

บทที่ 8 สรุปและข้อเสนอแนะ

8 สรุปและข้อเสนอแนะ

8.1 สรุป

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาเชิงพลวัต ที่ความยากจนอาจลดลง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง และสามารถเพิ่มขึ้นได้ใหม่ในอีกช่วงเวลาหนึ่ง การพิจารณาความยากจน เพียงจุดหนึ่งของเวลา หรือพิจารณาเฉพาะคนจนที่พบในปัจจุบัน จึงไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาว แต่ควรพิจารณาถึงความน่าจะเป็นที่คนไม่จนในปัจจุบัน อาจกลายเป็นคนจนได้ในอนาคตได้ นั่นคือการแก้ปัญหาความยากจนจำเป็นต้องพิจารณาการลดความเปราะบางสู่ความยากจน วัตถุประสงค์ของโครงการต่อเนื่อง 2 ปี เพื่อสร้างฐานข้อมูลภาคสนามครัวเรือนชนบทตัวอย่าง ในจังหวัดนครพนม สำหรับปีการผลิต 2549/50 2550/51 และ 2552/53 วิเคราะห์สภาพด้านเศรษฐกิจ-สังคม และประเด็นข้อกและความเสี่ยงของครัวเรือน วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือน และหาแนวทางและมาตรการในการลดความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือน จังหวัดนครพนมถูกเลือกเป็นพื้นที่ศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากเป็นพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือไทย-เยอรมัน และเป็นพื้นที่ที่จัดอยู่ในอันดับคั้นๆของจังหวัดที่ยากจน การศึกษาอาศัยข้อมูลปฐมภูมิ สัมภาษณ์ครัวเรือนชนบทตัวอย่าง จำนวน 379 ครัวเรือน ในปีการผลิต 2549/50 2550/51 และ 2552/53 เป็นการเก็บข้อมูลซ้ำครัวเรือนต่อเนื่องสามปี ทำให้มีฐานข้อมูลเชิงพลวัต สำหรับครัวเรือนชนบทตัวอย่างในจังหวัดนครพนม สำหรับการวิเคราะห์หาแนวทางและมาตรการในการลดความเปราะบางสู่ความยากจนของครัวเรือนตัวอย่าง ข้อมูลเก็บซ้ำหลายปี (panel data) ที่รวบรวมได้นำมาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจน โดยเริ่มต้นด้วยการจัดทำแบบจำลองการบริโภครด้วยวิธี random effect model และ Feasibility Generalized Least Square (FGLS) หลังจากนั้น คาดคะเนความเปราะบางสู่ความยากจนจากแบบจำลองข้างต้น และพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจนโดยแบบจำลองโลจิท มีรายละเอียดผลการวิจัย ดังต่อไปนี้

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ในปีการเพาะปลูก 2552/53 ครัวเรือนชนบทของจังหวัดนครพนมมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 5-6 คน หัวหน้าครัวเรือนโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตรของตนเองเป็นอาชีพหลัก มีพื้นที่ถือครองทั้งหมดเฉลี่ย 12 ไร่ต่อครัวเรือน เป็นพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ย 11 ไร่ต่อครัวเรือน โดยมีแนวโน้มการถือครองที่ดินของครัวเรือนลดลงในช่วงเวลาที่ผ่านมามีพื้นที่ปลูกข้าวมากที่สุด โดยเฉลี่ย 10 ไร่ต่อครัวเรือน ครัวเรือนเลี้ยงไก่เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือ เลี้ยงวัว

