

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความยากจนในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญ ที่ได้รับความสนใจและพยายามแก้ไขอย่างต่อเนื่องตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการระบุปัญหาความยากจนไว้เป็นเป้าหมายอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เรื่องความยากจนก็ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น และได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) ที่กำหนดไว้ว่าภาวะความยากจนในปี พ.ศ. 2549 จะมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 12 ของประชากรทั้งหมด โดยสัดส่วนคนจนหมายถึงอัตราส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเทียบกับประชากรทั้งประเทศ เส้นความยากจนนี้ก็คือ ระดับรายได้พอยังชีพได้ ซึ่งคำนวณจากจำนวนแคลอรีที่จำเป็นสำหรับร่างกายและสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นต่ำ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ดังกล่าวก็ถือว่าเป็นคนยากจน สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย (ตารางที่ 1.1 และตารางที่ 1.2) ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2539 จำนวนคนไทยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีประมาณ 6.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ และในปี 2542 จำนวนคนยากจนเพิ่มเป็น 9.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.9 อันเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ และยังพบว่าคนจนส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย จากการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรายได้พบว่า กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 แรก มีส่วนแบ่งรายได้ต่อรายได้ทั้งประเทศในสัดส่วนต่ำมาก จากที่เคยมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 4.2 ในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2543 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 สุดท้าย กลับมีส่วนแบ่งรายได้สูงขึ้นจากร้อยละ 56.7 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.8 ในปี 2543 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการกระจายรายได้ที่เป็นปัญหามากขึ้น

โดยภาพรวมแล้วภาวะความยากจนของประเทศไทยเมื่อดูจากสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลงโดยตลอดจากที่เคยมีจำนวนคนจนอยู่ 17.9 ล้านคนในปี 2539 เหลือเพียง 6 ล้านคนในปี 2545 แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเส้นความยากจนคำนวณจากจำนวนแคลอรีที่จำเป็นสำหรับร่างกายและสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นต่ำซึ่งก็หมายถึงวัดจากสวัสดิการหรือความกินดีอยู่ดีของครัวเรือน การจะวัดระดับความกินดีอยู่ดีของครัวเรือนก็ต้องดูจากปริมาณการบริโภค แต่เนื่องจากเราไม่สามารถเปรียบเทียบสินค้าในแต่ละครัวเรือนบริโภคได้โดยตรงจึงจำเป็นต้องวัดจากค่าใช้จ่ายรวม

ของครัวเรือน ซึ่งค่าใช้จ่ายรวมก็คือปริมาณสินค้าที่ครัวเรือนบริโภค และราคาที่จ่ายไปเพื่อซื้อสินค้านั้น

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนความยากจนในแต่ละภาค พ.ศ. 2531-2545

(หน่วย: ร้อยละ)

พ.ศ.	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	จังหวัด ปริมาตร	กรุงเทพฯ
2531	25.2	32.0	48.4	32.5	8.7	3.8
2533	20.5	23.2	43.1	27.6	3.0	3.3
2535	12.1	22.8	30.0	10.7	1.7	1.0
2537	8.4	13.2	28.6	17.3	1.6	0.6
2539	5.9	11.2	19.4	11.5	1.0	0.3
2541	7.0	9.1	24.0	14.6	0.5	0.5
2542	6.8	10.6	30.8	15.7	0.0	0.3
2543	5.4	12.2	28.1	11.0	0.7	0.3
2544	4.6	10.6	24.5	13.5	0.8	0.8
2545	4.3	11.4	17.7	8.7	1.45	0.5

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนคนจนและจำนวนคนจน พ.ศ. 2531 – 2545

พ.ศ.	ช่องว่าง ความยากจน	ความรุนแรงของ ปัญหาความยากจน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	จำนวนคนจน (ล้านคน)
2531	10.4	4.6	32.6	17.9
2533	8.0	3.3	27.2	15.3
2535	6.8	2.8	23.2	13.5
2537	4.3	1.7	16.3	9.7
2539	2.8	1.1	11.4	6.8
2541	3.3	1.3	13.0	7.9
2543	4.3	1.8	14.2	9.9
2544	3.4	1.3	13.1	8.2
2545	2.4	0.9	9.8	6.2

