

บทที่ 9

ความยากจนและการแก้ไขความยากจน (POVERTY AND ANTIPOVERTY PROGRAMS)

ในบทก่อน ๆ นี้ เราได้กล่าวถึงการเจริญเติบโตของภูมิภาคและการสร้างงาน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพ แต่ประชากรจำนวนมากยังคงยากจนแม้ในระบบเศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโต ปัญหาทั้งหมดไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างงานเพียงอย่างเดียว ความยากจนเป็นปัญหาปกติทั้งในเมืองและในชนบท เนื่องจากความยากจนมักกระจุกตัวกันทางพื้นที่ โดยเฉพาะในสลัมกลางเมืองและในท้องถิ่นล้าหลังในชนบท ยิ่งไปกว่านั้น ความยากจนกระทบต่อลักษณะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อมทางพื้นที่จำนวนมาก ทั้งคนยากจนและบริเวณที่มีการกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของคนยากจน มีอัตราการเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมสูง และมักขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้เพียงพอกับการแก้ไขปัญหา

สิ่งแรกสุดที่เราจะทำคือ หาคำจำกัดความ ทางแนวความคิดและทางปฏิบัติ ของความยากจน รวมไปถึงขอบเขตของความยากจน และคุณสมบัติของคนยากจน หลังจากนั้นเราจะพิจารณาถึงสาเหตุพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความยากจน เนื่องจากความยากจนมีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการขาดแคลนรายได้ ดังนั้นเราจะพิจารณาดูตลาดแรงงานโดยเฉพาะตลาดแรงงานที่จ่ายค่าจ้างในระดับต่ำ นอกจากนี้แล้ว เราจะมองไปที่การรวมตัวกันทางพื้นที่ของความยากจน และพยายามหาหนโยบายแก้ไขความยากจนดังกล่าว

คำจำกัดความของความยากจน (DEFINITIONS OF POVERTY)

ในตอนนี้เราจะเริ่มการพิจารณาของเรา ด้วยการกล่าวถึงคำจำกัดความและการวัดความยากจน แนวความคิดว่า อะไรคือความยากจน จะกระทบถึงการมองและการถือว่าเป็นปัญหาหรือไม่ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายที่จะตามมา

การศึกษาทางแนวความคิด (Conceptual Approaches)

เรามักพบคำจำกัดความ ทางแนวความคิด ของความยากจนในบทความต่าง ๆ ได้สามประการคือ (1) การเสียโอกาสอย่างสมบูรณ์ (Absolute deprivation) (2) การเสียโอกาสที่

กำหนดทางประเพณีหรือทางสังคม (culturally or socially determined deprivation) และ (3) ฐานะทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบ (relative economic position)

ความยากจนหรือการเสียโอกาสอย่างสมบูรณ์ เป็นแนวคิดที่มีการตั้งมาตรฐานต่ำสุดของการครองชีพที่แท้จริงขึ้น เช่น อำนาจการซื้อคงที่ และถ้าใครอยู่ต่ำกว่าระดับดังกล่าวจะถูกถือว่าเป็นคนจน เมื่อเราให้ความสนใจไปที่ความยากจนอย่างสมบูรณ์ เส้นแบ่งความยากจนไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่กำหนดมาตรฐานการครองชีพที่แท้จริงสำหรับความยากจนขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเส้นความยากจนอย่างสมบูรณ์ถูกกำหนดเป็นตัวเงิน จึงมีความจำเป็นที่จะปรับปรุงเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา ผู้ที่เห็นด้วยกับแนวความคิดแบบสมบูรณ์นี้เชื่อว่า มันเป็นคำจำกัดความที่แบ่งอย่างชัดเจนที่สุดถึงความยากจน

ทางเลือกอีกทางหนึ่ง เป็นการตั้งระดับความยากจนบนมาตรฐานทางสังคมในเวลาและสถานที่ที่กำหนด ผู้ที่เห็นชอบกับคำจำกัดความทางสังคมของความยากจนชื่อว่าดี เพราะมีการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้คำจำกัดความของความยากจนแสดงถึงมาตรฐานร่วมสมัย ความได้เปรียบเบื้องต้นของคำจำกัดความของความยากจนที่ถูกกำหนดทางสังคมคือ มันแสดงถึงสิ่งที่ประชากรทั่วไปคิดอยู่ในใจเมื่อกล่าวถึงความจน แต่คำจำกัดความในลักษณะที่ผันแปรไปตามสถานที่และเวลา ทำให้การเปรียบเทียบระหว่างเวลาและประเทศยากขึ้น และมีความน่าเชื่อถือน้อยลง ดังนั้นจึงไม่ใช่มาตรฐานที่ดีที่จะวัดความก้าวหน้าที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังทำให้ยุ่งยากในการสำรวจและเก็บข้อมูล

นักเศรษฐศาสตร์บางคนกล่าวถึงความยากจนโดยเปรียบเทียบ ซึ่งหมายถึงเงื่อนไขของส่วนของประชากรที่ยากจนที่สุด นักเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสนใจต่อความยากจนโดยเปรียบเทียบ ที่แท้จริงแล้ว ก็มุ่งสนใจอยู่กับการกระจายของรายได้ การเพิ่มขึ้นในสัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มให้กับบุคคลในส่วนล่าง 20 เปอร์เซนต์ (Quintile ที่ยากจนสุด) ย่อมบ่งชี้ว่า มีการลดลงของความยากจนภายใต้มาตรฐานนี้ ข้อได้เปรียบประการหนึ่งของคำจำกัดความแบบเปรียบเทียบของความยากจนคือ การที่สะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่า บุคคลมักจะรู้สึกว่ายากจนเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น การศึกษาถึงความยินดีที่บุคคลรู้สึก บ่งชี้ว่า บุคคลที่เป็นอยู่ดีขึ้นโดยเปรียบเทียบในประเทศที่ยากจน จะพิจารณาว่าตนเองมีความยินดีเท่าเทียมกับบุคคลที่เป็นอยู่ดีขึ้นในสังคมที่ร่ำรวย

แนวคิดแต่ละอันในบรรดาแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนทั้งสามเสนอมุมมองที่แตกต่างกัน แต่ไม่จำเป็นจะต้องขัดแย้งซึ่งกันและกัน ในตอนแรก คำจำกัดความทั้งสามอาจสอดคล้อง

กัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็จะแยกห่างจากกัน ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1960 3,000 \$ เป็นขีดจำกัดของรายได้ที่เป็นค่าจำกัดความของความยากจนที่สมบูรณ์ ที่กำหนดทางสังคม และโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปรายได้เฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น สมมติให้การกระจายรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง ขีดจำกัดของความยากจนโดยเปรียบเทียบก็เพิ่มขึ้นไปตามรายได้เฉลี่ย เนื่องจากรายได้ของกลุ่มที่อยู่ส่วนล่าง 20 เปอร์เซ็นต์จะเพิ่มขึ้นไปตามประชากรอื่น ๆ ที่เหลือ เส้นความยากจนอย่างสมบูรณ์จะคงที่อยู่ ดังนั้นจึงเกิดช่องว่างระหว่างค่าจำกัดความทั้งสองที่เพิ่มขึ้นไปตามเวลา

แนวโน้มและคุณลักษณะของความยากจน (POVERTY TRENDS AND CHARACTERISTICS)

หลาย ๆ ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตมีผลทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สิ่งก็ตามมาคือจำนวนประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนลดลง และมีการลดลงในเปอร์เซ็นต์ของประชากรที่ถูกระบุว่าเป็นคนจน แต่ในช่วงตั้งแต่ปี 2539 ที่อัตราเงินเฟ้อสูงและการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลง ประกอบกับในเดือนกรกฎาคมปี 2540 ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาค่าเงินบาท จนต้องประกาศให้ลอยตัวเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ๆ และการที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง มีการปิดกิจการทางเศรษฐกิจอย่างมาก มีการปลดคนงานและลดเงินเดือนเพื่อประคับประคองกิจการ ผลที่เกิดขึ้นคือ จำนวนคนจนพุ่งขึ้นอย่างน่าใจหาย อีกทั้งสัดส่วนของประชากรที่ถูกจัดเป็นส่วนล่างเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ใครคือคนยากจน (Who Are the Poor?)

มีความสำคัญที่จะแยกความแตกต่างระหว่างการเกิดความยากจน (Incidence of poverty) กับ สัดส่วนของประชากรที่ยากจนที่มีคุณลักษณะเฉพาะ การเกิดความยากจนเป็นความน่าจะเป็นที่ครอบครัวประเภทแบบนี้จะเป็นคนยากจน

การระบุว่าเป็นคนยากจนนั้น มักจะยุ่งยากเนื่องจากความผันผวนของรายรับ โดยเฉพาะในหมู่ครอบครัวที่อยู่ใกล้กับขอบเขตของความยากจน ทั้งนี้เพราะระดับของความยากจนแสดงถึงสัดส่วนเฉลี่ยของบุคคลที่เป็นคนจนระหว่างปีนั้น ๆ อัตราความยากจน 14 เปอร์เซ็นต์ไม่ได้หมายถึงว่า 14 เปอร์เซ็นต์ของประชากรเป็นคนจนตลอดทั้งปี ที่จริงแล้ว

สำหรับหลาย ๆ ครอบครัว สถานะความยากจนเป็นเพียงชั่วคราว เพราะในบางช่วงรายได้จะอยู่สูงกว่าขอบเขตนั้น ขณะที่บางช่วงอยู่ต่ำกว่าขึ้นอยู่กับสถานการณ์

การเกิดความยากจนมีอยู่สูงในครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้หญิง โดยเฉพาะในครอบครัวที่มีการหย่าร้างหรือมีการสิ้นชีวิตของสามี ที่จริงแล้วการหย่าร้างหรือการแยกกันอยู่เป็นสาเหตุสำคัญของความยากจน ในขณะที่เดียวกัน ฐานะทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ก็เป็นส่วนสำคัญให้มีปัญหาในครอบครัว ซึ่งอาจนำไปสู่การหย่าร้างในที่สุด

ประชากรที่ยากจนจำนวนมาก มีปัญหาที่จำกัดความสามารถของพวกเขาในการเข้าร่วมในตลาดแรงงาน ปัญหาด้านสุขภาพบางอย่างค่อนข้างวินิจฉัยได้ตรง ๆ และง่าย ดังเช่นกรณีปัญญาอ่อนหรือความบกพร่องด้านการมองเห็น แต่บางปัญหาก็กยุ่งยากกว่า เช่น ปัญหาทางด้านสภาพจิตใจ สุขภาพ และความยากจนอาจก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ (vicious cycle) คนยากจนอาจไม่สามารถจ่ายค่ารักษาที่เพียงพอ ซึ่งจะทำให้ปัญหารุนแรงขึ้น

คนสูงอายุก็เป็นอีกพวกหนึ่งที่มีบางส่วนเป็นคนยากจน เนื่องจากอาจเป็นผู้ที่เกษียณโดยไม่มีเงินบำเหน็จบำนาญ อีกทั้งยังไม่ได้ออมเอาไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงภาวะการณแบบนี้และเริ่มดำเนินการประกันสังคม แม้ว่าจะยังไม่เต็มรูปแบบอย่างที่ควรเป็น แต่ก็สามารถผ่อนปรนปัญหาบางประการได้ สำหรับคนสูงอายุที่มีชีวิตอยู่ด้วยเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินออม มักจะอ่อนไหวกับการผันผวนทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากไม่สามารถหารายได้เสริมได้ อีกทั้งการเข้าสู่ตลาดแรงงานก็ทำได้อย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีงานทำเต็มเวลาก็อาจเป็นผู้ยากจนได้เหมือนกัน แม้ว่าจะน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ครอบครัวที่มีผู้ทำงานหาเงินอย่างน้อยหนึ่งคนที่ตกเป็นผู้ยากจนนี้อาจมีสาเหตุมาจาก การว่างงานชั่วคราว การจ้างงานต่ำระดับ การจ้างงานที่จ่ายค่าจ้างต่ำ หรือความเจ็บป่วยที่ทำให้ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาได้

สาเหตุของความยากจน (CAUSES OF POVERTY)

เหมือน ๆ กับปัญหาทางสังคมส่วนใหญ่ ที่มีเหตุผลหลากหลายที่เป็นต้นกำเนิดของความยากจน เหตุผลเหล่านี้มักผสมปนเปกัน ดังนั้น การพยายามอธิบายความยากจนทั้งหมดด้วยคำอธิบายเดียวจึงเป็นข้อผิดพลาดอย่างสมบูรณ์ ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของความยากจนยังมีความหมายทางแนวความคิดและทางนโยบาย เนื่องจากเมื่อระบุถึงสาเหตุแล้วจะนำไปสู่ทางแก้ปัญหาเฉพาะอย่าง ตัวอย่างเช่น ถ้าระบุว่าบุคคลหนึ่ง ๆ ยากจน เพราะ

ไม่ได้รับมรดกหรือความช่วยเหลือด้านการเงินจากบิดามารดา ก็อาจนำไปสู่นโยบายที่เกี่ยวกับภาษีมรดกและการให้โดยเสน่หา เป็นต้น

ความผันผวนโดยรวมทางเศรษฐกิจ (Aggregate Economic Fluctuation)

