



รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

ปัญหาความยากจนของบุคคลและครัวเรือน
ในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

The Individuals and Household's Poverty
Problem in Slum Areas, of Bangkok Metropolis

โดย

นายสุเทพ พันประสิทธิ์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

รายงานการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากทบวงมหาวิทยาลัย

2540

ผลการวิจัยสรุปได้ ว่าขณะที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศสูงขึ้น แต่ความเป็นอยู่ของบุคคลและชุมชนแออัดในเขตเมือง และปริมาณรถกลับเสื่อมถอยลง สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่มีคนยากจนในชนบทเป็นจำนวนมากได้อพยพเข้ามาหางานทำในเมืองเพิ่มขึ้นแต่ไม่สามารถหางานทำได้ทั้งหมด หรือที่ได้งานทำก็มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ

ปัญหาความยากจนซึ่งเกิดขึ้นกับบุคคลและครัวเรือนในชุมชนแออัดมีสาเหตุจากการขาดสมรรถนะในการประกอบอาชีพ เนื่องจากการระดับความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ขาดโอกาสและทุนทรัพย์ที่จะพัฒนาตนเองจึงไม่สามารถที่จะได้ทำงานที่มีรายได้สูง ๆ และไม่มีทุนทรัพย์ที่จะได้ในการศึกษาฝึกฝนสำหรับตนเอง และบุคคลในครอบครัวเป็นการยากที่จะหนีจาก วัฏจักรแห่งความยากจนได้ เว้นเสียแต่ว่าทางการและองค์กรเอกชนจะได้เข้ามาให้ความช่วยเหลืออย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการและโครงการดังต่อไปนี้

1. การลงทุนพัฒนาประสิทธิภาพ ได้แก่ การให้การฝึกอบรมความรู้และปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการประกอบอาชีพ ด้านการจัดการ การบริการ สุขอนามัยรวมทั้งการพัฒนาทัศนคติและค่านิยม
2. การส่งเสริมให้บุคคลและครอบครัวมีความรู้ ทักษะ เงินทุน ด้านใดในการทำอาชีพเสริม และตลาดในบางอาชีพเพื่อให้ครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น
3. การจัดหางานให้บุคคลในชุมชนได้มีงานทำ
4. การส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวหรืออาชีพอิสระให้กับราษฎรในชุมชนที่ไม่สามารถหางานทำในระบบของตลาดแรงงานได้
5. การตั้งองค์กรทางเศรษฐกิจของชุมชน เช่น สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือกลุ่มออมทรัพย์เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางการเงินได้

6. การปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงมาตรการและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ให้มีผล
โดยตรงต่อบุคคลและครอบครัวที่ยากจน เช่น การลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน
การให้ความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

DPU

Title : The Individuals and Household's Poverty Problems in Slum Areas
of Bangkok Metropolis.

Researcher : Mr. SUTEP PUNPRASIT . Institution's Dhurakijpundit
University

Year of Publication : 1999 Publisher : Dhurakijpundit
University

Sources : Dhurakijpundit No. of page : 85 page.
University

Key word : Poverties

Copyright : -

Abstract

In Thailand, poverty exists in both urban and rural areas for so long. Poverty has significant effect upon well-beings, both social and economic, of the slum people. Also it has been a great burden for the state as well as some private organizations to solve problems and shoulder the costs.

This study (paper) aims to find out the relevant courses, and the severance of the poverty as well as the measures (and theory effectiveness) that employed by the government and private organizations to ease such hardship.

The finding in derives from a qualitative analysis. Both primary and secondary date are used in the study, i.e, a sample of 200 households from

each of large slum communities of over 1,000 families, plus statistics as compiled by government and private agencies.

The conclusion is : as the national economy grows, well-being of the slum people become worsen. In other words, poor people obtain less and less shares of the economic wealth.

This is due to the fact that large and large number of rural people migrate into big cities seeking for employment. Generally, these people are unskilled labors. Not every one of them would be employed and even if employed, he or she would get relatively low pay. These, unemployment or low pay employment, would possibly drag these people into the slum communities, and subsequently fell in a vicious circle, the situation in which, they are too poor (low income) to pay for training or education either for themselves or their children, so they are unskilled. And because they are unskilled, they can't get high - pay jobs, and so on. They are unable to get themselves out of the vicious circle. They need the government and private organizations' help.

Suggestions : Followings are some measures that the government agencies could undertake to ease the hardship of the slum communities:

1. Formal training : to up - grade their knowledge and professional skills in certain areas, like, work skill, managerial skill, services as well as their attitude and awareness toward own and community safety and welfare.

2. Supplement Jobs : to provide knowledge, skill and fund for any one or family or group of them and assist them to undertake supplement career to earn extra income.

3. Employment assistance : To facilitate and assist these people to get suitable jobs.

4. Self employment : To assist those who can establish and run their own business.

5. Co-operatives : To persuade and assist the communities to establish and run their own co-operatives, like coop stores, co-op credit unions.

6. Macro - economic policies : To employ such economic measures that will generate more benefit for the less-opportunity people.

DPU

บทที่ 1

ความสำคัญของปัญหา

ความยากจนในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีอยู่อย่างเรื้อรังก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมอย่างต่อเนื่องในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมของประชาชนไทยมากกว่า 20 ล้านคนขึ้นไปในกรุงเทพมหานครและในภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย ความยากจนจึงได้กลายมาเป็นสาเหตุของการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นศูนย์รวมความสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากทั่วประเทศ เพราะกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดึงดูดความสนใจของชาวชนบท จึงเป็นผลให้การขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นสูงกว่าที่ควรจะเป็นอย่างรวดเร็ว จนเกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต ผู้ยากจนและอดคัดัดชนจากชนบทส่วนหนึ่งได้มารวมตัวกันเป็นชุมชนแออัดปรากฏอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากการสำรวจชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติร่วมกับกรุงเทพมหานครพบว่ามีชุมชนแออัดประมาณ 1,514 แห่ง มีผู้อยู่อาศัย 318,774 ครอบครัวมีประชากรทั้งสิ้น 1,441,167 คน ในชุมชนแออัดเหล่านี้ได้ต่อสู้กับปัญหาด้วยโอกาสการทำมาหากินในชนบทและบางคนก็ต้องว่างงานอันเป็นภาระของครอบครัว ซึ่งบางครอบครัวก็สร้างปัญหาการก่อกวนขึ้นโดยบังเอิญ ความยากจนของประชาชนจึงเป็นปัญหาที่รอให้แก้ไขที่ยาวนานหลายชั่วอายุคน

รัฐบาลและองค์กรเอกชนได้ทุ่มเททรัพยากรและกำหนดนโยบาย สร้างมาตรการลดจนแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในกรุงเทพมหานครและในชนบท ด้วยนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ในชนบท ได้แก่ การส่งเสริมอุตสาหกรรม การกระจายการผลิต และการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น เพื่อให้เกิดงานในชนบท เพื่อจูงใจไม่ให้ชาวชนบทละทิ้งถิ่นที่อยู่อพยพเข้ามากรุงเทพมหานครเพื่อหาหนทางมีชีวิตที่ดีขึ้น แต่ปัญหาความยากจนก็ยังเป็นปัญหา

เศรษฐกิจที่กระทบต่อชีวิตของพวกเขามากที่สุด เพราะเนื่องจากการศึกษาต่ำเป็นแรงงานไร้ฝีมือและปรับตัวเข้ากับสังคมเมืองยังไม่ได้ จึงขาดโอกาสที่เลือกทำงานที่มีรายได้ดีและมั่นคงจึงต้องทำงานประเภทรับจ้างแรงงานทั่วไป บางคนก็ว่างงานและมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ขาดการออม และหมดหนทางการลงทุนให้เศรษฐกิจของครอบครัวดีขึ้น

การศึกษาวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับชุมชนแออัดที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการวิจัยทางด้านสังคมวิธีชีวิตความเป็นอยู่ในภาพรวมและปัญหาทางด้านอาชญากรรมและยาเสพติด ยังไม่มีการได้วิเคราะห์สาเหตุของความยากจนที่มีเกิดจากภาวะการขาดแคลนและภาวะอื่นไม่เอื้ออำนวยนโยบายการของครอบครัว และบุคคลที่มีลักษณะของปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ปัญหาความยากจนของคนที่ยากจนมีฐานะยากจนชนบทสู่ชุมชนเมืองยังคงมีอยู่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย ความยากจนในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครคือ

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่แท้จริงของความยากจนของบุคคลและครอบครัวของผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการแก้ปัญหาความยากจนของภาครัฐและเอกชนที่มีต่อชุมชนแออัดแต่ละแห่ง
3. เพื่อให้ได้ข้อสรุปการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เหมาะสมอย่างเป็นไปได้ตามความต้องการของครอบครัวชุมชนแออัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับภูมิหลังของผู้อยู่อาศัยของชุมชนแออัดรวมทั้งภูมิลำเนาเดิม และสาเหตุของการละทิ้งภูมิลำเนาเพื่อต่อสู้ให้หลุดพ้นจากความยากจนในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ได้ทราบถึงสภาพความเป็นจริงของภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชุมชนแออัด
3. ได้ใช้เป็นข้อมูลเสนอให้สังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีนโยบายและมาตรการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ
4. ได้ใช้เป็นพื้นฐานการศึกษาหรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการกระจายของชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีขอบเขตที่กว้างมากเกินกว่ากำลังของทรัพยากรและจำนวนทุนอุดหนุนการวิจัย จึงเลือกกลุ่มประชากรที่ศึกษาเฉพาะในชุมชนแออัดที่มีขนาดใหญ่ คือมีจำนวน 1,000 ครอบครัวขึ้นไป ได้แก่

1. ชุมชนวัดดอน	ประชากร	1,300	ครอบครัว
2. ชุมชนวัดดอกไม้	ประชากร	2,800	ครอบครัว
3. ชุมชนวัดพระยาหยัง	ประชากร	1,460	ครอบครัว
4. ชุมชนหัวรถจักรแดง	ประชากร	1,020	ครอบครัว
5. ชุมชนกิ่งเพชร	ประชากร	1,214	ครอบครัว
6. ชุมชนสุคันธาราม	ประชากร	2,060	ครอบครัว
7. ชุมชนลาดพร้าวสะพาน ๑	ประชากร	1,416	ครอบครัว
8. ชุมชนคลองเตย	ประชากร	11,210	ครอบครัว
9. ชุมชนวัดบางเสาธง	ประชากร	1,521	ครอบครัว
10. ชุมชนวัดใหม่พระพิเรนทร์	ประชากร	1,435	ครอบครัว
รวม กลุ่มประชากรชุมชนขนาดใหญ่ 25,736 ครอบครัว			

ระเบียบวิธีการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) สร้างแบบสัมภาษณ์ในการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนขนาดใหญ่ จำนวน 10 แห่ง แล้วสร้างแบบสัมภาษณ์ครอบครัวที่ยากจนในชุมชนกลุ่มเป้าหมายโดยมีประชากรทั้งหมด 25,736 ครอบครัว และทำการสุ่มตัวอย่าง 200 ครอบครัว แผนการสำรวจแบบแบ่งชั้นภูมิ (STRATIFIED SAMPLING PLAN) ด้วยการจัดสรรตัวอย่างตามสัดส่วนของชั้นภูมิ (PROPORTIONAL ALLOCATION)

ชุมชนเป้าหมาย	ประชากร (ครอบครัว)	กลุ่มตัวอย่าง (ครอบครัว)	ร้อยละ
คลองเตย	11,210	86	43
สุคันธาราม	2,060	22	11
หัวรถจักรแดง	1,020	7	3.5
วัดดอน	1,300	10	5
วัดดอกไม้	2,800	20	10
กิ่งเพชร	1,214	9	4.5
วัดพระยาไยง	1,460	11	5.5
ลาดพร้าวสะพาน 1	1,416	11	5.5
วัดบางเสาธง	1,521	11	5.5
วัดใหม่พระพิเรนทร์	1,735	13	6.5
รวม	25,735	200	100

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด เช่น

- กรุงเทพมหานคร
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- การเคหะแห่งชาติ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย
- การเคหะแห่งชาติสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายการวิจัยและวางแผน
- สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ดังนี้

- 3.1 การวิเคราะห์ปัญหาและปัญหาที่เป็นสาเหตุแห่งความยากจน
- 3.2 การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาและการประเมินเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชุมชนแออัด และความต้องการของชุมชนเป้าหมาย
- 3.3 การวิเคราะห์จุดอ่อน และความเป็นไปได้ของการแก้ปัญหาตามความต้องการของชุมชนเป้าหมาย
- 3.4 นำข้อมูลมาประมวลผลและหาค่าสถิติเชิงพรรณนา

4. การนำเสนอข้อมูล ใช้วิธีการพรรณนาความประกอบค่าสถิติเชิงพรรณนา แสดงถึงข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์ผู้ยากจนในชุมชนเป้าหมาย

นิยามศัพท์

ความหมายของความยากจนของบุคคลและครัวเรือน

เอ.บี. แอตคินสัน (A.B. Atkinson) ^{1/} และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ^{๒/} ได้ให้ความหมาย ความยากจนที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้แก่

1. ความอึดคัตทางเศรษฐกิจ
2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ
3. การขาดแคลนปัจจัยในการครองชีพ
4. ความต้องการพึ่งพาอาศัย
5. ความเป็นปัญหาทางสังคม

1. ความอึดคัตทางเศรษฐกิจ

ความอึดคัตทางเศรษฐกิจ มีความหมาย ๒ ประการ ได้แก่

- 1.1 ความอึดคัตในการครองชีพ
- 1.2 การมีรายได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ

1.1 ความอึดคัตในการครองชีพ ได้แก่สภาพของการครองชีพที่มีลักษณะหาเช้า - กินค่ำ หรือการครองชีพที่มีประทังไปวันหนึ่ง ๆ ได้แก่ ภาวะที่ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอในการครองชีพ โดยเชื่อว่ามีระดับของการบริโภคขั้นต่ำหนึ่งซึ่งเพียงพอแก่การประทังชีวิต หรือการดำรงชีวิตด้านสรีรวิทยา บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับนี้ถือว่าเป็นผู้ที่มืฐานะยากจน การกำหนดระดับความยากจนตามแนวความคิดนี้จึงยึดหลักเกณฑ์ทางด้านโภชนาการ โดยเน้นเฉพาะความต้องการประเภทอาหารขั้นต่ำของมนุษย์เป็นประการสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม

^{1/} Atkinson, A.B. The Economics of Inequality. London : Oxford Clarendon Press, 1975, pp. 186 - 191.

^{๒/} รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 103 - 106

ถึงแม้ว่าเกณฑ์ในการกำหนดระดับรายได้ที่ยากจนดังกล่าว ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน จะไม่มีปัญหาแต่แท้จริงแล้วจะมีปัญหาบางประการเพราะเหตุว่า ระดับความต้องการอาหารขั้นต่ำเพื่อประทังชีวิตให้อยู่รอดได้มิได้อยู่เพียงระดับเดียวเท่านั้น แต่มีอยู่หลายระดับขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ 2 ประการได้แก่ ประการแรกระดับความต้องการอาหารขั้นต่ำเพื่อประทังชีวิตให้อยู่รอดจะแตกต่างกันไปตามขนาด และรูปร่างของแต่ละบุคคล บุคคลที่มีรูปร่างสูงใหญ่ย่อมต้องการปริมาณอาหารมากกว่าบุคคลที่มีรูปร่างเล็กประการสุดท้าย ระดับความต้องการอาหารขั้นต่ำยังคงแตกต่างกันไปตามปริมาณและลักษณะของงานที่บุคคลทำ บุคคลที่มีรูปร่างเท่ากัน ถ้าหากทำงานแตกต่างกันก็ย่อมจะมีความต้องการอาหารขั้นต่ำไม่เท่ากัน บุคคลที่ทำงานหนักประเภทงานที่ต้องแบกหามก็ย่อมต้องการอาหารขั้นต่ำมากกว่าบุคคลที่อยู่เฉย ๆ ที่ไม่ต้องทำงานอะไรเลย ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นในการที่จะกำหนดระดับรายได้ที่มีระดับที่เรียกว่ายากจน

1.2 การมีรายได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ ความอึดอัดในการครองชีพ หมายถึง สถานการณ์ที่ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำหมายถึงระดับการครองชีพที่สามารถสนองต่อความต้องการพื้นฐาน (basic needs) ทั้งหมดโดยมิได้มีแต่เฉพาะความต้องการอาหารเท่านั้น แต่บุคคลยังมีความต้องการปัจจัยสี่ประเภทอื่นได้แก่ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค รวมทั้งการพักผ่อนหย่อนใจตามอัตภาพอีกด้วย ประชาชนที่มีฐานะยากจนตามความหมายนี้จึงประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีชีวิต และความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามความสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาบางประการในการที่จะกำหนดว่าความต้องการพื้นฐานต่าง ๆ ณ ระดับใดจึงจะถือว่าเป็นระดับที่จำเป็นแก่การครองชีพ ในขณะที่การกำหนดความต้องการอาหารขั้นต่ำอาจจะยึดถือเกณฑ์ทางด้านโภชนาการ หรือทางด้านสรีรวิทยาได้ แต่การกำหนดความต้องการพื้นฐานด้านอื่นนั้นจะหลีกเลี่ยงการใช้ค่านิยมและการใช้ดุลยพินิจของแต่ละบุคคลได้ยาก

2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความหมายของความยากจนในลักษณะนี้ได้แก่ สภาพของความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ สังคมหนึ่งสังคมใดจะมีมาตรฐานการครองชีพระดับหนึ่ง ซึ่งถือเป็นแบบฉบับหรือมาตรฐานอันหนึ่ง (norm) ของประชากรในสังคมนั้น บุคคลที่มีฐานะการครองชีพต่ำกว่ามาตรฐานนี้จึงถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีฐานะยากจน หรือกล่าวอีกด้านหนึ่งได้ว่าภาวะความยากจนตามความหมายนี้ ได้แก่ สถานการณ์การครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานตามแบบฉบับของประชากรส่วนใหญ่ที่ปรากฏในสังคมนั้น ๆ ดังนั้น ระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนจะแตกต่างกันไปตามกาลเวลาและแตกต่างกันในแต่ละสังคม ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายในประเทศเดียวกันก็ตาม ระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนสำหรับประชากรในเขตเมืองอาจจะแตกต่างไปจากเขตชนบทก็ได้ ความยากจนตามความหมายนี้จึงยึดถือแนวความคิดเดียวกับความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) หรือความยากจนเปรียบเทียบมากกว่าความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) แต่ก็มีปัญหาว่าจะทำการกำหนดระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนตามความหมายนี้ได้อย่างไร กล่าวคือ การกำหนดฐานการครองชีพที่เป็นแบบฉบับหรือมาตรฐานดังกล่าวแล้ว