ครัวเรือนตัวอย่างมีการใช้ประโยชน์จากผลผลิตทรัพยากรธรรมชาติ โดยกิจกรรมที่เข้าไปใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการเก็บหาของจากแหล่งธรรมชาติ เช่น หน่อไม้ เห็ด และไข่มดแดง เป็นต้น ครัวเรือนตัวอย่างมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการรับจ้างนอกภาคเกษตร คิดเป็นรายได้เฉลี่ย 27,298 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รองลงมาคือรายได้จากธุรกิจส่วนตัวคิดเป็นรายได้เฉลี่ย 22,526 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้จากเงินที่ได้รับจากลูกหลานเฉลี่ย 21,892 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้จากการเกษตรเฉลี่ย 19,226 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้จากเงินช่วยเหลือจากภาครัฐหรือเงินประกันร้อยละ 8 คิดเป็นรายได้เฉลี่ย 9,228 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้จากเงินที่ได้รับจากเพื่อนหรือญาติ 6,864 บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้จากการเก็บหาทรัพยากรธรรมชาติเฉลี่ย 4,797 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และรายได้จากดอกเบี้ยจากการให้กู้และเงินฝาก 475 บาทต่อครัวเรือนต่อปี เมื่อพิจารณารายได้ของครัวเรือนโดยเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมา พบว่ารายได้ส่วนใหญ่ของครัวเรือน มาจากการรับจ้างนอกภาคเกษตรเป็นหลัก รองลงมา คือ เงินที่ได้รับจากลูกหลาน โดยในปัจจุบัน ครัวเรือนมีรายได้จากเงินช่วยเหลือจากภาครัฐเพิ่มมากขึ้นจากการได้รับเงินประกันราคาข้าว โครงการค่าน้ำค่าไฟฟ้า ได้รับเงินจากลูกหลานที่ไปทำงานต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัวเพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ครัวเรือนทั้งหมดสุทธิในปีปัจจุบันสูงกว่าปีที่ผ่านมามาก ในปัจจุบันครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 76,581.52 บาทต่อครัวเรือนต่อปี โดยส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหาร รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งและการติดต่อสื่อสาร ในปัจจุบันครัวเรือนตัวอย่างส่วนใหญ่มีการออมเงินเฉลี่ย 24,307 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และมีการกู้ยืมเงินโดยเฉลี่ย 72,088 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ส่วนใหญ่เพื่อลงทุนทางการเกษตร

เมื่อพิจารณาประเภทของเหตุการณ์ช็อกที่ครัวเรือนตัวอย่างเผชิญตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ครัวเรือนตัวอย่างในจังหวัดนครพนมเผชิญกับเหตุการณ์ช็อกเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนเผชิญเหตุการณ์ภัยแล้งมากที่สุด รองลงมา คือ ปัญหาราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มมากขึ้น และเหตุการณ์การเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือน ครัวเรือนแก้ไขปัญหาช็อก โดยวิธีการกู้ยืมและการใช้เงินออมหรือเงินจากประกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้แก้ปัญหาใดๆเลยจากเหตุการณ์ช็อกที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาด้านความเสี่ยง ครัวเรือนส่วนใหญ่คาดคะเนว่าในอีก 5 ปีข้างหน้า ครัวเรือนจะเผชิญเหตุการณ์การเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือนมากที่สุด รองลงมา คือ ความเสี่ยงด้านภัยแล้ง สำหรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ครัวเรือนส่วนใหญ่ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการผู้สูงอายุ มากที่สุด รองลงมา คือ ความช่วยเหลือด้านความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