ในเวลาที่กำหนดหนึ่ง ๆ มีครอบครัวจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าหรือต่ำกว่าขีดจำกัดความยากจนเพียงเล็กน้อย การเพิ่มรายได้เฉลี่ยจะช่วยยกระดับของครอบครัวเหล่านี้จำนวนมากให้หลุดจากความยากจน โดยสมมุติว่าการกระจายรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง โดยปกติแล้วคนยากจนจะได้ประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่า และถูกกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำมากกว่าบุคคลทั่ว ๆ ไปในระบบเศรษฐกิจ Gramilich และ Laren ในปี 1984 รายงานว่าการลดลงของอัตราการว่างงาน จะเพิ่มรายได้ให้กับบรรดาครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ สองถึงสี่เท่าของการเพิ่มขึ้นที่ครอบครัวที่มีรายได้สูงได้รับ¹

ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ (Low Productivity)

ทฤษฎีทั่ว ๆ ไปทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคมักนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า แรงงานจะได้รับค่าตอบแทนเท่ากับมูลค่าของผลผลิตหน่วยเพิ่มของตน ในตลาดแรงงานที่ทำหน้าที่ดีและมีการแข่งขัน มูลค่าของผลผลิตหน่วยเพิ่มวัดจาก จำนวนของรายรับที่เพิ่มขึ้นของหน่วยผลิตที่ได้จากการจ้างงานแรงงานเพิ่มขึ้นหนึ่งคน ซึ่งก็คือมูลค่าที่แรงงานหน่วยเพิ่มก่อให้เกิดกับรายรับของหน่วยผลิต โดยให้ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ คงที่ แนวความคิดนี้อาจแสดงได้เป็น

$$1. \quad VMP_i = MP_i \times MR$$

โดย VMP_i = มูลค่าของผลผลิตหน่วยเพิ่มของแรงงานคนที่ i

MP_i = ผลผลิตส่วนเพิ่มที่ผลิตขึ้นโดยแรงงานคนที่ i (ผลผลิตหน่วยเพิ่ม) และ

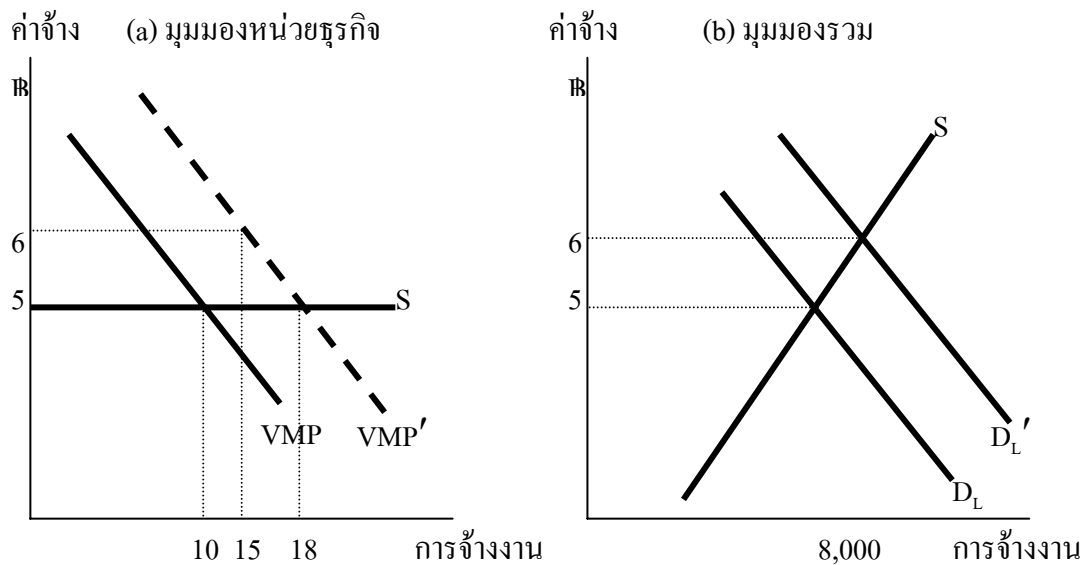
MR = รายรับหน่วยเพิ่มที่มีที่มาจากหน่วยหนึ่งของผลผลิตที่เพิ่มขึ้น

ถ้าแรงงานคนที่ i ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นห้าหน่วย และผลผลิตแต่ละหน่วยขายที่ราคา 2 บาท VMP_i จะเท่ากับ 10 บาท หน่วยผลิตจะขาดทุนถ้าจ่ายให้แรงงานมากกว่า VMP เนื่องจากต้นทุนของการจ้างแรงงานสูงกว่ารายรับที่ได้ แต่หน่วยผลิตจะเต็มใจจ้างแรงงานเพิ่ม ตราบ

1 Edward M. Gramilich, and Deborah S. Laren, "How Widespread Are Income Losses in a Recession?" in *The Social Contract Revisited*, ed. D. L. Dowden. (Washington, D.C.: Urban Institute, 1984), pp. 160-70.

เท่าที่มูลค่าของผลผลิตหน่วยเพิ่มสูงกว่าค่าจ้าง ความสัมพันธ์ทางทฤษฎีแบบนี้เอง เป็น ประเด็นที่เชื่อมโยงการมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ กับ การมีรายได้ต่ำ และความยากจน

รูปที่ 9-1 แสดงถึงมุมมองปรกติของการทำงานของตลาดแรงงาน รูปกราฟทางขวา (b) แสดงอุปทานและอุปสงค์รวม ขณะที่รูปกราฟทางซ้าย (a) แสดงสถานการณ์ของหน่วยผลิต หนึ่ง ๆ เส้นทึบเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต



รูปที่ 9-1 ประสิทธิภาพเพิ่ม: มุมมองของหน่วยผลิตและภาพรวม

เส้น VMP ของหน่วยผลิตใน (a) แสดงถึง รายได้ที่เพิ่มขึ้นที่หน่วยผลิตสามารถได้รับ ถ้าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นหนึ่งคน โดยให้ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ คงที่ เส้น VMP เป็นเส้นอุปสงค์แรงงานของหน่วยผลิต เมื่อจำนวนของลูกจ้างเพิ่มขึ้น มูลค่าของผลผลิตหน่วยเพิ่มจะลดลง ด้วยสาเหตุที่เป็นไปได้สามประการ (1) กฎการลดน้อยถอยลงในประสิทธิภาพชี้ว่า หลังจากจุดหนึ่งแล้ว แรงงานที่เพิ่มขึ้นจะสร้างผลผลิตได้น้อยกว่าแรงงานที่ถูกจ้างมาก่อนหน้านี้ (อย่าลืมว่าเรากำหนดให้ทุนและที่ดินคงที่) (2) ผู้ผลิตบางรายอาจจำเป็นต้องลดราคาผลผลิตลง เพื่อที่จะได้ขายผลผลิตที่เพิ่มขึ้น และ (3) เหตุผลข้างต้นทั้งสองทำให้เราสามารถสมมุติให้แรงงานทุก ๆ คนมีประสิทธิภาพเท่า ๆ กัน ถ้าเราไม่ตั้งข้อสมมุตินี้ เราจะพบเหตุผลประการที่สามว่า ทำไมเส้น VMP จึงลาดลง ผลคือหน่วยผลิตจะจ้างแรงงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก่อน

ถ้าค่าจ้างของแรงงานกลุ่มนี้ถูกกำหนดโดยตลาดที่ 5 บาท หน่วยผลิตที่แสดงในรูป a จะจ้างแรงงานไม่มากกว่า 10 คน เนื่องจากแรงงานคนที่ 11 จะเพิ่มรายรับให้หน่วยผลิตน้อยกว่าค่าจ้าง

ถ้าประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจนทำให้เส้น VMP เลื่อนขึ้นไปทางขวา และค่าจ้างยังคงไม่เปลี่ยนแปลง จำนวนแรงงานที่จะถูกจ้างจะเพิ่มจาก 10 คนเป็น 18 คน นี่อาจแสดงถึงสถานการณ์ที่หน่วยผลิตหนึ่ง ๆ เสนอวิธีการผลิตใหม่ ที่ทำให้ VMP เฉพาะลูกจ้างของเขาเพิ่มขึ้น ถ้าหน่วยผลิตเป็นนายจ้างที่ต้องแข่งขันในตลาดแรงงาน นวัตกรรมของหน่วยผลิตจะไม่กระทบอุปสงค์รวมมากมายนัก ดังนั้นค่าจ้างของตลาดยังคงเท่ากับ 5 บาท

อย่างไรก็ตาม ถ้าประสิทธิภาพของแรงงานทั้งกลุ่มเพิ่มขึ้น ก็จะไม่เหมาะสมที่จะสมมุติให้อัตราค่าจ้างที่หน่วยผลิตต้องใช้คงที่ไม่เปลี่ยนแปลง ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มแรงงานทั้งกลุ่ม จะทำให้อุปสงค์รวมสำหรับแรงงานเพิ่มขึ้น ดังที่แสดงโดยการเลื่อนจาก DL เป็น DL' ผลก็คืออัตราค่าจ้างจะเพิ่มขึ้น ยกเว้นแต่อุปทานแรงงานรวมจะมีความยืดหยุ่นสมบูรณ์ ที่ระดับค่าจ้างใหม่ที่สูงขึ้นเท่ากับ 6 บาท หน่วยผลิตจะจ้างเพียง 15 คนแทนที่จะเป็น 18 คน

แบบจำลองที่แสดงในรูปที่ 9-1 พิจารณาประเด็นการกำหนดค่าจ้างสำหรับแรงงานกลุ่มหนึ่ง บุคคลที่มี VMP ต่ำกว่าค่าจ้างที่กำหนด จะไม่ได้รับการจ้างงานในตลาดแรงงานเฉพาะนี้ แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่จะยอมรับว่า ประสิทธิภาพที่ไม่เพียงพอมีส่วนต่อความยากจน แต่ที่กล่าวมาข้างต้นก็ไม่ใช่คำอธิบายที่ดีที่สุด เนื่องจากมันไม่ได้อธิบายว่า ทำไมบุคคลบางคนจึงมีประสิทธิภาพต่ำ บุคคลหนึ่ง ๆ อาจมีระดับประสิทธิภาพต่ำ หรือมีความชำนาญที่เป็นที่ต้องการน้อย ด้วยเหตุผลมากมาย รวมไปถึงระดับทางกายภาพที่ต่ำมาแต่กำเนิด หรือความสามารถทางจิตใจ ความเกียจคร้าน ความเจ็บป่วย การด้อยการศึกษา นิสัยการทำงานที่ไม่ดี บุคคลอาจมีความชำนาญที่มีประสิทธิภาพสูง แต่การเปลี่ยนแปลงของตลาดทำให้ความชำนาญดังกล่าวล้าสมัยไม่เป็นที่ต้องการ บุคคลส่วนใหญ่ แต่ไม่ใช่ทั้งหมด สามารถยกระดับประสิทธิภาพของตนได้โดยผ่านทางการศึกษา การฝึกฝนอบรม หรือแนวทางอื่น ๆ แต่สถานการณ์ที่บุคคลเผชิญจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรถ้าเขาเพิ่มความชำนาญและประสิทธิภาพ คำตอบขึ้นอยู่กับแนวคิดที่มีหลากหลายว่า ตลาดแรงงานจะดำเนินการอย่างไร นักเศรษฐศาสตร์ยังไม่ค่อยลงรอยกันนักว่า แนวความคิดใดจะดีที่สุดในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคคลกับการเพิ่มรายได้ เนื่องจากมีตลาดแรงงานหลากหลาย

อุปสรรคและความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Market Barriers and Imperfections)

บุคคลที่มีความชำนาญที่มีประสิทธิภาพ มักถูกขัดขวางจากการได้งานที่มีค่าจ้างดี ๆ ด้วยอุปสรรคของตลาด แม้ว่างานดังกล่าวยังว่างอยู่ ประเภทของอุปสรรคตลาดที่สำคัญมี การขาดการรับรู้ การไม่สามารถเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ การเลือกปฏิบัติ และค่าจ้างที่ตายตัว

ปกติแล้วอุปสรรคเหล่านี้มักทำให้ตลาดมีความไม่สมบูรณ์ เมื่อเกิดความไม่สมบูรณ์ขึ้น การจัดทรัพยากรกันใหม่จะส่งผลให้ผลผลิตสูงขึ้น อุปสรรคอื่น ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากต้นทุนของการขจัดอุปสรรคการจ้างงานหนึ่ง ๆ สูงเกินกว่าผลได้ที่ได้จากการจับคู่ลูกจ้าง-งานที่ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น ถ้าวิศวกรไฟฟ้าที่มีความชำนาญและว่างงานอยู่ ได้รับการว่าจ้างในตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ ผลผลิตรวมจะเพิ่มขึ้นในแต่ละเดือนเท่ากับ 3,000 บาท อย่างไรก็ตาม มีอุปสรรคบางอย่างที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ไม่สามารถจับคู่ดังกล่าวได้ ถ้าอุปสรรคสามารถขจัดออกไปได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อเดือน เราก็ถือว่าอุปสรรคดังกล่าวนั้นเป็นตัวก่อให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของตลาด เนื่องจาก การขจัดอุปสรรคที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดจะส่งผลให้มีผลผลิตต่อสังคมที่สูงกว่า ดังนั้นจึงควรที่จะขจัดอุปสรรคดังกล่าวออกไป