3. ความขาดแคลนปัจจัยในการครองชีพ สภาพของความยากจนตามความหมายนี้ ได้แก่ ฐานะการครองชีพที่มีปัญหาขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของภาวะการครองชีพที่เป็นแบบแผน (pattern) ทั่วไปของประชากรในแต่ละสังคม การกำหนดระดับรายได้ที่ยากจนตามวิธีการนี้ พยายามหลีกเลี่ยงการยึดอัตวิสัย (subjectivity) โดยพยายามที่จะยึดภาวะวิสัย (objectivity) ให้มากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาถึงพฤติกรรมทางด้านการบริโภคของประชากรจากในแง่ของโลกที่เป็นจริง การกำหนดระดับรายได้ที่ยากจนก็เปลี่ยนจุดเน้นไปจากเดิมกล่าวคือ แทนที่จะเน้นว่าความยากจนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลหลุดพ้นจากสภาพของความเพียงพอในการดำรงชีพ นอกจากนี้ในการกำหนดระดับรายได้ที่ยากจนยังยึดถือกฎเองเกล (Engel's Law) ที่กล่าวว่าเมื่อบุคคลมีรายได้เพิ่มขึ้นสัดส่วนของรายได้ หรือรายจ่ายรวมที่ใช้ไปในการซื้อสินค้า หรือบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพจะลดลง อัตราส่วน

ระหว่างรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพกับรายได้รวมดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า สัมประสิทธิ์เองเกล (Engel Coefficient) ดังนั้น ถ้าพบว่า สัมประสิทธิ์เองเกลมีค่าลดลงอย่างชัดเจน ณ ระดับรายได้ใดก็แสดงว่าระดับรายได้ดังกล่าวนี้เป็นระดับรายได้ที่ประชากรเริ่มหลุดพ้นจากภาวะความยากจน ระดับรายได้ที่สัมประสิทธิ์เองเกลมีค่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนนี้ถือว่าเป็นระดับรายได้ที่ยากจน

4. ความต้องการพึ่งพาอาศัย สภาพของความยากจนตามความหมายนี้ได้แก่ สภาพที่ประชากรต้องพึ่งพาอาศัยรัฐบาลในการครองชีพ ในประเทศที่พัฒนาแล้วรัฐบาลได้ใช้จ่ายเป็นสวัสดิการเพื่อสงเคราะห์ประชากรที่มีฐานะยากจน การดำเนินมาตรการนี้จำเป็นจะต้องมีการกำหนดระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนแต่อย่างไรก็ตามระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนที่กำหนดขึ้นนี้มักจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางด้านการคลัง กล่าวคือ ถ้าหากขีดจำกัดทางด้านงบประมาณยังมีมากเพียงพอ รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องจำกัดกลุ่มประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสงเคราะห์ ผลที่ตามมาคือระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนที่กำหนดขึ้นจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ในประเทศที่รัฐบาลมิได้จ่ายเงินสวัสดิการ เพื่อสงเคราะห์ประชากรที่มีฐานะยากจนก็ไม่ใช่ว่าหมายความว่าประเทศดังกล่าวจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความยากจนของประชากรทั่วไป

5. ความเป็นปัญหาทางสังคม ความยากจนตามความหมายนี้ ได้แก่ สภาพการณ์ที่สังคมประสบปัญหานานาประการ ซึ่งเกิดจากประชากรมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ มุฮัมหมัด, ยูนัส (Muhammad, Yunus) 14/ เป็นผู้ที่ย้ำว่าความยากจน

14/ Muhammad Yunus, *The Poor as the Engine of Development Economic Impact*. United States Information Agency, Washington, DC. : Number Sixty - Three, 1988/2 p.28.

เป็นตัวการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นในสังคมในลักษณะและทิศทางที่จะปฏิเสธสิทธิมนุษยชน (Human right) ได้แก่ การกดขี่ข่มเหง การทำทารุณโหดร้าย การทำลายสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจนความพยายามที่จะรักษาสิทธิมนุษยชนของบุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจนทั่วไปจะกระทำไม่ได้ ถ้าปราศจากการมีโครงสร้างที่เหมาะสมด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในด้านหนึ่ง ส่วนในอีกด้านหนึ่งเป็นประเด็นของการดำเนินมาตรการนโยบายรวมทั้งกลยุทธ์ และโครงการต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนของบุคคลและครอบครัวได้เป็นผลสำเร็จ

ความหมายของความยากจนทั้งห้าประการดังกล่าวมาแล้ว มีลักษณะเป็นความยากจนของบุคคล และครัวเรือนในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของหน่วยทางเศรษฐกิจและสังคมที่เล็กที่สุดหรือเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจจุลภาค (Micro Economic Problem) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการ นโยบาย แผน และโครงการที่จะแก้ไขปัญหานี้จะต้องมีพื้นฐานที่เหมาะสมกับปัญหาดังกล่าวแล้ว

เอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. อรพิน บุณนาค และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง "ผลกระทบของโครงการสาธารณสุขมูลฐานต่อชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530.

ศึกษาถึงความรู้และทัศนคติและการปฏิบัติด้านสาธารณสุขมูลฐานของผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และศึกษาเปรียบเทียบสุขภาพของผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดก่อนและหลังจากที่มีการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานในชุมชนแออัดได้รับการปรับปรุงและยังไม่ได้รับการปรับปรุง รวมทั้งศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการสาธารณสุขมูลฐาน

ผลการทดลองนำระบบสาธารณสุขมูลฐานเข้าไปดำเนินการในชุมชนแออัดปรากฏว่าส่วนใหญ่ชุมชนต้องการให้ปรับปรุงสภาพทางกายภาพตลอดจนความรู้ทางด้านสาธารณสุขมูลฐาน และต้องการให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือด้วยจึงจะทำให้โครงการสำเร็จ เช่น กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

2. ศิริวรรณ สิริบุญ และจันทร์เพ็ญ แสงเทียนฉาย รายงานการวิจัยเรื่อง "การศึกษาเปรียบเทียบชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วและยังไม่ได้พัฒนาในเขตกรุงเทพมหานคร" ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531

ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างทางด้านประชากร เศรษฐกิจและสังคมของผู้พักอาศัยในเขตชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วและยังไม่ได้พัฒนารวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบภาวะเจริญพันธุ์ของสตรี การวางแผนครอบครัว และภาวะการตายของทารกและเด็กในเขตชุมชนแออัดที่มีระดับการพัฒนาแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและการอนามัย ตลอดจนการจัดองค์กรและการบริหารงานในเขตชุมชนแออัดที่มีส่วนเื้อต่อการพัฒนาชุมชน ผลของการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วไม่แตกต่างกับชุมชนที่ยังไม่พัฒนา ส่วนใหญ่มีการศึกษาและรายได้ค่อนข้างต่ำ ทางด้านภาวะเจริญพันธุ์ของสตรีในชุมชนที่พัฒนาแล้วมีอัตราการรอดชีวิตของทารกสูงกว่าชุมชนแออัดที่ยังไม่พัฒนา ในด้านการสุขภาพสิ่งแวดล้อมและการอนามัยในชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วมีการพัฒนาดีกว่าชุมชนแออัดที่ยังไม่พัฒนาอยู่มาก และทางด้านการจัดและบริหารองค์กรชุมชนพบว่าชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วมีการจัดการบริหารองค์กรแต่ชุมชนแออัดที่ยังไม่ได้พัฒนายังไม่มีการจัดการบริหารองค์กร

3. ทศนีย์ อินทรสุขศรี บรรณาธิการ รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง "การพัฒนาชุมชน : เฉพาะกรณีสลัม" คอมพิวเตอร์, 2537.
โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2537.

ได้สรุปข้อคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายและรูปแบบการพัฒนาชุมชนเมือง เฉพาะกรณีสลัม

ประการที่ 1 เรื่องการกำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองกรณีสลัมควร กำหนดนโยบายให้รอบคอบ และครอบคลุมดังนี้

1.1 ประชาชนทุกกลุ่มเศรษฐกิจควรได้รับการพัฒนาที่กำหนดไว้ (สภาพความเป็นอยู่ อาหาร การศึกษา การดูแลสุขภาพ และความมั่นคงปลอดภัยในสังคม) อย่างเท่าเทียม โดยยึดหลักการอัตราภาพ และความเสมอภาพ

1.2 ประชาชนชุมชนเมืองในสลัม เป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่ควรได้รับการสนใจ และช่วยเหลือเสมอเหมือนประชาชนในเขตยากจนในต่างจังหวัด เนื่องจากมีปัญหา มากกว่าชุมชนอื่นเช่นเดียวกัน และลักษณะปัญหาบางอย่างมีความรุนแรงกว่า

1.3 ประชาชนในชุมชนสลัม ควรได้รับการดูแลช่วยเหลือ หรือให้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น สิทธิเรื่องที่จะได้เป็นกรรมสิทธิ์เช่าซื้อ หรือเช่าระยะยาว

1.4 การพัฒนาควรเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือให้มีการพัฒนาคน และพัฒนาชุมชนไปพร้อม ๆ กัน

1.5 ควรมีการควบคุมไม่ให้เกิดสลัม คือป้องกันมิให้มีสลัมเพิ่มทั้งจำนวน และขนาด

1.6 ในกรณีของสลัมที่ปลูกอยู่ในที่ผิดกฎหมายขอให้ผ่อนผัน ให้ทางเขตออก ทะเบียนบ้านชั่วคราวได้โดยไม่ผูกพันกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการได้รับ บริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐ และการศึกษาของเยาวชน

ประการที่ 2 เรื่องนโยบาย และมาตรการในการดำเนินการพัฒนาชุมชน "สลัม" จำเป็นต้องกำหนดวิธีการในการพัฒนาที่แน่นอนชัดเจนดังต่อไปนี้คือ

2.1 รัฐควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีเป้าหมายที่แน่นอน และมีมาตรการ หรือกำหนดวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและนโยบาย

2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องบริการสังคม เช่น การเก็บและกำจัดขยะและ บริการด้านสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน ควรดำเนินการให้แก่สลัมทุก แห่งมีบริการเหล่านี้ ในสภาพที่พอเหมาะพอควร โดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

2.3 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ เรื่องการศึกษาของเยาวชนการฝึกอาชีพ การ บริการสุขภาพ สวัสดิภาพ และความปลอดภัยของประชาชนสลัม ในสภาพที่พอ เหมาะสมควรโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

2.4 กำหนดผู้รับผิดชอบ ดูแลแก้ไขปรับปรุงชุมชนที่ทรุดโทรม เพื่อป้องกันมิ ให้กลายเป็นสลัม

2.5 ให้กรรมการชุมชนมีอำนาจในการดูแล ควบคุมการขยายตัวของสลัมที่ ตนอาศัยอยู่

2.6 หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ ให้การสนับสนุนการทำงานของกรรมการชุมชนควรประชุมวางแผนประสานงานกัน รวมทั้งภาคเอกชนด้วย และประชาสัมพันธ์ ติดต่อกับกรรมการชุมชนรู้แหล่งทรัพยากรสนับสนุนเหล่านี้ และเข้าใจวิธีการ โดยขอ รับความสนับสนุนด้วย

2.7 ห้ามมาตรการ สกัดกั้นผู้อพยพจากชนบท เช่น โครงการ กสข. ให้มีประ สติธิภาพมากขึ้น

2.8 จัดสถานที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางเข้า กทม. อยู่อย่างมีระเบียบ กำหนดระเบียบการจัดตั้งชุมชนใหม่

2.9 ออกกฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดิน ดูแลรับผิดชอบที่ดินของตนมิให้ถูก บุกรุก และกลายเป็นสลัม ออกกฎหมายบังคับเอกชน ให้รับผิดชอบในการจัด บริการดูแลผู้อยู่อาศัย ผู้เช่า หรือผู้ซื้อที่ดินหรืออาคารที่พักของตน ให้ได้ความ สะดวกสบายในเรื่องบริการสังคม และสาธารณูปโภค

ประการที่ 3 การกำหนดรูปแบบของการพัฒนาชุมชนเมืองกรณีสลัม ควรกำหนดรูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการร่วมมือ ที่จะพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างงานที่เกี่ยวข้องรูปแบบการพัฒนาควรมีลักษณะดังนี้คือ

3.1 ควรเป็นการพัฒนาผสมผสานอย่างมีระบบ และมีการวางแผนการดำเนินงานจากความต้องการหรือปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ที่ชุมชนรู้สึกและต้องการเองมีการลำดับความสำคัญของปัญหาและจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง

3.2 จัดตั้งองค์การโดยการเลือกตั้งคณะกรรมการของชุมชนขึ้น ทำหน้าที่วางแผน และดำเนินการพัฒนา

3.3 รัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุนตามที่ชุมชนต้องการโดยคำนึงถึงความสามารถและทรัพยากร

4. โยธิน แสงวงศ์ และคณะ รายงานการวิจัย เรื่อง "ความยากจนในภาคอีสานทางออกอยู่ที่ไหน การศึกษาแบบการจัดสนทนากลุ่ม" ทุนวิจัยจาก THE COUNCIL FOR ASIAN MANPOWER STUDIES และ THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH COUNCIL

การศึกษาเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยวิธีการจัดกลุ่มสนทนา (FOCUS GROUP DISCUSSION) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงสภาพและสาเหตุของความยากจนที่เกิดขึ้นในบุคคล และในครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนพิจารณาถึงวิธีการแนวทางความคิด ที่ใช้ในการดิ้นรนต่อสู้กับความยากจนและศึกษาถึงทัศนคติในการเข้าร่วมโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการ กสช. ผลการวิเคราะห์ความยากจนเกิดจากการผลิตที่อาศัยธรรมชาติ การไม่มีที่ดิน และสภาพทางธรณีวิทยาในเอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก และความยากจนที่เกิดจากผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อ การเป็นหนี้สินส่วนตัวค้าง ความเจริญจากการพัฒนา ถนน ไฟฟ้า หรือตลาดไม่สามารถช่วยให้หลุดพ้นจากความยากจนได้

บทที่ 2

การศึกษาปัญหาความยากจนในประเทศไทย

บทนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับภาพรวมของความยากจนหรือความยากจนในระดับมหภาคของประเทศไทย จากข้อมูลบทความและข้อเขียนทางวิชาการรวมทั้งผลงานวิจัยต่าง ๆ โดยเริ่มจาก

- (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)
- (2) ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย
- (3) สาเหตุความยากจนของครัวเรือนในประเทศไทย
- (4) ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ถึงแม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นโดยเฉลี่ย (2528 - 2538) ถึงร้อยละ 10 เพียงจะมาลดตัวในปี 2539 ร้อยละ 5.5 แต่ความยากจนกลับเพิ่มขึ้นในช่วงที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองหรือเขตเทศบาลในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมีการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทำให้แรงงานและคนในชนบทต้องการอพยพเข้ามาในเขตเมืองและกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจึงเป็นการเปลี่ยนภาวะความยากจนจากชนบทสู่เมือง และกลับกันในช่วงปี 2539 - 2542 เป็นช่วงเศรษฐกิจลดตัวจนถดถอยดังตารางที่ 2.1

แรงงานและคนชนบทที่อยู่ในเขตเมืองและกรุงเทพมหานครก็อพยพกลับภูมิลำเนาเดิมบ้าง หรือไปอยู่ในชนบทเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงทำให้ความยากจนกระจายไปในชนบทและเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว ภาวะการลงทุนมีอัตราลดลง ส่งผลให้การจ้างงานลดลง เกิดการว่างงานที่เกิดจากการปิดกิจการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ทำให้รายได้ของเจ้าของปัจจัยการผลิตอันได้แก่ เจ้าของแรงงาน เจ้าของทุนลดลงจึงทำให้ประชากรบางส่วนมีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจน

ตารางที่ 2.1 ประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจเบื้องต้น

	2539p	2540e	2541e	2542e	2543e	2544e
1. อัตราการขยายตัวเศรษฐกิจ (%)	5.5	-0.4	-3/-3.5	1.8	3.4	3.7
2. ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ						
(พันล้านบาท)	4,599	4,804	5,039	5,583	6,156	6,702
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	182	153	112	140	156	170
3. รายได้ต่อหัว(บาท/ปี)	76,650	79,274	82,337	90,340	98,654	106,550
(ดอลลาร์ ส.ร.อ./ปี)	3,027	2,525	1,830	2,258	2,504	2,697
4. การใช้จ่าย (% ณ ราคาคงที่)						
4.1 การบริโภค						
- เอกชน	6.2	-0.4	-2.2	1.0	3.3	3.6
- รัฐบาล	9.5	-0.7	-11.4	4.5	4.5	4.5
4.2 การลงทุน						
- เอกชน	2.0	-23.4	-24.9	6.0	9.0	9.0
- รัฐบาล	20.8	11.3	-31.9	6.0	6.0	6.0
5. อัตราเงินเฟ้อ (%)						
-CPI	5.9	5.6	11.6	6.0	5.0	4.0
-GDP	4.1	4.8	7.2	6.5	5.6	4.2

ตารางที่ 2.1 ประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจเบื้องต้น (ต่อ)

