บ้านใกล้เคียง ในเมืองหรือในจังหวัด มีบ้างที่เข้ามายังกรุงเทพฯ หรือเมืองใหญ่แต่ไม่มากนัก ดูเหมือนว่าระยะทางที่คนออกไปทำงานไกลบ้านเท่าไรก็แสดงให้เห็นถึงสถานะทางเศรษฐกิจพื้นฐานของครอบครัว มีเพียงครอบครัวฐานะดีเท่านั้นที่สามารถส่งสมาชิกในครอบครัวไปทำงานยังต่างประเทศได้ ครอบครัวที่มีฐานะด้อยกว่านั้น บางที่อาจจะเข้าไปหางานทำในกรุงเทพฯ ในขณะที่กลุ่มคนยากจนเป็นพิเศษดูเหมือนจะชอบทำงานอยู่ภายในเมืองใกล้ๆ หรือหมู่บ้านข้างเคียงมากกว่า ถึงแม้ว่าการอพยพโยกย้ายเป็นวิธีหนึ่งในการหลบหนีจากความยากจน แต่รูปแบบในการอพยพโยกย้ายของสมาชิกครอบครัวในกลุ่มคนยากจนตกงานเป็นเพียง

²² อาจจะเป็นเรื่องแปลกที่คนซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตัวเองจะมีส่วนอยู่ในเรื่องความยากจนอย่างรุนแรงได้ อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์แบบเฉพาะโดยที่วิจัยประจำภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยใช้รูปแบบจำลอง logit (a logit model) เพื่ออธิบายถึงสาเหตุของความยากจนโดยใช้เส้นความยากจน และแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่มคือ จน และไม่จน (ใช้ 0 สำหรับกลุ่มที่จน และ 1 สำหรับกลุ่มที่ไม่จน) และใช้ลักษณะเฉพาะทางสังคม-เศรษฐกิจที่ได้จากการสำรวจมาใช้อธิบายการเกิดขึ้นของความยากจนนี้ผ่านเทคนิควิธี log-linear regression ผลที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีตัวแปร 3 ตัว ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก (ค่า P น้อยกว่า 0.01) กับภาวะความยากจน ตัวแปรทั้ง 3 คือจำนวนวันทำงานของครอบครัวยากจนตกงาน (ความสัมพันธ์เชิงลบ) อายุของผู้นำครอบครัว (ความสัมพันธ์เชิงบวก) และมูลค่าของบ้านเรือน (ความสัมพันธ์เชิงลบ) ดู Pitaksit et al. (2000)

ความพยายามในการหารายได้มาใช้เพื่อให้พอเพียงสำหรับการยังชีพมากกว่าการหาอาชีพใหม่ที่สามารถจะทำงานได้ในระยะยาวต่อไป

(ง) ความเจ็บไข้ในครอบครัว

การวิจัยนาร์่องครั้งแรกในภาคอีสานในปี 2541 ได้เปิดเผยข้อมูลชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับคนยากจนดักดาน ซึ่งไม่เคยมีใครสังเกตเห็นมาก่อน ซึ่งก็คือความเจ็บป่วยในครอบครัว และ/หรือการมีบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในครัวเรือนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ครอบครัวอยู่ในความยากจนอย่างสาหัส ความเจ็บป่วยเรื้อรังไม่เท่ากับตัวหัวหน้าครอบครัวหรือกับสมาชิกในครอบครัว ไม่เพียงทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่น้อยต้องร่อยหลอลงเท่านั้น แต่ยังเป็นการเสียเวลาทำงานอันมีค่าและเป็นเหตุแห่งความทุกข์ทรมานทางจิตใจเพิ่มขึ้น สถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันนี้เกิดขึ้นในกรณีที่มีคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้อยู่ในครอบครัว อันที่จริงมันมักจะเริ่มต้นจากการเจ็บป่วยเรื้อรังและ/หรือการที่ต้องคอยดูแลผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้หนึ่งหรือสองคนในครอบครัว ทำให้ครอบครัวเริ่มต้นกลายเป็นครอบครัวยากจนดักดาน จากการสำรวจพบว่าประมาณ 1 ใน 10 ของครอบครัวยากจนดักดานจะมีคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้อยู่ในครอบครัว (ตารางที่ 20) 3 ใน 10 ของครอบครัวยากจนดักดานจะมีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรังหนึ่งคน และ 1 ใน 20 มีสมาชิกเจ็บป่วยเรื้อรังอยู่ถึงสองคน (ตารางที่ 21) สภาพการณ์ของการมีคนเจ็บป่วยเรื้อรังและคนไร้ความสามารถอยู่ในครอบครัวนี้พบในทั้ง 4 ภูมิภาค ซึ่งเป็นการยืนยันว่าประเด็นนี้ควรจะได้รับการแก้ไขในนโยบายเกี่ยวกับความยากจนดักดานในอนาคตอย่างจริงจัง

(จ) ความช่วยเหลือจากรัฐ

นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่สามารถช่วยเหลือผู้ยากไร้ได้ถูกนำมาใช้ และผลของนโยบายเหล่านี้ได้เอื้อประโยชน์ให้แก่คนจนตามชนบท ความเชื่อดังกล่าวข้างต้นไม่ตรงกับผลจากการสำรวจวิจัยที่เกี่ยวกับกลุ่มคนยากจนดักดาน คือ ผลจากการใช้จ่ายของภาครัฐได้เอื้อประโยชน์ช่วยเหลือชาวชนบทเป็นจำนวนมากแต่เป็นการช่วยเหลืออย่างไม่เท่าเทียมกัน เราได้ตั้งคำถามหลายข้อเกี่ยวกับการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และคำตอบที่ได้เกือบทั้งหมดเป็นการปฏิเสธ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 22 เราได้เตรียมคำถาม 4 ข้อเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่เชื่อว่าจะสามารถช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนเหล่านี้ได้ ได้แก่ การฝึกอบรมอาชีพ การสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือและสิ่งจำเป็นต้องใช้ในการทำไร่ และ การให้คำปรึกษาช่วยเหลือทางด้านงานอาชีพ รวมทั้งถามครอบครัวตัวอย่างของเราว่าเคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในด้านเหล่านี้บ้างหรือไม่ แทบทั้งหมดตอบปฏิเสธ อาจเป็นเพราะการช่วยเหลือไม่เคยไปถึงกลุ่มคนเหล่านี้เลย หรือกลุ่มคนเหล่านี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือเหล่านี้ได้ หรือเป็นเพราะทั้ง 2 เหตุผล