การขาดการรับรู้ (Lack of Knowledge) บุคคลอาจได้รับค่าจ้างต่ำ เนื่องจากไม่รู้ว่ามีโอกาสที่ดีกว่าเสนอตนเองอยู่สำหรับเขา แม้ว่าต้นทุนของการรับรู้ที่ดีขึ้นจะค่อนข้างต่ำก็ตาม การขาดการรับรู้อาจจะเป็นปัญหาโดยเฉพาะกับแรงงานที่ยากจน ที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของตลาดแรงงานแถบชานเมือง ซึ่งมักมีโอกาสมหาตัวอย่างรวดเร็ว การขาดการรับรู้สามารถนำมาอธิบายว่า ทำไมบุคคลจึงพลาดจากการได้รับการปรับปรุงทุนมนุษย์ได้เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น นักเรียนระดับมัธยมตอนปลายอาจไม่ตระหนักถึง ความสูญเสียของรายได้ในอนาคตจากการเลิกเรียนต่อ เป็นต้น แนวทางที่ใช้อยู่ในตอนนี้คือ บริการให้ข้อมูลข่าวสารการจ้างงานเพื่อขจัดความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับงานส่วนใหญ่มักไม่เป็นที่เปิดเผยอย่างกว้างขวาง

การไม่สามารถเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ (Geographic Immobility) ตลาดแรงงานในอุดมคติมักได้รับการพรรณนาในรูปแบบที่ บุคคลสามารถเคลื่อนย้ายอย่างง่าย ๆ จากที่หนึ่งไปยังที่อื่น เพื่อฉกฉวยประโยชน์จากโอกาสที่เปิดอยู่ อย่างไรก็ตาม บุคคลบางคนอาจผูกพันอยู่กับบริเวณที่มีโอกาสน้อย ดังนั้นจึงไม่สามารถฉกฉวยประโยชน์จากโอกาสในที่อื่น ๆ ตัวอย่างเช่น

แรงงานที่ว่างงานอยู่อาจรับรู้ว่ามีโอกาสเสนอยู่ในที่อื่น แต่ไม่สามารถย้ายถิ่นฐานได้ เนื่องจากไม่สามารถขายบ้านของตนได้ ขาดเงินทุนสำหรับการย้าย กังวลกับการสูญเสียสวัสดิการสังคมที่ได้รับ ฯลฯ ความกลัวเรื่องการสูญเสียทางสังคมที่ทำให้ครอบครัวหนึ่งผูกติดกับบริเวณหนึ่ง ๆ เป็นความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่ชัดเจน ปัจจัยที่มักถือว่าเป็นปัจจัยที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การผูกพันทางครอบครัวและทางสังคมกับชุมชน อาจส่งผลให้ต้นทุนการย้ายถิ่นฐานสูงขึ้นอย่างมาก

การเลือกปฏิบัติ (Arbitrary Discrimination) เมื่อโอกาสของบุคคลหนึ่ง ๆ ถูกจำกัด หรือเมื่อค่าจ้างต่ำกว่าที่ควร เนื่องจากเหตุผลที่ไม่ควรจะเกี่ยวกับกระบวนการของตลาด อาจจะเป็นเพราะมีการกีดกันหรือการเลือกปฏิบัติ บุคคลหนึ่ง ๆ อาจมีความชำนาญและความรู้ที่จะทำงาน แต่นายจ้างอาจมีความปรารถนาที่จะไม่จ้างบุคคลนั้น ด้วยสาเหตุจาก เชื้อชาติ สีผิว วัฒนธรรม ชาติกำเนิด ฯลฯ

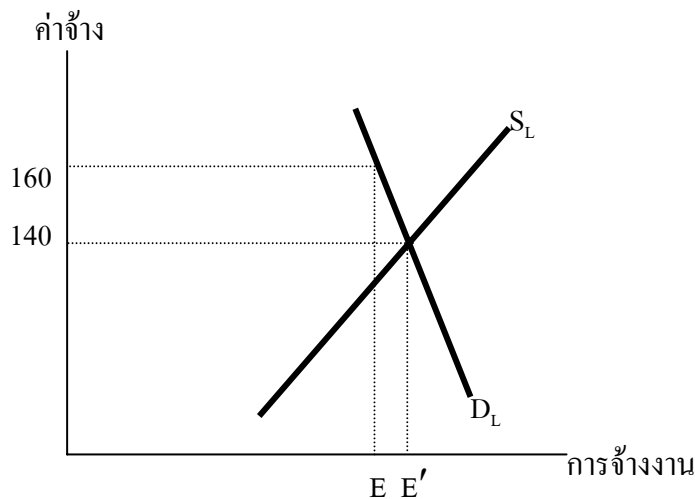
นักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อในระบบตลาดเสรีบางคนไม่เชื่อว่า การเลือกปฏิบัติจะเป็นปัญหาระยะยาวในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันเสรี พวกเขาเชื่อว่า ในตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันสมบูรณ์นั้น นายจ้างจะต้องแบกรับต้นทุนของการเลือกปฏิบัติเอาไว้ ตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่มาสัมภาษณ์ เป็นบุคคลที่นายจ้างไม่อยากจะจ้างไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด แต่กลับไปจ้างคนอื่นที่ประสิทธิภาพต่ำกว่า หน่วยผลิตก็จะได้รับกำไรน้อยลง ในกรณีนี้ก็หมายความว่า นายจ้างยอมรับต้นทุนของการเลือกปฏิบัติเอาไว้เอง ถ้าหน่วยผลิตดังกล่าวขายผลผลิตในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ และหน่วยผลิตอื่น ๆ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ต้นทุนที่สูงกว่าจากผลของการเลือกปฏิบัติ จะส่งผลให้หน่วยผลิตนั้นไม่สามารถแข่งขันได้เท่าที่ควร ดังนั้นการเลือกปฏิบัติจึงไม่อาจคงอยู่ได้ในระยะยาวในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์

ค่าจ้างที่ตายตัว (Wages Rigidities) ขีดจำกัดในการเคลื่อนไหวของค่าจ้าง อาจมีผลต่อการทำงานของแรงงานและความยากจน บ่อย ๆ ที่อาชีพที่จ่ายค่าจ้างสูง ๆ คงระดับค่าจ้างที่สูงกว่าจุดดุลยภาพ โดยผ่านทางสหภาพแรงงาน ประเพณีทางสถาบัน หรือแรงกดดันทางการเมือง

กฎหมายกำหนดแรงงานขั้นต่ำ ในบางครั้ง ถูกอ้างว่าเป็นตัวอย่างของความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานขั้นต่ำจะช่วยหรือทำร้ายคนยากจนก็เป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงกัน เพื่อที่จะเข้าใจประเด็นดังกล่าว สมมุติให้เฉพาะแรงงานที่ยากจนหรืออยู่ใกล้ระดับความยากจนเท่านั้นที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้าค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎหมายถูก

กำหนดที่ 160 บาทต่อวัน แรงงานที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก็ต้องว่างงาน ดังนั้นการลดหรือยกเลิกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลให้ระดับการจ้างงานสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่า ค่าจ้างขั้นต่ำจะช่วยลดความยากจนลง การลดหรือยกเลิกค่าจ้างขั้นต่ำมีผลกระทบที่สำคัญสองประการ แบบหนึ่งจะทำร้ายคนจนและอีกแบบหนึ่งจะช่วยคนจน ผลกระทบแบบแรกคือ รายรับของบุคคลที่อยู่หรือใกล้กับระดับค่าจ้างขั้นต่ำ จะประสบกับการลดลงของรายได้ ไม่ใช่แรงงานที่ได้ค่าจ้างขั้นต่ำทุกคนจะต้องประสบกับการลดลงดังกล่าว แต่จะประสบโดยบางคน ผลกระทบแบบที่สองคือ บุคคลที่ว่างงานอยู่อาจได้รับการจ้างงานในระดับค่าจ้างที่ต่ำลง ผลกระทบรวมของการลดค่าจ้างขั้นต่ำจะขึ้นอยู่กับว่า แนวโน้มที่ตรงข้ามกันสองอันนี้ อันไหนแรงกว่ากัน (การลดลงของรายได้หรือการเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน) โดยทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับ การตอบสนองของนายจ้างด้านอุปสงค์แรงงานต่อการลดลงของอัตราค่าจ้าง



รูปที่ 9-2 ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำ

ผลกระทบของการลดลงในค่าจ้างขั้นต่ำสามารถวิเคราะห์ได้ด้วยรูปที่ 9-2 สมมติให้เฉพาะครอบครัวที่อยู่ระดับความยากจนเท่านั้น ที่ถูกกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่า นี่จะไม่ใช่อสมมติที่สอดคล้องกับความเป็นจริงนัก รายได้รวมของแรงงานที่ถูกจ้างงานในระดับค่าจ้างขั้นต่ำทั้งกลุ่มจะเท่ากับ 160 บาท คูณด้วยจำนวนแรงงานที่ถูกจ้าง นายจ้างจะจ้างแรงงานเท่ากับ E คนที่ค่าจ้างระดับนี้ ในขณะที่ค่าจ้างทั้งหมดจะเท่ากับ $140 \times E'$ ถ้าไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ระดับรายได้รวมจะสูงขึ้นหรือไม่? คำตอบขึ้นอยู่กับว่า

เปอร์เซ็นต์การลดลงของค่าจ้างขั้นต่ำ มากกว่าหรือน้อยกว่า เปอร์เซ็นต์การเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน ถ้าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อแรงงานมีค่าน้อยกว่า 1 รายได้รวมจากงานที่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำต่ำมาเป็นค่าจ้างคุณภาพจะลดลง ถ้าค่าจ้างลดจาก 160 บาทมาเป็น 140 บาท ผลของการศึกษาพบว่า ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อแรงงานมีค่าน้อยกว่า 1² หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่า การเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง 10 เปอร์เซ็นต์จะส่งผลให้มีการลดลงของปริมาณอุปสงค์ต่อแรงงานน้อยกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ ผลก็คือการลดลงของค่าจ้างขั้นต่ำอาจส่งผลให้มีการลดลงของแรงงานทั้งกลุ่มที่ถูกจ้างงานที่ระดับค่าจ้างต่ำสุด อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษานี้ไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปที่สนับสนุนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะเป็นกรณีศึกษาของประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกทั้งยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น แรงงานคนใดจะถูกเลิกจ้างถ้าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดให้เพิ่มขึ้น และผลกระทบต่อผู้บริโภคก็ควรนำมาพิจารณาด้วย

นโยบายแก้ไขความยากจน (ANTIPOVERTY POLICIES)

ทางแก้ไขปัญหาความยากจนมีมากมายและแตกต่างกัน เพื่อความสะดวก เราจะพิจารณาทางแก้ไขเหล่านี้เป็นห้าประเภท (1) การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมหภาค (2) การสร้างงานโดยตรง (3) การศึกษาและการฝึกอบรม (4) การจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาด และ (5) การสนับสนุนรายได้

ไม่มีแนวทางหนึ่งใดจะแก้ไขปัญหาให้กับคนจนได้ทุกคน ตัวอย่างเช่น แผนการสร้างงานจะไม่ช่วยบุคคลที่ไม่สามารถทำงาน สำหรับหลาย ๆ คน การจัดความยากจนต้องการส่วนผสมของแนวทางแก้ไขหลาย ๆ ทาง ตัวอย่างเช่น การพยายามให้การศึกษากับคนจนจะไม่มีประสิทธิภาพ นอกเสียจากว่ามีงานเสนอลูกจ้างหลังจากจบการศึกษาหรือฝึกอบรมแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาความยากจนบางอันต้องการการแทรกแซงอย่างเร่งด่วน เนื่องจากเป็นความต้องการที่ชัดเจนและเกิดอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การแก้ไขอย่างถาวรมีธรรมชาติเป็นเรื่องของระยะยาวอยู่แล้ว ดังนั้นผู้วางแผนจึงไม่ให้ความสนใจไปที่ทางแก้ไขปัญหาคำที่ดีที่สุดในวิธีเดียว แต่จะสนใจส่วนผสมที่ดีที่สุดของนโยบาย และการนำเอาส่วนผสมดังกล่าวไปปฏิบัติ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Growth)

2 Daniel S. Hamermesh, "The Demand for Labor in the Long Run" in *Handbook of Labor Economics*, Eds. Orley Ashenfelter and Richard Layard. (Amsterdam: North Holland, 1986), p. 452.