	2539p	2540e	2541e	2542e	2543e	2544e
6.การค้าระหว่างประเทศ						
6.1 การส่งออก (พันล้านบาท)	1,385.0	1,777.2	2,704.5	2,524.0	2,612.2	2,761.1
อัตราเพิ่ม (%)	0.2	28.3	52.2	-6.7	3.5	5.7
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	54.7	56.6	60.1	63.1	66.3	69.9
อัตราเพิ่ม (%)	-1.9	3.5	6.2	5.0	5.1	5.4
6.2 การนำเข้า (พันล้านบาท)	1,792.7	1,931.1	2,556.0	2,420.0	2,572.8	2,796.6
อัตราเพิ่ม (%)	2.1	7.7	32.4	-5.3	6.3	8.7
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	70.8	61.5	56.8	60.5	65.3	70.8
อัตราเพิ่ม (%)	0.6	-13.1	-7.6	6.5	7.9	8.4
6.3 ดุลการค้า (พันล้านบาท)	-407.7	-153.9	148.5	104.0	39.4	-35.5
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	-16.1	-4.9	3.3	2.6	1.0	-0.9
อัตราส่วนต่อ GDP (%)	-8.9	-3.2	2.9	1.9	0.6	-0.5
6.4 ดุลบริการและบริจาค						
(พันล้านบาท)	43.0	50.2	49.5	51.0	51.0	51.0
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	1.7	1.6	1.1	1.3	1.3	1.3
6.5 ดุลบัญชีเดินสะพัด						
(พันล้านบาท)	-364.6	-100.5	196.0	155.0	90.4	15.5
(พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ.)	-14.4	-3.2	4.4	3.9	2.3	0.4
สัดส่วนต่อ GDP (%)	-7.9	-2.1	3.9	2.8	1.5	0.2
7. การท่องเที่ยว						
7.1 จำนวนนักท่องเที่ยว (ล้านคน)	7.19	7.26	7.72	8.28	8.60	9.00
7.2 รายได้จากท่องเที่ยว						
(พันล้านบาท)	219.4	235.1	272.4	309.7	343.6	382.5

ตารางที่ 2.1 ประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจเบื้องต้น (ต่อ)

	2539p	2540e	2541e	2542e	2543e	2544e
8. ฐานะการคลัง (ปีงบประมาณ)						
8.1 รายได้สุทธิ (พันล้านบาท)	850.2	844.2	772.0	837.4	923.5	1,005.3
สัดส่วนต่อ GDP (%)	18.5	17.6	15.3	15.0	15.0	15.0
8.2 รายจ่ายจริง (พันล้านบาท)	750.2	888.5	800.0	823.1	913.9	993.9
สัดส่วนต่อ GDP (%)	16.3	18.5	15.9	14.7	14.8	14.8
8.3 ดุลเงินในงบประมาณ (พันล้านบาท)	99.98	-44.24	-28.00	14.31	9.52	11.46
8.4 ดุลเงินนอกงบประมาณ (พันล้านบาท)	4.3	13.1	-	-	-	-
8.5 ดุลเงินสด (พันล้านบาท)	104.27	-31.15	-28.00	14.31	9.52	11.46
สัดส่วนต่อ GDP (%)	2.3	-0.6	-0.6	0.3	0.2	0.2

ที่มา : บริษัทศูนย์วิจัยธนาคารไทยพาณิชย์

ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้

ภาวะความยากจนของประชากรในประเทศไทย แสดงได้จากจำนวนประชากรที่มีรายได้ระดับยากจนได้แก่ จำนวนประชากรที่มีระดับรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งความจน (Poverty Line) หรือเรียกว่ายากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty)

วิธีการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันได้แก่วิธีของธนาคารโลก โดยทำการกำหนดความจำเป็นขั้นต่ำของการบริโภคอาหารของประชากรไทยขึ้นเสียก่อน หลังจากนั้นจึงแปลงเป็นรูปอาหารประเภทต่าง ๆ ที่ประชาชนทั่วไปใช้ในการบริโภคกันจริง แล้วจึงคำนวณราคาอาหารต่าง ๆ เพื่อให้รู้ว่าบุคคลทั่วไปจะต้องใช้จ่ายเพื่อซื้ออาหารขั้นต่ำคิดเป็นเงินเท่าใดเมื่อรวมค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ

อีกส่วนหนึ่งสำหรับความจำเป็นนอกเหนือจากอาหารแล้วก็จะหมายถึงระดับค่าใช้จ่ายชั้นต่ำที่บุคคลจำเป็นต้องมีเพื่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน รายได้หรือค่าใช้จ่าย ณ ระดับนี้เรียกว่ารายได้ระดับความยากจนหรือรายได้ ณ ระดับเส้นแบ่งความยากจน ดัชนีวัดความยากจนที่นิยมใช้ในปัจจุบันคือ ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน วัดความยากจนระดับครัวเรือน ซึ่งเป็นข้อที่สำรวจจัดเก็บเป็นประจำทุกปี

ดัชนีวัดความยากจน

ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เป็นข้อมูลที่ใช้วัดระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งมีแนวคิดว่าคุณภาพชีวิตของคนนั้นควรประกอบด้วยปัจจัย 4 เป็นอย่างน้อยคือการมีอาหารการกิน มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการศึกษา มีอาชีพและรายได้ อยู่ในสังคมที่มีความปลอดภัย ตลอดจนมีการพัฒนาด้านจิตใจเพื่อให้คนในชุมชนมีคุณภาพและคุณธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐานของคนไทยไว้ 9 ประการและมีตัวชี้วัด 37 ตัวเป็นเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน และได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแต่ละเรื่องชี้วัดว่าภายในปีนั้น ๆ คนไทยในทุกหมู่บ้านทั่วประเทศควรมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในเรื่องต่าง ๆ 37 เรื่องจำนวนร้อยละเท่าใด เครื่องชี้วัดในแต่ละหมวดมีดังนี้

หมวดที่ 1 ประชาชนได้กินอาหารที่ถูกสุขลักษณะและเพียงพอกับความต้องการของร่างกายมี 5 เครื่องชี้วัดคือ

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

หมวดที่ 2 ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มี 5 เครื่องชี้วัดคือ

- 2.1 ประชาชนมีบ้านคงทนถาวรอย่างน้อย 5 ปี
- 2.2 จัดบ้านถูกสุขลักษณะมีระเบียบ
- 2.3 ประชาชนมีส่วนร่วมถูกหลักสุขภาพ
- 2.4 ครัวเรือนมีน้ำสะอาดดื่มเพียงพอ (5 ลิตร/วัน/คน)
- 2.5 ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนต่อสิ่งรำคาญ

หมวดที่ 3 ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต มี 12 เครื่องชี้วัด

- 3.1 หญิงมีครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด
- 3.2 หญิงมีครรภ์ได้รับการทำคลอด
- 3.3 หญิงมีครรภ์ได้รับการดูแลหลังคลอด
- 3.4 เด็กอายุต่ำกว่า 1 ปีได้รับวัคซีนครบ
- 3.5 เด็กวัยประถมศึกษาได้รับวัคซีน
- 3.6 ครัวเรือนมีความรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์
- 3.7 เด็กอายุ 3 - 6 ปี ได้รับการเลี้ยงดูถูกต้อง
- 3.8 เด็กวัยประถมศึกษาได้เข้าเรียนภาคบังคับ
- 3.9 เด็กได้เข้าศึกษาต่อระดับมัธยม
- 3.10 เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อได้รับการฝึกอบรมอาชีพ
- 3.11 คนในครัวเรือนอายุ 14 -50 ปีอ่านออกเขียนได้
- 3.12 ครอบครัวได้รับข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง

หมวดที่ 4 ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มี 2 เครื่องชี้วัดคือ

- 4.1 ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4.2 ครัวเรือนมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ

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

หมวดที่ 6 ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลาและจำนวนของการมีลูกได้ตามต้องการ มี 2 เครื่องชี้วัดคือ

6.1 คู่สมรสที่ภรรยาอายุ 15 - 44 ปีใช้บริการคุมกำเนิด

6.2 คู่สมรสที่ลูกไม่เกิน 2 คน

หมวดที่ 7 ประชาชนมีส่วนช่วยในการพัฒนาความเป็นอยู่และการกำหนดวิถีของตน มี 3 เครื่องชี้วัดคือ

7.1 ครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้านชุมชนตำบลอย่างน้อย 1 กลุ่ม

7.2 คนในครัวเรือนใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

7.3 ครัวเรือนได้ร่วมในการบำรุงรักษาสถาปัตยกรรมสมบัติและกิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ

หมวดที่ 8 ประชาชนมีการพัฒนาจิตใจตนเองให้ดีขึ้น มี 5 เครื่องชี้วัดคือ

8.1 คนในครัวเรือนปฏิบัติศาสนกิจอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง

8.2 คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา

8.3 คนในครัวเรือนไม่ติดบุหรี่

8.4 ครัวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมตามประเพณีศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น

8.5 คนสูงอายุได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือนหรือชุมชน

หมวดที่ 9 ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ล้อมมี 2 เครื่องชี้วัดคือ

9.1 คริวเรือนได้ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากร
 ธรรมชาติ

9.2 คริวเรือนได้ทำกิจกรรมการป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 2.2 แสดงรายได้ระดับยากจนหรือเส้นแบ่งความยากจนในประเทศไทย

ปี พ.ศ.	รายได้เฉลี่ย / คน / ปี
2519	2,961
2524	5,151
2529	5,834
2531	6,834
2537	9,467
2539	16,724

ที่มา : เมธี ครองแก้ว การพัฒนาเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ของประชาชนไทย
 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ การกระจายรายได้ ภาวะความยากจนและการ
 พัฒนาระยะยาว, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
 ประเทศไทย, 2531.

กรมพัฒนาชุมชน รายงานการประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน,
 2540.

ตารางที่ 2.3 แสดงภาวะความยากจนของประชากรที่อยู่ใต้เส้นแบ่งความยากจน

พื้นที่ / เขต	ปี 2534 (%)	ปี 2537 (%)
ทั่วประเทศ	23.0	25.2
ภาคเหนือ	21.5	21.6
เขตหมู่บ้าน	23.3	23.6
เขตสุขาภิบาล	16.2	16.4
เขตเมือง	8.0	5.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35.9	42.5
เขตหมู่บ้าน	37.9	44.5
เขตสุขาภิบาล	20.8	29.0
เขตเมือง	18.0	17.2
ภาคกลาง	13.6	10.5
เขตหมู่บ้าน	14.2	11.6
เขตสุขาภิบาล	11.6	7.8
เขตเมือง	11.7	6.5
ภาคใต้	24.4	23.9
เขตหมู่บ้าน	22.2	27.5
เขตสุขาภิบาล	6.8	7.5
เขตเมือง	15.2	6.5
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	3.9	2.6
มหานครส่วนกลาง	3.7	2.4
มหานครส่วนนอก	2.6	1.6
เขตชานเมือง	9.2	6.3
เขตหมู่บ้านทั่วประเทศ	27.3	30.6
เขตสุขาภิบาลทั่วประเทศ	13.5	15.3
เขตเมืองทั่วประเทศ	7.5	4.8

ที่มา : ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, อ้างแล้ว หน้า 22

ภาพรวมเกี่ยวกับความยากจนของประเทศไทย มีประชากรไทยประมาณ ร้อยละ 25.2 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศประมาณ 60 ล้านคน จำนวนประชากรยากจน 15 ล้านคนอาศัยอยู่เขตหมู่บ้านหรือชุมชนทั้งประเทศร้อยละ 30.6 หรือ 46 ล้านคน อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลทั้งประเทศร้อยละ 15.3 หรือ 1.7 ล้านคน และอาศัยอยู่ในเขตเมืองทั้งประเทศร้อยละ 4.8 หรือ 7.2 ล้านคน จากการนำตัวเลขรายได้ระดับความยากจน หรือระดับเส้นแบ่งความยากจนดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับการสำรวจรายได้ รายจ่ายของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ดำเนินการสำรวจอยู่เป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ทำให้ทราบได้ว่ามีประชากรจำนวนเท่าใดตามภาคต่าง ๆ ของประเทศมีรายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจนหรือรายได้ ณ เส้นแบ่งความยากจนดังกล่าวที่จะได้ตัวเลขแสดงภาวะความยากจนของประชากรไทย หรือร้อยละของประชากรในภาคต่าง ๆ ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ ณ ระดับความยากจน

การกระจายรายได้

การกระจายรายได้หรือภาวะความยากจนเปรียบเทียบ (Relative Poverty) ดัชนีวัดลักษณะของการกระจายรายได้ ได้แก่สัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) ซึ่งแสดงถึงลักษณะของการกระจายรายได้ของกลุ่มประชากรในสังคมมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าเป็น 0 ได้แก่ลักษณะที่มีความเท่าเทียมกันโดยสมบูรณ์ หรือไม่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้กันเลย แต่สัมประสิทธิ์จินีมีค่ามากขึ้นแสดงถึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ เกิดความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น จนถึงค่าสัมประสิทธิ์จินีมีค่าเท่ากับ 1 ซึ่งแสดงถึงลักษณะที่ไม่มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่ง

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าภาวะความยากจนของประชากรค่อย ๆ ลดลงในขณะที่ประเทศไทยได้พัฒนาก้าวหน้ามากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันนั้นลักษณะการกระจายรายได้ของประชากรไทยกลับมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น กล่าวคือในขณะที่รายได้ของแต่ละคนในสังคมเพิ่มขึ้น จำนวนประชากรที่อยู่สูงกว่าประชากรที่มีรายได้

ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนได้ลดลงด้วย เนื่องจากรายได้ของแต่ละคนเพิ่มไม่เท่ากัน มีคนจำนวนหนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นมากจนทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของบุคคลได้ขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น

ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันด้านการกระจายรายได้ นอกจากจะเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศแล้ว ยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทอีกด้วย การประเมินผลด้านการกระจายรายได้ในภาพรวมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันนั้น คาดหมายได้ว่า ถ้าไม่มีการเร่งรัดสร้างโอกาสให้คนในท้องถิ่นให้มากขึ้นแล้ว ปัญหาดังกล่าวจึงจะทวีความรุนแรงและจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านอื่น ๆ ติดตามขึ้นมาอีกคือ การอพยพย้ายถิ่นของคนในชนบทเข้ามาอยู่ในเมืองส่งผลให้ความยากจนในเขตเมืองจะรุนแรงมากขึ้นทั้งนี้เพราะผู้อพยพส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือในสัดส่วนสูง มีค่าจ้างแรงงานต่ำขณะเดียวกันก็จะมีปัญหาด้านการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสุขภาพอนามัยติดตามมาอีกด้วย ซึ่งการกำหนดเป้าหมายหลักตามนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (2535 - 2539) พบว่าโอกาสที่การกระจายรายได้จะดีขึ้นได้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ การขยายตัวทางอุตสาหกรรมและบริการ การใช้จ่ายในการบริโภคของเอกชน การลงทุนของภาคเอกชน การลงทุนของภาครัฐและการขยายตัวของสภาวะเศรษฐกิจโลกซึ่งจะมีผลถึงการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศไทย

ตารางที่ 2.4 แสดงการกระจายรายได้ของครัวเรือนในชนบท
จำแนกตามกลุ่มชั้นรายได้เป็นรายภาค

ทั้งประเทศ	2534 (%)	2537 (%)
สูงสุด 10%	3.6	2.9
สูงสุด 20%	8.7	7.3
สูงสุด 40%	22.1	18.8
ต่ำสุด 60%	38.8	34.1
ต่ำสุด 20%	35.8	44.7
ต่ำสุด 10%	25.7	30.6

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2534 (%)	2537 (%)
สูงสุด 10%	3.8	3.7
สูงสุด 20%	9.2	8.8
สูงสุด 40%	23.1	22.3
ต่ำสุด 60%	40.6	28.6
ต่ำสุด 20%	36.9	40.6
ต่ำสุด 10%	33.0	26.3

ภาคเหนือ	2534 (%)	2537 (%)
สูงสุด 10%	3.6	2.9
สูงสุด 20%	8.4	7.0
สูงสุด 40%	20.6	18.8
ต่ำสุด 60%	36.7	33.7
ต่ำสุด 20%	40.7	44.5
ต่ำสุด 10%	24.5	30.0

ภาคกลาง	2534 (%)	2537 (%)
สูงสุด 10%	3.4	2.4
สูงสุด 20%	8.5	6.5
สูงสุด 40%	21.8	16.9
ต่ำสุด 60%	38.7	31.8
ต่ำสุด 20%	38.4	47.2
ต่ำสุด 10%	23.4	33.8

ภาคใต้	2534 (%)	2537 (%)
สูงสุด 10%	3.8	3.0
สูงสุด 20%	8.9	7.4
สูงสุด 40%	23.0	18.6
ต่ำสุด 60%	39.5	33.9
ต่ำสุด 20%	27.0	44.8
ต่ำสุด 10%	23.8	30.6

ตารางที่ 2.5 แสดงอัตราเพิ่มและสัดส่วนรายได้เฉลี่ยของประเทศ ณ ราคาคงที่
จำแนกตามสาขาการผลิต

	เป้าหมายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 (2535-2539) ^{1/}
อัตราเพิ่ม	
เกษตรกรรม	3.4
อุตสาหกรรม	9.5
ก่อสร้าง	8.9
บริการและอื่น ๆ ^{2/}	8.1
รวมทุกสาขา	8.2
โครงสร้างการผลิต	
เกษตรกรรม	12.0
อุตสาหกรรม	26.2
ก่อสร้าง	5.8
บริการและอื่น ๆ ^{2/}	55.2
รวมทุกสาขา	100.0
มูลค่าผลิตภัณฑ์ (ล้านบาท)	4,374,778
รายได้เฉลี่ยต่อคน (บาท)	71,706

1/ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7

2/ อื่น ๆ ได้แก่ การธนาคาร ประกันภัย ค้าส่งและค้าปลีก

ตารางที่ 2.6 การกระจายรายได้ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประเทศ	PPC Estimates of GDP Per Capita ^{1/} US. Dollars
บังคลาเทศ	990
ลาว	1,930
จีน	2,040
ปากีสถาน	1,570
ศรีลังกา	2,580
อินโดนีเซีย	2,720
ฟิลิปปินส์	2,900
ไทย	3,740
มาเลเซีย	6,530
เกาหลี	10,070
ฮ่องกง	14,470
สิงคโปร์	15,760

1/ Purchasing Power of Currencies (PPC) is defined as the number of unit of a country currency required to buy the same amounts of goods and services in the domestic market as one dollar would buy in the United States.

