

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากจะกล่าวถึงเป้าหมายในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของทุกประเทศแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่า เป้าหมายในเรื่องของความเสมอภาคในการกระจายรายได้ และการเพิ่มขึ้นของ รายได้ประชาชาติ เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญในระดับต้นๆ ที่รัฐบาลแต่ละประเทศให้ความสนใจและดูแลอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และ ปัญหาความยากจน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศ และอาจเป็น สาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา

ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความไม่ เสมอภาคในการกระจายรายได้ สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล เนื่องจาก หากรัฐดำเนินนโยบายใดๆ แล้วส่งผลให้คนส่วนใหญ่ที่เป็นคนจนได้รับส่วนแบ่งในรายได้ทั้งหมด น้อยลง ขณะที่ทำให้คนร่ำรวยซึ่งเป็นคนส่วนน้อยได้รับส่วนแบ่งในรายได้ทั้งหมดมากขึ้น การดำเนิน นโยบายเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความไม่พอใจแก่คนจน และนำไปสู่การเรียกร้องอันส่งผลต่อ เสถียรภาพของรัฐบาลได้

สำหรับประเทศไทย ได้มีการให้ความสำคัญกับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันใน รายได้มาโดยตลอดนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ มีนโยบายในเรื่องของการลดช่องว่างระหว่างรายได้ กระจายบริการ เศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท ซึ่งนโยบายนี้ดำเนินควบคู่ไปกับนโยบายหลักที่เน้นการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในช่วง เวลาของแผนนี้ มีความไม่แน่นอนทางการเมืองเกิดขึ้น ดังนั้นแผนนี้จึงวางกรอบนโยบายและ แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างกว้างๆ รวมถึงนโยบายเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ โดยแผนนี้เน้นถึงการกระจายรายได้ในภูมิภาค

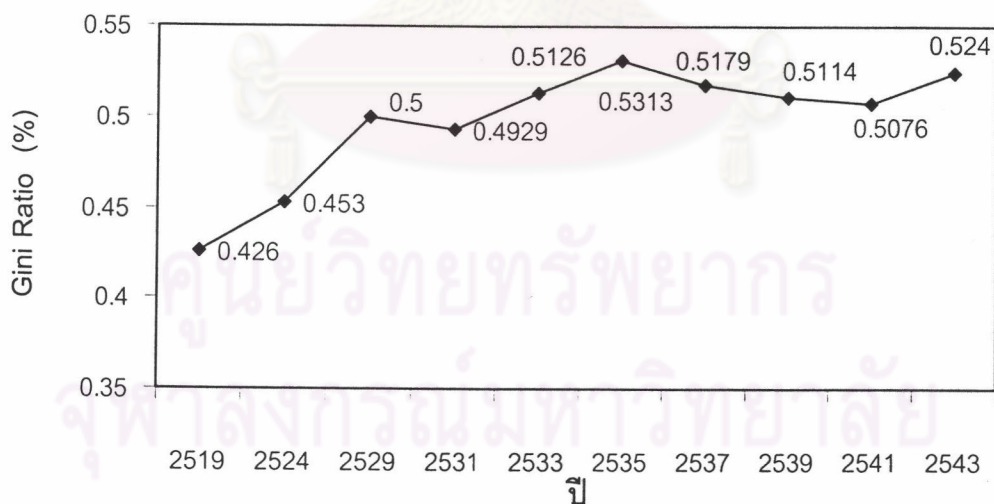
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แผนนี้เน้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และมีการปรับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ซึ่งในแผนนี้ไม่ได้มีการเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากนัก ต่อมาแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แผนนี้มีลักษณะคล้ายกับแผนพัฒนา ฯ

ฉบับที่ 5 ที่ไม่ได้มีการเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ โดยแผนนี้เน้นพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเน้นบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศ

ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แผนนี้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา โดยเน้นให้เกิดความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ แผนนี้เน้นถึงการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนนี้ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจ มาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และได้มีการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

เราสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ที่เกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ได้ดังภาพที่ 1.1

รูปที่ 1.1 ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ปี พ.ศ. 2519-2543



ที่มา : พ.ศ. 2519-2529, Suganya and Somchai (1988), Thailand's Income Distribution and Poverty Profile and Their Current Situations.

พ.ศ. 2531-2541, Isra (2001), Long Term Changes in Income Inequality In Thailand.