เงื่อนไขโดยรวมของระบบเศรษฐกิจ อาจจะเป็นกลุ่มของปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่กำหนดอัตราความยากจน ณ เวลาที่กำหนดให้หนึ่ง ๆ จะมีครอบครัวจำนวนมากที่อยู่ติดกับขอบเขตของความยากจน การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจะเปลี่ยนครอบครัวเหล่านี้จำนวนมากให้เป็นหรือหลุดพ้นจากความยากจน คนทำงานที่ยากจนจะได้ประโยชน์จากการลดลงของอัตราการว่างงาน เนื่องจากพวกนี้มักเป็นแรงงานที่ได้รับการว่าจ้างหลังสุดและถูกเลิกจ้างก่อนคนอื่น ยิ่งไปกว่านั้น การเจริญเติบโตในระยะยาวทางเศรษฐกิจ เป็นพลังสำคัญที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของทุก ๆ คนรวมทั้งคนจนในระยะสั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ เนื่องจากมันช่วยผู้ที่ย่างงานมากกว่าผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว ดังนั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม อาจมีประสิทธิภาพในการลดความยากจนโดยเปรียบเทียบ เช่นเดียวกับความยากจนอย่างสมบูรณ์

แม้ว่า การเจริญเติบโตโดยพื้นฐานจะปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของบุคคลที่เต็มใจ และสามารถทำงาน แต่การเจริญเติบโตก็ยังช่วยให้มีรายรับมากขึ้น เพื่อที่จะสนับสนุนทางการเงินให้กับแผนการการสนับสนุนรายได้แบบอื่น ๆ เป็นที่เชื่อกันทั่วไปว่า ในระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตช้ามากหรือชะงักงัน ผลได้ของคนกลุ่มหนึ่งจะต้องมาจากผลเสียของอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ผู้ออกเสียงในการเลือกตั้ง จะไม่ยินยอมที่จะเพิ่มแผนการทางสังคมใด ๆ ที่หมายถึง การลดลงในมาตรฐานการครองชีพของประชากรที่เหลือ

การสร้างงานโดยตรง (Direct Job Creation)

ผลสะท้อนกลับอย่างหนึ่ง ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ในฐานะของแนวทางแก้ปัญหาความยากจนคือ มีตัวกระตุ้นทางเศรษฐศาสตร์มากเกินไป ที่อาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของราคาและค่าจ้างในบางภาคเศรษฐกิจ โดยปราศจากการเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอในจำนวนของงานที่มีเสนอให้คนยากจน การสร้างงานโดยตรงอาจหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของภาวะเงินเฟ้อจากการกระตุ้นทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ด้วยแนวทางนี้ งานจะถูกสร้างขึ้นโดยมีเป้าหมายอยู่ที่บุคคลที่มีรายได้ต่ำ หรือภูมิภาคที่มีอัตราความยากจนหรือการว่างงานสูง โดยทางอุดมคติแล้ว การกำหนดเป้าหมายจะหยุดเงินเฟ้อที่อาจเกิดขึ้น จากการเพิ่มขึ้นในอุปสงค์แรงงานในภาคเศรษฐกิจที่มีการจ้างเต็มที่หรือเกือบเต็มที่

การสร้างงานโดยตรงถูกนำไปใช้ โดยผ่านทาง การให้เงินอุดหนุนงานในภาคเอกชน และผ่านทาง การจ้างงานโดยตรงของภาครัฐ การให้เงินอุดหนุนสำหรับงานในภาคเอกชนมักกำหนดเป้าหมายไปที่แรงงานที่ว่างงานอยู่ และการอุดหนุนมักหยุดหรือลดน้อยลงหลังช่วงของ

การฝึกอบรม บทบาทของรัฐบาลในฐานะของผู้จ้างงานคนท้ายสุด มักเป็นโครงการการสร้างงานโดยตรงที่เสนออยู่บ่อย ๆ การสร้างงานอาจเป็นเป้าหมายรองของแผนการรัฐบาลอื่น ๆ จำนวนมาก ตัวอย่างเช่น บางแผนการอาจไม่ได้ตั้งเป้าในขั้นแรกว่าจะสร้างงาน แต่มีผลกระทบในเชิงบวกบางอย่างที่ก่อให้เกิดการสร้างงานขึ้น และจำนวนของงานที่สร้างขึ้นก็เป็นมาตรการอื่นหนึ่ง ที่มีผลต่อการรับรองแผนการดังกล่าว

การให้การศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training)

การให้การศึกษาและการฝึกอบรมมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ และส่งผลต่อรายได้ของแรงงานที่ว่างงานอยู่ หรือทำงานในงานที่จ่ายค่าจ้างต่ำ การให้การศึกษาเป็นความพยายามที่มีขอบเขตกว้าง ๆ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ในขณะที่การฝึกอบรมเป็นการช่วยเหลือโดยตรง เช่น แผนการฝึกอาชีพ หรือการฝึกอบรมระหว่างทำงาน (on-the-job training)

การฝึกอบรม การศึกษาและการฝึกอบรมมีประโยชน์อย่างมาก ในการบรรเทาปัญหาการว่างงานทางโครงสร้าง (structural unemployment) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีงานเสนออยู่ แต่คนว่างงานไม่สามารถที่จะมีคุณสมบัติที่เพียงพอสำหรับตำแหน่งงานที่เสนออยู่ การให้การศึกษาและการฝึกอบรมจะมีประสิทธิภาพน้อย เมื่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ระดับต่ำกว่าการจ้างงานเต็มที่ ถ้าอุปสงค์รวมต่ำมากจนไม่มีตำแหน่งงานเพียงพอ การว่างงานจะยังคงอยู่แม้ว่าแรงงานทุก ๆ คนจะมีความชำนาญสูง

โครงการฝึกอบรมกำลังแรงงาน ค่อนข้างง่ายต่อการประเมินค่ากว่า โครงการแก้ไขความยากจนอื่น ๆ เนื่องจากต้นทุนของโครงการมีความชัดเจน และผลประโยชน์สามารถคำนวณได้ด้วยการวัดรายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้จบการฝึกอบรม เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของคนอื่นในกลุ่ม รายได้ในอนาคตควรนำมาประเมินเป็นมูลค่าปัจจุบัน เพื่อทำการวิเคราะห์โดยเทคนิคต้นทุน-ผลประโยชน์ จากการประเมินค่าจำนวนมากได้ข้อสรุปที่ผสมปนเปกันไปอย่างไรก็ตาม เราสามารถสรุปได้บางประเด็น คือ

1. แรงงานที่สับเปลี่ยนตำแหน่ง (displaced workers) [แรงงานที่มีประสบการณ์และมีประวัติการทำงานมาแล้ว] จะถูกจ้างงานได้ง่ายกว่าคนที่ว่างงานมานาน และเด็กหนุ่มสาวที่ไม่มีประสบการณ์

2. โครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก มักยากที่จะทำซ้ำใหม่หรือเลียนแบบได้ ซึ่งก็หมายความว่าปัจจัยที่สัมผัสไม่ได้ เช่น บุคลิกภาพของผู้อบรม หรือคุณภาพของบุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรม อาจเป็นปัจจัยที่สำคัญและผันแปร
3. บุคคลจากกลุ่มที่มีข้อเสียเปรียบมาก (ผู้หญิงและชนกลุ่มน้อย) มีสัดส่วนของต้นทุน-ผลประโยชน์สูงสุด
4. การฝึกอบรมในชั้นเรียนและการฝึกอบรมในระหว่างทำงานมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน³

การให้การศึกษาทางวิชาการ (Academic Education) ในบรรดาความพยายามในระยะยาวที่จะบรรเทาความยากจน การศึกษาทางวิชาการมีบทบาทเท่าหรือมากกว่าการฝึกอาชีพ เพราะเป็นการเตรียมขั้นพื้นฐานให้กับผู้เข้าศึกษา อย่างไรก็ตาม มักมีปัญหาที่เด็กไม่ได้รับคำปรึกษาที่ดีพอ เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้ในอนาคตจากการศึกษาในโรงเรียน จึงมักเลิกเรียนกลางคัน หรืออาจจะด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองและตัวเด็กเอง ที่ทำให้ไม่ได้รับการศึกษาเต็มที่เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญใหม่ที่ประกาศใช้ในเดือนตุลาคม ปี 2540 ซึ่งกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี โดยรัฐบาลต้องจัดหาให้กับประชากร คงมีส่วนทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง

การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานมีผลที่แตกต่างกันหลายประการ คือ

ประสิทธิภาพที่ยอมรับโดยตรง (Productivity Directly Recognized) นายจ้างหรือหัวหน้าภายในหน่วยธุรกิจ จะยอมรับและให้รางวัลกับการปรับปรุงในประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ ประสิทธิภาพที่ดีขึ้นจะส่งผลให้ได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น โดยไม่มีการเปลี่ยนงานหรือประเภทของงาน กรณีนี้มักใช้ในกรณีที่ค่าตอบแทนเป็นคอมมิชชั่น หรือบนพื้นฐานของชิ้นงาน

ประสิทธิภาพที่เอื้ออำนวยให้เปลี่ยนประเภทของงาน (Productivity Facilitates Job-Category Change) แรงงานภายในกลุ่มหนึ่ง ๆ มีความชำนาญและค่าจ้างคล้ายคลึงกัน ถ้าความชำนาญหรือประสิทธิภาพของบุคคลหนึ่งสูงขึ้น เขาจะย้ายไปสู่กลุ่มของงานอื่น เช่น จากพนักงานพิมพ์ดีดเป็นเลขานุการ ค่าจ้างในกลุ่มงานใหม่จะสูงกว่าค่าจ้างที่เคยได้รับก่อนหน้านี้ แสดงถึงประสิทธิภาพที่สูงขึ้น

³ Blair, *Urban & Regional Economics*, p. 289

ประสิทธิภาพยกระดับการเป็นที่ต้องการ (Productivity Improves Place in Queue)
ประสิทธิภาพที่ปรับปรุงดีขึ้น ไม่เพียงแต่มีผลต่อกลุ่มของงานและค่าจ้างของบุคคลเท่านั้น ยังทำให้เป็นที่ต้องการมากขึ้น โดยมักจะได้รับการทำงานก่อนคนอื่น และถ้ามีการเลิกจ้างก็就会被เลิกจ้างหลังคนอื่น

การขจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน (Eliminating Labor-Market Imperfections)

ความไม่สมบูรณ์ของตลาดเกิดขึ้น เมื่อตลาดไม่ได้ดำเนินไปอย่างที่แบบจำลองการแข่งขันอธิบายเอาไว้ ความพยายามที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ หรือชาติกำเนิด เป็นมาตรการที่เห็นชัดและพูดถึงอย่างมากในการขจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาด ประสิทธิภาพของความพยายามที่จะลดการเลือกปฏิบัติมักสับสน เพราะการดำเนินการใด ๆ อาจนำไปสู่ปัญหาแบบอื่น เช่น มาตรการการแก้ไขการกีดกันผิวในสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ตำแหน่งงานในกิจการหนึ่ง ๆ ต้องจัดสรรให้กับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสัดส่วนหนึ่ง นำไปสู่การเข้าสู่ตำแหน่งสูง ๆ ของชนกลุ่มน้อย ในสภาพที่อาจไม่เหมาะสมกับคุณสมบัติของบุคคลนั้น ๆ เป็นต้น ความไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทางภูมิศาสตร์ อาจทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของตลาดเหมือนกัน ซึ่งคงต้องมีนโยบายบางอย่างที่จะช่วยปรับปรุงการเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่ของแรงงานที่ว่างงานในบริเวณที่ถดถอย

การสนับสนุนรายได้ (Income Support)

นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด เน้นไปที่การปรับปรุงความสามารถของบุคคลในการหารายได้ นโยบายดังกล่าวอาจช่วยเหลือบุคคลที่เต็มใจและสามารถทำงานได้ อย่างไรก็ตาม คนจนในสัดส่วนหนึ่งยังคงยากจนแม้ว่าจะมีงานทำอยู่ เพราะรายได้ของพวกเขาไม่เพียงพอ กลุ่มคนเหล่านี้จำนวนมากอาจต้องการความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรง เพื่อขจัดความยากจนของพวกเขา ยิ่งไปกว่านั้น บางคนที่ครอบคลุมถึงผู้ที่ไร้ความสามารถ คนสูงอายุ และแม่ที่มีลูกอายุน้อย ๆ อาจไม่มีผู้ที่หารายได้เข้าครอบครัวเลย ดังนั้นการช่วยเหลือทางการเงินจึงเป็นแหล่งรายได้แหล่งเดียว

เป็นการยากที่จะแยกอย่างเด่นชัดระหว่าง แผนการการสนับสนุนทางการเงิน กับ แผนการของรัฐบาลอื่น ๆ เพราะทุกแผนการของรัฐบาลสนับสนุนรายได้ของคนบางคน การ

ประกันสังคมและการประกันสุขภาพช่วยทั้งคนจนและคนชั้นกลาง การสนับสนุนภาคเกษตรช่วยทั้งคนจนและคนรวยเท่า ๆ กัน แผนการที่ดูเหมือนการให้เงินโดยตรง (the in-kind transfer programs) โดยพื้นฐานตั้งใจที่จะช่วยคนจน แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า การประกันสุขภาพกลับช่วยเพิ่มความต้องการในบริการด้านสุขภาพ ทำให้แพทย์ พยาบาล บริษัทขายยา ฯลฯ มีรายได้สูงขึ้น การจัดหาบ้านที่อยู่อาศัยให้คนจนตามโครงการของการเคหะฯ ก็ส่งผลให้ผู้รับเหมาก่อสร้างและบริษัทวัสดุก่อสร้างมีรายได้เป็นกอบเป็นกำ

มิติทางพื้นที่ของความยากจน (POVERTY'S SPATIAL DIMENSIONS)

การกระจายทางพื้นที่ของความยากจนมักไม่สม่ำเสมอทั่วทั้งบริเวณ บางภูมิภาคอาจยากจนมากกว่าภูมิภาคอื่น แต่ที่น่าสนใจคือความแตกต่างภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะความยากจนในเมือง ในเขตที่เรียกกันว่าชุมชนแออัด ซึ่งว่าไปแล้วค่อนข้างรุนแรงกว่าความยากจนในภาคเกษตรในชนบท เพราะอย่างน้อยในชนบทยังสามารถหาอาหารบางส่วนได้จากการเพาะปลูกและบริเวณรอบข้าง ขณะเดียวกันยังคงมีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่มีที่อยู่อาศัย หรืออาหารที่ใช้อุปโภคเพื่อการยังชีพ

ความยากจนในเมือง (Urban Poverty)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มากกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ของคนจนอาศัยอยู่ในใจกลางเมือง และเกือบ 20 เปอร์เซ็นต์ของประชากรที่อาศัยอยู่ในใจกลางเมืองเป็นคนจน ยิ่งไปกว่านั้น ภายในใจกลางเมือง ความยากจนมีการกระจุกตัวกันมากขึ้นในละแวกที่เป็นชุมชนแออัด⁴ ความยากจนในเมืองมีลักษณะหลาย ๆ อย่างที่ทำให้เป็นเอกลักษณ์ และตราบเท่าถึงตอนนี้ เป็นปัญหาทางสังคมที่แก้ไขได้ยาก