ที่มา : World Development Report 1993 pp 296-297

ตารางที่ 2.7 แสดงสัมประสิทธิ์จีนิ จำแนกเป็นรายภาค

ภาค	สัมประสิทธิ์จีนิ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	.300
เหนือ	.362
กลาง	.395
ใต้	.362

ที่มา : รายการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 2.8 สัมประสิทธิ์จีนิและรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของครัวเรือนทั่วประเทศ

กลุ่มอาชีพ (ครัวเรือน)	สัมประสิทธิ์จีนิ	รายได้เฉลี่ย (บาท)
เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน	.437	9,610
เกษตรกรเช่าที่ดิน	.440	9,824
ผู้ประกอบการการค้า และอุตสาหกรรม	.483	24,740
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ	.513	24,803
นักวิชาการและนักบริหาร (ลูกจ้าง)	.379	47,785
คนงานเกษตร	.388	7,106
คนงานทั่วไป	.385	7,961
เสมียน พนักงานขายและให้บริการ	.435	25,415
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	.423	16,974
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	.490	21,836
ครัวเรือนทั้งหมด	.505	16,463

ที่มา : รายงานการศึกษา "การวิเคราะห์การกระจายรายได้ตามมิติของเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539)" กองบัญชาการพระราชชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ตารางที่ 2.9 แสดงสัมประสิทธิ์จินีและรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของครัวเรือน

	สัมประสิทธิ์จินี	รายได้เฉลี่ย (บาท)
ครัวเรือนทั้งหมด	.505	16,463
ครัวเรือนในเขตเทศบาล	.460	27,685
ครัวเรือนในเขตสุขาภิบาล	.481	17,415
ครัวเรือนนอกเขตเทศบาล	.456	11,152

ที่มา : รายงานการศึกษา "การวิเคราะห์การกระจายรายได้ ตามมิติของเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 - 2539)" กองบัญชาการพระราชชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

คุณภาพชีวิต (Human Development Index : HDI)

UNDP ได้เสนอรูปแบบในการวัดระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนโดยใช้อายุขัยเฉลี่ย ระดับการศึกษา อัตราการรู้หนังสือและเวลาที่ใช้ในระบบการศึกษา มาสร้างเป็นดัชนีคุณภาพชีวิต ซึ่งจะเป็นการแสดงผลเพื่อวัดความก้าวหน้าในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นผลของ HDI นี้ จะชี้ให้เห็นในอีกแง่มุมหนึ่งของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ที่เกิดขึ้นจริงๆ ในขณะนั้น

เกณฑ์การวัดของดัชนีคุณภาพชีวิตได้กำหนดระดับการพัฒนาไว้ดังต่อไปนี้
คือ

ถ้าค่าของ HDI อยู่ระหว่าง 0.800 ถึง 1.00 แสดงว่าคุณภาพชีวิตมีการพัฒนาสูง แต่ถ้าค่า HDI อยู่ระหว่าง 0.500 ถึง 0.799 แสดงว่าคนในประเทศมีระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับกลางและถ้าค่าของ HDI ต่ำกว่า 0.5 แสดงถึงระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศอยู่ในระดับต่ำ

ผลการศึกษาของ UNDP สะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในประเทศไทยอยู่ในระดับกลางโดยมีค่า HDI เท่ากับ 0.715 ในปี 1990 นับได้ว่าเป็นประเทศที่มีลำดับคุณภาพชีวิตสูงเป็นอันดับ 74 เมื่อเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ดัชนีคุณภาพชีวิตของคนไทยจะต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ (0.849) บรูไน (0.847) และมาเลเซีย (0.799) แต่สูงกว่าประเทศฟิลิปปินส์ (0.603) อินโดนีเซีย (0.515) เวียดนาม (0.472) และพม่า (0.390) ดังตารางที่ 2.10

ตารางที่ 2.10 Human Development Index and Profile

	HDI	Real GDP pre capita IPP\$ 1990	HDI Rank	GNP HDI Rank
<u>World</u>		<u>4,890</u>		
<u>Industrial Countries</u>		<u>14,440</u>		
<u>OECD</u>		<u>18,000</u>		
<u>Developing Countries</u>		<u>2,170</u>		
<u>South-East Asia</u>		<u>2,590</u>		
ASEAN				
<u>High HDI</u>	<u>>=0.800</u>	<u>13,500</u>		
Singapore	0.849	15,880	43	-17
Brunaid	0.847	14,000	44	-25
<u>Middle HDI</u>	<u>0.5000.799</u>	<u>2,710</u>		
Malaysia	0.790	6,140	57	+9
Thailand	0.715	3,986	74	+15
Phillipines	0.603	2,303	92	+22
Indonesia	0.51	2,181	108	+14
Indo-China & Myanmar				
<u>Low HDI</u>	<u><=0.500</u>	<u>1,110</u>		
Vietnam	0.472	1,100	115	+41
Myanmar	0.390	654	123	+29
Lao PDR	0.246	1,100	141	+20
Cambodia	0.186	1,100	148	+20

สาเหตุของความยากจนของครัวเรือนในประเทศไทย

ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำกันในระดับมหภาคหรือภาพรวมเกิดจากสาเหตุ 2 ประการคือ

- (1) การกระจายปัจจัยการผลิต
- (2) กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(1). การกระจายปัจจัยการผลิต

การกระจายปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผสมกับระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ประเทศไทยใช้เป็นแนวในการจัดการกับเศรษฐกิจประเทศไทย จึงมีประชากรส่วนใหญ่ของภาคครัวเรือนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทของแรงงานเป็นส่วนมาก การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทเจ้าของที่ดินมีบางส่วนและการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภททุนอันได้แก่ เงิน ทุน เครื่องจักร อุปกรณ์ รวมทั้งมนุษย์เป็นส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศ อำนาจทางเศรษฐกิจจึงเป็นของบุคคลในกลุ่มเล็ก เนื่องจากเจ้าของปัจจัยการผลิตมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้สิ่งดังกล่าวเพื่อแสวงหารายได้และผลกำไรให้กับตนเองและครอบครัว

ถ้าพิจารณาในด้านของปัจจัยการผลิตปรากฏว่าในตลาดมีปัจจัยประเภทแรงงานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำ ส่วนปัจจัยประเภททุนชนิดต่าง ๆ รวมทั้งผู้ประกอบการที่มีความรู้และทักษะสูงมีจำนวนน้อย ดังนั้นค่าตอบแทนหรือค่าจ้างจึงมีอัตราต่ำ ส่วนปัจจัยประเภททุนและผู้ประกอบการและผู้ประกอบการที่มีความรู้และทักษะสูงจะมีค่าตอบแทนสูง ซึ่งเรียกว่าตลาดปัจจัยการผลิตไร้ดุลยภาพ ซึ่งเป็นสภาพของตลาดปัจจัยการผลิตของประเทศด้อยพัฒนาทั่วไป ไม่เป็นการเฉพาะว่าเป็นสภาพของตลาดปัจจัยการผลิตของประเทศใด

ประชากรในประเทศไทยที่เป็นเจ้าของแรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำ ไม่สามารถใช้แรงงานของตนในการประกอบอาชีพได้ เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจถดถอยในปี (2540 - 2541) ในขณะเดียวกันภาคการเกษตรเกิดปัญหาความแห้งแล้ง การประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความยากลำบากเพิ่มขึ้น

(2). กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ที่เน้นด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเชื่อว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นมาตรการที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพขึ้น ความเชื่อดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดกระแสหลักของนักเศรษฐศาสตร์ นักการเมือง ข้าราชการประจำและนักธุรกิจของภาคเอกชนในปัจจุบัน เป็นความเชื่อที่ว่าถ้าอัตราความเจริญเติบโตสูงแล้วรายได้ก็จะกระจายไปยังบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกัน แต่อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ทางการกระจายรายได้ของนักวิชาการบางคนและของการวิจัยนี้มีความสอดคล้องตอกันว่าลักษณะการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง และนอกจากนี้การใช้มาตรการและนโยบายการเงินและการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการภาษีอากรและการดำเนินมาตรการทางการเงินในสาขาที่สำคัญแล้วเป็นการซ้ำเติมปัญหาการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นแทนที่จะบรรเทาปัญหาดังกล่าว

กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ใช้เป็นการพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalance growth) ได้แก่การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นในบริเวณเมืองมากกว่าการพัฒนาภาคการเกษตรในชนบท ความเจริญเติบโตของเมืองสำคัญ ๆ อาศัยกลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ในชนบทถูกนำมาใช้ในเมือง เป็นผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับ

ชนบทขยายตัวเพิ่มขึ้นความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างเมืองกับชนบท โดยเฉพาะหมู่บ้านในชนบท ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาดังกล่าว ประชากรที่ยากจนอาศัยอยู่ตามครัวเรือนอยู่ในฐานะช่วยเหลือตนเองทั้งด้านการประกอบอาชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้มาก

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจประเทศไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการเงินของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยถูกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก และการเมืองโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการดำเนินชีวิตของคนไทยในทุก ๆ ด้าน และนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแม้จะก่อให้เกิดผลดีกับประเทศหลายประการ โดยเฉพาะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาตามมาเช่น ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายจนปริมาณน้อยลง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและเป็นพิษ สถาบันพื้นฐานทางสังคมได้แก่ครอบครัวและชุมชนล่มสลาย การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมเกิดช่องว่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจนขยายกว้างขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาเมืองกับชนบท ภาวะที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาให้เกิดความสมดุลเพื่อให้ประชาชน สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีความสุขบนรากฐานของวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของไทย

ด้านรายได้และการว่างงาน

มีปัญหาด้านการกระจายรายได้ของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ รายได้ประชาชาติมีอัตราความเจริญเติบโตถดถอยลงเรื่อย ๆ และลดลงในปี 2540 - 2541 ในอัตราร้อยละ 7.8¹⁴ ผลกระทบร้ายภาคในราคาคงที่ในภาคการผลิตต่าง ๆ ลดลง จึงส่งผลกระทบต่อทำให้การว่างงานมีอัตราเพิ่มขึ้น ประชากรและกำลังแรงงาน ของประเทศมีจำนวนมาก ภาวะเศรษฐกิจพึ่งพาอาศัยการผลิตด้านการเกษตรซึ่งมี การชลดตัวลงประกอบกับในช่วงปลายปี 2540 ประเทศไทยเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศ ของภาคเอกชน ทั้งธนาคารและธุรกิจอุตสาหกรรมต้องล้มเลิกกิจการจำนวนมาก แรง งานของประเทศจึงเผชิญกับภาวะการว่างงานอย่างรุนแรง จากการสำรวจแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2540 - 2541 แรงงานของประเทศมีอัตราการว่าง งานจากวิกฤติเศรษฐกิจ กล่าวคือมีสัดส่วนของผู้ที่ถูกเลิกจ้างถึงร้อยละ 14.7 และ บุคคลที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจซึ่งได้แก่บุคคลที่ไม่ได้ทำงานเนื่องจากหางานทำไม่ได้ อีกร้อยละ 5.9 ของแรงงานทั้งหมด ส่วนในปี 2542 การว่างงานจากการคาดการณ์ของ หน่วยงานเดียวกัน พบว่าการว่างงานของผู้ถูกเลิกจ้างจะลดลงเหลือร้อยละ 6.2 แต่ การว่างงานโดยไม่สมัครใจจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.3 ของแรงงานทั้งหมดทั้งนี้เพราะมี ผู้จบการศึกษาทั้งอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น

ด้านโครงสร้างการผลิตและปัญหาการผลิต

โครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากจำนวนประชากร และแรงงานของภาคนี้ได้เพิ่มขึ้นจากผู้ถูกเลิกจ้างจากภาคอุตสาหกรรม ความ ต้องการต่าง ๆ ขยายตัวขึ้น ที่ดินและป่าไม้ที่มีอยู่ ถูกใช้ทำการเกษตรมากขึ้นพื้นที่ ป่าไม้ลดลงมากในขณะเดียวกันพื้นที่การเกษตรก็ขยายตัวเพิ่มขึ้น

¹⁴ ที่มาสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2542

ปัญหาต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งที่การผลิตของประเทศลดลง
เนื่องจากการผลิตทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมต้องใช้วัตถุดิบ เครื่องจักร
และพลังงานจากต่างประเทศ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้อัตราแลกเปลี่ยนของ
เงินบาท เมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นผลให้ต้นทุนสินค้านำเข้า
และต้นทุนการผลิตของประเทศสูงขึ้น

DPU

บทที่ 3

การวิเคราะห์และประเมินปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา ทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างได้ทุ่มเทพยายามและความพยายามเป็นอันมากลงไปใน การแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนแออัด แต่ภาวะความยากจนดังกล่าวยังคงไม่หมดไป

บทนี้จึงเป็นความพยายามวิเคราะห์และประเมินการแก้ไขปัญหาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้จุดอ่อนของการแก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจะทำการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- (1) ลักษณะพื้นฐานของปัญหาความยากจน
- (2) ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ความช่วยเหลือของภาครัฐแก่ชุมชนแออัด
- (4) วิธีการแก้ไขปัญหาโดยภาคเอกชน

3.1 ลักษณะพื้นฐานของปัญหาความยากจน

ความยากจนของประชากรในชุมชนแออัดเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจจุลภาค มีสาเหตุพื้นฐานมาจากบุคคลและครอบครัว ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยเศรษฐกิจสังคมขนาดเล็กที่สุด มีประสิทธิภาพต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากประชากรที่มีฐานะความยากจน ในชุมชนแออัดเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทแรงงานที่มีความรู้และทักษะในอาชีพต่ำแต่เพียงอย่างเดียว และขาดแคลนปัจจัยการผลิตประเภทอื่นอย่างรุนแรง โดยสรุปคือ

- (1) การมีความรู้และทักษะทางด้านอาชีพต่ำ และความรู้และทักษะทางด้านวิทยาการต่ำรวมทั้งความรู้และทักษะทางด้านบริหารและการจัดการต่ำ

- (2) ประชากรและแรงงานมีสุขภาพอ่อนแอซึ่งเกิดจากการขาดโภชนาการ ปัญหาการมีโรคภัยไข้เจ็บรวมทั้งขาดความสนใจและความสามารถที่จะทำการป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ
- (3) ความขยันหมั่นเพียร คนในชุมชนแออัดปกติขยันขันแข็ง แต่มีร่างกายอ่อนแอ มีโรคภัยไข้เจ็บบ่อยครั้ง อันเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และได้รับการกีดกันและรังเกียจจากสังคม ขาดการเอาใจใส่ดูแลจากรัฐเท่าที่ควรจะได้
- (4) บุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัดมีความอดทนในการประกอบอาชีพ แต่ขาดความรู้และทักษะด้านอาชีพและด้านการจัดการ รวมทั้งการมีสุขภาพอ่อนแอ ความอดทนของเขาจึงมีส่วนช่วยในการต่อสู้และดิ้นรนของบุคคลและครอบครัวในระดับหนึ่งเท่านั้น
- (5) ขวัญและกำลังใจ การทำงานของคนในชุมชนแออัดต้องประสบกับความยากลำบากนานัปการ ไร้การเอาใจใส่ของภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน การขาดโอกาสด้านต่าง ๆ เป็นสาเหตุให้ขวัญและกำลังใจของบุคคลและครอบครัวของคนในชุมชนแออัดรู้สึกหดหู่สิ้นหวังนำไปสู่การก่อปัญหาสังคมอื่น ๆ

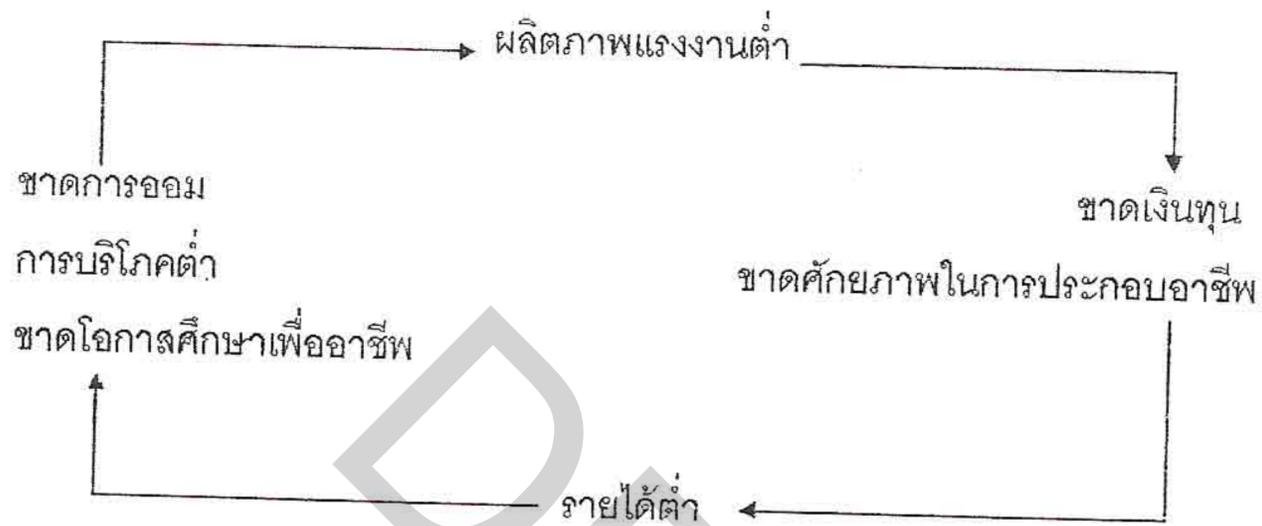
3.2 ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจและสังคม

บุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัดทั้งหมดขาดโอกาสที่จะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญได้แก่ ที่ดิน สินค้าประเภททุน และเงินทุน จากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ปรากฏว่าครอบครัวไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต้องเช่าหรือบุกรุกที่ดินของทางราชการ หรือที่ดินของเอกชน ดังนั้นบุคคลในชุมชนแออัดจึงเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทแรงงานแต่เพียงอย่างเดียว ช้ำ

รายยังเป็นแรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำ ศักยภาพในการประกอบอาชีพและการหารายได้จึงต่ำ

จากปัญหาที่กล่าวมาสามารถนำไปอธิบายเป็นภาพแสดงวัฏจักรแห่งความยากจนของบุคคลและครอบครัวของคนในชุมชนแออัดได้ในรูปที่ 3.1