(จ) ภาพของความยากจนในวันนี้และในอนาคต

ตารางที่ 23 แสดงให้เห็นจุดเด่นที่น่าสนใจที่สุดในการสำรวจวิจัยของเราในเรื่องที่เกี่ยวกับความยากจนดักดานในประเทศไทย ชั้นแรกเราได้ขอให้หัวหน้าครอบครัวของกลุ่มคนยากจนเป็นพิเศษเหล่านี้ช่วยระบุจำนวนปีที่พวกเขา รู้สึกว่าได้ตกอยู่ในความยากจนแสนเข็ญเช่นปัจจุบันนี้ คำตอบก็คือเป็นเวลา ระหว่าง 15 ถึง 20 ปี ซึ่งยังความประหลาดใจให้แก่เราเป็นอันมาก จำนวนปีเหล่านี้เท่ากับชีวิตการทำงาน ของหัวหน้าครอบครัวซึ่งมีอายุกลางคน นั่นความหมายว่าครอบครัวคนยากจนดักดานเหล่านี้แทบจะ ทั้งหมดตกอยู่ในความยากจนถึงที่สุดมาแทบจะตลอดชีวิตของพวกเขาเลยทีเดียว เมื่อเราขอให้พวกเขาให้ สาเหตุของยากจน หัวหน้าครอบครัวส่วนใหญ่ (ร้อยละ 15.8 ถึง 35.1) ในทุกภูมิภาคยกเว้นทางภาคใต้ ตอบตรงกันว่าสาเหตุหลักก็คือ ไม่มีที่ดินทำกิน²³ คำตอบรองลงมาก็คือไม่มีมรดกหรือถึงมีก็น้อย ซึ่งข้อนี้ อาจหมายความว่าถึงที่ดินและรายได้หรือทรัพย์สินอื่นใด การไม่มีงานทำก็เป็นเหตุผลหลักอีกข้อสำหรับ ความยากจนอย่างถึงที่สุด เป็นที่น่าสังเกต สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คำตอบส่วนใหญ่คือ ขาด หัวหน้าครอบครัว (ร้อยละ 16 ถึง 17.7 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ) คำตอบนี้ช่วยยืนยันปัญหาของ หัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิงม่ายผู้ซึ่งสามีได้ตายจากไปและทิ้งให้ภรรยาต้องรับภาระดูแลครอบครัวตาม ลำพัง คำถามอีก 2 ข้อเกี่ยวกับภาพในอนาคตที่พวกเขา มอง คือ (1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นหน ทางที่ชีวิตจะดีขึ้นใน 2-3 ปีข้างหน้า และ (2) เกือบครึ่งของกลุ่มคนยากจนดักดานในทุกภูมิภาค (ยกเว้น ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีมุมมองที่เลวร้ายกว่านี้) รู้สึกว่าพวกเขาไม่มีวันที่จะไปให้พ้นจากความ ยากไร้เช่นนี้ได้ ความรู้สึกท้อแท้สิ้นหวังนี้ชัดเจนจนทำให้คณะนักสำรวจวิจัยของเราสามารถรับรู้ได้ และได้ แสดงความเห็นใจอย่างสุดซึ่งต่อพวกเขา

(ข) ความหลากหลายของความยากจนตามภูมิภาค

รายงานวิจัยฉบับย่อนี้ไม่สามารถครอบคลุมข้อมูลและการวิเคราะห์เกี่ยวกับความยากจนแสนเข็ญ ในแต่ละภูมิภาคได้ทั้งหมด นักวิจัยแต่ละภาคสามารถเจาะลึกลงไปในชีวิตของกลุ่มคนผู้ยากไร้เหล่านี้ได้ มากกว่าและจัดทำรายงานประวัติชีวิตของบุคคลเหล่านี้ไว้ รายงานการศึกษาที่ลงลึกซึ่งที่มิวิจัยในแต่ละ ภูมิภาคได้เก็บรวบรวมผ่านการสัมภาษณ์อย่างละเอียดได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ ต้องการค้นคว้า นักศึกษาที่สนใจ ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนา และผู้กำหนดนโยบาย ควรที่จะได้อ่าน รายงานวิจัยฉบับเต็มของทุกภูมิภาคเพื่อที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งได้รับความรู้เกี่ยวกับ คนยากจนดักดานในประเทศไทย

²³ กลุ่มตัวอย่างทางภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นชาวประมงซึ่งมีความต้องการที่ดินเพียงเล็กน้อยสำหรับการเพาะปลูก

6. สรุปและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

รายงานการวิจัยฉบับนี้มีสาระสำคัญโดยย่อมาจากงานศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มครอบครัวที่ยากจนที่สุดใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิควิธีที่คิดค้นใหม่โดยการขอให้ผู้นำหมู่บ้านเลือกครอบครัวที่ยากจนที่สุด 5 ครอบครัวในหมู่บ้านตัวอย่าง เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับคนยากจนดักดานในประเทศไทย และสัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะทางด้านสังคมเศรษฐกิจของพวกเขา และวิธีที่พวกเขาปรับตัวกับสภาพการณ์ที่ยากลำบากรอบตัว การค้นพบหลายเรื่องเป็นสิ่งที่คาดหมายไว้ก่อนแล้วแต่บางเรื่องก็เป็นสิ่งที่ไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน เรื่องที่คาดไว้แล้วว่าจะพบ ได้แก่ ครอบครัวขนาดใหญ่ซึ่งมีคนที่ต้องการความช่วยเหลือและการดูแลอยู่ในครอบครัวด้วย หัวหน้าครอบครัวที่มีการศึกษาน้อยหรือไม่มีการศึกษาเลย ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง หรือมีแต่น้อยมากแต่ก็ไม่ยอมย้ายออกไปที่อื่นถึงแม้ว่าจะยากจนอย่างรุนแรงมากขนาดไหนก็ตาม ส่วนเรื่องที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อนเลย ได้แก่ อาชีพหลักของครอบครัวยากจนคือแรงงานรับจ้าง ไม่ใช่เกษตรกร และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของการขาดที่ดินทำกินที่เพิ่มขึ้น) หญิงม่ายที่อยู่ในฐานะหัวหน้าครอบครัวที่ยากจนดักดาน จำนวนวันที่สามารถหางานทำได้น้อย ความสามารถในการสร้างรายได้ที่ต่ำกว่าปกติในหมู่ครอบครัวผู้ยากจนดักดาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาระหนักในการต้องคอยดูแลสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรังหรือผู้ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในครอบครัว การที่คนยากจนเหล่านี้ไม่ได้รับความช่วยเหลือที่จัดหามาให้จากรัฐบาล และความสิ้นหวังท้อแท้และภาพในด้านลบที่เกิดขึ้นในชีวิตของคนเหล่านี้ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในกรณีศึกษาของครอบครัวผู้ยากจนดักดานเหล่านี้ได้ให้ข้อมูลซึ่งถึงแม้ว่าจะพราเลือนในรายละเอียดถึงเหตุผลที่ทำให้เกิดความยากจนในชีวิตของพวกเขา แต่จากงานศึกษาเหล่านี้เราจะสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้ต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่ได้จากการศึกษากลุ่มผู้ยากจนดักดานในประเทศไทยนี้ ได้เสนอเป็นกลยุทธ์ 3 ด้านดังนี้²⁴

(ก) นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจรายสาขา

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปให้ความสำคัญต่อเรื่องความยากจนทั่วไป เพื่อที่จะลดหรือกำจัดความยากจน เศรษฐกิจโดยรวมต้องมีการเติบโตเพียงพอที่จะยกระดับรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมด แต่ก็ควรจะเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนโดยโครงสร้างทางสถาบันและสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในการจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาค การควบคุมราคาสินค้าให้คงที่ เพิ่มการออมและการลงทุน นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจรายสาขาอาจจะเปิดกว้างสู่ตลาด ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วและตอบสนองให้ทันต่อสถานการณ์ของตลาด เป็นการเพิ่มต้นทุนมนุษย์โดยให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการพัฒนาความชำนาญในท้องถิ่น (ที่มีอยู่ก่อน) เพื่อประโยชน์ในระยะยาว เป็นการรักษาสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ

²⁴ เราสามารถกล่าวสรุปได้เพียงย่อ ๆ ในที่นี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ใหญ่โตมากกว่านี้ในด้านเศรษฐกิจ

(ข) นโยบายต่อต้านความยากจน

อีกครั้งที่นโยบายทั่วไปที่ใช้ลดความยากจนควรที่จะช่วยเหลือครอบคลุมไปถึงผู้ที่ยากจนมากๆ ด้วย ถ้าหากความยากจนถูกมองในแง่ของการขาดแคลนรายได้ (ความสามารถในการจัดการทรัพยากร) แล้ว การเพิ่มความสามารถในการหารายได้ของคนจนก็สามารถทำได้ รายได้สามารถสร้างขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการของความมั่งคั่งซึ่งรวมทั้งทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ สำหรับชาวนาผู้ยากจนซึ่งขาดแคลนที่ดินหรือส่วนที่จำเป็นในการผลิต ทางแก้ก็คือจัดหาสิ่งที่ขาดให้เพียงพอหรืออย่างน้อยที่สุดก็จัดหาหนทางที่จะหาสิ่งเหล่านั้นให้เพียงพอ ในตลาดเสรี การควบคุมราคาหรือการพยุงราคาไม่อาจเป็นมาตรการที่ทำได้ในระยะยาว ดังนั้นรัฐบาลควรส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น ถ้าหากผู้ยากจนเหล่านี้ไม่ใช่ชาวนาแต่เป็นแรงงานธรรมดา โอกาสได้รับการจ้างงานก็จะเป็นเป้าหมายที่ต้องการ แต่การจ้างงานนี้ไม่ควรจะต้องทำให้เกิดการย้ายถิ่น เว้นแต่การย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานที่ให้ประโยชน์แน่นอนในระยะยาว อุตสาหกรรมท้องถิ่นที่คนงานสามารถทำงานใกล้บ้านได้จะเป็นเรื่องที่ดีกว่าการต้องออกไปหารายได้พิเศษด้วยการไปทำงานไกลๆ และเมื่อนโยบายเหล่านี้ไม่บรรลุผล รัฐต้องเตรียมพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือชั่วคราว นโยบายคุ้มครองทางสังคมอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องตัดสินใจ และนำมาใช้ให้ดีที่สุด

(ค) นโยบายพิเศษเฉพาะกลุ่มคนยากจนตกดาน

เป็นที่แน่นอนว่าเรื่องที่น่ามาใช้กับคนจนโดยทั่วไปก็สามารถนำมาใช้กับกลุ่มคนยากจนตกดานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการที่สามารถเพิ่มรายได้ แต่จากการที่เราค้นพบในงานสำรวจวิจัยว่าลักษณะทางธรรมชาติและลักษณะเฉพาะทางสังคม-เศรษฐกิจบางด้านของกลุ่มคนยากจนตกดานแตกต่างไปจากคนจนธรรมดา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป ซึ่งมีแนวทาง 2 ทาง คือ การให้ความปลอดภัยและความช่วยเหลือทางสังคม และการปรับปรุงในด้านการศึกษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้กับคนจน

กลุ่มผู้ยากจนตกดานอาจจะมองได้ในแง่ที่เป็นพวกที่ไม่ได้อยู่ในระบบตลาด มีเพียงจำนวนน้อยที่ยังคงมีอำนาจเหลืออยู่พอที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตได้ ในกรณีนี้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางสังคมต่อกลุ่มคนเหล่านี้ซึ่งทุกข์ทรมานจากความลำบากหรือจัดหาระบบความปลอดภัยทางสังคมเพื่อรองรับผู้ที่ล้มเหลวเหล่านี้ ต้นเหตุความเสียหายในชีวิตไม่ว่าจากธรรมชาติหรือสาเหตุจากตัวมนุษย์เองมักเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วต่อบุคคลเหล่านี้ ซึ่งกลายมาเป็นกลุ่มคนที่ยากไร้ในเวลาต่อมา เราได้เห็นจากผลของการสำรวจวิจัยจากกลุ่มตัวอย่างของเราที่มักจะมีภาระต้องคอยดูแลคนไร้ความสามารถที่ไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ในครอบครัวหรือมีค่าใช้จ่ายสูงในการคอยดูแลรักษาสมาชิกในครอบครัวที่เจ็บป่วยเรื้อรังอยู่เสมอ สำหรับคนกลุ่มนี้ความช่วยเหลือของรัฐให้ต่อคนที่ไร้ความสามารถควรที่จะเป็นเรื่องที่สมควรต้องทำ²⁵ ความสามารถในการจัดหาความช่วยเหลือทางการแพทย์ต่อคนจนและผู้จำเป็นต้องได้รับ

²⁵ ตามระบบที่มีอยู่แล้วนี้ รัฐบาลดำเนินการให้ความช่วยเหลือผ่านสำนักงานสวัสดิการสังคมในการมอบเงินให้แก่ครอบครัวที่มีคนไร้ความสามารถอยู่ 500 บาทต่อเดือนต่อคนไร้ความสามารถ ซึ่งควรจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นรายกรณีไปมากกว่าให้ตามระบบเดิมซึ่งไม่เพียงพอ

การช่วยเหลือทางการแพทย์ในประเทศไทยถือว่าดีอยู่แล้ว นโยบาย 30 บาทต่อการใช้บริการ 1 ครั้งในโรงพยาบาลของรัฐหรือคลินิกสุขภาพเป็นตัวบ่งชี้ที่ดีต่อปัญหานี้ แต่สำหรับกลุ่มคนยากไร้แสนเข็ญแล้วยังมีความจำเป็นมากกว่านี้ พวกเขาเหล่านี้ควรจะได้รับจัดการแยกต่างหากด้วยการให้บริการทางด้านสุขภาพฟรีให้แตกต่างจากประชาชนกลุ่มอื่น²⁶ สำหรับมาตรการความปลอดภัยทางสังคม ควรจัดให้มีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอ เช่น อาหาร ที่พัก สำหรับกลุ่มผู้ยากไร้

แต่ถ้าหากกลุ่มคนผู้ยากจนดักดานเหล่านี้ไม่สามารถพาตัวเองมารับความช่วยเหลือทางสาธารณสุขเหล่านี้ เป็นไปได้ว่าเพราะพวกเขาไม่เต็มใจหรือไม่สามารถมาได้ หรือไม่เคยรับรู้ว่ามีบริการเช่นนี้อยู่ก็ตามที ในกรณีนี้คงมีข้อผิดพลาดในการกระจายข้อมูลข่าวสารหรือระบบการให้บริการ โปรดจำไว้ว่ากลุ่มตัวอย่างผู้ยากไร้ของเราแทบจะไม่เคยใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านเศรษฐกิจ-สังคมของรัฐบาลเลย แทนที่จะรอให้คนกลุ่มนี้เข้ามาขอรับบริการ การจัดหาบริการไปให้คนกลุ่มนี้น่าจะได้มีประสิทธิภาพที่ดีกว่า ความคิดของภาครัฐอาจจะต้องเปลี่ยนจากการรอคอยให้ผู้มาขอรับบริการ เป็นระบบที่ภาครัฐมองหาผู้มาขอรับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีความเหมาะสมหรือมีศักยภาพ