ประการแรก การกระจุกตัวอย่างมากของคนจนในบริเวณทางภูมิศาสตร์หนึ่งนั้น เพิ่มศักยภาพที่ความไม่พอใจบางอย่างจะนำไปสู่การจลาจล และความไม่สงบของสังคมบางประการ ประการที่สอง การกระจุกตัวในเมืองของคนจนจำนวนมาก อาจมีส่วนให้เกิดพลังทางการเมืองของพวกเขาเหล่านี้ เพราะกลุ่มนี้สามารถชี้ขาดในการเลือกตั้งว่าผู้สมัครคนใดจะได้รับเลือก และดังนั้น จึงมีอิทธิพลต่อนโยบายและการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวกับคนจน ประการสุดท้าย เงื่อนไขที่สกปรกและแออัดของความยากจนในเมือง มักทำให้ความยากจน

4 John P. Blair, *Urban & Regional Economics*, (Richard D. Irwin Inc.: Boston, 1991), p. 279

ยากจะเป็นที่ยอมรับได้ สภาพการเป็นอยู่ของคนจนในเมืองในประเทศที่ด้อยพัฒนามักถูกเรียกว่า เป็นสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายที่สุดในโลก เนื่องมาจากการผสมกันของความยากจน ความแออัดและความน่าเกลียด มีปัจจัยจำนวนมากที่ส่งผลต่อการกระจุกตัวของความยากจน ในใจกลางเมือง

การอพยพ (Migration) แหล่งชุมชนแออัดใจกลางเมือง มักเป็นจุดที่รองรับการอพยพของแรงงานที่มาจากภาคเกษตรในชนบท ผู้อพยพส่วนใหญ่ขาดความชำนาญที่จำเป็นต่อการได้งานที่จ่ายค่าตอบแทนสูง ๆ ผู้อพยพเหล่านี้จะคงอยู่ในแหล่งชุมชนแออัดใจกลางเมือง ตลอดเวลาที่เรียนรู้ความชำนาญที่จำเป็นเพื่อให้ได้งานดี ๆ เมื่อรายได้ของพวกเขาสูงขึ้นก็มักย้ายออกไปยังบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า ซึ่งก็หมายความว่า ชุมชนแออัดมีแนวโน้มที่จะดึงดูดครอบครัวที่อยู่ในช่วงรายได้ต่ำของวงจรการหารายได้เอาไว้ ทั้งนี้อาจจะเป็นผลมาจากการเป็นเส้นทางที่บุกเบิกมาก่อน (beaten path)

การเปลี่ยนแปลงของการจ้างงาน (Employment Shifts) ในประเทศส่วนใหญ่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น ฐานของการจ้างงานในเมืองมักเจริญเติบโตช้ากว่าบริเวณชานเมือง ซึ่งก็หมายความว่า โอกาสของงานก็มีน้อยลงสำหรับบริเวณใจกลางเมือง ที่สำคัญคือ ส่วนผสมของฐานการจ้างงานในเมือง ได้เปลี่ยนจากงานการผลิตของแรงงานระดับต่ำ ไปสู่งานบริการที่ต้องการทั้งความชำนาญสูงและต่ำ งานการผลิตมักต้องการการศึกษาที่ไม่สูงนัก ขณะที่เสนอรายได้เพียงพอให้กับครอบครัวที่ถูกจ้างงานในตำแหน่งดังกล่าว ปัจจุบันงานที่มีเสนออยู่ในเมืองมักจะอยู่ในอาชีพบริการที่ต้องการความชำนาญด้านภาษา การศึกษาที่สูงขึ้น หรือความชำนาญที่เกี่ยวกับการเข้าสังคม ซึ่งคนยากจนในเมืองมักจะไม่ มี จึงทำให้โอกาสการได้งานของคนจนในเมืองลดน้อยลง

บ้านที่อยู่อาศัย (Housing) ธรรมชาติของอุปทานบ้านที่อยู่อาศัยในเมือง มีส่วนทำให้มีการกระจุกตัวของความยากจนในชุมชนแออัด เมื่อมหานครหนึ่งเจริญเติบโต บ้านราคาแพงมักสร้างอยู่บริเวณชานเมือง ที่อยู่อาศัยที่คนจนสามารถซื้อหาหรือเช่าได้ มักเป็นบ้านเก่าที่เสื่อมโทรมอย่างมากในเขตชุมชนแออัดใจกลางเมือง อีกทั้งบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่คนจนต้องการมักมีเสนออยู่อย่างมากในเมือง มากกว่าในบริเวณชานเมือง ตัวอย่าง บริการขนส่งมวลชน โรงพยาบาลของรัฐ สวนสาธารณะ ฯลฯ จึงทำให้คนจนไม่ค่อยมีทางเลือกที่จะไปอยู่อาศัยในบริเวณชานเมืองที่มีสภาพแวดล้อมดีกว่า

ความยากจนในชนบท (Rural Poverty)

ในปัจจุบัน เรายังคงถือว่าความยากจนในชนบทเป็นปัญหาที่สำคัญเท่าเทียมกับความยากจนในเมือง โดยเชื่อกันว่า ความยากจนในชนบทเป็นสาเหตุของการอพยพเข้าสู่เมือง ซึ่งส่งผลต่อความแออัด มลภาวะ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเมือง มีการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างปัญหาในเมืองกับความยากจนในชนบท

Moen เสนอว่า มันมีต้นทุนที่สูงสำหรับการให้บริการสาธารณะให้กับประชากรในชนบทที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย ดังนั้นคนจนในชนบทจึงมักได้รับบริการสาธารณะเพียงไม่กี่อย่าง น้อยกว่าคนจนในเมืองอย่างมาก คนจนในชนบทยังมีโอกาสทางเศรษฐกิจน้อยกว่าคนจนในเมือง เนื่องจากการอยู่ในที่ที่ห่างไกล ยิ่งไปกว่านั้น คนจนในชนบทยังเป็นที่พบเห็นได้น้อยกว่า จึงไม่ดึงดูดความสนใจจากภาครัฐเหมือนคนจนในเมือง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของ Moen นำไปสู่ข้อสรุปว่า การจับคู่ที่ดีขึ้นระหว่างการศึกษากับโอกาสของการจ้างงานที่เกิดขึ้นเป็นนโยบายที่ดีสำหรับการสู้กับความยากจนในชนบท⁵

คำวิจารณ์เกี่ยวกับแผนการสวัสดิการ (CRITICISMS OF WELFARE PROGRAMS)

โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาครัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์ในสองประเด็นที่สำคัญ ประเด็นแรก เนื่องจากเชื่อว่า แผนการเหล่านี้ทำลายคุณค่าของความสามารถที่มีประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ประเด็นที่สอง เชื่อว่าการแทรกแซงของรัฐบาลไม่สามารถบรรเทาความยากจน และอาจเพิ่มความรุนแรงของปัญหาคความยากจนด้วย

ประสิทธิภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจ (Overall Economic Efficiency)

แผนการสวัสดิการที่ออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือคนจน ลดระดับของผลผลิตรวมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่? นักเศรษฐศาสตร์ไม่มีคำตอบที่ชัดเจนสำหรับคำถามนี้ แม้ว่ามันมักจะเป็นประเด็นสำคัญที่ถกเถียงกัน เมื่อกล่าวถึงความเหมาะสมของการช่วยเหลือจากภาครัฐ

5 Jon R. Moen, "Poverty in the South," *Economic Review* 74, no. 1, (January – February 1989) : 36-46

นักเศรษฐศาสตร์มีเหตุผลทางทฤษฎีมากมายที่จะเชื่อว่า การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการจะลดผลผลิตทางเศรษฐกิจลง ประการแรก การกระจายรายได้ใหม่ (redistribution of income) ต้องมีการเก็บภาษีจากคนบางกลุ่ม เพื่อจัดการช่วยเหลือให้คนกลุ่มอื่น การเพิ่มภาษี (แม้ว่าจะไม่ใช่สิ่งจำเป็น) จะลดแรงจูงใจในการทำงานลง ประการที่สอง ผู้ที่อยู่ในข่ายจะได้รับสวัสดิการอาจลดความพยายามที่จะทำงานลง เพราะในความเชื่อของพวกเขาที่ว่า เขาจะมีอรรถประโยชน์สูงสุดได้โดยไม่ทำงานและคอยรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ท้ายที่สุด ภาษีที่สูงขึ้นเพื่อหาเงินสนับสนุนการช่วยเหลือของรัฐบาล อาจขัดขวางและส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง บุคคลบางคนอาจเลือกที่จะไม่ทำการออมและลงทุน เพราะรู้ว่าระบบสวัสดิการให้ความคุ้มครองการดำรงชีวิตแล้ว เช่น ตัวอย่างของชาวสวิสที่มักไม่ทำการเก็บออมสำหรับระยะยาว แต่จะเก็บออมช่วงสั้น ๆ เพื่อการเที่ยวพักผ่อนประจำปี เพราะมีระบบสวัสดิการสังคมที่ดี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีหลายคนที่ไม่ยอมรับว่า ต้องมีการแลกกันระหว่างผลผลิตทางเศรษฐกิจที่มากกว่ากับการช่วยเหลือคนยากจน ดังเช่น Schreiber และ Clemmer กล่าวไว้ในปี 1982 ว่าจะต้องจำไว้ว่ามีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ สำหรับการกระจายรายได้ที่เป็นไปได้ทุก ๆ ทาง ในหมู่สมาชิกของสังคมมันทั้งเป็นไปได้และพึงปรารถนาที่จะบรรลุเป้าหมายของความเท่าเทียมกัน และการมีประสิทธิภาพไปพร้อม ๆ กัน⁶

ในช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจไม่มีปัญหา มักจะไม่มี ความขัดแย้งเรื่องการต้องแลกระหว่างการมีประสิทธิภาพกับความเท่าเทียมกัน ดังเช่นที่ประธานาธิบดี Johnson ของสหรัฐอเมริกากล่าวกับประชาชนว่า แผนการสวัสดิการจะมีส่วนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเชื่อกันว่าแผนการของรัฐบาลที่ออกแบบสำหรับลดความยากจน ที่จริงแล้ว จะเพิ่มผลผลิตประชาชาติในระยะยาว และแม้กระทั่งในระยะสั้น แม้แต่คนที่ไม่ยากจนจะได้ผลประโยชน์จากแผนการแก้ไขความยากจน เนื่องจากผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพ การฝึกอบรมและการให้การศึกษาสำหรับบุคคลที่ว่างงานทางโครงสร้าง จะเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงาน แผนการการจัดอาหารให้เด็กจะปรับปรุงสุขภาพและความชำนาญงานของพวกเขาเด็กเหล่านี้เมื่อเติบโตขึ้น การปรับปรุงสภาพของเมืองใหม่เป็นนโยบายของประเทศ เพราะตั้งเป้าไว้ว่าจะปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของสังคมที่จำเป็นต่อการยกระดับ

6 Arthur F. Schreiber, and Richard B. Clemmer, *Economics of Urban Problem: An Introduction*, (Boston: Houghton Mifflin, 1982), p. 88

อย่างไรก็ตาม เมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมช้าลง อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น และการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้น หลาย ๆ คนก็เริ่มวิจารณ์ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ โครงการแก้ไขความยากจนเริ่มถูกมองว่าทำความเสียหายต่อประสิทธิภาพโดยรวม และมาตรฐานการครองชีพของคนที่ไม่ยากจน การใช้จ่ายของรัฐบาลถูกมองว่ามีส่วนทำให้เกิดเงินเฟ้อ ซึ่งเงินเฟ้อก่อให้เกิดการบิดเบือน ชัดขวางการออม และชะลอการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลที่ตามมา ก็มีการเชื่อว่าครอบครัวที่ยากจนจะทำงานมากขึ้น ถ้าผลประโยชน์จากสวัสดิการไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และบุคคลที่อยู่ในขั้นการจ่ายภาษีในอัตราสูงจะเพิ่มการออมและความพยายามในการลงทุน ถ้าอัตราภาษีหน่วยเพิ่มลดลง นี่เป็นพื้นฐานทางทฤษฎีสำหรับข้อเสนอที่ว่า การสนับสนุนคนจนลดโอกาสของคนที่ไม่ยากจน

นอกเหนือจากการเป็นตัวถ่วงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์ยังอ้างว่า โครงการแก้ไขความยากจนล้มเหลวในการบรรเทาความยากจน เพราะบางโครงการไม่สามารถลดปัญหาความยากจนลงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด แต่ขณะเดียวกันกลับทำให้สังคมรับรู้ปัญหามากขึ้น ทำให้เกิดภาพพจน์ว่าปัญหาเลวร้ายลง ดังนั้นจึงเป็นข้ออ้างว่าโครงการเหล่านี้ด้อยประสิทธิภาพ แต่สำหรับผู้สนับสนุนก็อ้างว่า ถ้าไม่มีโครงการดังกล่าว ปัญหาความยากจนจะรุนแรงมากกว่านี้

ความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย

ในปี 2539 ศาสตราจารย์ Nanak Kakwani และ ด.ร. เมธี ครองแก้ว ได้เสนอบทความเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทย⁸ มีรายละเอียดที่น่าสนใจอย่างมากในการเสนอภาพความยากจนและการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย ซึ่งอยากนำเสนอในที่นี้บางส่วน