รูปที่ 3.1 วัฏจักรความยากจนของบุคคลและครอบครัว



รูปที่ 3.1 แสดงวัฏจักรแห่งความยากจนของบุคคลและครอบครัว ของคนในชุมชนแออัดในกรณีไม่มีหนี้สิน เนื่องจากไม่ได้กู้เงินหรือไม่มีแหล่งเงินทุนให้กู้ยืม เริ่มต้นจากบุคคลและครัวเรือนมีผลิตภาพแรงงานต่ำมาจากการตั้งเดิมเพราะเป็นผู้อพยพจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ชุมชนเมืองจึงไม่มีความสามารถในการเป็นแรงงานทางภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อม และธุรกิจในอุตสาหกรรมบริการเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือเป็นปัจจัยภายในของตนเอง เนื่องจากความยากจนจึงไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการด้วยตนเอง และขาดศักยภาพในการประกอบอาชีพไม่มีอำนาจต่อรองและโอกาสในการเลือกทำงานที่มีรายได้สูงขึ้น ส่งผลให้บุคคลและครอบครัวมีรายได้ต่ำเกิดความยากจนมีรายได้ต่ำกว่าขีดแบ่งความยากจนความเดือนนี้ต้องการให้หลุดพ้นจากความยากจน จึงต้องเพิ่มการศึกษาเพื่อการประกอบ

อาชีพมากกว่าการเรียนการศึกษาสามัญ โอกาสของบุคคลในชุมชนแออัดในการแสวงหาการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองจึงขาดไปนอกจากนั้นการมีรายได้ต่ำจึงส่งผลให้เขามีการบริโภคต่ำ และขาดการออม จึงทำให้คนในชุมชนแออัดไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้นในที่สุดก็จะเป็นวงจรทำให้ขาดเงินทุนและศักยภาพในอาชีพจนเวียนในวัฏจักรความยากจน เพราะความยากจนเขาจึงวนเวียนอยู่ในวัฏจักรนี้และถ้าไม่มีรัฐบาลและองค์กรเอกชนเข้าไปช่วยเหลือจึงเป็นการยากที่จะให้เขาหลุดพ้นจากวัฏจักรนี้ได้

3.3 ความช่วยเหลือของภาครัฐแก่ชุมชนแออัด

ภาครัฐได้ดำเนินมาตรการนโยบายแผนและโครงการที่สำคัญ 3 ประการได้แก่

- (1) มาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค
- (2) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (3) โครงการ

มาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค

นโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคหลัก ๆ ได้แก่ นโยบายการเงินและนโยบายการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์ระยะสั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ผลิต รายได้และการว่างงาน ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของงบประมาณประจำปี ได้แก่ การแสวงหารายได้ และการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ การดำเนินนโยบายด้านนี้มีข้อสังเกตบางประการได้แก่

- (1) ด้านรายได้ของรัฐบาล ยังมีการเก็บภาษีทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 70 ภาษีทางอ้อมไม่เอื้อต่อการกระจายรายได้ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไรก็ต้องจ่ายภาษีอากรจำนวนเท่ากันในการซื้อสินค้าและ

บริการเท่ากัน ดังนั้นภาษีดังกล่าวจึงมีโครงสร้างถดถอย อย่างไม่เป็น
 ธรรมและซ้ำเติมในการกระจายรายได้ รวมทั้งไม่เอื้อต่อการพัฒนาประ
 สติภาพของบุคคลและครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เล็กที่สุด

- (2) ด้านผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล ได้แก่ด้านการศึกษาทุก
 ระดับ ด้านอนามัย แพทย์ และสาธารณสุข การเคหะ ป้องกัน
 ประเทศ และการรักษาความสงบภายใน มักจะใช้จ่ายในสาขาการผลิต
 ที่ก้าวหน้าแล้วเท่านั้น
- (3) การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสินเชื่อจะให้ความช่วยเหลือชุมชน
 เมืองและในสาขาการผลิตที่ก้าวหน้ามากกว่าในชุมชนที่มีความยากจน
 เพราะการกระจายสินเชื่อให้กับชุมชนที่ยากจนจะเกิดความเลื่อมล้ำกับ
 สถาบันการเงินมากกว่าชุมชนที่มีรายได้สูง

โดยภาพรวมแล้วการดำเนินมาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคเป็น
 วิธีการทางอ้อม ไม่มีส่วนโดยตรงในการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคคลและครอบ
 ครัวที่มีฐานะยากจน เช่น การแสวงหารายได้จากภาษีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่
 จากประชากรทั่วไป และนำไปใช้ในสาขาการผลิตที่ก้าวหน้า ทำให้บุคคลและครอบ
 ครัวที่มีฐานะดีอยู่แล้วมีประสิทธิภาพและศักยภาพยิ่งขึ้น บุคคลและครอบครัวที่ยาก
 จนมีประสิทธิภาพต่ำ มีความรู้และทักษะต่ำ จะไม่ได้รับผลจากนโยบายของรัฐเท่าที่
 ควร

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป็นนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจระยะยาว โดยกำหนดไว้
 เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่าง ๆ

การดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมีข้อสังเกตบางประการได้แก่

- (1) การลงทุนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ระยะยาว เป็นการเสริมสร้างศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ แต่ไม่ใช่มุ่งที่จะแก้ไขปัญหเกี่ยวกับบุคคลและครอบครัวที่มีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของครอบครัวที่มีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของครอบครัวในชุมชนแออัดที่มีฐานะยากจนหรือรัง
- (2) ความสามารถในการได้รับผลประโยชน์ บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงซึ่งเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพสูง จะได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนดังกล่าวมากกว่าบุคคล และครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีประสิทธิภาพต่ำ
- (3) การลงทุนในสาขาการผลิตที่ก้าวหน้าและทันสมัยเป็นการลงทุนในสาขาที่มีผลิตภาพสูง เช่นการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคลงในสาขาการผลิต ที่มีศักยภาพและกำลังขยายตัวเพื่อสนับสนุนการลงทุนของธุรกิจเอกชน สาขาการผลิตที่กำลังขยายตัวได้แก่ สาขาของระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกของราคา เป็นเครื่องมือในสาขาการผลิตที่ล่าหลังยากจนจะได้รับการจัดสรรทรัพยากรให้น้อยกว่าความต้องการ
- (4) ปัญหาด้านวิชาการ วิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากร โดยวิธีวิเคราะห์และประเมินโครงการ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรลงในสาขาการผลิตที่ก้าวหน้าทันสมัย เพราะได้รับผลตอบแทนในเชิงปริมาณสูงกว่าในสาขาการผลิตที่ล่าหลัง

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจได้มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนไม่มากนักลงไปในการให้ความรู้และทักษะด้านอาชีพเฉพาะหน่วยงานของกระทรวงที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านชุมชน ได้แก่

กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรม
สามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร

การที่บุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัดมีประสิทธิภาพต่ำเป็นสาเหตุให้เขา
ขาดความสามารถที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ซึ่งใช้กลไกราคาในการ
จัดสรรทรัพยากร เขาจึงไม่สามารถจะได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนของภาค
เอกชน ภายใต้การส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐบาล กลุ่มเจ้า
ของปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าจึงเป็นฝ่ายดูดซับทรัพยากรและผล
ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด

กรุงเทพมหานคร

การเคหะแห่งชาติ

กองกำลังรักษาพระนครและ ทภ. 1

กรมประชาสัมพันธ์ (กองส่งเสริมเด็กและบุคคลวัยรุ่น)

กรมการพัฒนาชุมชน

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

กรมแรงงาน (กองจัดหางาน)

กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

สถาบันการศึกษาที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์การศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะสาธาณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

Human Settlements Division สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)

โครงการอาสาพัฒนาชุมชน

โครงการอาสาพัฒนาชุมชน ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นโครงการระยะสั้น ดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2526 โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาคุณภาพของคนและชีวิต ความเป็นอยู่ของประชากรไทยให้ดีขึ้นกว่าเดิม ด้วยการพึ่งตนเอง ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองย่อมเกิดขึ้น
2. เพื่อพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้เป็นรูปธรรมชัดเจน
3. เพื่อร่วมกันสร้างคุณธรรม ความเชื่อมั่นในตนเองให้เกิดความกล้า ความเข้าใจที่ถูกต้องในการก้าวไปข้างหน้าเพื่อสร้างชีวิตที่ดีกว่า
4. เพื่อสร้างและสรรหารูปแบบและวิธีการพัฒนาชุมชนในเขตเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงสุดอันเกิดจากการประสานงานและผลประโยชน์โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วของประชาชน สถาบันบริการ มหาวิทยาลัย และสถาบันการเมือง อย่างมีระบบมีนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

การแก้ไขปัญหโดยภาคเอกชน

ภาคเอกชนมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการทุ่มเทพยายาม และความพยายาม เพื่อแก้ไขประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัวของราษฎรที่มีฐานะยากจนโดยตรง โดยวิธีการนานาประการได้แก่การเข้าไปให้ความรู้และทักษะด้านอาชีพต่าง ๆ และ ความรู้ การดำเนินมาตรการดังกล่าว มีเป้าหมายให้บุคคล และครอบครัวของราษฎร ที่มีฐานะยากจนมีประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ให้มีศักยภาพในการ ช่วยเหลือและพึ่งตนเองได้มากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินการโดย กลุ่มศิลปมายา กลุ่มสาธารณสุขเพื่อชุมชน โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนา บุคคล กลุ่มเพื่อนร่วมงาน สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน มูลนิธิสังเคราะห์เด็ก ยากจน ซีซีเอฟ องค์กรเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการฝึกอบรมและจัดหาอาชีพให้ ราษฎรที่มีฐานะยากจนในชุมชนแออัด สามารถหาอาชีพให้ราษฎรที่ไม่มีงานทำภาย หลังจากการฝึกอบรมให้ในระยะหนึ่ง ราษฎรที่มีฐานะยากจนสามารถหารายได้ คนละ 3,000 - 3,500 บาทต่อเดือน และในระดับครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการถึง 25,000 - 40,000 บาทต่อปี และผลประโยชน์ทางอ้อมอีกประการได้แก่ การที่ผู้ร่วม โครงการนี้ได้นำเอาความรู้ที่ได้รับนำไปเผยแพร่กับผู้อยู่ร่วมชุมชน ส่วนธุรกิจของภาค เอกชนมีส่วนทางตรงทางด้านการว่าจ้างทำงาน และส่วนทางอ้อมในการถ่ายทอด ความรู้และทักษะอาชีพเฉพาะ โดยการรับบุคคลเข้าทำงาน เป็นกระบวนการเรียน โดยวิธีการเข้าไปทำงานจริง แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) โรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจของภาคเอกชน มักจะใช้แรงงานจำนวนไม่มากนัก และส่วนใหญ่ ต้องการแรงงานที่มีความรู้และทักษะสูง แรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำจึงไม่มี โอกาสมากนักในการเข้าทำงานในโรงงานและธุรกิจที่เป็นระบบหรือเป็นทางการ

องค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด

สภาภาษาไทย

สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

สภาสตรีแห่งชาติ

สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา

สมาคมสตรีอุดมศึกษา

สมาคมสตรีไทยมุสลิมแห่งประเทศไทย

สมาคมสตรีอาสาสมัครรักษาดินแดน

สมาคมนักเรียนเก๋าราชินี

สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี

สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย

สมาคมทำหมันแห่งประเทศไทย

สมาคมประชากรไทย ทรัพยากรและการพัฒนา

สมาคม วาย. ดับ. บลิว. ซี. เอ. กรุงเทพมหานคร

สมาคมร่วมกันสร้าง

สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทย

สมาคม วาย. เอ็ม. ซี. เอ. กรุงเทพมหานคร

สมาคมศูนย์กลางเทวา

มูลนิธิดอนบอสโก

มูลนิธิส่งเสริมความสะอาดและสุขภาพนักเรียน

มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเด็กเชียงตุง

มูลนิธิสังค์เคราะห์เด็กยากจน ซี. ซี. เอฟ.

มูลนิธิสงเคราะห์ชุมชนดินแดง

มุขนิรรมน้ำใจ
 มุขนิรเปล่ง สีดาน้อย
 มุขนิรเด็ก
 มุขนิรศุภนิมิตแห่งประเทศไทย
 มุขนิรดวงประทีป
 ชุมชมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย
 กลุ่มศิลปมาया
 กลุ่มสาธารณสุขเพื่อชุมชน
 โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม
 ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล
 กลุ่มเพื่อร่วมงาน
 องค์การอนุเคราะห์เด็ก
 กลุ่มชุมชนสัมพันธ์
 โครงการพัฒนาชุมชนร่วมกันในเมือง
 ศูนย์อาสาสมัครญี่ปุ่น
 Foster Parent Plan International
 สำนักวิจัยและปฏิบัติการชุมชนเมือง
 โครงการอาสาสมัครร่วมพัฒนาชุมชน
 โครงการพัฒนาชุมชนเขตเมือง
 องค์การยูนิเซฟ
 UNCHS (HABITAT)
 ชมรมศึกษาปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
 ชมรมพัฒนาสังคม (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
 ชมรมศึกษาพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรม (มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัยชาวบ้าน (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)

ชมรมคาทอลิก (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)

ชมรมส่งเสริมสุขภาพและต่อต้านยาเสพติด (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)

ชมรมพัฒนาสังคม (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)

ชมรมสลัม (มหาวิทยาลัยมหิดล)

สรุป

ความยากจนในชุมชนแออัดเป็นปัญหาเศรษฐกิจจุลภาค ซึ่งมีสาเหตุพื้นฐานที่เกิดจากบุคคลและครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กที่สุดมีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งเป็นปัจจัยภายในของหน่วยเศรษฐกิจ ปัญหาต่อมาเป็นปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก เนื่องจากราษฎรที่อยู่ในชุมชนแออัดส่วนมากไม่มีโอกาสได้ครอบครองที่ดินของตนเอง มีการถือครองที่ดินน้อย และไม่มีโอกาสที่จะครอบครองสินค้าประเภททุนหรือเงินทุนในการที่จะประกอบการผลิต ราษฎรเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทแรงงานที่มีประสิทธิภาพต่ำ จึงมีขอบเขตจำกัดในการประกอบการและประกอบอาชีพเพื่อผลิตสินค้าและบริการ แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้มีความสำคัญน้อยในระบบเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ เนื่องจากถึงแม้ว่าราษฎรในชุมชนแออัดจะไม่มีโอกาสได้ครอบครองทรัพย์สินที่มีค่าดังกล่าว ทุนหรือทรัพย์สินเหล่านี้ก็สามารถที่จะสร้างขึ้นในตัวของมนุษย์ได้ ซึ่งเรียกว่าการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้แก่การลงทุนทางด้านการศึกษา การฝึกอบรม สุขภาพและอนามัย รวมทั้งด้านสุขภาพจิต

ด้านปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนแออัดโดยทั่ว ๆ ไปนั้นมีลักษณะเฉพาะคือมีขยะจำนวนมากเพราะไม่มีการกำจัดขยะอย่างเป็นระบบที่ถูกต้อง มีน้ำเน่าขัง สภาพที่อยู่อาศัยต่ำกว่าระดับมาตรฐาน ชาติระเบียบ

เกิดความเลื่อมใสมิชอบอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นในปัจจุบันบุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัดจึงเผชิญกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความพยายามยกระดับคุณภาพชีวิตของตน

ปัญหาบุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัดมีประสิทธิภาพต่ำ ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาแล้ว เป็นสาเหตุให้เกิดวงจรแห่งความยากจนของบุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัด ซึ่งนำไปสู่การขาดแคลนเงินออมหรือเงินทุนที่จะใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัวในที่สุด

ส่วนการแก้ไขปัญหาคือความยากจนและความขาดแคลนของชุมชนแออัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน มีข้อสังเกตว่าการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลมีส่วนในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดน้อย ยกเว้นการดำเนินมาตรการของกระทรวงหลักที่ลงไปในการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว โดยเฉพาะด้านการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การถ่ายทอดความรู้และทักษะด้านอาชีพเฉพาะและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต คือ ธรรมจรรยาและการพัฒนา การดำเนินงานของภาคเอกชนอันได้แก่ กลุ่ม ชมรม มูลนิธิและสมาคมเอกชนต่าง ๆ สามารถทำให้ราษฎรในชุมชนแออัดส่วนหนึ่งหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้เป็นผลสำเร็จเนื่องจากการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว

บทที่ 4

ผลที่ได้จากการศึกษาสำรวจ

กรณีศึกษาขนาดเล็กประกอบด้วยวิธีการออกแบบแจกแบบสอบถามเพื่อดำเนินการหาข้อมูลด้านจุลภาคได้แก่ ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลและครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยทางสังคมและเศรษฐกิจที่เล็กที่สุดในระบบใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงศึกษาสำรวจข้อมูลในระดับมหภาคของชุมชนแออัด ในเขตกรุงเทพมหานคร และชุมชนแออัด เป้าหมายของการสำรวจ (ดังที่ระบุไว้ในบทที่ 1) อีกด้วยกล่าวคือ เป็นการสำรวจข้อมูลทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบย่อยที่สุดนั้นเป็นองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันและรวมกันเป็นระบบใหญ่

การศึกษานี้จึงครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ คือ

- (1) ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจระดับมหภาคของชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร
- (2) ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลและครอบครัวเป้าหมาย

ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจระดับมหภาคของชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

อัตราความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศในปัจจุบันมีอัตราการขยายตัวลดลง (2540) ส่งผลให้ความยากจนในเขตเมืองและชนบททั่วประเทศ ในเขตกรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากในขณะที่เศรษฐกิจถดถอยและตกต่ำ แหล่งงานต่าง ๆ ลดการจ้างงานลง ค่าครองชีพสูงขึ้น ยิ่งทำให้เกิดความขาดแคลนในสิ่งจำเป็นของชีวิตคนจน ไม่มีความปลอดภัยมั่นคงในการประกอบอาชีพเป็นต้น จึงทำให้ความยากจนในเขตเมืองรวมทั้งในเขต