พ.ศ. 2543, คำนวณจากข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2543

จากภาพที่ 1.1 จะเห็นว่า ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จนถึงช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเป็นช่วงที่ แผนพัฒนาฯ ไม่ได้เน้นในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากนัก ความไม่เท่าเทียมในรายได้ เพิ่มขึ้นตลอด Gini Ratio\* เพิ่มขึ้นจาก 0.426 ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2519) เป็น 0.453 และ 0.500 ในปี 2524 และ ปี 2529 ตามลำดับ แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2531) Gini Ratio ลดลงมาอยู่ที่ระดับ 0.4929 แต่ก็ลดลงได้ไม่นานนัก เพราะพอ ถึงช่วงปลายแผน (พ.ศ. 2533) Gini Ratio ก็กลับเพิ่มขึ้นอีก มาอยู่ที่ระดับ 0.5126

เมื่อถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ( พ.ศ. 2535-2539) ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ลดลงตลอด Gini Ratio ลดลงจาก 0.5313 ในช่วงต้นแผนกลายเป็น 0.5114 เมื่อสิ้นแผน และ ลดลงต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) โดย Gini Ratio ลดลงจนถึง ระดับ 0.5076 ซึ่งช่วง 6 ปีนี้ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้เปลี่ยนไปใน ทิศทางที่วางไว้ตามแผนพัฒนาฯ แต่เมื่อถึงช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) Gini Ratio ก็กลับเพิ่มขึ้นไปอีกอยู่ที่ระดับ 0.5240

ในเรื่องของความยากจน ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความ จำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตอยู่รอดของมนุษย์ เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมาอีกด้วย เช่นปัญหา อาชญากรรม ปัญหาครอบครัว ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ได้มีการกล่าวถึงปัญหาความยากจนครั้งแรกในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ เน้นการ แก้ไขปัญหาความยากจนของคนชนบทในเขตล้าหลัง เป็นอันดับแรก และมีการกำหนดพื้นที่ เป้าหมายยากจน จำนวน 38 จังหวัด 288 อำเภอ และ 12,586 หมู่บ้าน ต่อมาแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ยังคงต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 มีการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทจนครอบคลุม ทั่วประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางด้านการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต เพื่อก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน

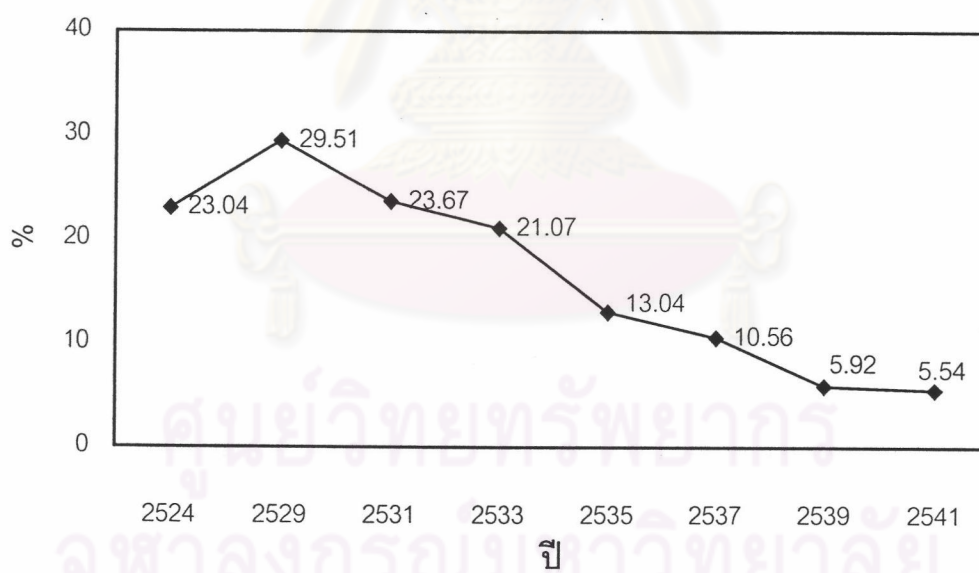
---

\* Gini Ratio คือ ดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ มีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร ก็ยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากขึ้นเท่านั้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แผนนี้เริ่มมีการเน้นถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง พร้อมกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนนี้เน้นการพัฒนา ศักยภาพของคนเป็นสำคัญ ส่วนในเรื่องของปัญหาความยากจน ก็ยังคงแนวทางการแก้ไขต่อเนื่อง จากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน คือฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ถูกจัดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้อง ดำเนินการ และมีการกำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ โดยแผนนี้มีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนคนจน\* ให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 10 ของประชากรในปี 2549

เราสามารถสรุปผลการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวทางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ได้ดังภาพที่ 1.2

ภาพที่ 1.2 ปัญหาความยากจน ปี พ.ศ. 2524-2541



ที่มา : พ.ศ. 2524-2531, Suganya and Pornchai (1990), Urban Poor Upgrading :  
Analyses of Poverty Trend and Profile of the Urban Poor in Thailand  
พ.ศ. 2533-2541, Isra (2000), Poverty and Inequality During the Crisis

\* สัดส่วนคนจน = จำนวนคนที่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อปีต่ำกว่าเส้นความยากจน/  
จำนวนคนทั้งหมด

จากภาพที่ 1.2 จะเห็นว่า ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเป็นแผนแรกที่พูดถึงปัญหาความยากจน และเน้นการแก้ไข ปัญหาความยากจนของคนชนบทในเขตล้าหลัง เป็นอันดับแรกนั้น ปัญหาความยากจนไม่ได้ลดลง เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2529) สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้นจากปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2524) คือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23.04 เป็นร้อยละ 29.51 แต่หลังจากช่วงนั้น คือ ในช่วง แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ถึงช่วงต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) ปัญหา ความยากจนเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 23.67 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 5.54 ในปี 2541

นอกเหนือจากเป้าหมายในเรื่องของความเสมอภาคในการกระจายรายได้ และการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติแล้ว เรื่องของการเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน และการรักษา เสถียรภาพของระดับราคา ก็เป็นเป้าหมายหลักทางเศรษฐกิจมหภาคอีกด้านหนึ่งเช่นกัน

การเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน หรือ การว่างงานที่ลดลง เป็นเป้าหมายที่สำคัญ ทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ การว่างงานที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อเศรษฐกิจ ส่วนบุคคล ทำให้บุคคลประสบกับความทุกข์ยาก นอกจากนี้ การว่างงานที่เพิ่มขึ้นยังส่งผลต่อ เศรษฐกิจส่วนรวม ทำให้ทรัพยากรแรงงาน รวมถึงทรัพยากรอื่นๆ เช่น โรงงาน อุปกรณ์เครื่องมือ ฯลฯ ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ กลายเป็นความสูญเสีย และส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศลดลง

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วน เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น หลังจากประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท ในลักษณะของ เงินทุนหมุนเวียน เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ โครงการธนาคารประชาชน ที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อพัฒนาอาชีพ และสร้างงาน และโครงการ จัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ที่จะให้ความสนับสนุน ช่วยเหลือ SMEs เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและเพิ่มผู้ประกอบการใหม่อย่างเป็นระบบ เพื่อ สร้างและรักษาฐานการผลิต การจ้างงาน การสร้างรายได้ การส่งออก ซึ่งผลจากการดำเนิน นโยบายในด้านต่างๆ ของรัฐบาล ทำให้อัตราการว่างงานเฉลี่ยปี 2545 ตั้งแต่เดือน ม.ค.-ก.ย. อยู่ที่ ร้อยละ 2.6 ลดลงจากอัตราการว่างงานปี 2544 ที่อยู่ที่ร้อยละ 3.3 ดังแสดงในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 อัตราการว่างงานเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2529-2545

ปี	อัตราการว่างงาน (%)
2529	5.3
2530	6.2
2531	4.4
2532	3.9
2533	2.2
2534	3.5
2535	3.6
2536	2.7
2537	2.9
2538	1.7
2539	1.7
2540	1.6
2541	4.4
2542	4.2
2543	3.6
2544	3.3
2545*	2.6

ที่มา : [www.nso.go.th](http://www.nso.go.th)

ในเรื่องของเงินเพื่อ การรักษาเสถียรภาพของระดับราคา หรือการรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำนั้น ในปัจจุบันได้กลายเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายการเงินไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้ใช้อัตราเงินเฟ้อ เป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการเงิน (Inflation Targeting) ตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2543 ซึ่งข้อดีของการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา คือ ทำให้เกิดความแน่นอนในระบบเศรษฐกิจ การตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค ผู้ผลิต และรัฐบาล เป็นไปอย่างขึ้น รวมถึงการวางแผนเศรษฐกิจในอนาคตด้วย