การช่วยเหลือคนจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้แสนเข็ญเป็นเรื่องที่รู้จักกันในปัจจุบันแล้วว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องและสมควรที่จะดำเนินการ และเป็นการเหมาะสมที่จรรยาบรรณฉบับนี้โดยการยกเอาความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ที่หน้าปกหนังสือ THE ECONOMIST ซึ่งเป็นวารสารที่มีชื่อเสียง และนี่คือสิ่งที่หนังสือ *The Economist* (มิถุนายน 16-23, 2544) ได้กล่าวไว้

“มี...ปัญหาใหญ่ที่ยังคงถูกละเลยอยู่ในช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน แต่สิ่งที่ถูกทำให้แตกต่างกันมากขึ้นก็คือ ความยากจนอย่างแท้จริง ความยากจนล้วนๆ ซึ่งไม่เหมือนกับความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนที่มั่งคั่งกับคนที่มีน้อยกว่า ซึ่งเรื่องนี้ไม่มีช่องทางและทำให้หายไปได้ด้วยระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะคนจนที่แท้จริงหรือพวกชนชั้นล่างเป็นชนกลุ่มน้อย การมีส่วนร่วมได้หรือเสียผลประโยชน์ของพวกเขาไม่มีวิธีการแสดงออกอย่างเป็นทางการไปโดย ซึ่งทำให้ถูกมองข้ามไปอย่างง่ายดาย

การช่วยเหลือคนจน คนที่จนอย่างแท้จริง เป็นเป้าหมายที่คุ้มค่ากว่าการทำให้ความไม่เท่าเทียมกันแคบลงเท่านั้น ถ้าหากคนรวยจนลงก็ต้องขอบคุณภาษีที่สูงขึ้น ซึ่งอาจทำให้คนบางคนพอใจแต่ส่วนใหญ่ไม่ ถ้าหากคนจนรวยขึ้นไม่ว่าอย่างไรก็ตามประเทศชาติทั้งหมดก็เป็นผู้ได้รับประโยชน์ นโยบายและทรัพยากรที่มุ่งความสนใจอยู่ที่ปัญหาความยากจนอาจจะคุ้มค่าเมื่อคิดในแง่มนุษยธรรม แต่การทำให้ความยากจนอย่างถึงที่สุดลดลงก็ทำร้ายต่อความเชื่อในเรื่องของความเท่าเทียมกันและโอกาสเช่นกัน และการช่วยเหลือคนชั้นล่างให้กลับเข้ามาอยู่ร่วมในสังคมได้อีกก็อยู่ในความสนใจของคน”

²⁶ เป็นเรื่องชอบธรรมที่จะให้การดูแลคนยากจนที่สุดให้มากที่สุดหรือมากกว่านี้ ทั้งนี้เพราะคนที่คนจนที่สุดกลายเป็นคนที่ยากจนลง ก็จะมีคนกลุ่มอื่นที่จะเข้ามาแทนที่คนกลุ่มนี้ทันทีในฐานะเป็นคนจนที่สุดกลุ่มใหม่

ตารางที่ 1: อัตราส่วนร้อยละของจำนวนครอบครัวในหนึ่งครัวเรือนในแต่ละภูมิภาคของปี 2542

จำนวนครอบครัว	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง	ภาคใต้
		เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2		
1 ครอบครัว	92.2	66.0	73.4	86.2	86.5
2 ครอบครัว	7.6	27.7	24.3	12.1	11.3
3 ครอบครัว	0.2	4.9	1.7	1.4	2.1
4 ครอบครัวและมากกว่า	0.0	1.4	0.6	0.3	0.0
จำนวนรวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
เฉลี่ย	1.1	1.4	1.3	1.2	1.2

ตารางที่ 2: อัตราส่วนร้อยละของขนาดครัวเรือนในแต่ละภูมิภาค ในปี 2542

จำนวนสมาชิก ในครอบครัว	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง	ภาคใต้
		เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2		
1 คน	7.5	4.9	11.7	2.8	4.0
2 คน	15.6	10.6	16.0	13.3	9.2
3 คน	25.3	13.7	18.9	18.1	12.3
4 คน	25.7	29.1	20.9	22.6	20.6
5 คน	12.5	18.3	16.3	21.5	19.9
6 คน	2.8	8.9	8.3	9.0	11.7
7 คน	2.8	6.6	4.6	6.2	7.4
8 คน	2.1	3.7	1.4	2.8	6.1
9 คน	0.2	1.7	1.1	2.3	2.8
10 คน	0.5	0.9	0.3	0.8	1.5
มากกว่า 10 คน	0.0	1.7	0.6	0.6	4.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
เฉลี่ย	3.7	4.5	3.8	4.4	5.1
บันทึก : เฉลี่ยตามภูมิภาค	3.4	4.1	4.0	3.6	4.0

ตารางที่ 3: อัตราส่วนร้อยละของอายุเฉลี่ยของสมาชิกในครัวเรือนในแต่ละภูมิภาค ในปี 2542

ช่วงอายุ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง	ภาคใต้
		เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2		
ต่ำกว่า 15 ปี	28.3	30.9	30.3	30.1	33.1
15-64 ปี	64.8	62.1	59.8	62.7	56.1
65 ปีขึ้นไป	6.9	7.0	9.9	7.2	10.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
อัตราส่วนการพึ่งพิงผู้สูงอายุ	54.2	61.0	67.3	59.6	78.3

ตารางที่ 4: อัตราส่วนร้อยละของระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่มีการศึกษา	24.2	9.7	18.0	21.3	28.8
ประถมศึกษา	75.1	88.3	78.6	75.4	67.8
มัธยมศึกษาตอนต้น	0.7	0.3	2.3	1.7	1.2
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0.0	1.4	1.9	0.8	1.5
อาชีวศึกษา	0.0	0.3	0.3	0.8	0.6
สูงกว่ามัธยมศึกษา	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 5: อัตราส่วนร้อยละของระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือน

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่มีการศึกษา	25.4	8.2	14.3	18.1	20.9
ประถมศึกษา	69.0	85.0	79.6	73.7	68.4
มัธยมศึกษาตอนต้น	3.9	4.4	4.4	5.8	5.6
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1.5	1.9	1.1	1.7	2.8
อาชีวศึกษา	0.2	0.3	0.7	0.4	2.3
สูงกว่ามัธยมศึกษา	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 6: แสดงอัตราส่วนร้อยละของอาชีพหลักของสมาชิกในครัวเรือน

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่มีอาชีพ	28.4	16.5	18.9	13.9	25.9
เกษตรกร	27.8	41.0	40.0	32.5	31.5
ค้าขาย	1.4	2.0	1.4	0.4	2.3
ธุรกิจส่วนตัว	0.6	0.7	0.4	1.2	1.7
รับจ้างทั่วไป	38.5	38.3	36.1	50.0	36.1
ลูกจ้างรัฐบาล	0.0	0.2	0.1	0.5	0.7
อื่นๆ	3.4	1.4	3.0	1.4	1.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 7: แสดงอัตราส่วนร้อยละของอาชีพรองของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจบการศึกษา

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่มีอาชีพรอง	74.3	62.0	67.6	69.3	81.2
เกษตรกร	4.7	8.3	4.3	7.3	7.4
ค้าขาย	0.4	1.2	0.6	0.3	0.5
ธุรกิจส่วนตัว	0.7	0.5	0.3	1.1	0.9
รับจ้างทั่วไป (รวมลูกจ้างรัฐ)	18.3	26.8	26.8	20.7	8.6
อื่นๆ	1.5	1.3	0.4	1.2	1.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 8: อัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนอาชีพหลักของสมาชิกในครัวเรือน

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่เปลี่ยนอาชีพ	86.0	89.2	91.5	90.4	90.3
เปลี่ยนอาชีพ	14.0	10.8	8.6	9.6	9.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 9: อัตราส่วนร้อยละของจำนวนครอบครัวแยกตามขนาดที่ดินที่เป็นเจ้าของ

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	ภาคใต้
ไม่มีที่ดิน	19.1	58.0	64.0	70.9	58.0
มีที่ดิน 1-5 ไร่	55.4	15.1	18.6	9.0	30.1
มีที่ดิน 6-10 ไร่	8.3	15.4	10.3	5.1	7.1
มีที่ดิน 11-20 ไร่	10.3	9.1	5.7	7.9	4.0
มีที่ดิน 21-30 ไร่	3.9	1.1	1.1	2.8	0.0
มีที่ดิน 31-40 ไร่	0.0	0.9	0.3	1.4	0.6
มีที่ดินมากกว่า 40 ไร่	0.0	0.3	0.0	2.8	0.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 10: การเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดินและเหตุผล

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉิงเหนือ 1	เฉิงเหนือ 2	ภาคกลาง	
ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	82.1	71.1	67.7	80.2	77.3
ครอบครองลดลง	10.8	22.0	28.9	17.5	16.9
ครอบครองมากขึ้น	7.1	6.9	3.4	2.3	5.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
บันทึก : เหตุผลที่การครอบครองลดลง					
ขาย	34.9	60.5	74.6	42.7	54.5
ใช้หนี้	15.2	8.2	1.0	22.1	5.5
ถูกโกง	2.0	10.0	0.0	2.9	3.6
อื่นๆ	46.9	21.3	24.4	32.3	36.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 11: จำนวนวันทำงานเฉลี่ยในแต่ละปีของสมาชิกในครัวเรือนภายหลังจากจบการศึกษา

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉิงเหนือ 1	เฉิงเหนือ 2	ภาคกลาง	
อาชีพหลัก	167.5	136.8	105.3	167.0	147.8
อาชีพรอง	99.6	26.5	15.9	26.2	20.9
จำนวนวันทำงานรวม	267.1	163.3	121.3	193.2	168.7

ตารางที่ 12: อัตราส่วนร้อยละของสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นแรงงานรับจ้าง

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉิงเหนือ 1	เฉิงเหนือ 2	ภาคกลาง	
เป็นแรงงานรับจ้าง	49.4	65.1	62.9	71.7	48.0
ไม่ได้เป็นแรงงานรับจ้าง	50.6	34.9	37.1	28.3	52.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 13: อัตราส่วนร้อยละของประเภทงานรับจ้าง

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉิงเหนือ 1	เฉิงเหนือ 2	ภาคกลาง	
แรงงานภาคเกษตร	81.3	50.7	70.0	77.4	50.4
คนงานก่อสร้าง	9.7	20.7	13.7	9.6	8.6
รับเหมาก่อสร้าง	0.8	0.3	0.5	0.4	1.8
งานบ้าน	0.5	2.5	1.8	0.4	0.8
ร้านอาหาร	0.9	1.0	1.2	0.1	1.8
โรงงาน	1.3	8.0	5.4	3.2	8.0
งานบริการ	0.1	2.1	1.2		0.2
ขายของหน้าร้าน	0.4	2.8	0.4	1.3	5.6
ลูกจ้างบริษัท	0.6	1.2	1.4		1.2
คนขับรถแท็กซี่	1.4	3.3	1.1	0.8	0.6
ลูกจ้างรัฐ	0.3	0.4	0.2	0.7	0.0
งานรับจ้างอื่นๆ	2.7	7.0	3.2	5.7	21.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 14: อัตราส่วนร้อยละของการจ้างงานแยกตามช่วงเวลาการจ้างงาน

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
ภายหลังฤดูเก็บเกี่ยว	23.6	23.0	7.9	18.9	5.0
ตลอดปี	26.4	22.2	13.3	24.3	55.0
ไม่แน่นอน	50.0	54.8	78.8	56.8	40.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 15: รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนตกตามแหล่งที่มาของรายได้

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
1. รายได้จากภาคการเกษตร	5,608	3,567	2,641	12,439	14,092
- ข้าว	2,914	1,640	468	2,596	185
- ยางพารา	0	0	0	0	1,055
- พืชไร่	1,572	112	804	867	247
- ไม้ผล	203	63	72	981	453
- พืชผัก	44	213	365	290	352
- ปศุสัตว์	875	1,487	885	3,104	11,800
- ผ้าไหม	0	53	48	0	0
2. รายได้นอกภาคเกษตร	22,273	23,647	12,413	36,285	40,770
- รับจ้าง	15,114	8,529	6,280	32,072	30,474
- หักกกรรม	979	397	257	357	176
- ค้าขาย	504	1,058	400	415	2,455
- เงินที่สมาชิกส่งมาให้	1,511	10,274	3,527	2,136	2,301
- ค่าเช่า	29	37	90	159	102
- ลามลอย	207	765	142	239	210
- ขายของป่า	857	179	264	342	293
- อื่นๆ	3,072	2,406	1,451	563	4,759
รวม	27,881	27,213	15,054	48,614	54,862
เฉลี่ยรายได้ คน/เดือน	628	506	332	1,013	896

หมายเหตุ สำหรับภาคกลางและภาคใต้รวมรายได้ที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ในครัวเรือนด้วย

ตารางที่ 16: รายการรายรับและรายจ่ายของครัวเรือน

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	
รายได้ของครัวเรือน	27,881	27,213	15,054	48,614	54,862
รายจ่ายของครัวเรือน	24,917	27,959	16,422	38,890	47,475
- ในเฝ้า	3,376	3,508	2,096	16,654	9,274
- ในครัวเรือน	21,541	24,452	14,326	31,586	38,202
รายได้สุทธิ	2,964	-746	-1,367	9,724	7,387
บันทึก :					
- หนี้สิน (ร้อยละ)	53.0	78.3	70.0	64.1	66.6
- หนี้สินเฉลี่ย (บาท)	10,971	17,767	9,508	15,648	17,156
บันทึก :					
รายได้ของครัวเรือน(1)	27,881	27,213	15,054	48,614	54,862
จำนวนวันทำงาน(2)	267.1	163.3	121.3	193.2	168.7
รายได้เฉลี่ยต่อวันทำงาน(2)/(1)	104.4	166.6	124.1	251.6	325.2

ตารางที่ 17: รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนยากจนดักดานเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั่วไป

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	
รายได้ของครัวเรือน (เฉลี่ย)					
- ครัวเรือนทั่วไป	123,036	102,552	97,656	153,432	131,436
- ครัวเรือนยากจนดักดาน	27,881	27,213	15,054	48,614	54,862
- สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนยากจนดักดาน เทียบกับครัวเรือนทั่วไป	22.7	26.5	15.4	31.7	41.7
รายจ่ายของครัวเรือน (เฉลี่ย)					
- ครัวเรือนทั่วไป	100,656	86,844	83,856	123,192	107,964
- ครัวเรือนยากจนดักดาน	24,917	27,959	16,422	38,890	47,475
- สัดส่วนรายจ่ายของครัวเรือนยากจนดักดาน เทียบกับครัวเรือนทั่วไป	24.8	32.2	19.6	31.6	44.0
จำนวนสมาชิกครอบครัวที่ป่วยเรื้อรัง (เฉลี่ย)	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5