กรุงเทพมหานครสูงขึ้น โดยวัดจากร้อยละของคนที่มีรายได้ครัวเรือนต่อหัวต่อปีต่ำกว่าขีดความยากจน การวัดความยากจนในที่นี้ใช้วิธีการวัดที่เรียกว่า "Head Count Ratio" ซึ่งมีค่าเท่ากับจำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนหารด้วยจำนวนครัวเรือนทั้งหมด สำหรับขีดความยากจนในเขตเมืองในปีต่าง ๆ นั้นวัดจากรายได้ครัวเรือนต่อหัวต่อปี ดังนี้

ปี 2517 - 2518 = 2,916 บาท/คน/ปี

ปี 2524 - 2525 = 5,151 บาท/คน/ปี

ปี 2531 - 2532 = 6,834 บาท/คน/ปี

ปี 2538 - 2539 = 16,724 บาท/คน/ปี

ที่มา : จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2518 - 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

คนจนในกรุงเทพมหานครกลุ่มที่มองเห็นได้อย่างชัดเจนคือคนในชุมชนแออัด ซึ่งมีอยู่มากมายในเขตกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีจำนวนถึง 1,682 ชุมชน (ดูจากรายงานเบื้องต้น เรื่อง "คนจนในเมือง" ของการเคหะแห่งชาติและในบริเวณชุมชนแออัดทั้งหมดมีประชากรอาศัยอยู่เกือบล้านคน (949,839 คน) คิดเป็นร้อยละ 15 ของประชากรของกรุงเทพมหานครทั้งหมด ปัญหาของความยากจนอันมีสาเหตุจากประสิทธิภาพในการผลิต คือการขาดแคลนในความรู้ความสามารถ หรือฝีมือในการทำงานที่ตรงกับความต้องการของตลาด

การวิจัยหัวข้อนี้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาคเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นข้อมูลที่เก็บจากครัวเรือนตัวอย่างทั่วประเทศ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2538 - 2539 และเปรียบเทียบกับข้อมูลปีก่อน ๆ ซึ่งพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2519 ความยากจนในกรุงเทพมหานครร้อยละ 6.9 และในปี พ.ศ. 2529 ความยากจนร้อยละ 3.1 การที่ความยากจนมีอัตราลดลงเป็นเพราะในช่วงปี พ.ศ. 2519 เป็นช่วงที่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เพราะภาวะราคาน้ำมันปิโตรเลียมสูงขึ้นมาก และประเทศไทยประสบกับ

ภาวะราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2529 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกเกิดการฟื้นตัวและเศรษฐกิจประเทศไทยกำลังเจริญเติบโตในอัตราที่สูงจึงผลทำให้ความยากจนลดลงในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และใน พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจประเทศไทยเจริญรุ่งเรืองมีอัตราความเจริญเติบโตร้อยละ 11 ต่อปี อัตราความยากจนร้อยละ 3.3 (ดูตารางที่ 4.1) จะเห็นว่า ความยากจนกลับเพิ่มขึ้นเพราะเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้นเฉพาะในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร จึงทำให้การอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองและกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น เพื่อมาหางานทำ แต่ผู้อพยพเหล่านี้ส่วนมากเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ประกอบกับรัฐสวัสดิการยังมีไม่เพียงพอจึงทำให้ความยากจนในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันค่าครองชีพและราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นค่าจ้างที่แท้จริงลดลงส่งผลให้รายได้ของผู้ยากจนต่ำลงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความยากจนในเขตกรุงเทพมหานครจึงเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.1 ความยากจนในเขต กทม. และเขตเมืองทั่วประเทศ

ภาค	ความยากจนเมือง			
	พ.ศ.			
	2518	2525	2532	2539
เขต กทม.	6.9	3.7	3.7	3.3
เขตเมืองทั่วประเทศ	12.5	7.5	5.9	6.7

ที่มา : คำนวณจากข้อมูล SES ปีต่าง ๆ

ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนจนจริงจริงและคนไม่จนในเขตกรุงเทพมหานครแล้วสิ่งที่แน่นอนที่ทำให้คนจน ซึ่งการขาดฝีมือการทำงานโดยดูจากที่คนจนมีการศึกษาน้อยกว่าคนไม่จน มีโอกาสในอาชีพด้อยกว่าคนไม่จน นอกจากนี้คนจนจำนวนมากยังไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง และยังเป็นผู้มีภาวะการใช้จ่ายมาก

ได้แก่ การมีครอบครัวที่ใหญ่กว่าและมีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครัวเรือนมากกว่า ซึ่งอัตราการรับภาระเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าคนที่ทำงาน 1 คนในครัวเรือนหนึ่ง ๆ ต้องเลี้ยงดูคนที่พึ่งตนเองไม่ได้กี่คน ซึ่งมีค่าเท่ากับจำนวนคนในครอบครัวที่มีอายุ 0 - 14 และ 65 ปีขึ้นไปหารด้วยจำนวนคนในครัวเรือนที่มีอายุระหว่าง 15 - 64 ปี

ตารางที่ 4.2 ขนาดของครัวเรือนในชุมชนแออัดและนอกชุมชนแออัดต่าง ๆ ในเขต

กรุงเทพมหานคร

ชุมชนแออัด	ขนาดของครัวเรือน (ร้อยละ)				
	2 คน	3 คน	4 คน	5 คน	6 คน
ชุมชนก่อสร้าง	36.7%	25%	-	-	-
ชุมชนใหญ่	-	-	18.1%	21.4%	15.7%
ชุมชนกลาง	-	12.9%	23.8%	16.7%	12.9%
ชุมชนเล็ก	-	16.7%	23.3%	19.2%	-
นอกชุมชน	-	-	18%	15%	17%

ที่มา : SES ปี 2539

ผลการศึกษาที่แสดงให้เห็น คือ ในบรรดาคนจนในเขตเมืองทั่วประเทศ คนจนในเมืองส่วนใหญ่ร้อยละ 29.6 กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร รองลงไปคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 23.4 ส่วนที่เหลือกระจายตัวอยู่ในภาคอื่น ๆ ของประเทศ ดังตารางที่ 4.3 ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในเขตเมืองควรเน้นเขตของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก

ตารางที่ 4.3 เปอร์เซนต์การกระจายตัวของคนจนเมืองในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ภาค	% การกระจายตัวของคนจนเมือง
กทม.	29.6
5 จังหวัดรอบ ๆ	1.8
เหนือ	17.3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	23.4
กลาง	13.8
ใต้	14.0
ทั่วประเทศ	100.0

ที่มา : คำนวณจากข้อมูล SES ปี 2539

*SES; Social Economic Survey สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4.4 กลุ่มอายุโดยเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนหรือผู้หารายได้หลักของครัวเรือน

ชุมชนแออัด	กลุ่มอายุ		
	20 - 29 ปี	30 - 39 ปี	40 - 49 ปี
ชุมชนก่อสร้าง	40%	21.7%	-
ชุมชนใหญ่	24.8%	28.6%	22.9%
ชุมชนกลาง	23.1%	31.4%	27.6%
ชุมชนเล็ก	21.7%	39.2%	18.3%
นอกชุมชน	20%	35%	27%

ที่มา : SES ปี 2539

ตารางที่ 4.5 การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

ชุมชนแออัด	ระดับการศึกษา							
	ไม่เคยเรียน	ป.4	ป.6	ม.ต้น	ม.ปลาย	ปวช.	ปวส.	มหาวิทยาลัย
ชุมชนก่อสร้าง	6.7%	50%	33.3%	6.7%				
ชุมชนใหญ่	12.4%	43.3%	9%	10%				
ชุมชนกลาง	6.2%	48.1%	10.5%	14.8%				
ชุมชนเล็ก	5%	45%	18.3%	12.5%	6.7%			
นอกชุมชน	4.1%	16%	13%		14%	12%	16%	10%

ที่มา : SES ปี 2539

การวิจัยพบคนในชุมชนแออัดขนาดใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีต่อกว่าคนในชุมชนแออัดขนาดกลางและเล็ก โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ต่ำสุดคือ 16,705 บาท เปรียบเทียบกับชุมชนแออัดขนาดกลาง 18,618 บาท ชุมชนแออัดขนาดเล็ก 20,023 บาท ชุมชนก่อสร้าง 23,614 บาท และคนนอกชุมชน 86,982 บาท และยังมีครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนเป็นสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 12.8 เปรียบเทียบกับร้อยละ 7.6 ของชุมชนขนาดกลางร้อยละ 6.7 ของชุมชนขนาดเล็ก ร้อยละ 6.7 ของชุมชนขนาดเล็ก ร้อยละ 1.7 ของชุมชนก่อสร้างและร้อยละ 2 ของครัวเรือนนอกชุมชน ในด้านการมีทรัพย์สินถาวร 6 ชนิดขึ้นไปอันได้แก่ ตู้เย็น โทรทัศน์ พัดลม ตู้เสื้อผ้า เตียงนอน โต๊ะรับแขก เตาแก๊ส รถจักรยาน รถจักรยานยนต์ รถยนต์ ชุมชนใหญ่มีสินทรัพย์ดังกล่าวนี้มากกว่าชุมชนอื่น ๆ และบุคคลนอกชุมชนมีมากที่สุด ในอัตราร้อยละ 94 ของตัวอย่างที่สำรวจนอกจากนี้โอกาสในการฝึกอาชีพคนในชุมชนขนาดใหญ่ยังได้โอกาสมากที่สุดในอัตราร้อยละ 20 ของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ดังนั้นเมื่อพิจารณาความยากจนเปรียบเทียบคนในชุมชนแออัดขนาดใหญ่ที่มีจำนวนมากกว่า 1,000 ครอบครัวขึ้นไปมีฐานะทางเศรษฐกิจดีต่อกว่าคนในชุมชนแออัดขนาดกลาง เล็ก และคนนอกชุมชน

ตารางที่ 4.6 รายได้ของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวต่อปี

ชุมชน	รายได้ (บาท)	ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจน
		(6,324 บาท) (%)
ก่อสร้าง	23,614	1.7%
ใหญ่	16,705	12.8%
กลาง	18,618	7.6%
เล็ก	20,023	6.7%
นอกชุมชน	86,982	2%

ที่มา : SES ปี 2539

ตารางที่ 4.7 สถานภาพอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน

สถานภาพอาชีพ	ชุมชน				
	ก่อสร้าง	ใหญ่	กลาง	เล็ก	นอกชุมชน
ลูกจ้างเอกชน	100%	22.4%	53.3%	50%	
อาชีพส่วนตัว		38.1%	20.4%	10.8%	80%
ลูกจ้างรัฐบาล		21.9%	10%	27.5%	
ขับรถรับจ้าง		6.2%	7.6%	5.8%	
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ		5.2%	5.2%	33%	
รับงานมาทำที่บ้าน		6.2%	3.3%	2.5%	20%

ที่มา : SES ปี 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติและความยากจนของชุมชนแออัดใน กทม.

ตารางที่ 4.8 ครัวเรือนที่ระบุความเป็นอยู่พอกินพอใช้

ชุมชนแออัด	ความเป็นอยู่พอกินพอใช้
ชุมชนก่อสร้าง	80%
ชุมชนใหญ่	55.2%
ชุมชนกลาง	64.2%
ชุมชนเล็ก	70.8%
นอกชุมชน	84%

ที่มา : SES ปี 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติและความยากจนของชุมชนแออัดใน กทม.

ตารางที่ 4.9 สถานภาพในการถือครองที่ดินของครัวเรือน

สถานภาพในการถือครองที่ดิน	ชุมชนแออัด				
	ก่อสร้าง	ใหญ่	กลาง	เล็ก	นอกชุมชน
บุกรุกที่ดินรัฐ		36.7%	33.3%	33.3%	
บุกรุกที่ดินเอกชน		32.4%			
เช่าที่ดินเอกชน		22.9%	33.8%	33.3%	11.0%
เช่าซื้อที่ดิน					14.0%
เจ้าของที่ดิน					63.0%

ที่มา : SES ปี 2539 สำนักงานสถิติแห่งชาติและความยากจนของชุมชนแออัดใน กทม.

ผลการวิจัยระดับกว้างเป็นภาพรวมที่นำมาเสนอแนวทางกว้าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนในชุมชนแออัดซึ่งเป็นกลุ่มของผู้มีรายได้น้อยกว่าต่ำกว่าขีดแห่งความยากจน ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (เช่นการฝึกอบรมอาชีพที่เหมาะสม) และแนวทางในการเพิ่มบริการพื้นฐาน เช่นการให้คนในชุมชนแออัดได้มีโอกาสทางการศึกษาและการมีที่อยู่อาศัยที่ดีเพิ่มขึ้น

ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลและครอบครัวเป้าหมาย

ชุมชนเป้าหมายในที่นี้ได้แก่ ชุมชนคลองเตย ชุมชนสุคันธาราม ชุมชนหัว
รถจักรแดงบางซื่อ ชุมชนวัดดอน ชุมชนวัดดอกไม้ ชุมชนชอยกิ่งเพชร ชุมชนลาด
พร้าวสะพาน 1 ชุมชนวัดพระยาหยัง ชุมชนวัดบางเสาธง ชุมชนวัดใหม่พระพิเรนทร์

ฐานะทางสังคม

ประชากรและครอบครัว

ชุมชนแออัดขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครมีประชากรอาศัยรวมกัน
25,736 ครอบครัว อายุชุมชนเฉลี่ย 80 ปีขึ้นไปแสดงถึงอายุเก่าแก่ของชุมชน ชุมชน
ที่มีอายุนานที่สุดคือชุมชนชอยกิ่งเพชรและชุมชนวัดพระยาหยังมีอายุ 122 ปี การมี
อายุยืนยาวนานของชุมชนย่อมแสดงถึงความผูกพันของจิตวิญญาณของคนในชุมชนกับ
ถิ่นที่อยู่อย่างมาก ลักษณะของชุมชนนี้เป็นชุมชนที่อยู่ใจกลางเมืองมีความสะดวก
ในการเดินทางไปประกอบอาชีพเพราะอยู่ใกล้ย่านธุรกิจหลายแห่ง เช่น ย่านธุรกิจ
ประตูน้ำ ราชเทวี สยามสแควร์ มาบุญครองและใกล้กับศูนย์ราชการหลายแห่ง เช่น
สำนักนายกรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยมหิดล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง
คมนาคม กรมพลศึกษา สนามกีฬาแห่งชาติ การที่มีอายุนานกว่าชุมชนอื่น ๆ ซึ่งทำให้
ชุมชนแห่งนี้อยู่ใกล้กับเขตที่มีความเจริญทางด้านธุรกิจซึ่งทำให้คนในชุมชนมีอาชีพที่
ดีกว่าชุมชนอื่น ๆ กล่าวคือ มีหัวหน้าครัวเรือนมีอาชีพรับราชการ ทำงานรัฐวิสาหกิจ
บริษัทเอกชนมากกว่าชุมชนอื่นมีคนที่ย้ายอยู่ในชุมชนว่างงานน้อยมากและมีการ
ประกอบอาชีพเสริม เช่น การขายของแบบหาบเร่แผงลอย รถเข็น ซึ่งทำได้ในซอยต่าง
ๆ ของย่านธุรกิจและสถานที่ราชการที่อยู่ใกล้เคียง สภาพคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนและมี
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขา การไล่ออกเพื่อให้คนในชุมชน
ไปอยู่ที่อื่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก สิ่งที่คนในชุมชนต้องการมากที่สุดก็คือ ต้องการให้

รัฐเข้าไปพัฒนาทางด้านสาธารณสุข เช่น ความสะอาด การบำบัดน้ำเสียในคลอง รวมทั้งการดูแลจัดระเบียบที่อยู่อาศัยในชุมชน

ตารางที่ 4.10 เขตที่ตั้ง อายุ และจำนวนครอบครัวของชุมชน

ชุมชนเป้าหมาย	เขตที่ตั้ง	อายุชุมชน (ปี)	จำนวนครอบครัว
1. คลองเตย	คลองเตย	57	11,210
2. สุคันธาราม	ดุสิต	62	2,060
3. ห้วยถัจกร	บางซื่อ	67	1,020
4. วัดดอน	ยานนาวา	72	1,300
5. วัดดอกไม้	ยานนาวา	52	2,800
6. กิ่งเพชร	ราชเทวี	122	1,214
7. วัดพระยายัง	ราชเทวี	122	1,460
8. ลาดพร้าวสะพาน 1	ลาดพร้าว	47	1,416
9. วัดบางเสาธง	บางกอกน้อย	52	1,521
10. วัดใหม่พระพระเรนทร์	บางกอกใหญ่	62	1,735
รวม			25,736

ที่มา: ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ

: กองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร

ชุมชนที่มีอายุน้อยที่สุดคือ ชุมชนลาดพร้าวสะพาน 1 มีอายุ 47 ปี เป็นชุมชนใหม่ขนาดใหญ่เกิดจากการรวมตัวของชุมชนก่อสร้างและการเช่าที่เอกชน แล้วปลูกที่ไม่ได้มาตรฐานแล้วขยายตัวออกไปเป็นชุมชนตามแนวชายคลองระบายน้ำและคลองลาดพร้าวและที่ว่างเปล่า ซึ่งทำการขยายตัวใหญ่ขึ้นของชุมชนมีมากกว่าชุมชนที่มีอายุนาน เช่น ชุมชนกิ่งเพชรอาชีพของชุมชนแห่งนี้มากที่สุดก็คือ การใช้แรงงานรับจ้างทั่วไป ในการเป็นช่างก่อสร้าง ช่างซ่อมรถยนต์ हाของเก่าเศษเหล็กขาย ั้บรถรับจ้าง

สำหรับชุมชนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของกรุงเทพมหานครก็คือ ชุมชนคลองเตยมีประชากรถึง 11,210 ครอบครัวแนวขยายของชุมชนตามพื้นที่ว่างเปล่าของการทำเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยและการทางพิเศษเป็นชุมชนที่อาศัยในที่ดินของทางราชการ เป็นชุมชนที่ใกล้กับย่านธุรกิจสาทร วิทยุ สยาม พระรามสี่ อโศก รัชดา พระโขนง คนในชุมชนส่วนใหญ่จะมีอาชีพรับจ้างทั่วไปและใช้แรงงาน และมีคนว่างงานค่อนข้างมากและอาศัยอยู่กับญาติที่มาตั้งอยู่กับชุมชนมาก่อนมีการอพยพเข้าสร้างบ้านในชุมชนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไปตามแนวใต้ทางด่วนไปเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามชุมชนแห่งนี้ก็เป็นชุมชนที่มีการรวมตัวกันเข้มแข็งและเป็นชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรเอกชน เช่น กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ มูลนิธิดวงประทีป เป็นต้น