\* ข้อมูลจาก เดือนมกราคม - กันยายน 2545

ภายหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงิน โดยการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) แทนการกำหนดเป้าหมายทางการเงิน (Monetary Targeting) ทำให้อัตราเงินเฟ้อของไทยมีเสถียรภาพและอยู่ในระดับต่ำ โดยอยู่ที่ร้อยละ 1.6 ในปี 2543 และ 2544 และอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยปี 2545 ตั้งแต่เดือน ม.ค.-ต.ค. อยู่ที่ร้อยละ 0.6 ดังแสดงใน ตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 อัตราเงินเฟ้อ ปี พ.ศ. 2529-2545

ปี	CPI *	อัตราเงินเฟ้อ (%)
2529	55.1	1.7
2530	56.5	2.5
2531	58.7	3.9
2532	61.8	5.3
2533	65.5	6.0
2534	69.2	5.6
2535	72.1	4.2
2536	74.5	3.3
2537	78.2	5.0
2538	82.8	5.9
2539	87.6	5.8
2540	92.5	5.6
2541	100	8.1
2542	100.3	0.3
2543	101.9	1.6
2544	103.5	1.6
2545 **	104.1	0.6

ที่มา : [www.price.moc.go.th](http://www.price.moc.go.th)

\* ดัชนีราคาผู้บริโภคชุดทั่วไป โดยใช้ ปี พ.ศ. 2541 เป็นปีฐาน

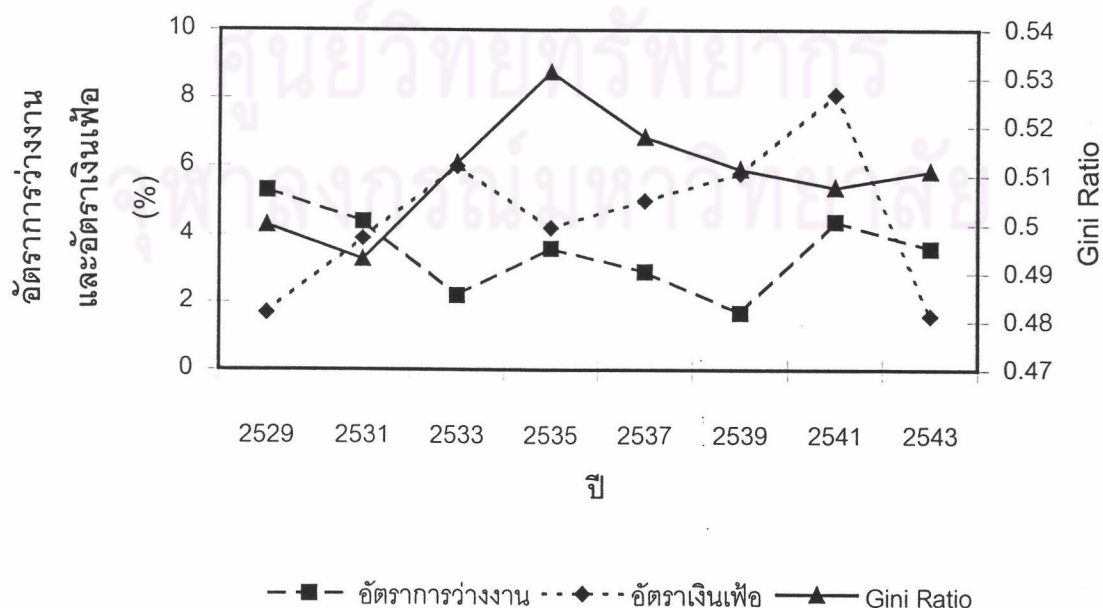
\*\* ข้อมูลจาก เดือนมกราคม - ตุลาคม 2545

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ความยากจน การว่างงาน และเงินเฟ้อ เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของประเทศ ซึ่งสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเหล่านี้ถูกตั้งข้อสงสัยว่าจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การว่างงานและเงินเฟ้อถูกสงสัยว่าทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจนเพิ่มขึ้น

การว่างงานและเงินเฟ้อมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ เนื่องจาก เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือหดตัว และเกิดการว่างงานขึ้น คนที่มักจะถูกไล่ออกจากงานก่อน คือแรงงานไร้ฝีมือซึ่งส่วนใหญ่คนเหล่านี้เป็นคนจน ทำให้รายได้ของคนจนลดลงเมื่อเทียบกับคนกลุ่มอื่น ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้เพิ่มขึ้น

