

บทที่ 1 บทนำ

1 บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญและอยู่ในความสนใจของนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) โดยเป้าหมายหนึ่งในแปดประการ ให้ทุกประเทศจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย ให้ได้ภายในปี 2558 (องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย, 2549) ในประเทศไทย สัดส่วนคนจนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2529 มีสัดส่วนคนจนในชนบท ถึงร้อยละ 53 ของประชากรทั้งประเทศ และสัดส่วนคนจนในเมือง ร้อยละ 25 ของประชากรทั้งประเทศ ได้ลดลงมา โดยในปี 2549 มีสัดส่วนคนจนในชนบทเหลือเพียง ร้อยละ 12 ของประชากรทั้งประเทศ และมีสัดส่วนคนจนในเมืองเหลือเพียงร้อยละ 4 ของประชากรทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) อย่างไรก็ตาม สังเกตได้ว่า สัดส่วนคนจนยังมีความผันผวนในแต่ละช่วงเวลา และความยากจนสามารถเพิ่มขึ้นได้เมื่อประเทศเผชิญความเสี่ยง เช่น ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ หรือภัยธรรมชาติ ดังนั้น ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาเชิงพลวัต ที่ความยากจนอาจลดลง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง และสามารถเพิ่มขึ้นได้ใหม่ในอีกช่วงเวลาหนึ่ง การพิจารณาความยากจน เพียงจุดหนึ่งของเวลา หรือพิจารณาเฉพาะคนจนที่พบในปัจจุบัน จึงไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาว แต่ควรพิจารณาถึงความน่าจะเป็นที่คนอาจจนได้ในอนาคต เนื่องจากคนจนในอนาคตอาจเป็นคนจนหรือคนไม่จนในปัจจุบันได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมานักวิชาการส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญและพยายามที่แก้ไขปัญหาคความยากจนเฉพาะคนที่เป็นคนจนในปัจจุบัน โดยไม่ได้พิจารณาถึงคนที่ไม่จนในปัจจุบัน แต่มีโอกาที่จะกลายเป็นคนจนในอนาคต ดังนั้น สิ่งที่ควรพิจารณาในระยะยาว คือ จะทำอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าคนจนหรือคนไม่จนในปัจจุบันจะกลายเป็นคนจนในอนาคต หรือพยายามลดโอกาสคนเหล่านี้ที่จะกลายเป็นคนจนในอนาคต นั่นคือ การแก้ปัญหาความยากจนจำเป็นต้องพิจารณาการลดความเปราะบางสู่ความยากจน (Vulnerability to Poverty) ความเปราะบางสู่ความยากจน เป็นความน่าจะเป็นของครัวเรือน ทั้งที่จนและไม่จนในปัจจุบัน จะเข้าสู่ภาวะความยากจนในอนาคต หรือเป็นความน่าจะเป็นที่สวัสดิการของครัวเรือนจะต่ำลง จนทำให้ครัวเรือนตกอยู่ในภาวะความยากจน โดยวัดจากโอกาสที่ครัวเรือนจะตกอยู่ในความยากจน ถ้าค่าใช้จ่ายของครัวเรือนต่ำกว่าเส้นความยากจน (Chaudhuri et al., 2002: 4) ซึ่งเป็นประเด็น โภทวิวิจัยที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยด้านความเปราะบางสู่ความยากจน จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเชิงพลวัต มิใช่เพียงจุดใดจุดหนึ่งของเวลาเท่านั้น แต่เป็นข้อมูลหลายช่วงเวลา เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการของครัวเรือนได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการสร้างและพัฒนาฐานข้อมูลครัวเรือนชนบทสำหรับการประเมินความเปราะบางสู่ความยากจน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

ในประเทศไทย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ทั้งในด้านพื้นที่และประชากร ข้อมูลสถิติในด้านสัดส่วนคนจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชี้ให้เห็นว่า ภูมิภาคนี้มีปัญหาด้านความยากจนมากที่สุด (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนของคนจนในประเทศไทย จำแนกตามรายภาคปี พ.ศ. 2541-2552

(หน่วย: ร้อยละ)

ภาค	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552
ตะวันออกเฉียงเหนือ	30.67	35.34	23.06	18.58	16.77	13.05	14.62	13.67
เหนือ	16.47	23.10	20.29	15.68	12.00	12.93	13.26	11.08
ใต้	13.98	16.64	9.56	6.03	5.49	5.88	4.40	4.72
กลาง	7.80	9.03	7.63	4.47	3.31	3.08	3.09	2.54
กรุงเทพมหานคร	1.23	1.71	2.24	0.78	0.51	1.14	0.76	0.86
ทั่วประเทศ	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48	8.95	8.12

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554)

เมื่อพิจารณาด้านความเปราะบางสู่ความยากจน พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่ตกอยู่ในภาวะ ความเปราะบางสู่ความยากจนแบบเรื้อรังสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 44 (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 ครัวเรือนเปราะบางสู่ความยากจนจำแนกตามรายภาคปี พ.ศ. 2545 และ 2547

(หน่วย: ร้อยละ)

ภาค	ครัวเรือนเปราะบาง		
	พ.ศ.2545	พ.ศ.2547	พ.ศ. 2545 และ 2547
ตะวันออกเฉียงเหนือ	45.71	41.87	43.74
เหนือ	23.15	23.14	23.68
ใต้	13.25	15.21	14.46
กลาง	17.90	19.79	18.12
รวม	100	100	100

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (2549)