ตารางที่ 4.11 ประชากรและตัวอย่างการสำรวจ

ชุมชนเป้าหมาย	ประชากร (ครอบครัว)	กลุ่มตัวอย่าง (ครอบครัว)	ร้อยละ
1. คลองเตย	11,210	86	43
2. สุนทราม	2,060	22	11
3. หัวกจักร	1,020	7	3.5
4. วัดดอน	1,300	10	5
5. วัดดอกไม้	2,800	20	10
6. กิ่งเพชร	1,214	9	4.5
7. วัดพระยายัง	1,460	11	5.5
8. ลาดพร้าวสะพาน 1	1,416	11	5.5
9. วัดบางเสาธง	1,521	11	5.5
10. วัดใหม่พระพระเกณฑ์	1,735	13	6.5
รวม	25,736	200	100

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนแออัด ในเขตกรุงเทพมหานคร ตาม ชุมชนเป้าหมายตัวทำงานที่จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 200 ครัวเรือนจาก 10 ชุมชน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ชุมชนละ 1-3 วัน ตามสัดส่วนของประชากรและกลุ่มตัวอย่างของชุมชนเป้าหมายในชุมชนคลองเตยมากที่สุด จำนวน 86 ครัวเรือน รองลงมาคือ ชุมชนสุคันธารามและวัดดอกไม้จำนวน 22 และ 20 ครัวเรือน ตามลำดับ เมื่อได้สัมภาษณ์แล้วได้ตรวจสอบความครบถ้วน แล้วจึงนำมาประมวลผลข้อมูล ต้องการหาค่าเฉลี่ยเป็นร้อยละของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.12 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1.1 เพศของหัวหน้าครัวเรือน		
ชาย	101	50.5
หญิง	99	49.5
รวม	200	100
1.2 อายุของหัวหน้าครัวเรือน		
ไม่เกิน 30 ปี	13	6.5
31-40 ปี	60	30.0
41-50 ปี	67	33.5
51-60 ปี	43	21.5
61 ปีขึ้นไป	17	8.5
รวม	200	100
อายุเฉลี่ย		41.7

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1.3 ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าประถมศึกษา	20	10.0
ประถมศึกษา	143	71.5
มัธยมศึกษาและอาชีวะ	24	12.0
อุดมศึกษา	13	6.5
รวม	200	100
1.4 อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน		
รับราชการ, รัฐวิสาหกิจ	22	11.0
บริษัทเอกชน	20	10.0
รับจ้างทั่วไป, ใช้แรงงาน	51	25.5
ธุรกิจส่วนตัว	9	4.5
ว่างงาน	10	5.0
อื่น ๆ (หาบเร่, แผงลอย, ขายเศษเหล็ก)	88	44.0
รวม	200	100
1.5 อาชีพของคู่สมรส		
รับราชการ, รัฐวิสาหกิจ	11	5.5
บริษัทเอกชน	16	49.5
รับจ้างทั่วไป, ใช้แรงงาน	43	21.5
ธุรกิจส่วนตัว	4	2.0
แม่บ้าน	72	36.0
อื่น ๆ	54	27.0
รวม	200	100

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1.6 ลักษณะของอาชีพที่ทำอยู่		
อาชีพประจำ	148	74.0
อาชีพชั่วคราว	52	26.0
รวม	200	100

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

เพศและอายุ

หัวหน้าครัวเรือนของกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50.5 เป็นชายและเป็นผู้หญิงร้อยละ 49.5 มีคนอาศัยในบ้านเฉลี่ย 2-3 คน อายุของหัวหน้าครัวเรือนอยู่ระหว่าง 41-50 ปี มากที่สุด โดยเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือนอายุ 41.7 ปี มีคนอาศัยที่เป็นเด็กเล็กซึ่งเป็นลูกของครัวเรือนในชุมชนบ้านละ 1-2 คน มีคนอายุมากกว่า 60 ปีเป็นคนแก่จะพบเป็นส่วนน้อย พบในบางครอบครัวเท่านั้น

การศึกษาและอาชีพ

ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนจากกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71.5 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ 10 การศึกษาในระดับอาชีพและอุดมศึกษามีน้อยซึ่งส่งผลอาชีพส่วนมากจะเป็นผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือรับจ้างทำงานกับธุรกิจขนาดเล็กและทำอาชีพขายของแบบหาบเร่แผงลอย ชายเศษกระดาด เศษเหล็ก และรับรถรับจ้าง สำหรับอาชีพของคู่สมรสจะเป็นแม่บ้านและชายของลักษณะหาบเร่แผงลอย เช่นเดียวกับหัวหน้าครัวเรือน

ตารางที่ 4.13 สถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน

ตารางที่ 4.13.1 รายได้ของครัวเรือน (รายได้ต่อครอบครัว)

สถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีรายได้	-	-
ต่ำกว่า 6,000 บาท	131	65.5
6,000-12,000 บาท	42	21.0
12,001-18,000 บาท	18	9.0
มากกว่า 18,000 บาท	9	4.5
รวม	200	100

รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน 5,610 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 4.13.2 รายได้ของของหัวหน้าครัวเรือนต่อเดือน

สถานะเศรษฐกิจของครอบครัว	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีรายได้	-	-
ต่ำกว่า 6,000 บาท	63	31.5
6,000-12,000 บาท	81	40.5
12,001-18,000 บาท	45	22.5
มากกว่า 18,000 บาท	2	1.0
รวม	200	100

ตารางที่ 4.13.3 รายได้ของคู่สมรสต่อเดือน		
ฐานะเศรษฐกิจของครอบครัว	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีรายได้	72	36.0
ต่ำกว่า 6,000 บาท	77	38.5
6,000-12,000 บาท	46	23.0
12,000-18,000 บาท	2	1.0
มากกว่า 18,000 บาท	3	1.5
รวม	200	100

ตารางที่ 4.13.4 รายได้ของผู้อาศัยในครัวเรือน		
ฐานะเศรษฐกิจของครอบครัว	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีรายได้	138	69.0
ต่ำกว่า 6,000 บาท	33	16.5
6,000-12,000 บาท	22	11.0
12,000-18,000 บาท	4	2.0
มากกว่า 18,000 บาท	3	1.5
รวม	200	100

รายได้ของบุคคลและครัวเรือน

รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนอยู่ในระดับต่ำของครอบครัวไม่เกิน 6,000 บาทต่อเดือน มากที่สุดเป็นร้อยละ 65.5 ของกลุ่มตัวอย่างและเป็นครอบครัวที่มีรายได้จากหัวหน้าครอบครัวหรือมีรายได้จากคู่สมรสหรือบุคคลที่อาศัยมีรายได้เพียงผู้เดียวจึงทำให้รายได้ของครอบครัวอยู่ในระดับต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือน ผลของการมีราย

ได้ต่ำจึงทำให้เกิดความขาดแคลนขึ้นในครอบครัว ได้แก่ การศึกษาต่อของคนในครอบครัวในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิม ขาดการสะสมเงินออมของคนในครอบครัวขาดแคลนทรัพย์สินอำนวยความสะดวกบางอย่าง เช่น เครื่องรับโทรทัศน์ แต่ในครอบครัวที่มีรายได้มากกว่า 12,000 บาทต่อเดือน มักจะมีทรัพย์สิน อำนวยความสะดวกมากขึ้นมีสภาพบ้านเรือนที่ดีกว่าครอบครัวอื่น ๆ ในชุมชนเดียวกับผู้อาศัยในครอบครัวมีโอกาสได้รับการศึกษาสูงขึ้น

รายได้ของหัวหน้าครัวเรือนมีถึงร้อยละ 31.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือน ในส่วนนี้จะส่งผลให้ระดับรายได้ของครอบครัวอยู่ในระดับต่ำและจากการสัมภาษณ์และสังเกตแล้ว รายได้ของหัวหน้าครัวเรือนจะไม่เกี่ยวข้องกับอายุ กล่าวคือ หัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุมากกว่า 50 ปี หรือหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุต่ำกว่า 50 ปี มีรายได้ไม่แตกต่างกัน แต่เพศของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นเพศชายมักจะมีรายได้สูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนที่มีเพศหญิง ทั้งนี้เป็นเพราะการชายแรงงานของผู้ชายก่อให้เกิดรายได้มากกว่าแรงงานหญิง

รายได้ของคู่สมรมีถึงร้อยละ 36 ของกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ไม่มีรายได้ เนื่องจากไม่มีอาชีพและทำหน้าที่เป็นแม่บ้านดูแลเด็กเล็กวัยทารก สำหรับคู่สมรมที่มีรายได้เป็นผู้มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือน มีจำนวนร้อยละ 38.5 ของกลุ่มตัวอย่าง

รายได้ของผู้อาศัยในครัวเรือน เป็นคนไม่มีรายได้ร้อยละ 69 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชราและเด็กเล็กและเด็กนักเรียน ยังไม่มีการประกอบอาชีพ ลักษณะนี้จะก่อให้เกิดภาวะในการดูแลและการใช้จ่ายของหัวหน้าครัวเรือน

ตารางที่ 4.13.5 รายได้ของบุคคลและการออมของครอบครัว

สภาพรายได้ของครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
มีเงินเก็บออม	4	2.0
เพียงพอต่อการใช้จ่าย	70	35.0
ใช้จ่ายอย่างประหยัด	75	37.5
ไม่พอใช้จ่าย	51	25.5
รวม	200	100

สถานภาพของรายได้ของครัวเรือนที่จะเป็นปัจจัยที่กำหนดให้เกิดการใช้จ่ายและการออม โดยพิจารณาจากรายได้ของหัวหน้าครัวเรือน คู่สมรสและคนอาศัย ประกอบกับการสัมภาษณ์ พบว่ามีเงินเหลือเก็บออมร้อยละ 2 ของกลุ่มตัวอย่าง เพียงพอต่อการใช้จ่ายและมีการใช้จ่ายประหยัดไม่เดือดร้อนขาดแคลน ร้อยละ 35 และร้อยละ 37.5 ของกลุ่มตัวอย่าง สำหรับครอบครัวที่ไม่พอใช้จ่ายเกิดการขาดแคลน ร้อยละ 25.5 ของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.13.6 ภาวะหนี้สินของครอบครัวในชุมชนเป้าหมายจากกลุ่มตัวอย่าง

ภาวะหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
กู้ยืมจากญาติ	42	21.0
กู้ยืมจากผู้อื่น	52	26.0
กู้จากสถาบันการเงิน	17	8.5
สิ่งของจำนำ	72	36.0
อื่นๆ	17	8.5
รวม	200	100

ภาวะหนี้สินของครัวเรือนที่ต้องไปกู้ยืมเพื่อต้องการใช้จ่ายสิ่งจำเป็นแล้ว ครัวเรือนในชุมชนมีการก่อกำหนดขึ้นโดยการกู้ยืมจากญาติ ร้อยละ 21 กู้ยืมจากผู้อื่น ได้แก่ เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้านหรือนายทุนเงินกู้นอกระบบ มีการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ร้อยละ 17 ของกลุ่มตัวอย่าง หรือเป็นผู้ทำงานที่มีความมั่นคงทางรายได้หรือมีรายได้ประจำแน่นอน เช่น ทำงานบริษัทเอกชนหรือราชการ คนเหล่านี้ก็จะสามารถกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ จากธนาคารพาณิชย์หรือมีหลักทรัพย์ หรือที่ดินในต่างจังหวัดค้าประกันเงินกู้

ตารางที่ 4.13.7 ความต้องการฝึกอบรมวิชาชีพ		
การฝึกอบรมวิชาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
การได้รับการฝึกอบรม	55	27.5
ความต้องการฝึกอบรม	61	30.5
ไม่ได้รับการฝึกอบรม	84	42.0
รวม	200	100

การฝึกอบรมวิชาชีพ ร้อยละ 42 ของกลุ่มตัวอย่างไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทางด้านวิชาชีพจึงเป็นผลให้เขาต้องทำงานประเภทต้องใช้แรงงาน หรือไม่ก็ต้องว่างงานอยู่กับบ้าน ร้อยละ 27.5 ของกลุ่มตัวอย่างได้รับการฝึกอบรมในวิชาชีพประเภทช่างฝีมือ จากโรงเรียนฝึกอาชีพของรัฐบาลและเอกชนบางด้าน ความต้องการฝึกอบรมมีประชาชน ร้อยละ 30.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการและสนใจในการฝึกอบรมอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ การค้าขาย ซ่อมแซมเครื่องจักร ช่างวิทยุไฟฟ้า การตัดเย็บเสื้อผ้า นอกจากนั้นประชาชนต้องการความช่วยเหลือมากที่สุดคือ การช่วยจัดหางานให้ทำหลังการอบรมหรือการทำงานและฝึกอาชีพไปพร้อม ๆ กัน

ตารางที่ 4.13.8 ความต้องการบริการการศึกษา		
ความต้องการบริการการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ความต้องการระดับประถมศึกษา	5	2.5
ความต้องการระดับมัธยมศึกษา	92	46.0
ความต้องการระดับอาชีวศึกษา	100	50.0
ความต้องการระดับอุดมศึกษา	3	1.5
รวม	200	100

ด้านการศึกษากภาคบังคับซึ่งขยายจากประถมศึกษาเป็นมัธยมศึกษาตอนต้น จึงทำให้ความต้องการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษามาก ในร้อยละ 46 และร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยต้องการความช่วยเหลือจากรัฐหรือเอกชน ให้เรียนฟรี ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ รวมค่าอาหารกลางวัน ค่าเสื้อผ้า ตำราเรียน และต้องการให้ลูกมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียน มีการศึกษาสูงเพื่อได้สามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัวให้มากขึ้น โดยเห็นว่าการศึกษาที่สูงขึ้นจะทำให้สามารถหางาน ทำได้ง่ายและมีรายได้ดี

ประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว

โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของแรงงานที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่แล้ว ขยายแนวความคิดเพื่อทำไปใช้อธิบายถึงประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว ที่มีฐานะยากจนได้ บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจนเป็นเจ้าของปัจจัยประเภท แรงงานเพียงอย่างเดียว ดังนั้นความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการของบุคคล ที่มีฐานะยากจนซึ่งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของแรงงานเพียงอย่างเดียว

ประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัวขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

ความรู้และทักษะด้านการประกอบอาชีพ

ความรู้และทักษะทางด้านการจัดการในครอบครัว

สุขภาพอนามัยของบุคคล

ความขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพ

ความอดทนในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต

ขวัญและกำลังใจในการทำงาน

ทัศนคติของบุคคลและค่านิยมในการประกอบอาชีพ

ข้อมูลทางด้านนี้มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ การบันทึกข้อมูลได้โดยวิธี สัมภาษณ์และพูดคุยกับบุคคลในครอบครัวและการสังเกตจากภายนอก รวมทั้งการ ศึกษาพฤติกรรม ทัศนคติและค่านิยมของบุคคลที่ถูกสัมภาษณ์

ความรู้และทักษะด้านการประกอบอาชีพ และความรู้และทักษะทางการจัดการ

บุคคลและครอบครัวมีความรู้และทักษะการประกอบอาชีพดั้งเดิม ได้แก่ อาชีพช่างมีด้านต่าง ๆ เช่น ช่างมรณยนต์ ช่างวิทยุโทรทัศน์ ช่างพันสีรณยนต์ ช่างก่อสร้าง ช่างไม้ ช่างกลึงโลหะ ช่างเชื่อม มีจำนวนร้อยละ 20 ของกลุ่มตัวอย่าง อีกร้อยละ 80 เป็นอาชีพที่ใช้แรงงานต้องการพัฒนาเป็นช่างฝีมือหรืออาชีพที่ดีกว่าเดิม

ตารางที่ 4.13.9 ความรู้และทักษะทางการประกอบอาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
บุคคลมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ	40	20
บุคคลต้องการพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ	160	80
รวม	200	100

สุขภาพและอนามัย

ด้านสุขภาพอนามัย บุคคลในครอบครัวร้อยละ 95 ของกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง มีเพียงร้อยละ 5 ของกลุ่มตัวอย่างที่ร่างกายไม่แข็งแรง มีการเจ็บป่วยบ่อยครั้ง หรือมีโรคประจำตัว

ตารางที่ 4.13.10 สุขภาพของคนในชุมชน

	จำนวน	ร้อยละ
สุขภาพแข็งแรง	40	20
สุขภาพไม่แข็งแรง	160	80
รวม	200	100

ทางด้านโภชนาการ การขาดแคลนอาหารมีร้อยละ 27 ของกลุ่มตัวอย่างและมีอาหารการกินไม่ขาดแคลนร้อยละ 73 แสดงให้เห็นภาวะการกินอยู่ของชุมชนในเมืองดีกว่าในชนบทที่ยากจนซึ่งบางชุมชนมีอาหารไม่ครบ 3 มื้อ

ตารางที่ 4.13.11 โภชนาการของคนในชุมชน

	จำนวน	ร้อยละ
อาหารขาดแคลน	54	27
อาหารไม่ขาดแคลน	146	73
รวม	200	100

ตารางที่ 4.13.12 สุขอนามัยของคนในชุมชน	จำนวน	ร้อยละ
ที่อยู่อาศัยและสุขาถูกสุขลักษณะ	34	17
ที่อยู่อาศัยและสุขาไม่ถูกสุขลักษณะ	166	83
รวม	200	100

ทางด้านสุขอนามัยของชุมชนยังคงมีที่อยู่อาศัย รวมทั้งสุขาที่ส่วนใหญ่จะไม่ถูกต้องตามสุขลักษณะ จากกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 83 ที่อยู่อาศัยและสุขาไม่ถูกสุขลักษณะซึ่งมักเป็นครัวเรือนที่อยู่ลึกเข้าไปในชุมชนเป้าหมาย แต่ละแห่งแต่ละครอบครัวที่ตั้งอยู่ใกล้กับถนนและอยู่หน้าชุมชน มีการตกแต่งที่อยู่อาศัยดีขึ้นและถูกสุขลักษณะร้อยละ 17 ของกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ

ความขยันหมั่นเพียร

ด้านความขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพ ร้อยละ 42 ขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพประจำและต้องการอาชีพเสริม ขณะเดียวกันมีความต้องการศึกษาเพิ่มเติมร้อยละ 20 ของกลุ่มตัวอย่างและต้องการฝึกอาชีพเพิ่มเติมอีกร้อยละ 15 มีผู้ไม่ต้องการศึกษาเพิ่ม ฝึกอบรมและมีอาชีพเสริมร้อยละ 23 ของกลุ่มตัวอย่าง อาจเป็นเพราะคนในครอบครัวมีอาชีพที่ดีและมั่นคงแล้ว

ตารางที่ 4.13.13 ความต้องการอาชีพเสริม การศึกษาเพิ่มเติม การฝึกอบรมวิชาชีพ

ความขยันหมั่นเพียร	จำนวน	ร้อยละ
ต้องการอาชีพเสริม	84	42
ต้องการศึกษาเพิ่มเติม	40	20
ต้องการฝึกอบรมอาชีพเพิ่มเติม	30	15
ไม่ต้องการศึกษา ฝึกอบรมและอาชีพเสริม	46	23
รวม	200	100

ตารางที่ 4.13.14 ทักษะและค่านิยม

	จำนวน	ร้อยละ
การพึ่งตนเอง	134	67
ต้องการความช่วยเหลือจากราชการ	60	30
ต้องการความช่วยเหลือจากเอกชน, มูลนิธิ	6	3
รวม	200	100

ทักษะและค่านิยม

ด้านทักษะและค่านิยม มีทักษะและค่านิยมในทางบวก ไม่หมดหวังต่อแท้ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ แม้ว่าจะมีความจนเป็นอุปสรรคและต้องการพึ่งตนเอง ก่อนจะพึ่งคนอื่น ๆ

ตารางที่ 4.13.15 ขวัญและกำลังใจในการประกอบอาชีพ

	จำนวน	ร้อยละ
พอใจและประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง	76	38
พอใจและประสบความสำเร็จ	80	40
ไม่ประสบความสำเร็จในชีวิต	44	22
รวม	200	100

ขวัญและกำลังใจ

ด้านขวัญและกำลังใจ ร้อยละ มีจิตใจเข้มแข็งที่จะต่อสู้ในการดำเนินชีวิตและ
 ในขณะเดียวกันก็ให้ข้อมูลด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เอื้อ
 อำนวย ถ้าสิ่งเหล่านี้ดีขึ้นคุณภาพชีวิตของพวกเขาจะต้องดีขึ้นแน่นอน

ตารางที่ 4.13.16 ความอดทนในการประกอบอาชีพเดิม	จำนวน	ร้อยละ
สามารถแก้ปัญหาความยากจนเองได้	120	60
ต้องการความช่วยเหลือจากผู้อื่นและรัฐบาล	80	40
รวม	200	100

ความอดทน

ด้านความอดทน ผู้สัมภาษณ์สังเกตว่าราษฎรที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความอด
 ทนมากในการประกอบอาชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของครัวเรือนมีถึงร้อยละ 60
 ที่สามารถจะแก้ปัญหาความยากจนด้วยตัวเองได้ ส่วนอีกร้อยละ 40 ต้องการความ
 ช่วยเหลือจากผู้อื่นและรัฐบาล

สรุป

ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับมหภาคของชุมชนแออัด ในเขต
 กรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของพื้นที่ทั้งหมดของชุมชนแออัดขนาดต่าง
 ๆ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาภาพรวมของการกระจายความยากจนในเขต
 กรุงเทพมหานคร ขนาดของครัวเรือนในชุมชนแออัด การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน
 รายได้ของชุมชนแออัดต่าง ๆ เปรียบเทียบ สถานภาพอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน
 ความเป็นอยู่ของครอบครัวในชุมชน สถานภาพการตั้งครองที่ดิน สิ่งเหล่านี้เป็นการ

วิเคราะห์จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่สำรวจเศรษฐกิจและสังคมทุกปีใน
 ซ้อย่อของโครงการ SES (Social Economic Survey) และการสำรวจและวิเคราะห์
 ความยากจนเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนจนเพียงในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่ง
 กรุงเทพมหานครและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ได้จัดทำ
 ประกอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลและ
 ครอบครัวของชุมชนเป้าหมาย ซึ่งผู้วิจัยคัดเลือกตามผลการวิเคราะห์ของความยาก
 จนเมืองในเขตกรุงเทพมหานครที่พบว่าชุมชนแออัดขนาดใหญ่ มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า
 คนในชุมชนแออัดขนาดกลาง ขนาดเล็กและชุมชนก่อสร้าง ซึ่งได้สำรวจชุมชนขนาด
 ใหญ่ 10 แห่งได้ข้อมูลในระดับจุลภาค แสดงให้เห็นจำนวนประชากรและครอบครัวใน
 ชุมชนแออัด ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป เพศ อายุ การศึกษา อาชีพเป็นส่วนแรก ส่วนที่สอง
 เป็นการสำรวจและวิเคราะห์ฐานะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่รายได้ของครัวเรือนและราย
 ได้ของบุคคลในครัวเรือน พฤติกรรมการออม และการก่อกอง การฝึกฝนอาชีพ การรับ
 และต้องการบริการการศึกษา

ด้านประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว ซึ่งอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับ
 ประสิทธิภาพของแรงงานและขยายแนวความคิดดังกล่าวเพื่อใช้ในการอธิบายถึงประ
 สิทธิภาพของบุคคลและครัวเรือน ประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัวขึ้นอยู่กับ
 ระดับความรู้และทักษะด้านการประกอบอาชีพ ความรู้และทักษะทางการจัดการ
 สุขภาพและอนามัย ความขยันหมั่นเพียร ความอดทน ขวัญและกำลังใจ ทศนคติและ
 ค่านิยม จากการสำรวจพบว่าบุคคลและครอบครัวในชุมชนเป้าหมายมีระดับความ
 ขยันหมั่นเพียรและความอดทนมาก ขวัญและกำลังใจที่ดี มีค่านิยมและทศนคติที่เอื้อ
 อำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาที่สูง ทางด้านสุขภาพและอนามัยอยู่ใน
 ระดับต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไป ส่วนความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ รวมทั้งความรู้
 และทักษะการจัดการอยู่ในระดับต่ำและเป็นความรู้และทักษะเดิม ส่วนใหญ่ได้แก่
 การรับจ้างทำงานบริการช่างต่าง ๆ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอนะ

ปัญหาความยากจนในระดับเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic problem) ซึ่งเป็นการพิจารณาภาพรวมของความยากจนชี้ให้เห็นซึ่งเหตุของความยากจนเกิดจากความขาดแคลนและความไม่เอื้ออำนวยต่าง ๆ ทางวัตถุ ซึ่งแม้ว่าจะใช้ทรัพยากรและความพยายามมากเพียงใดในการแก้ปัญหาความยากจน แต่ความยากจนตามนิยามไว้ในบทนำก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ความยากจนในระดับจุลภาค (Microeconomic problem) เป็นความยากจนของบุคคลและครัวเรือน เป็นส่วนประกอบของระบบเศรษฐกิจไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในการผลิตสินค้าและบริการภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งใช้กลไกราคา (Price mechanism) ในการจัดสรรทรัพยากร ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของสังคมทำให้วิถีชีวิตของคนเมืองอยู่ภายใต้กลไกราคาอย่างเดียว คนในชุมชนเมืองต้องบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ต้องแลกเปลี่ยนด้วยเงินซื้อทั้งหมดและเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม คนในชุมชนแออัดเป็นผู้ด้อยโอกาสในการแข่งขันหารายได้ขาดปัจจัยและทรัพยากรประเภททุน ความยากจนในระดับบุคคลและครอบครัวซึ่งเป็นอยู่ทั่วไปในชุมชนแออัดต่าง ๆ ในเมืองใหญ่ ๆ ทั่วไป

การแก้ไขปัญหาความยากจนจากความเข้าใจว่าความยากจนเกิดจากความขาดแคลนทรัพยากรและความไม่เอื้ออำนวยของธรรมชาติ ภาครัฐซึ่งกำหนดนโยบายมาตรการ แผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งไปที่การพัฒนาทางด้านการศึกษา การฝึกอบรม แต่สภาพความขาดแคลนและยังไม่เพียงพอของบุคคลและครอบครัวในชุมชนแออัด ซึ่งยังต้องการความรู้และทักษะการประกอบอาชีพที่สูงขึ้น และยังต้องการความรู้และศึกษาทางด้านการจัดการในการประกอบอาชีพอิสระ บริการของแพทย์ สาธารณสุข

และสุขภาพอนามัยเป็นพื้นฐานสำคัญที่ชุมชนต้องการให้รัฐให้บริการช่วยเหลือแก่ชุมชนที่ยากจน

บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทแรงงานเพียงอย่างเดียวและเป็นแรงงานที่มีความรู้และทักษะต่ำ ไม่มีทรัพย์สินถาวรหรือหลักทรัพย์อื่นใด ดังนั้นการยกฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของบุคคลและครอบครัวจึงขึ้นอยู่กับความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ สุขภาพอนามัย ความอดทน วิชาญ และกำลังใจ รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมซึ่งทุกฝ่ายต้องลงทุนสร้างให้มีขึ้นในตัวบุคคลและครอบครัวก่อนที่จะคิดถึงเรื่องอื่นใด

ข้อเสนอแนะ

ความยากจนเป็นปัญหาจากการขาดประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว เพราะขาดความรู้ ทักษะ เงินทุน แนวทางที่นำเสนอแนะช่วยให้เขาหลุดพ้นจากภาวะความยากจน ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การลงทุนพัฒนาประสิทธิภาพ ได้แก่ การลงทุนโดยตรงไปยังบุคคลและครอบครัวเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการฝึกอบรมการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมความรู้ด้านการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมความรู้ทางด้านการจัดการ การลงทุนทางด้านสุขภาพอนามัยและพัฒนาทัศนคติและค่านิยม การฝึกอบรมความรู้และทักษะทางด้านการประกอบอาชีพและการฝึกอบรมความรู้ทางด้านการจัดการ การดำเนินการโดยหน่วยราชการร่วมกับภาคเอกชน ประชาชนที่ผ่านการอบรมแล้วจะมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่ดีกว่าเดิมและแสวงหารายได้ที่มากขึ้นกว่าเดิมได้ มีหลายครอบครัวในชุมชนแออัดนี้สามารถมีธุรกิจของตนเองและย้ายออกไปตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย นอกชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการของรัฐและการกุศลสงเคราะห์ของเอกชนต่อไป

2. การส่งเสริมให้บุคคลและครอบครัวมีอาชีพเสริม

เป็นที่ยอมรับกันว่าคนในชุมชนแออัด มีรายได้น้อยไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายของครอบครัว ขาดเงินออมและการส่งเสริมการศึกษาของบุตร มีหลายครอบครัวที่ทำงานเป็นอาชีพเสริม ได้แก่ ธุรกิจขายของเบ็ดเตล็ดในชุมชน การซ่อมบำรุงรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องไฟฟ้า, ปรุปร่า การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม ความรู้และทักษะดังกล่าวสามารถใช้ได้ในชุมชนและนอกชุมชนใกล้เคียง

3. การจัดหางานให้ราษฎรในชุมชนทำ

ราษฎรในชุมชนที่ทำการศึกษาดำเนินการความช่วยเหลือที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ต้องการให้มีหน่วยงานจัดหางานในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือในระยะทางที่พอจะเดินทางไปกลับได้สะดวก ภาครัฐและเอกชนสามารถประสานแผนงานเพื่อช่วยเหลือทางด้านการประกอบอาชีพของราษฎรในชุมชน ได้โดยการนำเอากระบวนการผลิตสินค้าและบริการบางขั้นตอนไปฝึกอบรมอาชีพให้ราษฎรในชุมชนได้รับความรู้และเกิดทักษะสามารถประกอบอาชีพผลิตสินค้าและบริการนั้น บางส่วนหรือทั้งหมดได้

4. การส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวหรืออาชีพอิสระ

เป็นการยากและมีโอกาสน้อยที่ราษฎรในชุมชนที่มีระดับการศึกษาน้อยและมีฐานะยากจนจะหางานทำในระบบ ดังนั้นจึงควรมุ่งความสนใจไปที่การประกอบอาชีพส่วนตัวหรือการหางานให้ตนเองทำภายหลังที่ตนเองมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพบางด้านแล้ว การแสวงหางานและอาชีพในสาขาที่ไม่เป็นทางการหรือไม่เป็นระบบ จะนำไปสู่บุคคลและครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ อาชีพการซ่อมสร้าง

เฟอร์นิเจอร์ การซ่อมแซมหรือผลิตรองเท้า การตัดเย็บเสื้อผ้า การตัดผมเสริมสวย ชายของใช้แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามการประกอบอาชีพส่วนตัวภายใต้ระบบเศรษฐกิจนี้ไม่เป็นทางการก็จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านบริการฝึกอบรม บริการทางการเงินและความช่วยเหลือในด้านการจัดสถานที่ให้ทำการค้าขายและผลิต อย่างเช่น ตลาดนัดหรือตลาดสี่มุมเมือง เป็นต้น

5. การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจของครอบครัวในชุมชน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนให้ร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือกันเองทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบที่หลายชุมชนมีคือ การจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าในชุมชน การสร้างกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งอาจพัฒนาเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน สิ่งเหล่านี้ทำให้ชุมชนเข้มแข็งช่วยเหลือซึ่งกันและกันที่สุดในครอบครัวและบุคคลจะพึ่งตนเองได้มากขึ้น

6. การทบทวนมาตรการและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ความล้มเหลวทางด้านนโยบายเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการทำให้บุคคลและครอบครัวที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานและการประกอบอาชีพ ความล้มเหลวดังกล่าวมีหลายรูปแบบ คือ

(1) การเลือกนโยบายระยะสั้นและระยะยาว ตัวอย่างคือ ลักษณะปัญหาพื้นฐานเป็นปัญหาระยะยาว แต่ได้มีการเลือกใช้นโยบายระยะสั้นเข้าแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเศรษฐกิจจุลภาค และเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของบุคคลและครอบครัว แต่ผู้เกี่ยวข้องกลับเข้าใจว่าเป็นปัญหา

เศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเกิดความล่าช้าในการเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำการแก้ไขซึ่งไม่ได้ผล

(2) ปัญหาความยากจนของบุคคลและครอบครัว เป็นปัญหาเกี่ยวกับคน แต่มีความล่าช้าในด้านนโยบายที่มีเป้าหมายลงในพื้นที่ บุคคลและครอบครัวได้รับการแก้ไข

(3) การให้ความช่วยเหลือคนและครอบครัวที่มีฐานะยากจนต้องการความช่วยเหลือทางตรงคือ ต้องการฝึกอบรมความรู้ ทักษะการประกอบอาชีพหรือการจัดหางานให้ทำ แต่รัฐบาลกลับไปสร้างถนน สวนสาธารณะ เพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตและประชาชนได้รับสวัสดิการ แต่ความยากจนไม่ได้รับการแก้ไข

เอกสารอ้างอิง

1. อลองภพ สุสังกรกาญจน์. "การกระจายรายได้ภาวะความยากจนและการพัฒนา
ระยะยาว" สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI), 2531.
(อัดสำเนา)
2. มานพ ปทุมทอง. "ลมหายใจแห่งมหานคร เรื่องราวชีวิตและการต่อสู้ของคนบน
กองขยะ" กรุงเทพฯ, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
3. เมธี ครองแก้ว. "การพัฒนาเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ของประเทศไทย"
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531. (อัดสำเนา)
4. เทียนฉาย กิรินนท์. "สังคมศาสตร์การวิจัย" กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์,
2527.
5. ทศนีย์ อินทรสุขศรี. "การพัฒนาชุมชนเมือง : เฉพาะกรณีสลัม"
กรุงเทพฯ โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2527.
6. รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. "ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะปัญหา"
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
7. โยธิน แสงวงศ์ กฤตยา อาชวนิจกุล และอภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์. "ความยากจนใน
ภาคอีสานทางออกอยู่ที่ไหน : การศึกษาแบบจัดกลุ่มสัมมนา" รายงานการวิจัยทุน
THE COUNCIL FOR ASIAN MANPOWER STUDIES และ THE
INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH COUNCIL,
กรุงเทพฯ 2523. (อัดสำเนา)
8. ศิริวรรณ ศิริบุญ และจันทร์เพ็ญ แสงเต็ยฉาย. "การศึกษาเปรียบเทียบชุมชน
แออัดที่พัฒนาและยังไม่พัฒนาในเขตกรุงเทพมหานคร" กรุงเทพฯ,
ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

9. ม.ร.ว. อติชน ทรัพย์พัฒน์ ดิเรก เต็งจำรูญ ชลิต ทองปลิว วรรณพร วิเชียรวงศ์ และบุญธรรม แย้มชื่น. "ลดปัญหาและแนวทางแก้ไข", กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
10. อรพันธ์ บุญภาค เกื้อ วงศ์บุญสิน และพรรณิ ประจวบเหมาะ. "ผลกระทบโครงการสาธารณสุขมูลฐานต่อชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร". 2530.
11. Atkinson, A.B. The Economics of Inequality. London:Oxford Clarendon Press, 1975, pp.186 - 191.
12. Gwartney. James D, Richard L. Slroup. Introduction to Economics. The Wealth and Poverty of Nations. Orlando Florida, Harcourt Brace College Publishers, 1994.
13. Kimenyi. Mwangi S, Economics of Poverty, Discrimination, and public Policy. South-Western College Publishing, Cincinnati, Ohio, 1995.
14. Yunus Muhammad, The Poor as the Engine of Development Economic Impact. United States Information Agency, Washington, DC.:Number Sixty-Three, 1988/2 p.28.