7 Blair, *Urban & Regional Economics*, p. 297

8 Nanak Kakwani, และ เมธี ครองแก้ว, "Income Distribution: Big reduction in "poverty," in *Bangkok Post Year-end 1996 Economic Review*, (Bangkok: The Post Publishing Public Co., Ltd., 1996)

ตารางที่ 9 - 1 รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือนต่อหัวตามภูมิภาคและประเภทของชุมชน

หน่วย: บาท	อัตราขยายตัวต่อปี (ราคาคงที่)						
	2531	2533	2535	2537	2531-33	2533-35	2535-37
ภาคเหนือ	932	1,230	1,431	1,852	9.3	2.9	8.5
เขตเทศบาล	2,014	2,797	3,565	3,915	12.2	7.9	0.4
เขตสุขาภิบาล	977	1,450	2,003	2,126	16.2	12.5	-1.4
หมู่บ้าน	811	1,033	1,129	1,571	7.3	-0.5	13.6
ภาคอีสาน	665	781	1,063	1,418	2.8	11.7	11.1
เขตเทศบาล	1,485	1,884	3,058	3,651	7.0	22.4	4.9
เขตสุขาภิบาล	1,114	1,268	1,619	2,189	1.1	8.0	11.9
หมู่บ้าน	585	684	914	1,159	2.5	10.6	8.2
ภาคกลาง	1,057	1,447	1,854	2,460	11.4	8.2	10.8
เขตเทศบาล	1,681	2,290	3,353	3,585	11.1	16.0	-1.0
เขตสุขาภิบาล	1,253	1,605	2,341	3,476	7.6	15.8	17.5
หมู่บ้าน	930	1,281	1,540	2,063	11.8	4.6	11.3
ภาคใต้	952	1,192	1,625	2,050	6.3	11.8	7.9
เขตเทศบาล	1,930	2,099	3,363	3,860	-1.3	21.6	2.7
เขตสุขาภิบาล	1,230	1,353	1,996	2,528	-0.7	16.5	8.1
หมู่บ้าน	763	1,025	1,289	1,712	10.3	7.5	10.4
กรุงเทพ	2,409	3,291	4,995	5,520	11.3	18.2	0.7
กรุงเทพและปริมณฑล	1,741	3,324	4,070	3,963	32.6	5.7	-5.7
เขตเทศบาล	1,837	4,091	4,800	4,831	43.6	3.3	-4.1
เขตสุขาภิบาล	1,695	2,412	4,249	3,968	13.7	27.7	-7.8
หมู่บ้าน	1,687	2,621	3,029	3,591	19.0	2.5	4.5
ทั่วประเทศ	1,051	1,413	1,887	2,321	10.3	10.6	6.5

เขตเทศบาล	2,129	3,017	4,361	4,809	13.4	15.2	0.6
เขตสุขาภิบาล	1,192	1,525	2,232	2,759	7.5	16.0	6.8
หมู่บ้าน	755	967	1,191	1,563	7.6	6.0	10.2

ที่มา: การสำรวจสังคมเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูลในตารางที่ 9 -1 เป็นข้อมูลที่ได้จากสอบถามกลุ่มตัวอย่างของครัวเรือน เกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่าย เช่น แต่ละคนในครัวเรือนได้รับรายได้เท่าไรระหว่างปี และใช้จ่ายไปเท่าไร ค่าอะไร เป็นต้น ซึ่งเป็นการสำรวจที่สำคัญของประเทศเพียงอันเดียวที่วัดอย่างแท้จริงถึง การเปลี่ยนแปลงในรายได้ของประชาชนซึ่งเป็นระดับความเป็นอยู่ของพวกเขา ไม่ใช่บัญชีรายได้ประชาชาติที่วัดระดับความเป็นอยู่โดยรวม ไม่ใช่การสำรวจกำลังแรงงานที่สนใจเฉพาะค่าจ้างในตลาดแรงงานรายได้ของคนไทยเริ่มเพิ่มสูงขึ้นอย่างสำคัญตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1980 คงจำกันได้ว่าในปี 2529 เป็นปีที่เลวร้ายสำหรับชาวนาไทยส่วนใหญ่ เมื่อราคาข้าวเปลือกตกต่ำอย่างมาก ส่งผลให้เกิดความลำบากกันทั่วหน้ากับชาวนาทั่วประเทศ รายได้เฉลี่ยที่แท้จริงของประชากรในชนบท โดยเฉพาะทางภาคอีสาน ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อน ๆ แต่ทุก ๆ อย่างปรับตัวดีขึ้นในปี 2530 ด้วยความสำเร็จอย่างมากในภาคเศรษฐกิจภายนอกของประเทศที่นำโดย การขยายตัวของการส่งออก การเพิ่มขึ้นของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ อย่างน้อยจนกระทั่งถึงปี 2537 ที่คนไทยทั่วทั้งประเทศได้รับผลพวงจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ได้อย่างสำคัญ ทั้งที่ผ่านมาจากผลกระทบทางตรงและผลกระทบเอ่อล้น (Trickle-down effect) จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งเราสามารถเห็นได้อย่างดีจากตารางที่ 9-1 ที่แสดงว่า รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อเดือนของครัวเรือนจากปี 2531 ถึง 2537 ตัวเลขของทั่วทั้งประเทศแสดงให้เห็นว่า รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนไทยเพิ่มประมาณ 10.3% ต่อปีระหว่าง 2531-33, 10.6% ระหว่างปี 2533-2535 และ 6.5% ระหว่างปี 2535-37 ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่แท้จริงหลังจากหักอัตราการเพิ่มของราคา 5.6, 5.0 และ 4.4% ตามลำดับแล้ว และนอกจากนี้ ในส่วนของรายได้ของครัวเรือนในเขตเทศบาลระหว่างปี 2531-2535 เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอย่างมากจากเฉลี่ยของประเทศ (13.4% ระหว่างปี 2531-33 และ 15.2% ระหว่างปี 2533-2535) ซึ่งพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ระหว่างช่วงเวลาเศรษฐกิจรุ่งเรืองในตอนปลายของทศวรรษที่ 1980 ต่อต้น 1990 นั้น ประชากรในเมืองและศูนย์กลางเมือง เป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลพวงของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว เป็นที่แน่ชัดว่า การเพิ่มของรายได้ของครัวเรือนในเมืองสะดุดหยุดลงระหว่างปี 2535-2537 แต่ที่น่าสนใจกว่าคือ การเพิ่ม

ของรายได้ของครัวเรือนในชนบทกลับเพิ่มขึ้น (10.2% ต่อปี)ระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน นี่เป็นกรณีที่ชัดเจนของผลกระทบเออลัน เมื่อผลประโยชน์ของการเจริญเติบโตที่เกิดกับบริเวณเมืองก่อนที่จะส่งผ่านมาสู่บริเวณชนบท

ข้อมูลรายภาคก็มีแบบแผนคล้ายคลึงกัน การเพิ่มของรายได้ของครัวเรือนในภาคเหนือสูงสุดที่ 13.6% ต่อปีระหว่างปี 2535-2537 แต่นี้อาจเป็นเพราะครัวเรือนในภูมิภาคนี้ประสบกับการขยายตัวของรายได้ที่ลดลงในช่วงสองปีก่อน ทำให้รายได้ปีฐานโดยเปรียบเทียบแล้วต่ำ ครัวเรือนในชนบทในภาคอื่น ๆ ก็แสดงการเพิ่มขึ้นของรายได้ขนาดใหญ่จากปี 2535 ถึง 2537 เช่นกัน ในทางตรงข้าม ครัวเรือนในกรุงเทพฯและปริมณฑลพบกับการขยายตัวของรายได้ที่ลดลงระหว่างปี 2535-237 หลังจากที่ได้รับ การขยายตัวอย่างมากของรายได้ในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองก่อนหน้านี้ (2531-2533) ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครก็ไม่ค่อยดีเหมือนกัน โดยมีการเพิ่มขึ้นของรายได้เพียง 0.7% ต่อปีระหว่างปี 2535-2537

จากข้อมูลรายได้ในตารางที่ 9-1 ค่อนข้างชัดว่า ระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบททั่วทั้งประเทศ ที่วัดโดยการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ได้เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2535-2537 ในขณะที่สำหรับประชากรในเมืองมีการชะลอตัวลง นี้มีผลอย่างแน่นอนต่อการเกิดความยากจนหรือสัดส่วนของประชากรที่ถูกจัดชั้นว่าเป็นคนจนในประเทศ เรารับรู้กันดีว่าคนจนในประเทศไทยพบอยู่ส่วนใหญ่ในบริเวณชนบท โดยเฉพาะในภาคอีสาน ถ้ารายได้ของพวกเขาสูงขึ้น การเกิดความยากจนหรือสัดส่วนของคนจนจะต้องลดลง คำกล่าวนี้จะเป็นจริงถ้าระดับรายได้ที่เราใช้ตัดแบ่งแยกคนจนจากคนที่ไม่จนยังคงที่ หรือไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่ากับการเพิ่มขึ้นของรายได้ของครัวเรือน

เส้นความยากจนของประเทศไทย (Thailand' s poverty line)

ตารางที่ 9-2 เส้นความยากจนของประเทศไทย (2531-2537)

	2531	2533	2535	2537
เส้นความยากจนใหม่				
เขตเทศบาล	525	637	723	795
เขตสุขาภิบาล	432	468	574	577
หมู่บ้าน	426	461	567	573
เส้นความยากจนเก่า				
เมือง	517	583	636	698
ชนบท	340	367	414	441
% การเพิ่มของเส้นความยากจน				
เส้นความยากจนใหม่				
เมือง		21.3	13.5	10.0
ชนบท		8.2	23.0	1.1
เส้นความยากจนเก่า				
เมือง		12.8	9.1	9.7
ชนบท		7.9	12.8	6.5
% การเพิ่มขึ้นระหว่างเส้นความยากจนใหม่กับเส้นความยากจนเก่า				
เมือง	1.5	9.3	13.7	13.9
ชนบท	27.1	27.5	38.6	30.8

ที่มา: คำนวณโดย Kakwani และ เมธี ครองแก้ว

หน่วย: บาท/คน/เดือน

การกำหนดเส้นความยากจนของประเทศไทยนั้น เริ่มในปี 2517 เมื่อรัฐบาลก่อน 14 ตุลาคม 2516 ต้องการระดับรายได้ที่ตัดแบ่งหนึ่ง ๆ เพื่อใช้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและวัดจำนวนคนจนในประเทศ หลังจากนั้นระดับรายได้ดังกล่าวก็มีการขัดเกลาและปรับปรุง เพื่อสะท้อนถึงระดับความเป็นอยู่ขั้นต่ำของประชากรชาวไทย ในที่สุด กลุ่มผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก (World Bank) ที่เข้ามาในตอนปลายทศวรรษที่ 1970 ได้คิดเทคนิคหนึ่งที่จะประมาณเส้นความยากจนให้กับประเทศไทย โดยอิงส่วนใหญ่อยู่กับแนวคิดของความเพียงพอทางด้านโภชนาการ ซึ่งก็คือ สารอาหารจำนวนเท่าใดที่คนไทยปกติต้องบริโภคในหนึ่งวันเพื่อให้อยู่รอด และหรือ

สามารถทำงานได้ แล้วนำเอาอาหารปกติที่คนไทยปกติกินไปเปลี่ยนเป็นคุณค่าของสารอาหารเพื่อดูว่าเพียงพอหรือไม่ และต้องใช้เงินเท่าใดในการซื้อจำนวนที่เพียงพอของอาหารที่มีคุณค่า สารอาหารเพียงพอนี้รายได้ขั้นต่ำสำหรับอาหารนี้เรียกกันว่าเส้นความยากจนของอาหาร (food poverty line) ธนาคารโลกยังเพิ่มส่วนประกอบที่ไม่ใช่อาหาร (สำหรับที่พักอาศัย เสื้อผ้า และ ยารักษาโรค) ขั้นต่ำ เพื่อให้ได้ตัวเลขรวมซึ่งเราเรียกในตอนนี้ว่าเส้นความยากจน ที่จริงธนาคารโลกได้คำนวณมาสองเส้น สำหรับประชากรในเมืองและประชากรในชนบท เส้นทั้งสองนี้ถูกใช้ในการสำรวจสังคมเศรษฐกิจปี 2518 และหลังจากนั้นก็มีการปรับปรุงมาเรื่อย ๆ โดยคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของราคาหรืออัตราเงินเฟ้อ เส้นความยากจนของธนาคารโลกนี้ใช้อยู่มากกว่า 20 ปี แต่ในปัจจุบัน เราเริ่มเห็นปัญหาที่มาจากการใช้เส้นดังกล่าว ประการแรกสุด ประชากรชาวไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากสถานการณ์ในทศวรรษที่ 1970 ทั้งโครงสร้างอายุและโครงสร้างทางกายภาพ ต้องมีการกำหนดคุณค่าทางโภชนาการกันใหม่ และเช่นเดียวกับนิสัยการบริโภคที่สะท้อนถึงสังคมที่เป็นอยู่ดีขึ้น (อาหารที่เป็นโปรตีนมากขึ้น แป้งน้อยลง มีความหลากหลายมากขึ้น) และราคาก็เปลี่ยนไป ยิ่งไปกว่านั้น ตัวเลขของธนาคารโลกก็ทยอยกันไป โดยไม่ได้คำนึงถึงขนาดของครอบครัว ที่ตั้ง และความแตกต่างด้านราคา ระหว่างที่ตั้ง