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินโดย
กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยทั่วไประดับราคาสินค้ามักต่างกันตามเวลาหรือสถานที่ นอกจากนี้ราคาที่ย่ำโดยกลุ่มคนที่มีรายได้อันต่างกันมักแตกต่างกันด้วย ดังนั้นเมื่อความกินคืออยู่ที่ตัดสินใจจากค่าใช้จ่าย ราคาที่ต่างกันเหล่านี้จะส่งผลถึงความกินคืออยู่ที่แท้จริงของครัวเรือน ขณะเดียวกันย่อมส่งผลถึงความไม่เท่าเทียมกันในการบริโภคระหว่างชั้นรายได้ ดังนั้น คำถามหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ “คนจนจ่ายเงินซื้อสินค้าในราคาที่แพงกว่าคนทั่วไปหรือไม่?” ถ้าคนจนจ่ายแพงกว่า ย่อมหมายความว่า ด้วยจำนวนเงินที่เท่ากัน คนจนได้รับสินค้าน้อยกว่า และด้วยทรัพยากรที่ได้รับน้อยกว่าจะส่งผลกระทบต่อไปยังการลงทุนทางมนุษย์หรือการพัฒนาศักยภาพของคนจน ซึ่งเชื่อกันว่าจะช่วยให้ความยากจนลดลง เมื่อเป็นเช่นนั้น คนจนจะตกอยู่ในกับดักความยากจน (Poverty trap) ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ สาเหตุที่ทำให้สันนิษฐานได้ว่าคนจนต้องเผชิญกับระดับราคาที่สูงกว่าคนทั่วไป ข้อแรก คนจนมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการซื้อสินค้า บางครอบครัวได้รับรายได้แบบรายวันทำให้ต้องซื้อสินค้าแต่ละครั้งในปริมาณที่น้อย โดยทั่วไปสินค้าที่มีขนาดบรรจุเล็กจะมีราคาต่อหน่วยสูงกว่าสินค้าที่มีขนาดบรรจุใหญ่ และข้อสอง โดยเฉลี่ยแล้วคนจนจะซื้อสินค้าจากร้านค้าขนาดใหญ่ (Discount store) หรือตลาดคิดแอร์ (Supermarket) น้อยกว่าคนทั่วไป ร้านค้าขนาดใหญ่เหล่านี้มักมีสินค้าลดราคาหรือสินค้าราคาถูก มีหลากหลายตราสินค้าให้เลือก มีขนาดบรรจุหลากหลาย และมีทางเลือกด้านคุณภาพสินค้า

งานศึกษาของต่างประเทศที่ศึกษาเกี่ยวกับช่องว่างระหว่างราคาของคนจนกับคนรวยให้ผลที่ค่อนข้างหลากหลาย การศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่าคนจนเผชิญราคาที่สูงกว่าคนทั่วไป (Green, 1991; Troutt, 1999; Frankel and Gould, 1999) ในขณะที่ Ambrose (1979) กลับพบว่าคนจนจ่ายน้อยกว่า และ MacDonal and Nelson (1991) ไม่พบความแตกต่างของระดับราคา สำหรับประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาในลักษณะดังกล่าว แต่มีการศึกษาเกี่ยวกับดัชนีราคารายภูมิภาค และมีการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ดัชนีราคาผู้บริโภคมีรายได้น้อย ดัชนีราคาผู้บริโภคเขตชนบท โดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและบริการ โดยเฉลี่ยที่ผู้บริโภคจ่ายไป อย่างไรก็ตามดัชนีราคาผู้บริโภคไม่สามารถใช้เปรียบเทียบค่าครองชีพหรือราคาสินค้าระหว่างท้องถิ่นได้ ยกตัวอย่างเช่น ดัชนีราคาผู้บริโภคภาคเหนือเท่ากับ 131.5 ขณะที่ดัชนีราคาภาคกลางเท่ากับ 135.4 จะไม่สามารถสรุปจากข้อมูลนี้ได้ว่า ราคาสินค้าของภาคเหนือถูกกว่าภาคกลาง ทั้งนี้ดัชนีราคาผู้บริโภคแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงราคาโดยเฉลี่ยของสินค้าต่าง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เช่น หนึ่งปีของแต่ละพื้นที่ แต่ไม่สามารถทราบได้จากตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภคว่า ราคาสินค้าในแต่ละพื้นที่เป็นเท่าใด ในทำนองเดียวกัน ถึงแม้ว่าในท้องถิ่นที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาสูงกว่าอีกท้องถิ่นหนึ่ง ก็ไม่ได้หมายความว่าในท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาสูงนั้นมีราคาสินค้าสูงกว่า ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างราคาสินค้าของแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละพื้นที่ และความแตกต่างระหว่างราคาสินค้าของคนจนกับ