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ มหาวิทยาลัยฮันโนเวอร์ร่วมกับมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่งในประเทศเยอรมัน ประเทศไทยและประเทศเวียดนามได้ร่วมมือกันทางวิชาการเพื่อสร้างฐานข้อมูลเชิงพลวัตด้านความเปราะบางสู่ความยากจน คณะนักวิจัยฝ่ายไทยพิจารณาคัดเลือกจังหวัดนครพนมเป็นพื้นที่วิจัย โดยจังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดหนึ่งในพื้นที่ศึกษาของโครงการในประเทศไทย จัดเป็นจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย จังหวัดนครพนมมีลักษณะภูมิประเทศแบ่งเป็น 2 เขต คือ ตอนเหนือพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเนินสูงและที่ดอน และตอนใต้เป็นพื้นที่ราบลุ่มชายฝั่งแม่น้ำโขง มีประชากรทั้งสิ้น 699,725 คน จำนวน 186,723 ครัวเรือน โดยประชากรร้อยละ 59 ของครัวเรือนทั้งจังหวัด ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีพื้นที่เพาะปลูก 163,9614 ไร่ และมีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา ยาสูบ มะเขือเทศ นอกจากนี้ประชากรบางส่วนยังประกอบอาชีพหัตถกรรมในครัวเรือน เช่น ผลิตภัณฑ์จากกก ผลิตภัณฑ์ผ้าเย็บคราม ผ้าไหม ผลิตภัณฑ์จักสานจากไม้ไผ่ เป็นต้น (ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัดนครพนม, 2552) จังหวัดนครพนมจัดเป็นจังหวัดหนึ่งในประเทศไทยที่มีปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยในปี 2549 เป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงเป็นอันดับสองของประเทศไทย มีสัดส่วนคนจนด้านรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 25.99 และจำนวนคนจนด้านรายจ่ายมีถึง 146,600 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2549) แม้ว่าการจัดสัดส่วนคนจนของแต่ละจังหวัดจะแตกต่างกันไปในแต่ละปี จากข้อมูลสถิติที่มีอยู่ล่าสุดในปี 2550 ซึ่งให้เห็นว่า สถานการณ์ ความยากจนของจังหวัดนครพนมในเชิงเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นดีขึ้น แต่นครพนมยังคงจัดเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงอยู่ใน 10 อันดับของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551) เมื่อเกิดความเสี่ยงทั้งจากผลกระทบภายนอก เช่น ภัยธรรมชาติ น้ำท่วมและภัยแล้ง หรือภาวะเศรษฐกิจถดถอย เป็นต้น และผลกระทบภายใน เช่น ความเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือน เป็นต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของครัวเรือน รวมทั้งความสามารถในการประกอบอาชีพ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเหล่านี้ สามารถนำพาครัวเรือนไปสู่ความเปราะบางสู่ความยากจนได้ การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาทางเลือกในการลดความเปราะบางสู่ความยากจนจึงมีความสำคัญยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์โดยรวมของโครงการเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลเชิงพลวัตสำหรับการประเมินความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือนชนบท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อสร้างฐานข้อมูลภาคสนามครัวเรือนชนบทตัวอย่าง ในจังหวัดนครพนม ในปีการผลิต 2549/50 2550/51 และ 2552/53
- 2) เพื่อวิเคราะห์สภาพด้านเศรษฐกิจ-สังคม และประเด็นชี้ชัดและความเสี่ยงของครัวเรือน

- 3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือน
- 4) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการลดความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

พื้นที่ศึกษาที่ใช้เป็นตัวแทนของครัวเรือนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย คือ จังหวัดนครพนม ข้อมูลที่ใช้ประกอบการวิจัย เป็นข้อมูลปีการผลิต 2549/50 2550/51 และ 2552/53

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ฐานข้อมูลด้านความเปราะบางสู่ความยากจนจำนวนหลายปีที่สร้างขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในระยะยาวในอนาคตของหน่วยงานการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจน เพื่อนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมหรือผู้แทน องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น ทำให้เกิดแนวทางประกอบการกำหนดนโยบายเพื่อลดความเปราะบางสู่ความยากจนในพื้นที่ได้

1.5 ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการวิจัยนี้จะผลิตฐานข้อมูลด้านความเปราะบางสู่ความยากจน ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาความยากจนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลสำเร็จที่เป็นองค์ความรู้ หรือรูปแบบ หรือวิธีการที่จะนำไปสู่การวิจัยในระยะต่อไป จึงจัดเป็นผลสำเร็จเบื้องต้น สำหรับผลผลิตที่ได้รับ เป็นฐานข้อมูลด้านความเปราะบางสู่ความยากจน และผลลัพธ์ที่ได้รับจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาศู่ผู้กำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา และผลกระทบจะเกิดขึ้นกับสังคม เมื่อผู้กำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นมีการนำข้อเสนอแนะจากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ และส่งผลให้ครัวเรือนชนบทสามารถลดความเปราะบางสู่ความยากจน และเพิ่มสวัสดิการและความกินดีอยู่ดีในสังคมได้

1.6 แผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือผลการวิจัยสู่กลุ่มเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดการวิจัย

- จัดประชุมกลุ่มเกษตรกรและผู้นำหมู่บ้าน ในพื้นที่ศึกษา จ. นครพนม
- จัดทำและเผยแพร่เอกสารรวบรวมสถิติที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ความยากจนในระดับตำบล และอำเภอ ของจังหวัดนครพนม

- จัดประชุมเผยแพร่ผลการวิจัยแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่น ที่ จ. นครพนม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมพัฒนาชุมชน กรมสวัสดิการและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีในพื้นที่จังหวัดนครพนม เป็นต้น
- พัฒนานิสิตในระดับปริญญาโททำวิทยานิพนธ์จากฐานข้อมูลโครงการประเมินความเปราะบางสู่ความยากจน จำนวน 1-2 คน ตลอดระยะเวลาโครงการ