Kakwani และ ดร. เมธี ครองแก้ว ได้คำนวณเส้นความยากจนสำหรับประเทศไทยขึ้นมาใหม่ โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญสามปัจจัยที่มีส่วนกำหนดระดับตัดแบ่งรายได้ของความยากจนใหม่ ประการแรก มีความแตกต่างในความยากจนระหว่างเพศและอายุ เนื่องจากผู้ชายอาจต้องการอาหารมากกว่าผู้หญิง ยกเว้นระหว่างตั้งครรภ์ ผู้ใหญ่อาจต้องการอาหารมากกว่าเด็กหรือคนชรา ประการที่สอง มีความแตกต่างของความยากจนระหว่างขนาดของครอบครัว เนื่องจากอาหารที่กินโดยรวมจะแตกต่างกัน ประการที่สาม ความยากจนจะแตกต่างกันตามภูมิภาค เนื่องจากราคาของอาหารและที่ไม่ใช่อาหารแตกต่างกัน ตัวเลขที่ได้จากการคำนวณใหม่แสดงอยู่ในตารางที่ 9-2

ตารางที่ 9-2 แสดงเส้นความยากจนใหม่โดยแบ่งตามประเภทของชุมชน คือ เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และหมู่บ้าน โดยแสดงเส้นความยากจนเอาไว้เพื่อการเปรียบเทียบกับความเป็นจริงแล้ว Kakwani และ เมธี ครองแก้ว คำนวณเส้นความยากจนจำนวนมาก แยกตามปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสามปัจจัย จากการเปรียบเทียบระหว่างเส้นความยากจนเก่ากับเส้นใหม่ จะเห็นได้ว่าเส้นความยากจนใหม่สูงกว่าเส้นความยากจนเก่า เช่น ประชากรในเมืองในปี 2537 เส้นความยากจนใหม่สูงกว่าเส้นเก่า 13.9% ในขณะที่ประชากรในชนบท เส้นความ

ยากจนใหม่สูงกว่าเส้นเก่า 30.8% ดังนั้นถ้าอย่างอื่น ๆ คงที่ ก็มีเหตุผลที่จะคาดได้ว่า สัดส่วน
 ของคนจนภายใต้เส้นความยากจนใหม่จะมีมากกว่าภายใต้เส้นเก่า

ตารางที่ 9-3 เปอร์เซนต์ของคนจน (ใช้เส้นความยากจนใหม่)

	2531	2533	2535	2537
ภาคเหนือ	31.6	22.8	24.7	12.6
เขตเทศบาล	11.5	7.3	3.6	3.0
เขตสุขาภิบาล	29.0	15.6	13.2	7.0
หมู่บ้าน	34.1	25.4	28.5	14.4
ภาคอีสาน	42.1	33.5	38.0	22.8
เขตเทศบาล	13.7	15.0	10.3	4.1
เขตสุขาภิบาล	24.6	17.8	23.8	15.5
หมู่บ้าน	45.0	35.7	40.7	25.1
ภาคกลาง	21.7	17.2	11.7	7.5
เขตเทศบาล	5.6	5.6	1.2	3.7
เขตสุขาภิบาล	13.2	16.4	6.4	4.0
หมู่บ้าน	25.6	19.2	14.2	8.8
ภาคใต้	35.6	29.5	21.9	19.0
เขตเทศบาล	11.3	11.0	6.9	3.9
เขตสุขาภิบาล	21.3	23.8	10.8	10.0
หมู่บ้าน	40.9	33.1	25.4	22.3
กรุงเทพ	2.7	3.2	1.9	0.6
ก ร ง เ ท พ แ ล ะ	7.0	3.0	1.7	1.2
ปริมณฑล				
เขตเทศบาล	7.4	3.8	0.7	0.0
เขตสุขาภิบาล	2.6	1.6	1.8	1.5
หมู่บ้าน	8.8	2.3	3.0	1.5
ทั่วประเทศ	29.9	23.5	23.1	14.3

เขตเทศบาล	5.9	5.6	3.0	1.8
เขตสุขาภิบาล	19.8	16.0	12.6	8.5
หมู่บ้าน	37.4	29.2	29.8	18.7

ที่มา: การสำรวจสังคมเศรษฐกิจ ปี 2531, 2533, 2535, 2537

การเกิดความยากจน ปี 2531-2537 (Incidence of poverty)

ตารางที่ 9-3 และที่ 9-4 แสดงการเกิดความยากจนในประเทศไทยในปี 2531, 2533, 2535 และ 2537 โดยใช้เส้นความยากจนใหม่และเก่า ที่นี้เองที่มีข่าวดีชิ้นแรก ในขณะที่เป็นที่แน่ชัดว่า การเกิดความยากจนภายใต้เส้นความยากจนใหม่มีสูงกว่าภายใต้เส้นความยากจนเก่า พิจารณาที่ความเข้มข้นในการลดลงของความยากจนที่เกิดขึ้นในปี 2537 เปรียบเทียบทั้งสองตาราง สำหรับตัวเลขทั่วทั้งประเทศ ในปี 2531 การเกิดความยากจนภายใต้เส้นความยากจนใหม่ประมาณ 29.9% เปรียบเทียบกับเพียง 22.2% ภายใต้เส้นความยากจนเก่า ในขณะที่เส้นความยากจนเก่าแสดงว่า การเกิดความยากจนลดลงอย่างขนานใหญ่จาก 22.2% ในปี 2531 เป็น 18% ในปี 2533 และเป็น 13.1% ในปี 2535 เส้นความยากจนใหม่กลับแสดงว่า การเกิดความยากจนลดลงเพียงเล็กน้อยจาก 29.9% ในปี 2531 เป็น 23.5% ในปี 2533 และเป็น 23.1% ในปี 2535 สภาพความยากจนในปี 2535 ภายใต้เส้นความยากจนใหม่และเก่านี้เองที่มีบางสิ่งบางอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากความแตกต่างสูงมาก จากการเจาะลึกลงไป ในรายละเอียดพบว่า การเกิดความยากจนสำหรับประชากรในชนบทเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2533 ไปปี 2535 เหตุผลคือ ราคาอาหารในบริเวณชนบท (โดยเฉพาะในภาคอีสาน) สูงมากเมื่อเทียบกับส่วนอื่นของประเทศ ซึ่งเป็นผลกระทบที่สำคัญ ที่เพิ่มระดับความยากจนให้กับประชากรในชนบทและลดสวัสดิการลง ที่น่ากล่าวถึงคือ ราคาอาหารในภาคอีสานเพิ่มขึ้นประมาณ 26.2% ระหว่างปี 2533-2535 เทียบกับเพียงประมาณ 15% ในภูมิภาคอื่นๆ และเพียง 10.2% ในเขตกรุงเทพฯ จึงไม่น่าแปลกใจที่สัดส่วนของคนจนในภาคอีสานเพิ่มขึ้นอย่างขนานใหญ่จาก 35.7% เป็น 40.7% ระหว่างปี 2535-2537 (ดูตารางที่ 9-3) แต่ถ้าเราจะพิจารณาว่า มีอะไรเกิดขึ้นเมื่อราคาของอาหารลดลงระหว่างปี 2535-2537 ในภาคอีสาน ในช่วงดังกล่าว ราคาอาหารเพิ่มขึ้นเพียง 2.7% ขณะที่ราคาอาหารในกรุงเทพฯและปริมณฑล ยังคงเพิ่มขึ้น 11.8% จากการลดลงของราคาอาหารประกอบเข้ากับผลกระทบทั่ว ๆ ไปจากการเอ่อล้นของการเพิ่มขึ้นในรายได้ มีผลต่อการเกิดความยากจนทั่วทั้งประเทศในปี 2537 ตัวเลขการเกิดความยากจนลดลงจาก 23.1% ในปี 2535 เหลือเพียง 14.3% ในปี 2537 ลดลงถึง 8% ในช่วงเวลาแค่สองปี การลดลงอย่างมากนี้มีผลส่วนใหญ่มาจาก การชลดตัวของราคาอาหารใน

บริเวณชนบทที่รู้สึกได้ และการเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญในรายได้ของครัวเรือน ซึ่งจะเห็นการลดลงที่ น่าดีใจของการเกิดความยากจนในเขตหมู่บ้านของประเทศไทยจาก 29.8% ในปี 2535 เป็น 18.7% ในปี 2537 การลดลงของการเกิดความยากจนโดดเด่นที่สุดในชนบทในภาคอีสาน ซึ่ง เปอร์เซ็นต์ของคนจนลดลงจาก 40.7% ในปี 2535 เป็น 25.1% ในปี 2537

ตารางที่ 9-4 เปอร์เซ็นต์ของคนจน (ใช้เส้นความยากจนเก่า)

	2531	2533	2535	2537
ภาคเหนือ	20.7	16.6	13.6	8.5
เขตเทศบาล	11.0	10.3	3.4	3.6
เขตสุขาภิบาล	36.7	24.0	17.3	13.3
หมู่บ้าน	19.5	16.3	14.2	8.2
ภาคอีสาน	34.5	28.3	22.3	15.7
เขตเทศบาล	16.9	17.2	9.6	5.5
เขตสุขาภิบาล	38.4	35.3	31.5	24.3
หมู่บ้าน	35.1	28.3	22.2	15.4
ภาคกลาง	16.0	12.9	6.0	5.2
เขตเทศบาล	7.3	6.5	1.0	3.8
เขตสุขาภิบาล	21.3	22.1	8.8	8.3
หมู่บ้าน	16.2	12.1	6.2	4.7
ภาคใต้	21.5	17.6	11.8	11.7
เขตเทศบาล	10.6	9.6	5.5	3.6
เขตสุขาภิบาล	23.5	28.5	14.7	13.2
หมู่บ้าน	23.1	18.0	12.6	12.9
กรุงเทพ	2.9	2.0	1.1	0.5
กรุงเทพและปริมณฑล	6.5	2.8	1.3	0.8
เขตเทศบาล	8.4	3.0	0.1	0.0
เขตสุขาภิบาล	9.6	4.4	1.8	1.5
หมู่บ้าน	3.4	1.7	1.7	0.5

ทั่วทั้งประเทศ	22.2	18.0	13.1	9.6
เขตเทศบาล	6.4	5.3	2.4	1.9
เขตสุขาภิบาล	28.6	25.2	16.8	14.0
หมู่บ้าน	25.5	20.5	15.5	11.0

ที่มา: การสำรวจสังคมเศรษฐกิจ ปี 2531, 2533 , 2535, 2537

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (Income inequality)

จากอดีตที่ผ่านมา ชาวดีเกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย มักจบลงตรงที่ มีการปรับปรุงดีขึ้นในการเกิดความยากจน แต่การกระจายรายได้ยังคงเลวร้าย ลงต่อไป ซึ่งก็เป็นจริงในทุก ๆ ช่วงเวลาจากตอนต้นทศวรรษที่ 1960 ถึงปี 2535 มีหลาย ๆ ทางที่จะวัดการกระจายรายได้ของประเทศ ในตารางที่ 9-5 ก็เป็นทางหนึ่งสำหรับวัดการกระจายรายได้ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการหาสัดส่วนของรายได้ของแต่ละควินไทล์ (Quintile) ของประชากร และพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนของรายได้นี้ในช่วงเวลาต่าง ๆ การกระจายรายได้จะเท่าเทียมกันมากขึ้น ถ้าสัดส่วนของรายได้ของควินไทล์ที่ยากจนที่สุดเพิ่มขึ้น และสัดส่วนของรายได้ของควินไทล์ที่ร่ำรวยกว่าลดลง อีกทางหนึ่งก็ใช้เฉพาะสัดส่วนของควินไทล์สูงสุดและต่ำสุดโดยหาสัดส่วนระหว่างสองควินไทล์นี้ ยิ่งสัดส่วนดังกล่าวน้อยลงเท่าใดตามเวลาที่เปลี่ยนไป ก็จะแสดงว่า ยิ่งมีการปรับปรุงดีขึ้นในการกระจายรายได้มากขึ้นเท่านั้น ในทางเทคนิค มีตัววัดอีกตัวหนึ่งเรียกว่า Gini coefficient หรือ Gini ratio ซึ่งวัดว่า รายได้ของประชากรเบี่ยงเบน (deviates) จากมัชฌิม (mean) ตามสมมุติฐานที่สมมุติให้ทุก ๆ คนในประเทศมีรายได้เท่ากันอย่างไร การเบี่ยงเบนสูงจากค่ามัชฌิมจะเพิ่มสัดส่วนตัวนี้จากค่าน้อยสุดคือศูนย์ (มีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์) ไปถึงค่าสูงสุดคือหนึ่ง (ความไม่เท่าเทียมกันมากที่สุด)

ตารางที่ 10-5 สัดส่วนของรายได้แยกตามควินไทล์

	2531	2533	2535	2537	2539 *
Quintile 1	4.60	4.20	3.94	3.99	4.49
Quintile 2	8.13	7.38	7.02	7.29	7.88
Quintile 3	12.46	11.50	11.06	11.60	12.10
Quintile 4	20.66	19.26	18.95	19.60	20.14
Quintile 5	54.16	57.67	59.04	57.52	55.38
T / B ratio	11.8	13.7	15.0	14.4	12.3
Gini coefficient	0.485	0.522	0.536	0.525	0.497