ตารางที่ 18: อัตราส่วนร้อยละของสภาพสมรสของหัวหน้าครัวเรือนทั่วไป

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เฉียงเหนือ 1	เฉียงเหนือ 2	ภาคกลาง	
โสด	5.9	2.3	3.1	3.1	0.9
สมรส	75.7	64.9	61.1	75.7	69.3
ม้าย	15.3	26.9	28.9	17.8	23.6
หย่า	3.1	6.0	6.9	3.4	6.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 19: อัตราส่วนร้อยละของลักษณะการถือครองบ้าน

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
ของตนเอง	90.6	91.1	88.6	89.3	75.8
เช่า	0.2	0.3	0.0	1.7	0.9
อาศัยฟรีไม่เสียค่าเช่า	8.5	6.9	10.6	8.5	15.0
อยู่ในที่สาธารณะ	0.2	1.7	0.9	0.5	1.9
อื่นๆ	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
รายการบันทึก :					
มูลค่าของที่อยู่อาศัย (บาท)	37,419	45,686	31,740	56,506	47,313

ตารางที่ 20: อัตราส่วนร้อยละของครัวเรือนแยกตามจำนวนสมาชิกที่ไร้ความสามารถ

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
ไม่มีผู้ไร้ความสามารถ	87.5	84.0	80.9	92.1	89.3
มีผู้ไร้ความสามารถ 1 คน	11.6	13.1	17.4	7.6	9.5
มีผู้ไร้ความสามารถ 2 คน	0.9	2.3	1.7	0.3	1.2
มีผู้ไร้ความสามารถ 3 คนขึ้นไป	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนผู้ไร้ความสามารถเฉลี่ยต่อครอบครัว	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1

ตารางที่ 21: อัตราส่วนร้อยละของครัวเรือนแยกตามจำนวนสมาชิกในครอบครัวที่เจ็บป่วยเรื้อรัง

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออก		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
ไม่มีผู้ป่วยเรื้อรัง	69.6	57.1	58.9	59.9	57.1
มีผู้ป่วยเรื้อรัง 1 คน	25.7	38.3	36.9	34.5	36.5
มีผู้ป่วยเรื้อรัง 2 คน	4.2	3.4	4.3	5.1	5.8
มีผู้ป่วยเรื้อรัง 3 คน	0.4	0.9	0.0	0.5	0.6
มีผู้ป่วยเรื้อรัง 4 คนขึ้นไป	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนผู้ป่วยเรื้อรังเฉลี่ยต่อครอบครัว	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5

ตารางที่ 22: อัตราส่วนร้อยละของจำนวนครัวเรือนที่ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
การมีอาชีพ	87.5	94.9	97.1	91.0	87.1
ความช่วยเหลือทางการเงิน	96.5	89.1	81.7	96.9	89.8
ได้รับอุปกรณ์ทำไร่	86.1	87.4	96.9	98.0	89.8
ได้รับคำปรึกษาเรื่องงานและอื่นๆ	98.1	94.9	96.9	83.9	86.7

ตารางที่ 23: ลักษณะสำคัญของครัวเรือนยากจนดักดาน

	ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่ 1	เชียงใหม่ 2	ภาคกลาง	
1. จำนวนปีที่หัวหน้าครัวเรือนรู้สึกว่างงาน	19.7	19.5	20.0	15.8	14.6
2. สาเหตุของความจน (ความเห็นของหัวหน้าครัวเรือน)					
- ไม่มีงานทำ	12.1	15.4	12.0	5.6	26.3
- ไม่มีที่ดิน	15.8	23.7	35.1	28.5	6.4
- สมาชิกในครัวเรือนมาก	12.0	6.0	20.6	8.8	6.1
- ไม่มีหรือมีมรดกน้อย	25.7	20.9	17.7	9.6	19.0
- ไม่มีหัวหน้าครอบครัว	2.8	16.0	17.7	4.5	6.1
- งานที่ทำมีรายได้ต่ำ	12.3	21.1	5.7	3.4	6.4
- เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง	1.4	14.9	0.0	4.5	7.0
- สุขภาพไม่แข็งแรง	11.0	9.7	10.0	6.5	8.5
- การศึกษาต่ำ	2.1	3.7	0.3	3.1	5.2
- หัวหน้าครอบครัวขาดความรับผิดชอบ	0.2	2.3	13.7	0.0	10.7
- หนี้สินมาก	12.1	3.7	2.6	2.3	2.1
- ขาดทุนจากการประกอบธุรกิจ	1.8	1.4	0.9	5.4	1.8
- อื่นๆ	0.0	4.6	0.0	11.8	14.1
3. ร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนที่คิดว่า 2-3 ปีข้างหน้าความเป็นอยู่จะไม่ดีขึ้น	59.2	80.9	83.7	52.3	65.9
4. ร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนที่รู้สึกว่างงานไม่มีทางหลุดพ้นจากความยากจน	43.9	60.0	64.3	42.2	45.8

หมายเหตุ: - สำหรับภาคใต้ซึ่งการมีที่ดินไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ในข้อนี้จะเป็นการขาดแคลนทรัพยากร เช่น ปลา

ภาคผนวก 1 : วิธีการในการศึกษา

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

เมื่อเราตกลงใจได้ว่าวิธีที่คุ้มค่าที่สุด (และอาจจะดีที่สุดด้วย) ที่จะได้กลุ่มตัวอย่างของเราก็คือตรงไปหาหัวหน้าหมู่บ้านในแต่ละหมู่บ้านตัวอย่างของเรา และขอให้เขาช่วยหาครอบครัวที่เขาคิดว่าจนที่สุด 5 ครอบครัวในหมู่บ้าน คำถามที่มีตามมาก็คือเราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าครอบครัวที่ถูกเลือกมาแล้ว โดยหัวหน้าหมู่บ้านนั้นจะเป็นครอบครัวที่จนที่สุดจริงทั้งเพราะเราไม่ได้ให้ความหมายของคำว่ายากจนแก่หัวหน้าหมู่บ้านก่อนเลย หัวหน้าหมู่บ้านแต่ละคนจะสร้างคำจำกัดความหรือความหมายของความยากจนอย่างที่สุดของเขาเอง และการเลือกครอบครัวที่ยากจนที่สุดของหมู่บ้านโดยหัวหน้าหมู่บ้านด้วยวิธีการนี้จะไม่ขัดแย้งกับวิธีที่ผู้เฒ่าผู้แก่ของหมู่บ้านผู้มีความรอบรู้ดีกว่าใครเป็นใครในหมู่บ้านจะเลือกคนอื่นหรือ อาจจะเป็นไปได้แต่ไม่ใช่ ในประเทศไทยคำว่าจนที่สุดเป็นเรื่องที่จะเข้าใจได้โดยง่ายและเห็นได้ทันทีจากความขาดแคลนของรายได้ และความมั่งคั่ง รวมทั้งสิ่งอื่นๆ ภายนอกซึ่งแสดงถึงความขาดแคลนกำลังทรัพย์ เช่น สภาพของบ้านเรือน, สุขภาพที่ทรุดโทรม, ภาพภายนอกที่ดูยากจน และอื่นๆ นักวิจัยภาคสนามของเรามากจะตรวจสอบรายชื่อของครอบครัวที่ถูกเลือกมาจากข้อมูลแหล่งอื่นมากกว่าหนึ่งเพื่อให้แน่ใจได้ว่าครอบครัวที่ได้รับการเลือกมาเป็นตัวอย่างเป็นครอบครัวที่อยู่ในจำพวกที่จนที่สุดในหมู่บ้าน²⁷ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างของเราจึงเป็นตัวแทนกลุ่มครอบครัวที่จนที่สุดในหมู่บ้านที่เราสุ่มเลือกได้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้เราสามารถจะทำการสัมภาษณ์ได้เมื่อเวลาเราไปถึงพื้นที่