ขณะที่เงินเฟ้อมักจะถูกกล่าวหาอยู่บ่อยๆ ว่าเป็นภาษีที่โหดร้ายที่สุด และคนที่รับภาระหนักที่สุดคือคนจน ทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งการอธิบายผลของเงินเฟ้อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ สามารถอธิบายได้จากแหล่งที่มาของรายได้ เนื่องจากในระยะสั้นเมื่อเกิดเงินเฟ้อ ซึ่งหมายถึงระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ค่าจ้างมักจะไม่เพิ่มหรือเพิ่มขึ้นน้อยกว่า ทำให้ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นกลุ่มคนร่ำรวยและมีรายได้จากกำไร ได้รับรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่คนจนซึ่งได้รับรายได้จากค่าจ้างจะไม่ได้รับรายได้เพิ่มขึ้น หรือถ้าเพิ่มขึ้นก็ไม่มากนัก ดังนั้นคนร่ำรวยก็จะได้รับส่วนแบ่งในรายได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้น ขณะที่คนจนได้รับส่วนแบ่งในรายได้ทั้งหมดลดลง ดังนั้นเงินเฟ้อจะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้เพิ่มขึ้น

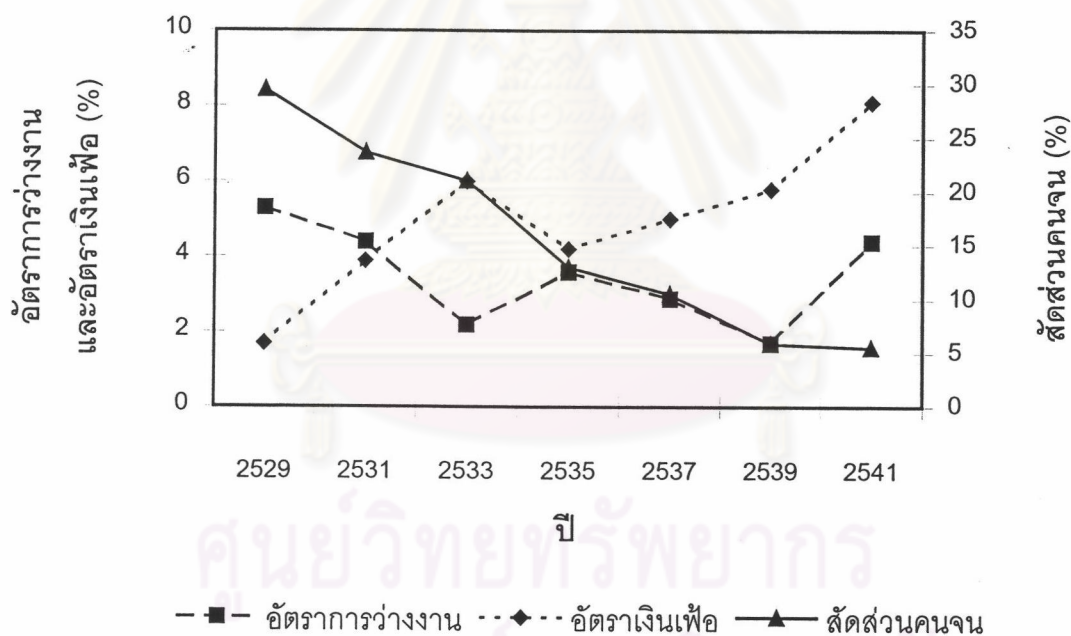
ภาพที่ 1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ และ Gini Ratio ปี พ.ศ. 2529-2543





นอกจาก การว่างงานและเงินเฟ้อจะมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้แล้ว การว่างงานและเงินเฟ้อยังมีผลต่อปัญหาความยากจน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ เมื่อเกิดการว่างงานขึ้น (การจ้างงานน้อยลง) จะทำให้คนส่วนหนึ่งที่เคยมีงานทำ และมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนกลายเป็นคนว่างงาน และมีรายได้ลดลง ซึ่งรายได้ที่ลดลงนี้อาจจะทำให้คนกลุ่มนี้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ทำให้จำนวนคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเพิ่มขึ้น ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น ในเรื่องของเงินเฟ้อก็เช่นเดียวกัน เงินเฟ้อจะทำให้ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเมื่อเกิดเงินเฟ้อ เส้นความยากจนซึ่งผันแปรไปตามเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้น และถ้าระดับรายได้ของบุคคลไม่สูงขึ้นพอที่จะชดเชยเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นแล้ว จำนวนคนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ และสัดส่วนคนจน ปี พ.ศ 2529-2541