ข้อสังเกต: *ตัวเลขสำหรับปี 2539 เป็นค่าประมาณโดยใช้แนวโน้มเชิงเส้นของปีก่อนๆ

ที่มา: การสำรวจสังคมเศรษฐกิจ ปี 2531, 2533, 2535, และ 2537 หน่วย: บาท/คน/เดือน
 ตารางที่ 9-5 แสดงไว้ว่า ตั้งแต่ปี 2531 ถึง 2535 ตัววัดทั้งสามของการกระจายรายได้ แสดงถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการไม่เท่าเทียมกัน ในรายได้ระหว่างประชากรชาวไทย ตัวอย่างเช่น สัดส่วนรายได้ของ Quintile 5 ซึ่งคือกลุ่มคน 20% ที่รวยสุดขยายตัวจาก 54.16% ในปี 2531 เป็น 59.04% ในปี 2535 ในขณะที่ สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคน 20% ที่ยากจนสุด (Quintile 1) ลดลงจาก 4.60% ในปี 2531 เป็น 3.94% ในปี 2535 T/B ratio ซึ่งสะท้อนถึงฐานะรายได้ที่ดีกว่าของกลุ่มคนรวยเพิ่มจาก 11.80 เป็น 15.0 ระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน Gini coefficient ก็แสดงว่ามีการเพิ่มขึ้นจาก 0.485 ในปี 2531 เป็น 0.536 ในปี 2535 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตารางที่ 9-5 จะมีตัวเลขแค่จากปี 2531 แต่ข้อมูลก่อนหน้านี้อีกมีแนวโน้มแบบเดียวกันคือ การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในช่วงเวลาจากปี 2535 ถึง 2537 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและใช้นโยบายกระจายความร่ำรวยจากศูนย์กลางสู่ชนบท มีการปรับปรุงเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของประชากรชาวไทยอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเราเห็นการปรับปรุงดีขึ้นนี้จากตัวเลขปี 2537 และเป็นครั้งแรกของประเทศนับตั้งแต่มีการสำรวจมาสามทศวรรษ สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนรวยสุดในปี 2537 ลดลงเป็น 57.52% จาก 59.04% ในปี 2535 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนจนสุดเพิ่มขึ้นจาก 3.94% ในปี 2535 เป็น 3.99% ในปี 2537 ที่น่าประหลาดใจกว่าคือ สัดส่วนรายได้ของกลุ่มอื่น ๆ นอกจากกลุ่มรวยสุดก็เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นปกตินัก แต่ก็มีความหมายว่ามีการปรับปรุงดีขึ้นในด้านการกระจายรายได้

Gini coefficient สำหรับปี 2537 ก็ยืนยันการดีขึ้นโดยมีค่าเท่ากับ 0.525 เปรียบเทียบกับ 0.536 ในปี 2535 จากการประมาณการโดยใช้แนวโน้มเชิงเส้นจากช่วงเวลาที่ผ่านมา ในปี 2539 สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนรวยสุดจะลดลงเป็น 55.38% และกลุ่มคนจนสุดจะเพิ่มเป็น 4.49%

ผลของนโยบาย (Policy implications)

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมา คงต้องมีหลายๆ เหตุผลที่เราจะใช้อธิบายจุดเปลี่ยนที่ยิ่งใหญ่นี้ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย โดยบางส่วนอาจมาจากนโยบายกระจายความร่ำรวยจากศูนย์กลางสู่ชนบทของรัฐบาลในช่วงปี 2535-2537 ซึ่งอย่างน้อยที่เราารู้คือ หน่วยงานของรัฐบาลได้พยายามใช้จ่ายงบประมาณในภูมิภาคและชนบทอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อการกระจายรายได้และการบรรเทาความยากจน นโยบายอุตสาหกรรมในชนบทเริ่มมีผล ทั้งในแง่ของการส่งเสริมการลงทุน และในแง่ของเงินออมที่ต้นทุนที่ต่ำลงของชนบท การเพิ่มขึ้นของโอกาสการจ้างงานและรายได้ของประชากรในชนบท เป็นพลังคู่ที่ลดความยากจนและการไม่เท่าเทียมกันของรายได้ไปพร้อม ๆ กัน

การค้นพบสิ่งที่เกิดขึ้นในปี 2537 ก็แสดงถึงบทบาทที่สำคัญของราคาต่อการบรรเทาของความยากจน เราได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วถึง ความอ่อนไหวที่ ระดับรายได้ตัดแบ่งความยากจนและการเกิดความยากจน มีต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาในชนบท โดยเฉพาะราคาอาหาร การคงความมีเสถียรภาพของราคาอาหารและที่ไม่ใช่อาหาร จะทำหน้าที่ที่ดีต่อการปรับปรุงให้ดีขึ้นในสถานการณ์ของความยากจนและการไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยรู้มาตลอด จึงพยายามควบคุมภาวะเงินเฟ้อของประเทศ ในส่วนนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้แรงกดดันมากมาย ได้ลดการควบคุมต่ออัตราดอกเบี้ยในประเทศเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจที่กำลังซบเซา แต่จะมีประโยชน์อะไรที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นนำมาซึ่งผลกระทบในระยะยาวต่อความยากจนและการไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่เลวร้ายลง ถ้าเป็นความจริงที่ว่า ผลกระทบของราคาต่อความยากจนและการไม่เท่าเทียมกันของรายได้นั้นมีความสำคัญอย่างมาก อย่างที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลทุก ๆ หน่วยงานก็ควรมีนโยบายที่จะทำให้เกิดความมีเสถียรภาพทางด้านราคา ซึ่งถ้าไม่มีอย่างอื่นเกิดขึ้น ความยากจนที่มีอยู่ในประเทศจะบรรเทาอย่างมาก

สรุป

เนื่องจากเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะใช้นโยบายหรือแผนการอย่างไร ก็คือการกินดีอยู่ดีของประชากรในประเทศหรือภูมิภาคนั้น ๆ ปัญหาอยู่ที่ แม้จะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีคนบางกลุ่มที่ถูกเรียกว่าเป็นคนยากจน ดังนั้นในบทนี้เราจึงมุ่งเน้นไปที่ความยากจนและการแก้ไขความยากจน

เริ่มที่คำจำกัดความของความยากจน แม้ว่าจะดูเหมือนง่ายที่จะบอกว่าใครคือคนจนและใครที่ไม่ใช่ แต่ในทางปฏิบัติเราคงต้องการคำจำกัดความที่ชัดเจนมากกว่าการมองด้วยสายตา ในการศึกษาทางแนวความคิดนั้น กำหนดความหมายของความยากจนอยู่สามแนวทางคือ (1) การเสียโอกาสอย่างสมบูรณ์ หมายถึงการกำหนดระดับรายได้หนึ่ง ๆ เอาไว้ บุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าระดับดังกล่าวถือว่าเป็นคนจน (2) การเสียโอกาสที่กำหนดทางประเพณีหรือสังคม ซึ่งระดับรายได้ที่ตัดแบ่งคนจนกับคนไม่จน จะแตกต่างกันไปตามสถานที่และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และ (3) ฐานะทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบ

แนวโน้มและคุณลักษณะของความยากจน ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สมควรกล่าวถึง โดยจะเห็นได้ว่าความยากจนยังฝังรากลึกอยู่ในระบบเศรษฐกิจเกือบทุกระบบ มากบ้างน้อยบ้าง แม้ว่าจะระบบเศรษฐกิจจะเกิดการขยายตัวขนาดไหน ความยากจนยังคงเกิดกับบุคคลบางกลุ่มที่ด้อยโอกาส เช่น คราวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวเป็นผู้หญิง คนสูงอายุที่เกษียณแล้ว คนที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ ฯลฯ

สาเหตุของความยากจนมีหลายประการ ที่สำคัญๆมี (1) ความผันผวนโดยรวมทางเศรษฐกิจ ซึ่งผู้ที่ถูกกระทบมากที่สุดคือคนจน (2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ที่คนจนมักด้อยการศึกษาหรือโอกาสที่ควรได้รับ ดังนั้นการปรับปรุงประสิทธิภาพจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว (3) อุปสรรคและความไม่สมบูรณ์ของตลาด อาทิเช่น การขาดการรับรู้ การไม่สามารถเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ การเลือกปฏิบัติ และค่าจ้างที่ตายตัว ทั้งหมดทำให้ตลาดมีความไม่สมบูรณ์ จึงมีส่วนให้ความยากจนยังคงมีอยู่แม้ว่าจะใช้นโยบายหลาย ๆ อย่างแล้ว การขจัดอุปสรรคเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างมาก

นโยบายแก้ไขความยากจนมีหลาย ๆ แนวทางที่เป็นไปได้ และมักจะใช้ร่วมกัน ที่สำคัญๆก็มี (1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งคนจนจะได้ประโยชน์เป็นกลุ่มแรก เนื่องจากมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น (2) การสร้างงานโดยตรง เป็นนโยบายที่เสริมนโยบายแรก ทั้งนี้เพราะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจไม่สามารถแก้ไขความยากจนของคนบางกลุ่มได้

ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างงานโดยตรงให้กับคนกลุ่มนี้ (3) การให้การศึกษาและฝึกอบรม เพื่อเป็นการปูทางให้คนที่ด้อยโอกาส สามารถมีส่วนกับผลประโยชน์ที่มาจากเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (4) การขจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน ช่วยทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอื่น ๆ ทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ตามที่ตั้งใจไว้ และ (5) การสนับสนุนรายได้ เป็นมาตรการขั้นสุดท้ายที่ช่วยเสริมนโยบายอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะนโยบายอื่นอาจยังไม่ส่งผลให้กับคนจนบางกลุ่ม จึงจำเป็นต้องสนับสนุนรายได้โดยตรง ทั้งหมดนี้แม้ว่าจะมีข้อดีแตกต่างกันไป แต่ก็มีคำวิจารณ์เกี่ยวกับแผนการสวัสดิการเหล่านี้ว่ามีประสิทธิภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใด

มิติทางพื้นที่ของความยากจนมีความสำคัญ เพราะความยากจนไม่ได้กระจายทั่วทั้งบริเวณ แต่จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางแห่ง ที่เห็นชัดคือในชุมชนแออัดในเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะการอพยพเข้าสู่เมืองจากภาคชนบท มักเดินทางตามเส้นทางที่บุกเบิกไว้ก่อนแล้วของญาติพี่น้อง ชุมชนแออัดเป็นที่พักพิงแห่งแรก การเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในเมืองที่เปลี่ยนจากงานการผลิตเป็นงานทางด้านบริการ ตัดโอกาสที่คนจนในเมืองจะเข้าร่วมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องจากไม่มีความพร้อมทางด้านต่าง ๆ ที่จะทำงานในภาคบริการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ภาษา สังคม ฯลฯ ส่วนความยากจนในชนบทก็เป็นสิ่งที่พบเห็นมาช้านานแล้ว และยังคงเป็นอยู่ต่อไป เนื่องจากการไม่ประหยัดในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในชนบทที่มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจัดกระจายกัน ทำให้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นปัญหาเรื้อรังทางออกของคนจนในชนบทก็คือการอพยพเข้าสู่ตัวเมือง ซึ่งก็เท่ากับไปเพิ่มปัญหาคนจนในเมืองให้รุนแรงขึ้น

โชคดีที่มีการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทยโดย Nanak Kakwani ศาสตราจารย์ทางเศรษฐมิติ มหาวิทยาลัย New South Wales, Sydney และ ด.ร. เมธี ครองแก้ว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำให้เราได้ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเส้นความยากจนของประเทศไทย ที่มีที่มาในตอนแรกจากคณะทำงานของ World Bank และจากการคำนวณของท่านทั้งสอง การเกิดความยากจนของไทยในปี 2531-2537 ซึ่งมีข่าวดีที่ความยากจนเริ่มมีการปรับปรุงดีขึ้น เช่นเดียวกับการไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยทั้งสองให้ข้อคิดเห็นว่า การปรับตัวดีขึ้นนี้บางส่วนมาจากนโยบาย กระจายความร่ำรวยจากศูนย์กลางสู่ชนบท ที่รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นำมาใช้ในปี 2535-2537

คำถามท้ายบท

1. คำจำกัดความของความยากจนมีกี่แบบ? อะไรบ้าง?
2. ใครคือคนยากจน?
3. สาเหตุของความยากจนมีอะไรบ้าง?
4. ความสัมพันธ์ของการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงาน กับ การเพิ่มรายได้ มีกี่แบบ? อะไรบ้าง?
5. อุปสรรคและความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงานมีอะไรบ้าง?
6. ความยากจนในเมืองมีลักษณะอย่างไร? เกิดจากอะไร?
7. อะไรคือสาเหตุของความยากจนในชนบท?
8. นโยบายแก้ไขความยากจนที่สำคัญๆมีอะไรบ้าง?
9. นโยบายแก้ไขความยากจนมีประสิทธิภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจหรือไม่? อย่างไร?
10. แนวโน้มความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศไทยเป็นอย่างไร?

หนังสืออ้างอิง

1. Blair, John P., *Urban & Regional Economics*, Boston: Richard D. Irwin, Inc., 1991
2. Gramlich, Edward M., and Deborah S. Laren "How Widespread Are Income Losses in a Recession?" In *The Social Contract Revisited*, ed. D.L. Dowden Washington, D.C.: Urban Institute, 1984 pp. 160-70
3. Hamermesh, Daniel S. "The Demand for Labor in the Long Run" in *Handbook of Labor Economics*, Eds. Orley Ashenfelter and Richard Layard Amsterdam: North Holland, 1986
4. Kakwani, Nanak and Medhi Krongkaew "Income Distribution: Big reduction in 'poverty'" *Bangkok Post Year-End'96 Economic Review*, Bangkok: The Post Publishing, 1996
5. Moen, Jon R., "Poverty in the South," *Economic Review* 74, no. 1 (January-February 1989) : 36-46

6. Schreiber, Arthur F., and Richard B. Clemmer, *Economics of urban Problems: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin, 1982