แต่ในครั้งแรกเราเลือกพื้นที่ตัวอย่างอย่างไร สืบเนื่องจากเวลาและทรัพยากรอันจำกัด เราตระหนักดีว่าเราสามารถทำการสัมภาษณ์ได้เพียงราว 350 ครอบครัวในแต่ละภาคเท่านั้น เราจึงตัดสินใจทำการเลือก 4 จังหวัดจากแต่ละภูมิภาคเพื่อให้ได้ลักษณะที่กว้างที่สุดของภูมิภาคประเทศ เราทำการเลือกเพื่อให้แน่ใจได้ว่าจังหวัดตัวอย่างของเราจะไม่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เราตั้งใจเพียงเรื่องเดียว เมื่อได้จังหวัดที่เลือกแล้วเราก็สุ่มเลือกออกมา 2 อำเภอ และจากอำเภอหนึ่งที่เราสุ่มเลือกเอาไว้ เราก็สุ่มเลือกออกมาอีก 2 ตำบล ตำบลเป็นหน่วยบริหารราชการที่เล็กที่สุดในโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย และโดยทั่วไปแล้ว 1 ตำบล ประกอบด้วย 5 ถึง 15 หมู่บ้าน เราเลือกโดยเฉลี่ย 5 หมู่บ้านจากแต่ละตำบลโดยการสุ่มคัดเลือกเช่นกัน และจากหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกเหล่านี้ที่เราขอให้หัวหน้าหมู่บ้านช่วยค้นหาครอบครัวที่ยากจนที่สุด และคณะนักสำรวจวิจัยของเราก็สามารถทำการสัมภาษณ์ได้มากขึ้นกว่านี้ ตารางที่ ก1 ได้ให้รายชื่อของจังหวัดและตำบลที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง และจำนวนของครอบครัวกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการเลือกออกมาจากตำบลและจังหวัดเหล่านี้ไว้แล้ว

²⁷ เรากล่าวว่า "ในระหว่างคนที่จนที่สุด" ไม่ใช่ "คนจนที่สุด" ทั้งนี้เพราะในบางครั้งเราได้รายนามครอบครัวที่จนที่สุดแต่หัวหน้าของครอบครัวไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านในเวลาที่เราไปทำการสัมภาษณ์ ดังนั้นครอบครัวนี้อาจจะได้รับการแทนที่โดยครอบครัวอื่นซึ่งอาจจะไม่จนเท่ากับครอบครัวแรกก็ได้แต่ก็อยู่ในกลุ่มครอบครัวที่จนที่สุดเช่นกัน

การออกแบบแบบสอบถาม

จุดมุ่งหมายหลักของงานวิจัยค้นคว้าของเราคือการค้นหาลักษณะเฉพาะตัวที่สำคัญของกลุ่มคนยากจนดักดานตามชนบทของประเทศไทย ลักษณะเฉพาะตัวเหล่านี้รวมถึงข้อมูลทางด้านประชากรศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของครอบครัว เช่น อายุ, เพศ, ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว และขนาดของครอบครัว เราให้ความสนใจเป็นอย่างมากในเรื่องของลักษณะเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การใช้และการเป็นเจ้าของที่ดิน รายได้ และรายจ่าย เงื่อนไขของสภาพบ้านเรือน และทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านรายได้ เราได้เลือกกรอบครอบครัวเพื่อที่จะได้ข้อมูลที่สมบูรณ์จากทุกองค์ประกอบของรายได้รวมถึงรายได้ที่เป็นเงินสด รายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงิน การโอนย้ายจากแหล่งอื่น ลากลอยในบางครั้งหรือการเสียเงินและอื่นๆ และทำวิธีการเดียวกันนี้กับด้านรายจ่ายของครอบครัวซึ่งไม่เพียงแต่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับงานเกษตรเท่านั้นแต่ยังรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นของครอบครัว และค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าอาหาร, ค่าการศึกษา, ค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพ, ค่าใช้จ่ายในการพักผ่อนหย่อนใจ และอื่นๆ ปัญหาหนี้สินของครอบครัวเป็นอีกคำถามหนึ่งที่มีอยู่ในแบบสอบถามของเรา

ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยของเราอยู่ที่การสำรวจถึงลักษณะเฉพาะทางสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มคนยากจนดักดานตามชนบทของประเทศไทยก็ตามที่ เราก็ได้พยายามที่จะให้ความสนใจครอบคลุมไปยังด้านอื่นด้วยเช่นกัน 2 ด้านที่เราสนใจก็คือกลไกการปรับตัวของกลุ่มครอบครัวเหล่านี้ที่เปลี่ยนแปลงในตลาดหรือสภาพแวดล้อมรอบตัวพวกเขา และการตอบสนองต่อนโยบายทั้งหลายของรัฐบาล ทางด้านกลไกการปรับตัวเราต้องการรู้ว่าครอบครัวเหล่านี้จัดการปัญหาความยากลำบากของเขายังไง, ดังนั้น เราจึงถามคำถาม 2-3 ข้อที่รวมถึงรูปแบบหรือวิธีการที่เคยทำมาของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ความเปลี่ยนแปลงในวิถีการดำรงชีวิตของพวกเขา ความเปลี่ยนแปลงในการฝึกอบรมเพิ่มความชำนาญและอาชีพ เราไม่ได้ต้องการที่จะลงลึกในรายละเอียดที่นี้เพียงแค่สำรวจถึงความไปได้เพื่อที่จะใช้ในการสำรวจเชิงลึกต่อปัญหาพวกนี้ในภายหลัง ความสนใจในระดับเดียวกันที่มีต่อปัญหาเรื่องผลประโยชน์ที่ได้จากการบริการของรัฐบาลไปถึงกลุ่มที่ยากจนถึงที่สุดได้อย่างไร เรามีคำถาม 2-3 ข้อ เกี่ยวกับการที่ครอบครัวที่จนที่สุดเหล่านี้ได้รับการบริการทางด้านการพัฒนาหรือความช่วยเหลือทางสังคมจากรัฐบาลได้อย่างไร แต่ไม่ใช่การศึกษาเต็มรูปแบบในเรื่องของสภาพการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการวัดค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์จากภาษีอากรหรือนโยบายการใช้จ่าย แต่เป็นการศึกษาถึงสภาพการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับเรื่องความยากจนอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