จากภาพที่ 1.3 และ 1.4 พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ กับ Gini Ratio และสัดส่วนคนจน ไม่ได้มีทิศทางชัดเจน ตามข้อสงสัยที่ว่า การว่างงานและเงินเฟ้อทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจนเพิ่มขึ้น

ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงศึกษาผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจน ว่าแท้จริงแล้ว การว่างงานและเงินเพื่อมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจนหรือไม่ และถ้ามีผลนั้นจะเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งการศึกษานี้ นอกจากทำให้สามารถตอบข้อสงสัยดังกล่าวแล้ว ยังมีประโยชน์ต่อนโยบาย เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าในระยะสั้น การว่างงานและเงินเพื่อสามารถแลกกัน (Trade Off) ได้ กล่าวคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัว อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น จะทำให้เกิดการขยายตัวในการผลิตและการจ้างงาน ทำให้อัตราการว่างงานลดลง และในขณะเดียวกันการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์รวมก็เป็นสาเหตุทำให้ระดับราคาสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น ดังนั้นจะต้องมีการแลกกันระหว่างการว่างงานกับเงินเพื่อ ถ้ารัฐบาลต้องการบรรลุเป้าหมายหนึ่ง เช่น การลดอัตราเงินเฟ้อ ประเทศจะต้องยอมสูญเสียอีกเป้าหมายหนึ่ง คือ เป้าหมายการลดอัตราการว่างงาน

ดังนั้นการพิจารณาทั้งผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจน จะทำให้สามารถเลือกดำเนินนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการบรรเทาปัญหาทั้ง 2 นี้ได้ ถ้าหากเป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาล คือ การแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจน แต่ถ้าหากเป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาล คือ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานหรือการลดลงของเงินเฟ้อ การศึกษานี้ก็จะทำให้ทราบว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจนอย่างไร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้
2. เพื่อวิเคราะห์ผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อภาวะความยากจน

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษานี้จะศึกษาผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจนในประเทศไทย ซึ่งการศึกษานี้จะเน้นศึกษาผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ โดยพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันในรายได้จากดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้โดยรวม (Gini Ratio) และจากการกระจายรายได้ระหว่างบุคคล หรือการกระจายรายได้ตามขนาด (Personal or Size Distribution of Income) ซึ่งการศึกษานี้จะครอบคลุมช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 - 2543

## 1.4 นิยามคำศัพท์

ในการศึกษานี้มีคำศัพท์สำคัญที่ควรจะให้คำนิยามก่อน เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันสำหรับการอ่านวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ ดังต่อไปนี้

1. การว่างงาน หมายถึง การที่บุคคลซึ่งอยู่ในวัยทำงานมีความสามารถที่จะทำงานและต้องการทำงาน ไม่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงาน

$$\text{อัตราการว่างงาน} = (\text{ผู้ไม่มีงานทำ}) * 100 / (\text{กำลังแรงงานรวม}) *$$

ผู้มีงานทำ ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งในสปีดาร์แห่งการสำรวจเป็นผู้

1. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่น หรือ

---

\* นิยามตามการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรก่อน ปี พ.ศ. 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. ไม่ได้ทำงานเลย แต่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่การงาน ธุรกิจ ไร่นา เกษตรของตนเอง แต่ได้หยุดงานชั่วคราว

3. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ในวิสาหกิจ หรือไร่นา เกษตรของหัวหน้าครัวเรือน หรือของสมาชิกในครัวเรือน

ผู้ไม่มีงานทำ ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานใดๆ เลยแม้แต่ 1 ชั่วโมง ไม่มีงานทำ ไม่มีธุรกิจ หรือไร่นาเกษตรของตนเอง แต่พร้อมที่จะทำงาน ซึ่งหมายถึง บุคคลต่อไปนี้

1. ผู้ซึ่งหางานทำภายใน 30 วันนับถึงวันเจงนပ်
2. ผู้ซึ่งไม่ได้หางานทำเนื่องจากเจ็บป่วย หรือไม่ได้หางานทำ เพราะคิดว่าหางานทำที่เหมาะสมกับตนไม่ได้ รอที่จะเริ่มงานใหม่ รอฤดูกาลหรือเหตุผลอื่นๆ