การวิเคราะห์ความเปราะบางสู่ความยากจน

การวิเคราะห์ความเปราะบางสู่ความยากจน เริ่มต้นโดยการวิเคราะห์สมการการบริโภค เพื่อนำมาพิจารณาถึงความน่าจะเป็นที่ครัวเรือนจะมีค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในอนาคต ต่ำกว่าเส้นความยากจน สมการการบริโภควิเคราะห์โดยแบ่งตัวแปรออกเป็น 3 กลุ่มปัจจัยตามลักษณะการดำรงชีพ พื้นฐานของครัวเรือน คือ 1) ปัจจัยด้านความเสี่ยงและช็อก ได้แก่ รายได้และทรัพย์สินที่สูญหายไปจากการเผชิญช็อกด้านเกษตรของครัวเรือน 2) ปัจจัยด้านลักษณะของครัวเรือน ได้แก่ ขนาดครัวเรือน จำนวนปีการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน อายุของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของสมาชิกที่มีงานทำในครัวเรือน และ 3) ปัจจัยด้านทรัพย์สินและหนี้สินของครัวเรือน ได้แก่ พื้นที่ทางการเกษตรของครัวเรือน มูลค่าทรัพย์สินสุทธิของครัวเรือน ด้วยวิธี three-step feasible generalized least square (FGLS) พบว่า ปัจจัยต่างๆ โดยส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เป็นไปตามสมมติฐาน ในขณะที่เส้นความยากจนคำนวณจากผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร ซึ่งจากการคำนวณเส้นความยากจน ในปีเพาะปลูก 2549/50-2550/51 และ 2552/53 พบว่า เส้นความยากจนเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรในจังหวัดนครพนม ปีเพาะปลูก 2549/50 เท่ากับ 53,432.57 บาท/ครัวเรือน/ปี หรือ 2,772.41 บาท/คน/เดือน ปีเพาะปลูก 2550/51 เท่ากับ 58,704.75 บาท/ครัวเรือน/ปี หรือ 3,133.43 บาท/คน/เดือน และปีเพาะปลูก 2552/53 เท่ากับ 69,102.26 บาท/ครัวเรือน/ปี หรือ 3,817.41 บาท/คน/เดือน ขั้นตอนต่อมา นำค่าประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในอนาคตที่ได้มาใช้คำนวณโอกาสที่ครัวเรือนจะเปราะบางสู่ความยากจน โดยใช้เส้นความยากจนจากคำนวณผ่านค่าใช้จ่ายของครัวเรือนแต่ละครัวเรือนเป็นเกณฑ์ ผลการพิจารณาว่าครัวเรือนใดเป็นครัวเรือนที่เปราะบางสู่ความยากจน กำหนดเกณฑ์ความเปราะบางสู่ความยากจน เท่ากับ 0.5 พบว่า ในปีเพาะปลูก 2549/50 ครัวเรือนชนบทในจังหวัดนครพนมเปราะบางสู่ความยากจน คิดเป็นร้อยละ 62.01 ส่วนในปีเพาะปลูก 2550/51 พบว่า ครัวเรือนชนบทในจังหวัดนครพนมเปราะบางสู่ความยากจน คิดเป็นร้อยละ 73.88 และในปีเพาะปลูก 2552/53 พบว่า ครัวเรือนชนบทในจังหวัดนครพนมเปราะบางสู่ความยากจน คิดเป็นร้อยละ 78.10 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด โดยสรุปพบว่า ครัวเรือนชนบทในจังหวัดนครพนมเปราะบางสู่ความยากจนเพิ่มขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจน

ผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจน ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ขนาดครัวเรือน จำนวนปีการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน พื้นที่ทางการเกษตรของครัวเรือน รายได้จากนอกภาคการเกษตรของครัวเรือน และการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมของครัวเรือน ในขณะที่ปัจจัยด้านรายได้จากภาคการเกษตรของครัวเรือน และเงินที่ได้รับจาก

ลูกหลานของครัวเรือน มีทิศทางสามารถลดความเปราะบางสู่ความยากจนได้เช่นกันแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลในการเพิ่มความเปราะบางสู่ความยากจน ได้แก่ ความเสี่ยงด้านสังคมของครัวเรือน ความเสี่ยงด้านการเกษตรของครัวเรือน และอายุของหัวหน้าครัวเรือน เป็นต้น เมื่อพิจารณาปัจจัยเชิงนโยบายและแนวทางการลดความความเสี่ยงสู่ความยากจน พบว่า มีทิศทางลดความเปราะบางสู่ความยากจนได้ แต่ในการวิเคราะห์เบื้องต้นนี้ยังไม่พบนัยสำคัญทางสถิติ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อความอยู่รอดหรือเงินสำรองเลี้ยงชีพ การได้รับเงินช่วยเหลือทางสังคม การได้รับบริจาคผ้าห่ม การได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการประกันรายได้ และปัจจัยกลไกการจัดการซ็อกของครัวเรือน ซึ่งเป็นปัจจัยที่พิจารณาอิทธิพลปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกการจัดการซ็อกกับการเผชิญซ็อกของครัวเรือน คือ ถ้าครัวเรือนเผชิญกับซ็อกและมีกลไกการจัดการซ็อกทำให้ครัวเรือนสามารถจัดซ็อกให้หมดไปได้ สำหรับผลการวิเคราะห์ทางสถิติโดยอาศัยตารางไขว้และการทดสอบความแตกต่างของปัจจัยต่างๆของครัวเรือน 2 กลุ่ม จำแนกตามความเปราะบางสู่ความยากจนให้ผลการวิเคราะห์สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติทั้งหมด และสามารถขยายภาพคุณลักษณะของครัวเรือนที่เปราะบางและไม่เปราะบางสู่ความยากจนได้ดียิ่งขึ้น ผลการศึกษาในส่วนนี้ที่น่าสนใจ พบว่า ครัวเรือนที่ไม่เปราะบางสู่ความยากจนจะได้รับความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาและค่าเล่าเรียนมากกว่าครัวเรือนที่เปราะบางสู่ความยากจนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการประชุมระดมความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดนครพนมและผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางสู่ความยากจน ซึ่งให้เห็นว่า นโยบายเพื่อลดความยากจนที่ดำเนินการผ่านโครงการต่างๆในพื้นที่จังหวัดนครพนม เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว พบว่าโครงการเพื่อลดปัญหาความยากจนรวมทั้งโครงการความช่วยเหลืออื่นๆของภาครัฐ เช่น โครงการต้นกล้าอาชีพ โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพัฒนาชุมชนต้นแบบหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่ โครงการธนาคารชุมชน โครงการให้สินเชื่อเพื่อปลดหนี้ระบบ โครงการแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกร โครงการ 1 ครัวเรือนยากจน 1 เขตราชการ โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราที่สามารถช่วยสร้างงานในการรับจ้างกรีดยางพารา และโครงการให้เงินช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น สามารถช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนได้ในระดับหนึ่ง

8.2 ข้อเสนอแนะ

โดยภาพรวมผลการวิจัย ชี้ให้เห็นว่า แนวทางและมาตรการที่สามารถช่วยลดความเปราะบางสู่ความยากจนจัดกลุ่มได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. การเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของครัวเรือนในระยะยาว
2. การลดความเสี่ยงส่วนบุคคลและจากสถานะแวดล้อมที่จะนำพาครัวเรือนไปสู่ความเปราะบางสู่ความยากจน

แนวทางที่จะทำให้ครัวเรือนสามารถเพิ่มศักยภาพในการหารายได้และลดความเสี่ยงที่เป็นข้อเสนอแนะจากผลการศึกษารั้งนี้ มีดังต่อไปนี้

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนการให้ความรู้และการศึกษาทั้งในและนอกระบบ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการหารายได้ในระยะยาว
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมกิจกรรมนอกภาคการเกษตร เช่น การฝึกอบรมอาชีพเสริมในท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งรายได้นอกภาคการเกษตรเสริมรายได้ในภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มความสามารถในการหารายได้ในระยะยาว
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ครัวเรือนมีความสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อครัวเรือนเผชิญเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงสู่ความเปราะบางสู่ความยากจนได้
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมที่ช่วยทำให้ครัวเรือนมีการออมเงินสูงขึ้น และลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือนลง เพื่อช่วยลดความเสี่ยงสู่ความเปราะบางสู่ความยากจนได้
- โครงการความช่วยเหลือต่างๆของภาครัฐที่มีต่อชุมชนบางโครงการที่สามารถลดความเปราะบางสู่ความยากจนได้ ควรจะถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลางและระยะยาว โดยให้ชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการฯ เช่น โครงการช่วยเหลือด้านการศึกษา เป็นต้น