ราคาสินค้าของคนทั่วไปหรือคนรวย เพื่อใช้เป็นแนวทางการวัดระดับความยากจนให้ถูกต้องยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ในการวางนโยบาย เพื่อช่วยเหลือคนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) ศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างระดับราคาสินค้าของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่างกัน อันเป็นผลจากความแตกต่างของพฤติกรรมการซื้อสินค้า โดยจัดทำดัชนีราคาสินค้าโดยเปรียบเทียบตามชั้นรายได้

2) คำนวณสัดส่วนคนจนที่แท้จริงจากรายได้เมื่อปรับด้วยดัชนีราคาที่เหมาะสม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาคือความแตกต่างของระดับราคา จะจัดทำดัชนีราคาอาหารและสินค้าส่วนบุคคลที่จำเป็นสำหรับแต่ละชั้นรายได้ จำนวน 10 ชั้น โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจพฤติกรรมการซื้อสินค้าของครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร ช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2546 ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จะใช้แผนการสุ่มตัวอย่างตามการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2543 โดยเลือกชุมชนอาคารตัวอย่างจากบัญชีรายชื่อชุมชนอาคารตัวอย่าง จำนวน 25 ชุมชนอาคาร ขนาดตัวอย่างคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนตัวอย่างในการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กล่าวคือ คิดเป็นจำนวนตัวอย่างที่ทำการสำรวจในการศึกษาค้นครั้งนี้ทั้งสิ้น 315 ตัวอย่าง

รายการสินค้าที่สอบถามครัวเรือน ประกอบด้วยสินค้าอาหารและสินค้าส่วนบุคคลที่จำเป็นจำนวน 20 รายการ ได้แก่ ข้าวเจ้า เนื้อหมู ไก่ ไข่ น้ำตาลทราย นมสด นมข้นหวาน กาแฟ โกโก้/ไมโล/โอวัลติน น้ำมันพืช น้ำปลา ซอสปรุงรส ผงชูรส น้ำยาล้างจาน กระดาษชำระ ผงซักฟอก สบู่ แชมพู ยาสีฟัน แป้งโรตัว ทั้งนี้ การคัดเลือกรายการสินค้าดังกล่าวมาทำการศึกษาก็เพื่อให้สะท้อนถึงความแตกต่างของระดับราคาของแต่ละชั้นรายได้อย่างชัดเจน และเนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านอาหารถือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพ และสินค้าส่วนบุคคลที่ใช้ในครัวเรือนมักมีขนาดบรรจุหลากหลาย ซึ่งราคาต่อหน่วยของแต่ละขนาดบรรจุสำหรับสินค้าใด ๆ มักแตกต่างกัน

ในส่วนของการคำนวณรายได้ที่แท้จริง จะใช้ข้อมูลรายได้ของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเทศบาลของทั้งประเทศ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2545 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และในการคำนวณสัดส่วนคนจนจะใช้เส้นความยาก

เฉลี่ยต่อคน พ.ศ. 2545 จากการคำนวณโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ดัชนีราคาของแต่ละชั้นรายได้ที่คำนวณได้นี้ จะสะท้อนถึงค่าเงินหรืออำนาจซื้อที่แท้จริง
ของครัวเรือน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวัดระดับความยากจนให้มีความถูกต้องยิ่งขึ้น รวมถึงการ
เปรียบเทียบระดับราคาสินค้าที่กลุ่มครัวเรือนรายได้ต่างกันต้องเผชิญ จะสะท้อนให้เห็นถึงความ
ยากลำบากในการดำรงชีพของผู้มีรายได้น้อยได้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ จะช่วยเป็นแนวทางให้รัฐสามารถ
ดำเนินนโยบายและจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและช่วยเหลือคนยากจนได้ตรง
เป้าหมายมากยิ่งขึ้น