การสำรวจภาคสนาม, กระบวนการจัดการข้อมูล และการวิเคราะห์

ความพยายามของเราในการทำวิจัยเชิงภาคสนามที่ได้รับความช่วยเหลือจากนักวิจัยผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานวิจัยภาคสนามในชนบท หัวหน้าคณะวิจัย 2 คนของเรา (ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เป็นผู้มีประสบการณ์อยู่กับงานวิจัยภาคสนามมากกว่า 25 ปี ในภูมิภาคที่กล่าวมาแล้ว สำหรับงานส่วนใหญ่การสัมภาษณ์ในภาคสนามดำเนินการโดยนักศึกษาที่ผ่านการคัดเลือกจากหัวหน้าคณะประจำภูมิภาค การตอบแบบสอบถามได้รับการตรวจสอบเมื่อสิ้นสุดวันแต่ละวัน ทุกวันเพื่อความถูกต้องและสมบูรณ์ ด้วยการวางแผนงานที่ดีและประสิทธิภาพของการควบคุมงานวิจัยภาคสนามจึงเสร็จสมบูรณ์โดยเร็ว กระบวนการรวบรวมและดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลได้กระทำไปที่ศูนย์ประจำภูมิภาค ต้องขอบคุณความสะดวกและความสามารถของคอมพิวเตอร์และ

โปรแกรมซอฟต์แวร์ทางสถิติที่จำเป็น (SPSS) ตารางที่ใช้แสดงข้อมูลทั่วไปทางสังคม-เศรษฐกิจของกลุ่มครอบครัวตัวอย่างได้รับการสร้างขึ้นมา คณะวิจัยของแต่ละภูมิภาคมีความคล่องตัวพอที่จะสามารถปรับแต่งงานวิเคราะห์ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและสถานการณ์ของท้องถิ่นได้เอง อันที่จริงแล้วแต่ละภูมิภาคดำเนินการสัมภาษณ์ลงลึกด้วยตนเองต่อบางครอบครัวตัวอย่างที่ได้รับการเลือกเพื่อความพยายามที่จะรวบรวมงานศึกษาให้ละเอียดจนถึงคำอธิบายเกี่ยวกับประวัติชีวิตของครอบครัวนั้น เพื่อให้ได้รายละเอียดที่มากยิ่งขึ้น

หัวหน้าคณะของทีมีวิจัยแต่ละภูมิภาค สามารถทำงานศึกษาตามพื้นที่ของตนได้เสร็จสิ้นตอนปลายปี 2543 และยื่นส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อกองทุนเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเมื่อต้นปี 2544 รายงานฉบับนี้เป็น การรวบรวมการค้นพบหลักของลักษณะเฉพาะทางสังคม-เศรษฐกิจของกลุ่มผู้ยากจนตกงานที่พบได้ในแต่ละภาคของทั้ง 4 ภูมิภาคทั่วประเทศไทย มีเพียงลักษณะร่วมบางข้อที่ได้รับการวิเคราะห์และเปรียบเทียบในรายงานฉบับนี้ รายละเอียดของการวิเคราะห์เกี่ยวกับความยากจนตกงานในแต่ละภูมิภาคจะอยู่ในรายงานฉบับเต็มของแต่ละภูมิภาค

รายนามหัวหน้าคณะวิจัยประจำภูมิภาคของทั้ง 4 ภูมิภาค มีดังต่อไปนี้

ภาคเหนือ	ศ. ดร. วันเพ็ญ สุรฤกษ์ ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ. เชียงใหม่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ร.ศ. พิทักษ์สิทธิ์ ชยาภูดี ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จ. ขอนแก่น
ภาคกลาง	ผศ. ดร. ศรจิต สันทวารักษ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จ. นนทบุรี
ภาคใต้	รศ. ศิริรัตน์ ธานีรณานนท์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จ. สงขลา

ตาราง ก1: จังหวัดและตำบลตัวอย่าง พร้อมทั้งจำนวนทั้งหมดของครอบครัวและครอบครัว
ที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง

ภาค/จังหวัด	ตำบล	จำนวนรวมของ ครอบครัวในหมู่บ้าน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนรวมของของ ครอบครัวที่ได้รับ เลือกเป็นตัวอย่าง	ร้อยละของครอบครัว ตัวอย่างที่ได้รับเลือก/ จำนวนครอบครัวทั้งหมด ในพื้นที่
ภาคเหนือ				
เชียงใหม่	ดอยเต่า	1,463	47	3.2
	เชียงดาว	1,877	53	2.8
พะเยา	เมือง	1,408	54	3.8
	จัน	1,408	57	4.0
อุตรดิตถ์	ท่าปลา	894	53	5.9
	ทองแสนกาน	1,560	52	3.3
กำแพงเพชร	พรานกระต่าย	926	49	3.1
	แสลงงาม	1,599	54	3.4
		11,135	419	3.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ 1 (1998)				
ขอนแก่น	พล	923	40	4.3
	หนองสองห้อง	1,024	40	3.9
ร้อยเอ็ด	เสลภูมิ	1,240	65	5.2
	พนมไพร	672	40	6.0
ศรีสะเกษ	กันทรารม	1,206	45	3.7
	ปรางคู	668	40	6.0
สกลนคร	สว่างแดนดิน	1,467	40	2.7
	อากาศอำนวย	1,273	40	3.1
		8,473	350	4.1
ตะวันออกเฉียงเหนือ 2 (1991)				
สุรินทร์	จอมพระ	974	50	5.1
	ปราสาท	1,204	50	4.2
ยโสธร	เลิงนกทา	1,472	45	3.1
	สายมูน	702	40	5.7
มุกดาหาร	ดอนตาล	713	40	5.6
	นิคมคำสร้อย	837	45	5.4
ชัยภูมิ	คอนสวรรค์	831	40	4.8
	ภักดีชุมพล	824	40	4.9
		7,557	350	4.6
ภาคกลาง				
ชัยนาท	หันคา	991	52	5.2
	วัดสิงห์	654	34	5.2
สระบุรี	แก่งคอย	1,580	39	2.5
	มวกเหล็ก	1,007	45	4.5

(ต่อหน้า 30)

ตารางที่ ก1: (ต่อ)

ภาค/จังหวัด	ตำบล	จำนวนรวมของ ครอบครัวในหมู่บ้าน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนรวมของของ ครอบครัวที่ได้รับ เลือกเป็นตัวอย่าง	ร้อยละของครอบครัว ตัวอย่างที่ได้รับเลือก/ จำนวนครอบครัวทั้งหมด ในพื้นที่
สระแก้ว	วังน้ำเย็น	1,790	47	2.6
	วัฒนานคร	1,274	44	3.5
กาญจนบุรี	ไทรโยค	1,379	45	3.3
	ศรีสวัสดิ์	1,522	48	3.2
		10,197	354	3.5
ภาคใต้				
นครศรีธรรมราช	ท่าศาลา	1,680	45	2.7
	ปากพนัง	1,006	35	3.5
พัทลุง	ปากพูน	1,297	41	3.2
	ฉาบ	1,456	40	2.7
ปัตตานี	หนองจิก	927	40	4.3
	ยาริง	1,873	40	2.1
สตูล	ลาง	1,530	45	2.9
	ควนกาหลง	1,327	40	3.0
		11,096	326	2.9

ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ของงานศึกษาลักษณะเฉพาะทางสังคม-เศรษฐกิจของชนยากจนดัดดานในภาคเหนือ,
ตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคกลาง และภาคใต้ 2543