กำลังแรงงานรวม หมายถึง บุคคลซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจอยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน หรือในกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล

กำลังแรงงานปัจจุบัน หมายถึง บุคคลซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจมีงานทำ หรือไม่มีงานทำ

กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล หมายถึง บุคคลที่ตามปกติจะเป็นผู้ทำงานโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนในไร่นาเกษตร หรือธุรกิจซึ่งทำกิจกรรมตามฤดูกาล โดยมีหัวหน้าครัวเรือน หรือสมาชิกคนอื่นๆ ในครัวเรือนเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ แต่ในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงาน และไม่พร้อมจะทำงาน เนื่องจากกำลังรอฤดูกาลที่เหมาะสมเพื่อที่จะทำงานต่อไป

2. เงินเพื่อ หมายถึง ภาวะการณ์ที่ระดับราคาต่างๆ ไปของสินค้า และบริการทุกชนิด (หรือระดับราคาโดยเฉลี่ย) เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ

อัตราเงินเฟ้อ หมายถึง อัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคา ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคชุดทั่วไปมาคำนวณอัตราเงินเฟ้อ

3. ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ ในการศึกษานี้จะวัดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้โดยรวมจาก Gini Ratio ซึ่งเป็นดัชนีที่ใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยดัชนีนี้มีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร ก็ยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากขึ้นเท่านั้น

4. ความยากจน ในการศึกษานี้เมื่อเราพูดถึงความยากจนจะหมายถึง ความยากจนในแนวคิดของการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (Absolute Poverty Concept) ซึ่งเป็นการพิจารณาหาเกณฑ์แบ่งคนยากจน และคนที่ไม่ยากจนออกจากกัน โดยใช้เกณฑ์แบบสัมบูรณ์ที่สะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำสุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ เกณฑ์ดังกล่าวนี้ เรียกว่า เส้นความยากจน (Poverty Line) วิธีการต่างๆ ที่รู้จักกันในปัจจุบัน ได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ ความต้องการอาหารขั้นต่ำ และความจำเป็นพื้นฐาน ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็ถือว่า บุคคลนั้นเป็นคนยากจน และในงานชิ้นนี้จะใช้สัดส่วนคนจน (Head Count Ratio หรือ HCR) เป็นดัชนีวัดความยากจน

$$\text{สัดส่วนคนจน} = \frac{\text{จำนวนคนที่มีรายได้ครัวเรือนต่อคนต่อปีต่ำกว่าเส้นความยากจน}}{\text{จำนวนคนทั้งหมด}}$$

5. รายได้ของครัวเรือนจำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้\*

1. รายได้ที่มาจากค่าแรงและเงินเดือน เงินรางวัลบริการ เงินโบนัส
2. รายได้ที่มาจากกำไรสุทธิจากการทำธุรกิจที่มีใช้การเกษตร
3. รายได้ที่มาจากกำไรสุทธิจากการทำการเกษตร
4. รายได้ที่มาจากเงินโอน เช่น เงินที่ได้รับเป็นการช่วยเหลือ บำเหน็จ บำนาญ เงินทุนการศึกษา

\* จำแนกตามนิยามของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

5. รายได้ที่มาจากรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าลิขสิทธิ์ ดอกเบี้ย และเงิน  
ปันผล

6. รายได้อื่นๆ คือ รายรับที่เป็นตัวเงินอื่นๆ เช่น เงินได้รับจากการประกันภัย  
หรือประกันชีวิต เงินรางวัลสลากกินแบ่ง และรายรับอื่นๆ ในประเภทเดียวกัน

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้
2. เพื่อให้ทราบถึงผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อภาวะความยากจน
3. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายเพื่อบรรเทาปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน  
ในรายได้และความยากจนต่อไป

### 1.6 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลงานวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีลำดับขั้นตอนในการเสนอ ดังนี้ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2  
วรรณกรรมปริทัศน์ บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา บทที่ 4 ข้อมูลและวิธีการศึกษา  
บทที่ 5 การศึกษาความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตของคนในแต่ละชั้นรายได้ บทที่ 6 ผลการ  
ศึกษาผลของการว่างงานและเงินเพื่อต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความยากจน บทที่ 7  
สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย