

คำนำ

ที่ผ่านมาปัญหาความยากจนในประเทศไทยเป็นปัญหาที่สำคัญและได้มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่ปัญหาความยากจนนี้จะเคยเป็นปัญหาที่สำคัญในอดีต แต่ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวนี้อาจกลับมาเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศอีกครั้ง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนควรจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง นอกเหนือไปจากความพยายามของภาคเอกชนในการที่จะนำเสนอการแก้ไขปัญหาความยากจนให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแห่งชาติแล้ว นโยบายของรัฐบาลเองก็ควรให้ความสำคัญต่อปัญหาความยากจนนี้โดยได้มีการบรรจุนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและการฟื้นฟูความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ดังนั้นรายงาน “การติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย” (Thailand Social Monitor) ฉบับนี้จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความยากจนในปัจจุบันและเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาความยากจนนี้ รวมทั้งการชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ควรจะไปศึกษาเพิ่มเติมต่อไป อย่างไรก็ตาม รายงาน “ความยากจนและนโยบายสาธารณะ” ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอหลักฐานข้อมูลและข้อเท็จจริงทางด้านความยากจนและนโยบายสาธารณะแก่ผู้วางนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการเสริมสร้างรากฐานสำหรับกลยุทธ์ในการแก้ไขความยากจนของประเทศไทยให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ดังนั้นเนื้อหาของรายงานฉบับนี้จึงเป็นการกล่าวถึงปัญหาความยากจนในมุมมองโดยครอบคลุมทั้งรายละเอียดของการวิเคราะห์มิติปัญหาของความยากจนจากหลายแง่มุม การทบทวนยุทธศาสตร์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผลนโยบายและโครงการที่สำคัญต่างๆ โดยมิได้มีการทบทวนและวิเคราะห์นโยบายและมิได้นำเสนอรายละเอียดยุทธศาสตร์ต่างๆในการแก้ไขปัญหาความยากจน

อย่างไรก็ตาม รายงาน “ความยากจนและนโยบายสาธารณะ” นี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนโดยละเอียด โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาคุณลักษณะของคนจนและสาเหตุแห่งความยากจน ความสัมพันธ์ของความยากจนของประเทศกับการกระจายรายได้และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาความยากจนต่อเนื่องในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การจัดทำรายงาน การติดตามสถานการณ์ทางสังคม (Social Monitor) นี้เกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆอันประกอบด้วย ธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ นอกจากนี้ทางคณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณคณะผู้บริหาร หน่วยงานต่างๆ และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นพิเศษที่ได้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดทำรายงานมาโดยตลอด

เนื่องด้วยทางรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมกับทางธนาคารโลกภายใต้โครงการความร่วมมือในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาทางด้านความยากจน (Country Development Partnership for Poverty (CDP-P)) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของโครงการก็เพื่อที่จะสนับสนุนรัฐบาลในการวางแผนและดำเนินการนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดทำแผนที่ความยากจน (Poverty Mapping) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ ธนาคารโลก วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนที่ความยากจนนั้นก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความสามารถของภาครัฐในการวิเคราะห์ดัชนีวัดความยากจน (Poverty Incidence) ในระดับอำเภอและตำบล โดยการรวบรวมข้อมูลสำมะโนครัวประชากรและรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเข้าด้วยกันเพื่อที่จะนำไปกำหนดตัวบ่งชี้สวัสดิภาพความเป็นอยู่ (Welfare Indicator) ไม่ว่าจะเป็นโดยการใช้ข้อมูลเชิงรายได้หรือเชิงรายจ่าย แผนที่ความยากจนดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนต่างๆ โดยสามารถมุ่งเป้าไปที่กลุ่มคนจนที่ต้องการความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ในเดือนพฤศจิกายน 2544 ทางมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการสัมมนาในหัวข้อ “ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน” ขึ้น โดยได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องของปัญหาความยากจนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการและกลุ่มชุมชนต่างๆ ซึ่งการสัมมนาดังกล่าวถือเป็นการเปิดโอกาสให้คนไทยทุกชนชั้นได้แสดงความคิดเห็นเพื่อที่จะหาข้อตกลงในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

ทางคณะผู้จัดทำขอแสดงความขอบคุณผู้เชี่ยวชาญต่างๆทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน สถาบันพัฒนาต่างๆซึ่งได้สละเวลา และ ความรู้ในการจัดทำรายงาน “ความยากจนและนโยบายสาธารณะ” ฉบับนี้

Ian C. Porter

ผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารโลก สำนักงานประเทศไทย

ธนาคารโลก

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. รายงานเรื่อง “ความยากจนและนโยบายสาธารณะ” ฉบับนี้เป็นรายงานฉบับที่ 6 ของรายงาน “การติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย” (*Thailand Social Monitor*) เนื่องด้วยสภาพแวดล้อมหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้นำไปสู่สภาพปัญหาความยากจนในลักษณะใหม่ซึ่งทำให้ปัญหานี้ได้เริ่มกลับมามีความสำคัญอีกครั้ง นโยบายของรัฐบาลเองก็ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาของความยากจนในต่างจังหวัด ดังนั้น รายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย (*Thailand Social Monitor*) ฉบับนี้จึงได้มีการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายให้แก่ประเทศไทย เพื่อนำเสนอหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับความยากจนและนโยบายสาธารณะ และเพื่อสร้างพื้นฐานอันแข็งแกร่งสำหรับยุทธศาสตร์การต่อสู้กับความยากจนในประเทศไทยต่อไป

2. รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงความยากจนในประเทศไทยจาก 4 ทศนะ

- การเปลี่ยนแปลงลักษณะของคนจนว่าพวกเขาเป็นใคร อาศัยอยู่ที่ไหน อะไรเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของคนจน เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงปัญหาความยากจนได้ดีขึ้น (บทที่ 1 และ 2)
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย เพื่อประเมินว่าการกระจายรายได้ควรจะเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะหรือไม่ (บทที่ 3 และ 4)
- ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์บางประเด็นซึ่งครอบคลุมภาคการผลิตต่างๆ ที่ได้รับการถกแถลงในนโยบายสาธารณะเพื่อที่จะลดปัญหาความยากจนในประเทศไทย (บทที่ 4)
- ผลงานของการดำเนินนโยบายและโครงการการลดความยากจนที่ผ่านมาเมื่อเร็วๆ นี้ เพื่อให้ตระหนักถึงจุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายสาธารณะ (บทที่ 5 และ 6)

3. รายงานฉบับนี้จึงครอบคลุมการวิเคราะห์มิติของความยากจนโดยละเอียด ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์ รวมไปถึงนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้มีข้อจำกัดโดยเฉพาะการวิเคราะห์ด้านนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจน ในขณะที่บทที่ 5 และ 6 วิเคราะห์ในเรื่องการแทรกแซงปัญหาความยากจนตามเป้าหมาย แต่ไม่ได้ครอบคลุมทุกส่วนของการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยภาครัฐและไม่ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในด้านต่างๆ ดังเช่น ในด้านการศึกษา สุขภาพ การขนส่ง หรือการบริการทางการเกษตร นอกจากนี้รายงานนี้ได้มีการวิเคราะห์ถึงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความยากจนได้ โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น นโยบายภาษี และนโยบายการค้า เนื่องด้วยข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้นนี้และประเด็นในด้านอื่นๆ ทำให้มีความจำเป็นที่ควรจะมีการดำเนินการวิเคราะห์ความยากจนต่อไป

4. ประเทศไทยได้มีการศึกษาความยากจนและดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว การวิเคราะห์ความยากจนในรายงานฉบับนี้เริ่มด้วยการทบทวนและรวบรวมงานด้านความยากจนต่างๆ ที่มีอยู่

เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จัดทำโดยนักวิชาการไทย มีการสำรวจชุดข้อมูลของครัวเรือนต่างๆที่มีอยู่ในประเทศไทย จากนั้นทีมผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาได้ทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถเข้าใจถึงปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง รายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* จึงเป็นผลผลิตจากการทำงานร่วมกันของธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการและสังคมทั้งชาวไทยและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ จากการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายนี้ อาจนำไปสู่การคาดหวังว่ารายงานฉบับนี้อาจให้การเสนอแนะยุทธศาสตร์และข้อกำหนดนโยบายนอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ความยากจน

5. รายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* นี้ได้จัดทำขึ้นโดยการนำเสนอหลักฐานและการเชื่อมโยงหลักฐานกับทางเลือกของนโยบายสาธารณะรวมถึงการแจกแจงข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ยังคงไม่สมบูรณ์อยู่ อย่างไรก็ตามในรายงานฉบับนี้ไม่ได้มีการชี้แนะยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หนึ่งหรือจัดลำดับนโยบายและโครงการที่ไทยควรจะไปใช้ ซึ่งถือเป็นบทบาทของสถาบันและผู้นำของไทย อันที่จริงแล้วแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 ซึ่งวางแผนและจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มุ่งเน้นไปที่ปัญหาความยากจน ในขณะที่เดียวกันมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยรวมถึงสถาบันอื่นๆของไทยเองก็กำลังดำเนินงานอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับนโยบายความยากจน จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลจากรายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย (*Thailand Social Monitor*) จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรดังกล่าวในการวางแผนและดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนสำหรับประเทศไทยต่อไป

6. รายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ฉบับนี้ได้ยกประเด็นว่าปัญหาความยากจนในประเทศไทยกำลังจะกลับมาเป็นปัญหาร้ายแรงที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศอีกครั้ง ก่อนที่จะเริ่มมีวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 นั้น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงได้ทำให้ความยากจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.6 ในปี 2539 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ รายได้เฉลี่ยได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การย้ายถิ่นฐานจากพื้นที่ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมายังกรุงเทพฯและภาคกลางช่วยให้อัตราความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การเติบโตของอุตสาหกรรมก่อสร้างได้เพิ่มความต้องการแรงงานขั้นต่ำหรือช่างฝีมือ และการสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้คนจนสามารถเข้าเรียนในระดับประถมและมัธยมต้นได้ การลดความยากจนจึงดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว

7. อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลา 2 ปีหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จำนวนคนยากจนได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก มีหลักฐานที่ชี้ว่าคนจนต้องเผชิญกับปัญหาและได้รับผลกระทบเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากค่าจ้าง ค่าไร และการจ้างงานของคนจนได้ลดลงมากกว่ากลุ่มคนมีฐานะดี อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าปัญหาผลกระทบและความสูญเสียเหล่านี้อาจจะเบาบางลงหากมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่อัตราความยากจนของไทยในปัจจุบันก็ยังอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนเช่นเดียวกับประเทศต่างๆทั่วโลก จุดมุ่งหมายที่ทำนายของรัฐบาล 2 ประการคือ การฟื้นฟูความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการสนองความต้องการของคนจนให้มากขึ้น รัฐบาลจึงพยายามที่จะจัดสรรทรัพยากร

สาธารณะเพื่อส่งเสริมโครงการและภาคต่างๆของสังคมไทยซึ่งรวมถึงคนจนด้วย รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้นโยบายสาธารณะสนับสนุนคนจนมากยิ่งขึ้น

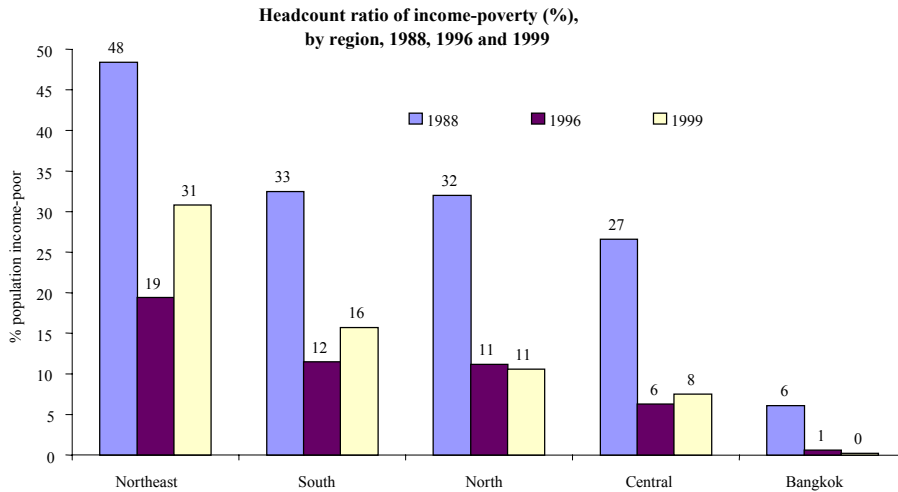
ลักษณะความยากจนในประเทศไทย

8. ในบทที่ 1 และ 2 ของรายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ได้มีการกล่าวถึง การเลือกวิธีที่ใช้ในการวัดความยากจนโดยใช้ชุดข้อมูลครัวเรือนที่ต่างกัน 2 ชุดคือ การบริโภค (หรือ “ข้อมูลรายจ่าย”) และรายได้ ความแตกต่างในวิธีที่ใช้ในการวัดความยากจนและแหล่งข้อมูลสามารถนำไปสู่ผลการศึกษาที่แตกต่างกันได้ ในปัจจุบันประเทศไทยใช้รายได้เป็นตัวชี้วัดความยากจนอย่างเป็นทางการและได้ใช้วิธีพิเศษในการคำนวณรายได้ขั้นต่ำสำหรับแต่ละครัวเรือนที่ร่วมในการสำรวจ ทั้งสองวิธีต่างก็มีลักษณะเฉพาะและทำให้เกิดความยากลำบากในการเปรียบเทียบข้อมูลของไทยกับข้อมูลของประเทศอื่นๆ รายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ใช้วิธีการเหล่านี้ และชี้ให้เห็นถึงปัญหาความยุ่งยากในการใช้วิธีการดังกล่าว

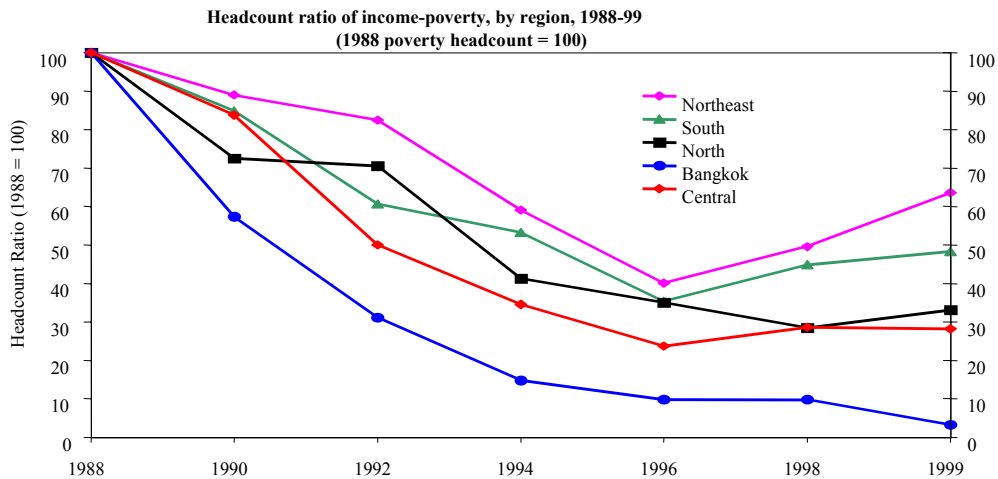
9. วิธีการวัดความยากจนที่แพร่หลายที่สุดคือ อัตราส่วนต่อหัว (Headcount Ratio) ซึ่งเป็นอัตราส่วนของจำนวนประชากรที่มีรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นระดับความยากจนที่ได้กำหนดไว้ เส้นระดับความยากจนอย่างเป็นทางการสำหรับประเทศไทยกำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อปี 2541¹ อัตราส่วนต่อหัวของความยากจนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเส้นระดับความยากจนนี้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2531 ถึง ปี 2539 แต่หลังจากนั้นก็กลับมาเพิ่มขึ้นในปี 2541 และ 2542 ตัวชี้วัดความยากจนอื่นๆทั้งหมด เช่น อัตราส่วนช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) และดัชนีความรุนแรงของความยากจน (the Severity of Poverty Index) ต่างก็เพิ่มขึ้นในสองปีหลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ²

1. เส้นความยากจนเฉลี่ยทางการของประเทศไทยเท่ากับ 878 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2541 และ 886 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2542 ซึ่งนั่นก็หมายความว่าเส้นความยากจนนี้ (เมื่อคิดเป็นรายวัน) จะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก คือต่ำกว่า 1 ใน 4 ของค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2542 เมื่อคิดเป็นดอลลาร์สหรัฐฯ (อัตราปัจจุบัน) เส้นความยากจนของประเทศไทยในปี 2542 จะมีค่าประมาณ 0.75 ดอลลาร์สหรัฐฯต่อวัน
2. ความยากจนทางรายได้และการบริโภคแสดงแนวโน้มที่แตกต่างกันหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยความยากจนทางด้านการบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าความยากจนทางด้านรายได้จากปี 2539 ถึงปี 2541 ความแตกต่างดังกล่าวนี้จะเป็นเพราะข้อมูลรายได้ในการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นรวบรวมได้ในช่วง 12 เดือนก่อนการสำรวจ ซึ่งการสำรวจเองต้องใช้เวลาถึง 1 ปีเต็ม ดังนั้น ข้อมูลรายได้ในปี 2541 ของตัวอย่างในการสำรวจเกือบครึ่งหนึ่งได้มาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ก่อนเดือนกรกฎาคม 2540) ซึ่งอาจอธิบายว่า ทำไมความยากจนทางด้านรายได้จากการสำรวจจึงเพิ่มขึ้นไม่ค่อยมากในปี 2541 (จากระดับของปี 2539) แต่มีการเพิ่มมากขึ้นในปี 2542 อย่างไรก็ดี ข้อมูลความยากจนทางด้านการบริโภคได้ทำการเก็บรวบรวมในช่วง 1 สัปดาห์ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ความยากจนทางด้านการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 8.1 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 14.4 ในปี 2541 (และไม่เปลี่ยนแปลงในช่วง 2541-2542) อย่างไรก็ดี แนวโน้มความยากจนบนพื้นฐานของการบริโภคสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว

10. ลักษณะที่สำคัญอีกลักษณะหนึ่งของความยากจนในประเทศไทยคือ ความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างภาคต่างๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอัตราความยากจนสูงมาก ในขณะที่อัตราดังกล่าวในกรุงเทพฯแทบจะไม่มีเลย (รูปที่ 1) ความแตกต่างนี้เพิ่มขึ้นมากในช่วงเวลาหลายปี โดยอัตราความยากจนในภูมิภาคที่เจริญได้ลดลงในอัตราที่เร็วกว่าภูมิภาคที่ยากจน (รูปที่ 2) วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ความแตกต่างด้านความยากจนในภาคต่างๆรุนแรงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอัตราความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระหว่างปี 2539 และ ปี 2542 และในบางจังหวัดในภาคใต้และภาคกลางแต่ในกรุงเทพฯ และภาคเหนือกลับลดลง



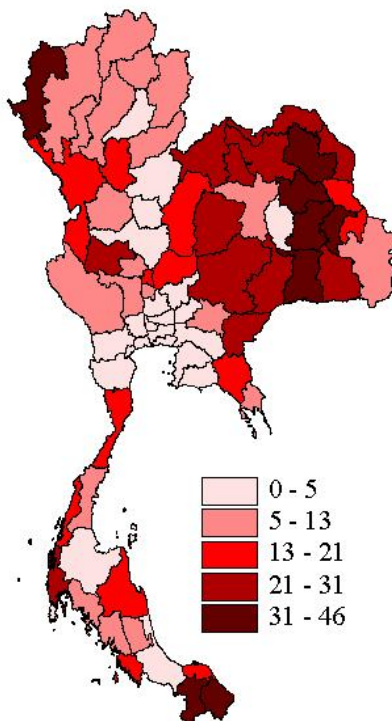
รูป 1 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 8 ในบทที่ 2



รูปที่ 2 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 9 ในบทที่ 2

11. ความแตกต่างของความยากจนในระดับจังหวัดยังมีมากกว่าความแตกต่างในระดับภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 3 ซึ่งแสดงแผนที่ความยากจนของประเทศไทยในปี 2541 อัตราความยากจนที่สูงที่สุดส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มจังหวัดในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในขณะที่เดียวกันบางจังหวัดในภาคเหนือและภาคใต้ก็มีอัตราความยากจนสูงเช่นเดียวกัน (เช่น ใน จ.แม่ฮ่องสอน นราธิวาส และยะลา)

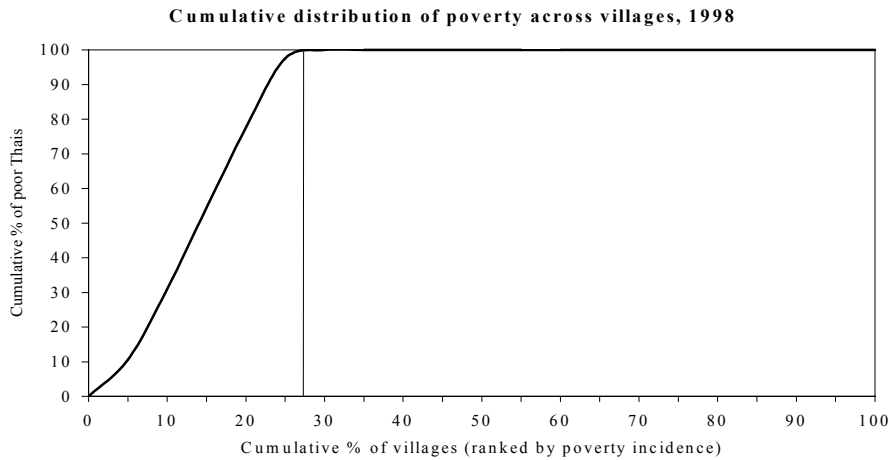


รูปที่ 3 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 12 ในบทที่ 2

12. เนื่องจากจังหวัดที่ยากจนที่สุดหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดของประเทศ ดังนั้นอัตราส่วนของคนจนในประเทศไทยทั้งหมดซึ่งอาศัยในจังหวัดเหล่านี้จึงสูงมากด้วย ข้อมูลการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมในปี 2541 แสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่ยากจนที่สุด 17 จังหวัดของประเทศไทยมีคนจนเกือบ 2 ใน 3 ของจำนวนคนจนทั้งหมดของประเทศ แนนอนจังหวัดที่ยากจนที่สุด 4 จังหวัดคือ นครราชสีมา สุรินทร์ ศรีสะเกษ และร้อยเอ็ด มีคนจนคิดเป็น 1 ใน 4 ของคนจนทั้งหมดในประเทศไทย การที่ความยากจนได้กระจุกตัวอยู่ในจังหวัดเพียงไม่กี่จังหวัดนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและในขณะที่เดียวกันก็ชี้ให้เห็นถึงความง่ายในการกำหนดเป้าหมายในการแทรกแซงความยากจน³ ในระดับจังหวัด

3. อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายการแทรกแซงความยากจนไม่ใช่เรื่องง่าย ในที่นี้การกำหนดเป้าหมายทางภูมิศาสตร์เมื่อปริมาณคนยากจนมีการกระจุกตัวอยู่ในน้อยจังหวัดมีความเป็นไปได้ในการจัดการมากกว่าในกรณีที่คนยากจนกระจายอยู่ในหลายจังหวัด

13. โดยหลักการแล้ว การกำหนดเป้าหมายการแทรกแซงความยากจนในหน่วยทางภูมิศาสตร์เล็กๆ เช่น หมู่บ้าน น่าจะ ได้ผลมากกว่า ข้อมูลการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมแสดงให้เห็นว่าความยากจนได้มีการกระจุกตัวในระดับหมู่บ้านด้วย กล่าวคือร้อยละ 10 ของหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดในประเทศมีจำนวนคนจน 1 ใน 3 ของจำนวนคนยากจนทั้งหมดในประเทศ ในขณะที่ 1 ใน 4 ของหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดมีจำนวนคนจนนับเป็นคนจนทั้งหมดของคนไทย (รูปที่ 4)⁴



รูปที่ 4 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 14 ในบทที่ 2

14. ในขณะนี้รัฐบาลกำลังอยู่ในระหว่างการริเริ่มนโยบายในระดับชนบทที่สำคัญที่สุด ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน การที่ปัญหาความยากจนมีการกระจุกตัวกันในระดับหมู่บ้านชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะระบุหมู่บ้านเหล่านี้เพื่อจุดประสงค์ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบายดังกล่าว การวิเคราะห์ในรูปที่ 4 เป็นการวิเคราะห์จากกลุ่มหมู่บ้านตัวอย่างซึ่งไม่ได้ครอบคลุมหมู่บ้านทั้งหมด อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ทางสถิติดังกล่าวได้มีการนำมาปฏิบัติและทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการสำรวจวิจัยเพื่อการใช้งานต่อไปในอนาคต

15. มีหลายปัจจัยอื่นอีกมากที่มีสหสัมพันธ์กับความยากจนในประเทศไทย เช่น อาชีพ ขนาดครัวเรือน ที่ตั้งในชนบทในเมือง และอื่นๆ แต่ลักษณะที่สำคัญที่สุด คือ การศึกษา ประชาชนในครัวเรือนซึ่งมีผู้นำที่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาระดับประถม จะมีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีผู้นำที่จบการศึกษาชั้นมัธยมต้นหรือมัธยมปลาย แม้เพียงแต่อัตราความยากจนในกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาน้อยจะสูงกว่า หากแต่พวกเขายังประสบปัญหาความยากจน

4. เนื่องจากขนาดของตัวอย่างการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ใหญ่พอที่ข้อมูลการสำรวจจะเป็นตัวแทนในระดับหมู่บ้านได้ ผลการศึกษาในรูปที่ 4 ควรจะใช้ตามที่ปรากฏในรูป

มากกว่าในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น ในระหว่างปี 2539 และ 2542 อัตราส่วนต่อหัวของความยากจนที่วัดจากรายได้ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 21 เป็นร้อยละ 24 สำหรับครัวเรือนที่มีผู้นำที่อ่านหนังสือไม่ออกและเพิ่มจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 19 ในครัวเรือนที่มีผู้นำมีการศึกษาระดับประถม ตรงกันข้ามจำนวนคนยากจนในครอบครัวที่มีผู้นำจบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและมัธยมปลายไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

16.อีกปัจจัยที่มีผลต่อการวัดความยากจนคือ การมีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดิน ซึ่งโดยทั่วไปจะมีสหสัมพันธ์ผกผันกับอัตราความยากจน แต่ในประเทศไทยอัตราความยากจนในหมู่เกษตรกรรายย่อยที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ได้เพิ่มขึ้นแม้แต่ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็กที่มีความยากจนในปี 2542 สูงกว่าในปี 2535 ในขณะที่เกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินขนาดกลาง (เป็นเจ้าของที่ดิน 5-19 ไร่) มีความยากจนน้อยกว่า อย่างไรก็ตามจำนวนคนยากจนของกลุ่มหลังนี้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากในระหว่างปี 2536 และ 2542 แม้ว่าความยากจนของประเทศจะลดลงจากร้อยละ 23.2 เป็นร้อยละ 15.9

17.ผลการศึกษาดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลางไม่ได้มีส่วนร่วมหรือได้รับผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ.2533-2542 เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ความยากจนของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กและกลางเพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวอาจเป็นเพราะเกษตรกรกลุ่มนี้ได้ประสบกับการชะลอตัวหรือการลดลงของประสิทธิภาพทางการเกษตรมาเป็นเวลานาน (MERI และธนาคารโลก ปี 2000) ดังนั้น กลุ่มครัวเรือนไทยในชนบทที่เพาะปลูกในพื้นที่เล็กๆกลุ่มนี้น่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการลดอัตราความยากจน อย่างไรก็ตามข้อมูลที่มียูในปัจจุบันไม่สามารถบอกถึงสาเหตุของการที่ผลิตผลทางการเกษตรลดลงได้อย่างแน่ชัด หลักฐานที่ปรากฏอยู่ไม่ได้วัดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปริมาณน้ำฝน การเข้าถึงแหล่งน้ำ หรือการเข้าถึงบริการทางการเกษตร และโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาด นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการคำนึงถึงปัจจัยสำคัญในการนำแรงงานและเงินทุนมาใช้ในไร่นาของพวกเขา ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้อาจมีผลต่อการลดลงของศักยภาพในการผลิตพืชผลทางการเกษตร

รูปแบบของความไม่เท่าเทียม

18.ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นที่เกี่ยวกับความยากจนได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดมากขึ้นจากการศึกษาถึงความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) ในประเทศไทยซึ่งเป็นหัวข้อของบทที่ 3 วิธีการวัดความไม่เท่าเทียมกันนั้นอยู่ในความสนใจเนื่องจากในประเทศไทยมีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องรายได้และการบริโภคที่สูงมาเป็นเวลานานเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆในภูมิภาค ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี 2524 ถึง 2535 หลังจากนั้นแนวโน้มก็ลดลงและเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในปี 2542 อย่างไรก็ตามยังไม่สามารถระบุได้ว่าการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ตั้งแต่ปี 2541 ถึง 2542 จะเป็นเหตุการณ์ชั่วคราวที่มีสาเหตุจากวิกฤตเศรษฐกิจหรือว่าเป็นเพราะประเทศได้กลับเข้าสู่สถานะการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้อีกครั้ง

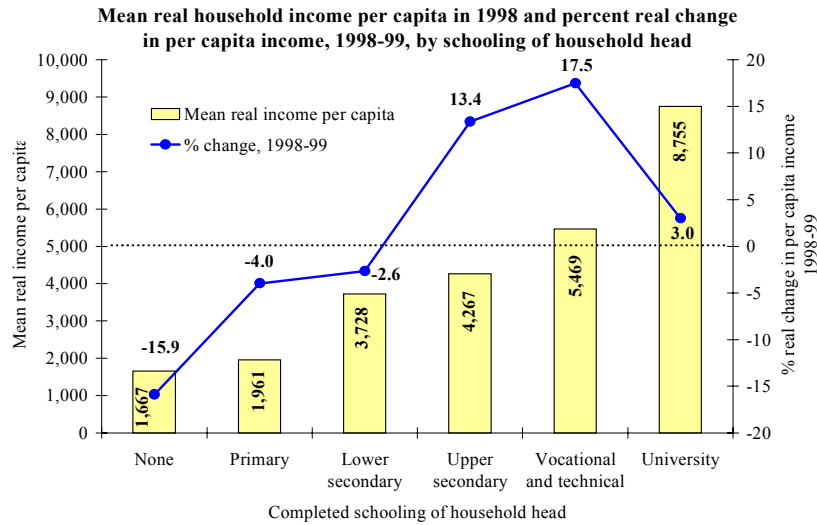
19. จากการวิเคราะห์ของแหล่งที่มาของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ระหว่างครัวเรือนในประเทศเมื่อปี 2541 แสดงให้เห็นว่าการศึกษามีผลกระทบต่อความผันแปรของรายได้ต่อหัวระหว่างครัวเรือนในประเทศได้มากที่สุด โดยจะปรากฏชัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าในกรุงเทพฯ ซึ่งสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่าการศึกษาแพร่ขยายในกรุงเทพฯมากกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยที่สำคัญประการต่อไปที่อธิบายถึงความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้คือ ลักษณะทางประชากรของครอบครัว ความแตกต่างในขนาดของครอบครัว องค์ประกอบของอายุและเพศของสมาชิกในครัวเรือน รวมถึงอายุและเพศของผู้นำครัวเรือนสามารถอธิบายถึงสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ได้ประมาณร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 13 ของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้โดยรวม สำหรับการถือครองที่ดินนั้น มีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้โดยรวมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การถือครองที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลกระทบต่อครัวเรือนที่ทำเกษตรกรรมเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลต่อครัวเรือนอื่นที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้มากกว่า

20. เพื่อให้สามารถเข้าใจในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในประเทศไทยได้อย่างดี การพิจารณาควรจะเริ่มจากการศึกษาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากในระหว่างปี 2541 และ 2542 ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในส่วนของที่ยากจนของสังคมไทย ทั้งนี้จะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในรูปที่ 5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครอบครัวที่ยากจนที่สุดเมื่อปี 2541 (เช่น ครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวไม่ได้รับการศึกษาหรือจบระดับประถมศึกษา) ประสบกับภาวะรายได้แท้จริงที่ลดลงอย่างมากระหว่างปี 2541 และ 2542 ในขณะที่ครอบครัวที่ค่อนข้างฐานะดีกว่า (เช่น ครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา) ได้รับรายได้แท้จริงที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2541 และ ปี 2542

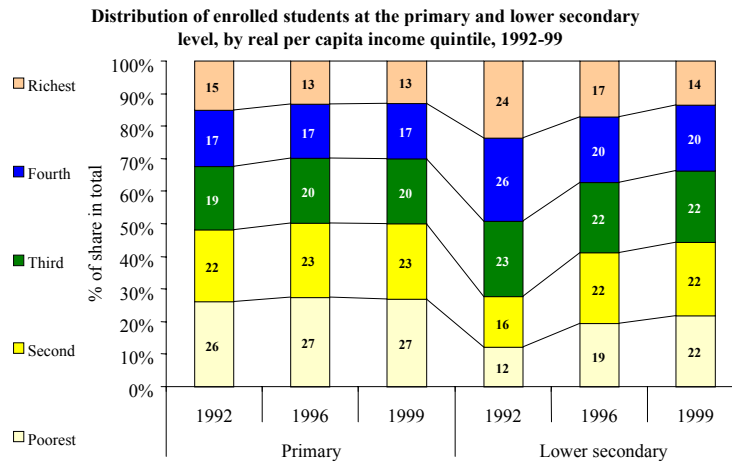
21. การศึกษาเป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายถึงความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ได้มากที่สุดและมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยลดปัญหาความยากจน จึงมีคำถามที่สำคัญว่าการกระจายการศึกษาในประชากรไทยดีขึ้นหรือเลวลงในช่วงที่ผ่านมา ข้อมูลจากการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆแสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของการศึกษาเป็นอย่างมากในประเทศไทย และกลุ่มที่ยากจนที่สุดก็มีสัดส่วนของจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปี 2533-2542 (รูปที่ 6) ขณะที่เพียงร้อยละ 12 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมาจากกลุ่มที่ยากจนที่สุดในปี 2535 ซึ่งสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22 ในปี 2542 บทที่ 3 ยังแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของกลุ่มที่ยากจนที่สุด

5. ผลการศึกษาสะท้อนความจริงว่า แม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอง การเกษตรไม่ใช่จะเป็นอาชีพเดียวเท่านั้นและจำนวนที่ดินที่ครอบครองก็ไม่ได้เป็นตัวประเมินรายได้เพียงตัวเดียว ในความเป็นจริงแล้วเพียง 1 ใน 3 ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีอาชีพหลักเป็นเกษตรกร (รวมการจ้างงานในการเกษตรด้วย) ยิ่งกว่านั้น ผู้ที่ประกอบอาชีพการเกษตรโดยเฉลี่ยแล้วเป็นผู้มีรายได้ต่ำสุดเมื่อเทียบกับรายได้ของผู้ประกอบอาชีพอื่นๆในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น ถึงแม้ว่าการเป็นเจ้าของที่ดินอาจเป็นปัจจัยสำคัญของความไม่เท่าเทียมของรายได้ในบรรดาครัวเรือนเกษตรกร แต่ก็ไม่ได้เป็นตัวกำหนดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยทั่วไป เพราะว่ามีผู้ที่รวยที่สุดบางคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเลย อย่างไรก็ตาม การเป็นเจ้าของที่ดินก็ยังเป็นตัวกำหนดความยากจนที่สำคัญตัวหนึ่ง

ในหมู่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศไทยเพิ่มจากประมาณร้อยละ 10 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2542 และในหมู่นักเรียนอาชีวศึกษาได้เพิ่มมากขึ้นจากเพียงร้อยละ 2 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 8.4 ในปี 2542 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนเหล่านี้ยังคงต่ำกว่าสัดส่วนของประชากร นอกจากนี้สัดส่วนของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในนักเรียนระดับอุดมศึกษาในปี 2542 มีเพียงร้อยละ 0.9



รูปที่ 5 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 31 ในบทที่ 3



รูปที่ 6 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 33 ในบทที่ 3

22. เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งของกรณีที่สัดส่วนของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในนักเรียนระดับอุดมศึกษาอยู่ในระดับต่ำก็เนื่องมาจากการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายของคนกลุ่มนี้ซึ่งมีจำนวนมากนั้นเพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ จึงทำให้จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและมีสิทธิสอบเข้ามหาวิทยาลัยยังคงน้อยอยู่

เมื่อนักเรียนกลุ่มนี้จบการศึกษาจากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จำนวนนักเรียนจากกลุ่มที่ยากจนที่สุดที่ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยจะเพิ่มขึ้นต่อไปตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงมากเช่นเดียวกับในประเทศอื่นๆ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดสำหรับนักเรียนยากจนที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนโยบายสาธารณะที่จะกำหนดเป้าหมายโครงการความช่วยเหลือทางการศึกษา เช่น จัดให้มีโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและ โครงการทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มาจากกลุ่มที่ยากจนที่สุด

23. หากอัตราการเข้าเรียนของคนจนนั้นยังคงเพิ่มขึ้นและมีการขยายไปสู่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา อัตราความไม่เท่าเทียมกันที่สูงมานานในประเทศไทยอาจจะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการลดความยากจนลงได้เช่นกัน การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสำหรับคนจนและครอบครัวเช่นเดียวกับในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

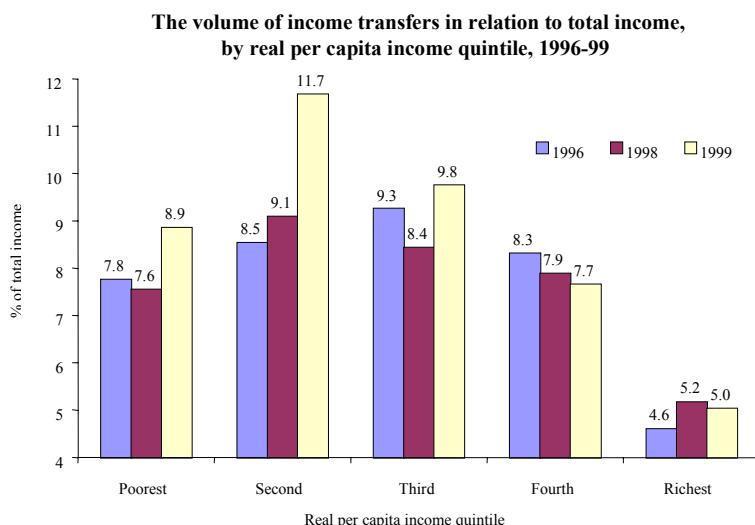
ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์

24. บทที่ 4 ของรายงานนี้ว่าด้วยประเด็นทางยุทธศาสตร์ซึ่งผู้บริหารนโยบายของประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในการที่จะวางรากฐานของนโยบายเพื่อให้การเติบโตทางเศรษฐกิจกลับคืนมาใหม่และลดปัญหาความยากจนลง จากการศึกษาโครงการต่างๆ ในอดีตพบว่า โครงการการต่อต้านความยากจนส่วนใหญ่จะเป็นการโอนผลประโยชน์ไปให้แก่ผู้ที่จัดสน ผู้สูงอายุ และคนพิการ ดังนั้นการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและนโยบายที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตถูกพิจารณาว่าเพียงพอแล้วที่จะกระจายรายได้ที่มากพอไปสู่คนไทยทั้งหมดรวมทั้งคนจนด้วย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาทัศนะเหล่านี้ได้รับการคลั่งคลั่งและพัฒนาซึ่งนำไปสู่การอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของไทยที่มีความเข้มข้นมากขึ้นดังต่อไปนี้

- ในปัจจุบัน อัตราการเจริญเติบโตของประเทศไทยที่เคยสูงที่สุดในโลกมาแล้วนั้น คาดว่าจะอยู่ในระดับต่ำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นความสนใจจึงมุ่งเน้นไปที่นโยบายสาธารณะที่จะแก้ปัญหาความยากจนโดยตรงมากขึ้น
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยได้กลายเป็นจุดศูนย์กลางของปัญหาในเรื่องความยากจน เนื่องจากภูมิภาคนี้ยังคงล้าหลังเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ และได้รับผลกระทบมากที่สุดในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ
- ผลกระทบของวิกฤตการณ์แสดงให้เห็นว่าข้าราชการทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการของเอกชนนั้นนับว่าใช้ได้ผลแต่ไม่เพียงพอที่จะรองรับผลกระทบจากการหดตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มคนจน
- การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมซึ่งถูกบดบังไว้ด้วยผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตอันรวดเร็วนั้นได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของนโยบาย
- ความยากจนในบางกลุ่มชนและในบางพื้นที่ดูเหมือนจะเป็นปัญหาเรื้อรังและยาวนานต่อผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตซึ่งได้กลายเป็นมิติทางโครงสร้างของความยากจน

25.ประเด็นทางยุทธศาสตร์ที่นำมากล่าวในบทที่ 4 นั้นเป็นข้อมูลเชิงภูมิภาคและมีสาระสำคัญคือการพึ่งตัวเองและชำระรับทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ ความยากจนทางโครงสร้าง สาเหตุของความยากจนและกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจน เพศและความยากจน และบทบาทของการเจริญเติบโตเมื่อเทียบกับการกระจายรายได้ในต่างจังหวัดและในระดับชาติ รายการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังไม่สมบูรณ์ ปัญหาในแต่ละภาคถูกวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทที่ 6 แต่ทัศนะทางยุทธศาสตร์บางประการไม่ได้นำมารวมไว้ด้วยในรายงานนี้ เช่น อนาคตของการประเมินราคาทรัพยากรธรรมชาติสำหรับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและผลกระทบต่อคนจน นโยบายสินเชื่อที่มีผลต่อภาคการผลิตต่างๆกำลังได้รับการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลแต่ถูกกล่าวถึงเพียงบางส่วนเท่านั้นในรายงานนี้ ด้วยเหตุนี้ในส่วนต่อไปของรายงานจึงได้มีการสรุปถึงผลการศึกษาทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญของบทที่ 4

26.ความยากจนและการพึ่งตนเอง ในสังคมไทยไม่มีลักษณะใดที่จะเด่นไปกว่าคุณค่าและการให้ความสำคัญแก่การพึ่งตนเองภายในครอบครัวและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในชุมชน ครอบครัวไทยโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้น้อยได้ดำเนินมาตรการสำคัญในการรองรับผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ และให้การคุ้มครองสินทรัพย์ทางสังคม แม้ว่ารายได้ของครอบครัวจะหดตัวลงมากกว่าของครอบครัวที่มีฐานะดี รูปแบบของการพึ่งตนเองเช่นนี้สามารถพิจารณาได้จากหลักฐานที่ว่ามีการโอนรายได้และการย้ายของการบริโภคในระดับครัวเรือน ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายของไทยดูแลความต้องการสำหรับโครงการชำระรับทางสังคมที่มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น ข้อพิจารณาที่สำคัญอันหนึ่งคือบทบาทที่น่าชื่นชมและเป็นประโยชน์ทางสังคมของยุทธศาสตร์การดูแลครอบครัวด้วยความสมัครใจและความสำคัญของการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์เหล่านี้มีความยั่งยืน



รูปที่ 7 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 35 ในบทที่ 4

27. วิธีการหนึ่งที่คนจนสามารถจะดูแลตัวเองได้เมื่ออยู่ในสถานะที่ไม่เอื้ออำนวยคือการพึ่งพิงรายได้ที่โอนมาจากเพื่อนญาติ และรัฐบาล ในกรณีประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นการโอนจากญาติโดยเฉพาะจากสมาชิกครอบครัวที่อพยพไปอยู่ในเมือง (โดยทั่วไปคือกรุงเทพฯ) เพื่อหางานที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 นั้นนับว่าเป็นเรื่องผิดปกติเพราะส่งผลกระทบต่อกรุงเทพฯก่อนและได้ส่งผลให้คนงานที่อพยพเข้ามาทำงานจำนวนมากในอุตสาหกรรมก่อสร้างในกรุงเทพฯถูกเลิกจ้าง ดังนั้น ความสามารถของคนเหล่านี้ที่จะส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในชนบทโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงหายไป แม้ว่าจะมีการสูญเสียรายได้เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจการโอนเงินก็ยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการยกระดับรายได้ของผู้ที่อ่อนแอกว่า ดังในรูปที่ 7 จะเห็นว่าการโอนมีปริมาณมากกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดสำหรับกลุ่มผู้ที่ยากจนที่สุด 3 กลุ่มเมื่อเทียบกับผู้ที่ร่ำรวยที่สุด 2 กลุ่ม และที่ยังกว่านั้นกลุ่มที่ยากจนที่สุดได้เพิ่มการพึ่งพิงต่อการโอนเงินในระหว่างปี 2539 กับปี 2542 หากไม่มีการโอนเหล่านี้ไปยังผู้ที่ยากจนกว่าความยากจนก็คงเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 6 จุด

28. ในทางยุทธศาสตร์ รูปแบบของการพึ่งพิงตนเองดังกล่าวหรือรูปแบบอื่นๆและกลไกการสนับสนุนกันในชุมชน (ธนาคารโลก 2000) เป็นรากฐานของการปกป้องคุ้มครองสังคมในประเทศไทย ความพยายามที่จะขยายค่าธรรมเนียมทางสังคมที่เป็นทางการในประเทศบางครั้งสามารถกระทำได้โดยผ่านสถาบันที่อยู่ในชุมชนให้มีการจัดการและจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้รับประโยชน์ ดังนั้นจึงเป็นการเสริมสร้างสินทรัพย์ทางสังคมเหล่านี้ให้เข้มแข็งขึ้นแทนที่จะเป็นการทดแทน (ดูบทที่ 5) การศึกษายังพบว่าความสำคัญของกลไกการประกันสังคมที่เสริมต่อกันนั้นสอดคล้องกับหลักการพึ่งตนเองด้วย

29. ความยากจนทางโครงสร้าง ความยากจนทางโครงสร้างหมายถึงความยากจนที่คงอยู่เป็นเวลานานและไม่ว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้นเพียงไรความยากจนดังกล่าวนี้ก็ดีขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ความยากจนทางโครงสร้างจึงหมายถึงครอบครัวยากจนบางครอบครัวที่จะยังคงยากจนอยู่ต่อไปด้วยเหตุผลที่ไม่สามารถอธิบายได้ง่ายนัก ในขณะที่ภาวะความยากจนชั่วคราวนั้นสามารถที่จะแก้ไขให้หมดไปได้ ซึ่งในกรณีนี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้นว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ประเทศไทยนั้นได้ก้าวไปถึงขั้นที่สามารถลดความยากจนให้อยู่ต่ำกว่าร้อยละ 20 แต่สถานการณ์กลับเป็นว่าการบ่งชี้ปัญหาความยากจนนั้นเป็นไปได้ง่ายแต่กลับเป็นการยากที่จะเข้าใจถึงปัญหาอย่างถ่องแท้

30. ประการแรก ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 กลุ่มคนบางกลุ่มเช่นคนงานในไร่นาและเจ้าของไร่นา (โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลาง) คริวเรือนขนาดใหญ่ คริวเรือนที่มีจำนวนผู้อาศัยจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้หารายได้และคริวเรือนที่มีผู้นำสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือมีการศึกษาต่ำ จะมีอัตราความยากจนสูงเป็นระยะเวลานาน ความยากจนสำหรับคนบางกลุ่ม เช่น เจ้าของที่ดินรายย่อย ก็เพิ่มขึ้นแม้กระทั่งในมูลค่าที่แท้จริง (absolute terms) ในระหว่างทศวรรษปี 1990 หลักฐานทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของความยากจนในกลุ่มเหล่านี้จะเป็นปัญหาทางโครงสร้าง

31. เช่นเดียวกัน การจัดลำดับภาคตามอัตราความยากจนก็ยังคงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังคงเป็นภาคที่ยากจนที่สุดในปี 2531 และก็ยังคงยากจนที่สุดมาจนถึงปัจจุบัน เน้นอันดับความยากจนลดลงในรูปของ

มูลค่าจริงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่ลดลงช้ากว่าในภาคอื่นๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นปัญหาความยากจนทางโครงสร้าง

32. ตัวบ่งชี้อีกตัวของความยากจนทางโครงสร้างสามารถพบได้ในข้อมูลเกี่ยวกับอัตราความยากจนในระดับจังหวัด การจัดลำดับจังหวัดตามอัตราความยากจนในแต่ละปีในช่วงระยะเวลา 4 ปี คือ ปี 2537 ปี 2539 ปี 2541 และปี 2542 แสดงให้เห็นว่าในบรรดา 17 จังหวัดที่ยากจนที่สุดของประเทศไทยในปี 2537 นั้น มีถึง 8 จังหวัด (แม่ฮ่องสอน นราธิวาส กาฬสินธุ์ สกลนคร ยโสธร หนองคาย นครพนม และศรีสะเกษ) ที่ยังคงอยู่ในกลุ่มจังหวัดยากจนที่สุด 17 จังหวัดของประเทศในแต่ละปีในช่วงระยะเวลา 4 ปีนั้น

33. จากหลักฐานทางโครงสร้างอาจกล่าวได้ว่าจังหวัดที่ยากจนที่สุดก็ยังคงมีฐานะอยู่ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ บทที่ 4. นำเสนอหลักฐานสำหรับ 4 จังหวัดที่ยากจนที่สุด จากปี 2537 ถึง 2542 เป็นที่น่าสังเกตว่าทุกจังหวัดดังกล่าวต่างก็ยากจนลงกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ ในระหว่างปี 2537 ถึง 2542 และในระหว่างปี 2537 ถึง 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอีกด้วย

34. ความยุ่งยากในการศึกษาข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างของการลดปัญหาความยากจนก็คือ การวิเคราะห์จะระบุแต่เพียงลักษณะปัญหาทางด้านโครงสร้างแต่ไม่ได้ระบุถึงสาเหตุของความยากจนทางโครงสร้าง ข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถบ่งบอกถึงข้อจำกัดทางด้านดินและน้ำฝน มิติทางด้านวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์ หรือรูปแบบที่มีระบบในการคัดแยกจังหวัดที่มีปัญหาทางด้านโครงสร้าง แต่สำหรับในบางจังหวัดนั้นมิติทางโครงสร้างดูเหมือนจะนำมาเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นได้ว่าความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเฉียวไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างระหว่างจังหวัดเหล่านี้กับพื้นที่ที่มีความอยู่ดีกินดีของประเทศ

35. ในการพิจารณาปัญหาทางด้านโครงสร้างของความยากจนนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมองย้อนกลับไปที่สาเหตุสำคัญของความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าตัวกำหนดความยากจน (โดยเทคนิคทางสถิติ) แตกต่างกันในภาคที่ยากจนมากที่สุดอยู่เสมอ คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเทียบกับพื้นที่ชนบทอื่นๆของประเทศ

36. ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตัวกำหนดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแตกต่างจากตัวกำหนดความยากจนในภาคอื่นๆของประเทศ 4 ประการกล่าวคือ 1. จำนวนที่ดินที่ครอบครองมีความสำคัญต่อการลดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าการลดความยากจนในชนบทของภาคอื่นๆ 2. ขณะที่การเป็นผู้เช่ามาเป็นอีกปัจจัยที่จะนำไปสู่โอกาสที่จะเกิดความยากจนในชนบทของภาคอื่นๆของประเทศแต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเช่าที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีไม่มากเหมือนกับในภาคอื่นๆของประเทศ 3. ความแตกต่างที่น่าสนใจคือ การศึกษา (ยกเว้น การศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือระดับมหาวิทยาลัย) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีผลต่อการลดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือน้อยกว่าในภาคอื่นๆของประเทศ ความแตกต่างนี้อาจสะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่า คุณค่าสำคัญของการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นอยู่กับที่การอพยพออกจากภาคนี้ไปยังภาคอื่นๆของประเทศที่มีโอกาสการทำงานด้วยค่าจ้างที่สูงขึ้น

37.ข้อ 4 ขณะที่การอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีผู้หญิง ณ อายุใดๆ เป็นหัวหน้าครัวเรือนจะลดความเสี่ยงต่อความยากจนในพื้นที่ชนบทแต่สถานการณ์แตกต่างกันมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาคนี้ความแตกต่างในอายุของผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมากต่อความเสี่ยงเรื่องความยากจน โดยที่ครัวเรือนที่มีผู้นำผู้หญิงที่อายุน้อย (อายุต่ำกว่า 45 ปี) มีความเสี่ยงต่ำกว่าครัวเรือนที่มีผู้ชายเป็นผู้นำ แต่ครัวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นผู้นำจะมีความเสี่ยงสูงกว่าครัวเรือนที่มีผู้ชายเป็นผู้นำ ข้อเสนอเหล่านี้อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการอพยพย้ายถิ่นของผู้ชายออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

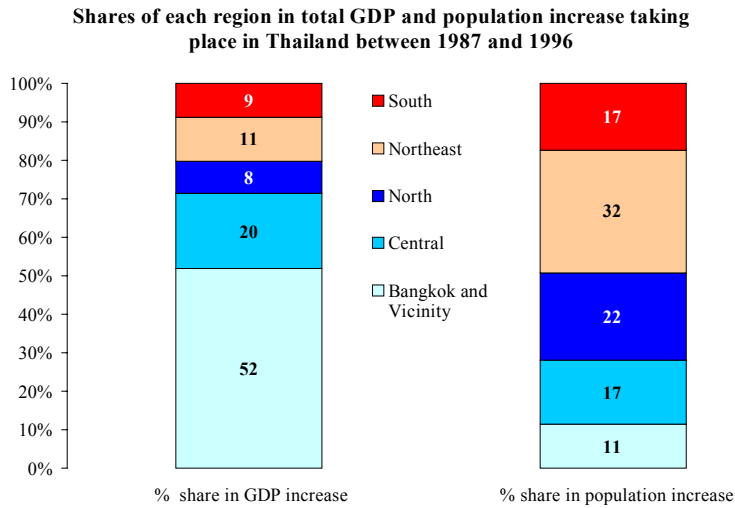
38.ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจบางประการในการที่จะกำหนดยุทธศาสตร์การต่อสู้กับความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อเทียบกับยุทธศาสตร์โดยรวมของประเทศ กล่าวคือการต่อสู้กับความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นต้องพุ่งเป้าไปที่เกษตรกรขนาดเล็กและเกษตรกรที่มีที่ทำกิน (ไม่ใช่ผู้ที่เช่านา) และครัวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นผู้นำ ผลเหล่านี้ยังแสดงให้เห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะแตกต่างพิเศษและนโยบายสาธารณะที่จัดทำขึ้นในระดับชาติอาจจำเป็นต้องมีการปรับแก้เมื่อนำไปใช้กับภาคนี้ซึ่งมีคนจนเกือบครึ่งหนึ่งของคนจนในประเทศ

39.การเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และความยากจน ประเด็นหลักของการถกแถลงต่างๆในเรื่องความยากจนมักตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทของการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ต่อสถานการณ์ความยากจนของประเทศ บทที่ 4 ว่าด้วยบทบาทของการเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ และความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาในระดับชาติและระดับจังหวัด

40.ผลจากการศึกษาในอดีตแสดงให้เห็นถึงสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การลดความยากจนเป็นไปได้อย่างล่าช้าในบางจังหวัดของประเทศ ผลจากการศึกษานั้นชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างมากกับการเพิ่มขึ้นของความยากจน ถึงแม้จะมีการควบคุมผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้วพบว่าการเพิ่มขึ้น 1 จุดในดัชนี Gini ของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 0.8 จุดในอัตราความยากจน ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้สามารถหักล้างผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีต่อการลดความยากจนได้เป็นอย่างมาก

41.เรื่องนี้ได้มีการวิเคราะห์ในระดับชาติด้วย สำหรับประเทศไทยเมื่อการเติบโตของรายได้ชะลอตัวลงเป็นอย่างมากหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ก็เริ่มมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอัตราความยากจนตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี 2541 และ 2542 อัตราความยากจนเพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 3 จุด ถ้าหากการกระจายรายได้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงในระหว่างปี 2541 และ 2542 อัตราความยากจนคงลดลงที่ร้อยละ 0.5 จุด ไม่ใช่เพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 3 จุดดังที่ได้เกิดขึ้นจริง ในด้านจำนวนความไม่เท่าเทียมที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้มีคนจนเพิ่มขึ้นอีกถึง 2.1 ล้านคน ในระหว่างปี 2541 และ 2542

42. รูปที่ 8 ได้แสดงให้เห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 32 ตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา นั้น ได้มีการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เพียงร้อยละ 11 ในช่วงเวลาดังกล่าว



รูปที่ 8 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 41 ในบทที่ 4

43. การวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การลดความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้จะมีบทบาทสำคัญในการลดความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำ ยิ่งโอกาสการเติบโตในอนาคตของประเทศไทยมีน้อย นโยบายการลดปัญหาความยากจนก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องเน้นถึงการลดความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในประเทศหรืออย่างน้อยที่สุดก็ป้องกันไม่ให้ความไม่เท่าเทียมกันเลวร้ายลงไปอีก

44. เพศและความยากจน ในบทที่ 4 ได้มีการสรุปข้อมูลข่าวสารจากรายงานและแหล่งอื่นๆเกี่ยวกับนัยสำคัญของเพศศึกษาในการทำความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย ในระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในด้านตัวชี้วัดทางสังคม ความแตกต่างระหว่างเพศลดน้อยลง โดยเฉพาะในด้านสุขภาพและการศึกษา การเข้ารับการศึกษาของผู้หญิงเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับ และมีผู้หญิงเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากกว่าผู้ชาย แรงงานผู้หญิงดูเหมือนจะปรับตัวได้ดีกว่าแรงงานผู้ชายในระหว่างที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้หญิงก็สูงขึ้น

45. อย่างไรก็ตามในด้านอื่น ๆ นั้น ความไม่เสมอภาคที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงยังประสบกับปัญหาความยากจนยังคงมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด ผู้หญิงจำนวนมากได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเทียบกับผู้ชายทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงต่ำกว่าของผู้ชาย คราวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นหัวหน้าครอบครัวจะมีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าอย่างเห็นได้

ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้มีผู้หญิงจำนวนน้อยที่ได้รับเลือกตั้ง และผู้หญิงที่ยากจนก็ยังคงมุ่งไปสู่อาชีพการให้บริการทางเพศ

46. ดังนั้น การศึกษาความเกี่ยวเนื่องระหว่างเพศและความยากจนให้ผลสรุปที่ไม่ชัดเจนเช่นเดียวกับด้านอื่นๆของการพัฒนาสังคม กล่าวคือประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเพิ่มการเข้าถึงการบริการทางการศึกษาและสุขภาพสำหรับผู้หญิง แต่ยังคงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องดำเนินการเพิ่มสิทธิของผู้หญิง และลดความเสี่ยงและความไม่มั่นคงของผู้หญิงลง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายควรจะเข้าใจความสำคัญของประเด็นปัญหาด้านเพศในการต่อสู้กับความยากจน

47. *สิ่งแวดล้อม* ความเกี่ยวโยงกันระหว่างความยากจนกับสิ่งแวดล้อมนับว่าสลับซับซ้อนและไม่ง่ายนักที่จะให้คำนิยามได้ การเข้าถึงทรัพยากร น้ำ ที่ดิน และดิน ป่าไม้ และประมง นับว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ในแต่ละวันของครัวเรือนในชนบท สำหรับครัวเรือนยากจนบางครัวเรือนนั้นการมีทรัพยากรธรรมชาติจำกัดหรือคุณภาพต่ำทำให้ประชากรตกอยู่ในสภาพการดำรงชีวิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ สำหรับครัวเรือนอื่น ความยากจนบีบบังคับให้ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากเกินไปจนนำไปสู่การสึกกร่อนอย่างถาวรของฐานทุนที่มีอยู่ตามธรรมชาติและรายได้ที่ได้มาจากฐานทุนนี้ และอีกตัวอย่างคือ คนจนไม่สามารถทำอะไรได้เมื่อคนที่มั่งคั่งมากกว่าเข้ามาตัดวงเอาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของพวกเขาไปและเหลือทิ้งไว้แต่ป่า การประมง และที่ดิน ที่เสื่อมโทรมและให้ผลผลิตต่ำ

48. ในประเทศไทย การพัฒนาที่รวดเร็วในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดมลภาวะและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชนบทเนื่องด้วยของเสียที่ปล่อยออกจากบ้าน โรงงานอุตสาหกรรม และ พื้นที่เกษตรกรรม มีส่วนในการเพิ่มมลภาวะของน้ำในบริเวณชายฝั่งทะเล บนพื้นผิวและใต้ดิน พื้นที่ป่าได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 53 ในปี 2504 เหลือร้อยละ 28 ในปี 2532 เมื่อมีการออกกฎหมายห้ามการทำไม้แปรรูป และลดลงเหลือร้อยละ 25 ในปี 2541 ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า นับว่าเกิดขึ้นมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งพื้นที่ป่าลดลงถึงร้อยละ 60 ในระหว่างปี 2528 และปี 2538

49. ได้มีการสร้างความสำนึกและความต้องการในการที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นในทุกระดับชั้นของสังคม (ดู Box 8 ในบทที่ 4) ตัวแทนทางสังคมพลเรือนได้ให้ความสำคัญต่อความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับความยากจนอย่างชัดเจน มีฉันทมติเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลภาคเอกชนและสังคมในเรื่องความจำเป็นที่จะเพิ่มการเอาใจใส่ต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีกว่า การมีส่วนร่วมที่มากขึ้น และการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นสำหรับประเทศไทย แน่นนอนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (แผนฯ 9) สำหรับปี 2545-2549 นั้น ได้เน้นว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ดีมีความสำคัญต่อการสร้างฐานทางสังคมที่เข้มแข็งและการลดความยากจนที่ยั่งยืน

50. การเชื่อมโยงของความยากจนกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาตินี้ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งสำหรับการวิเคราะห์และการพัฒนา นโยบาย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของคนจนและเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมามากต่อมาก

โครงการสาธารณะกับความยากจน

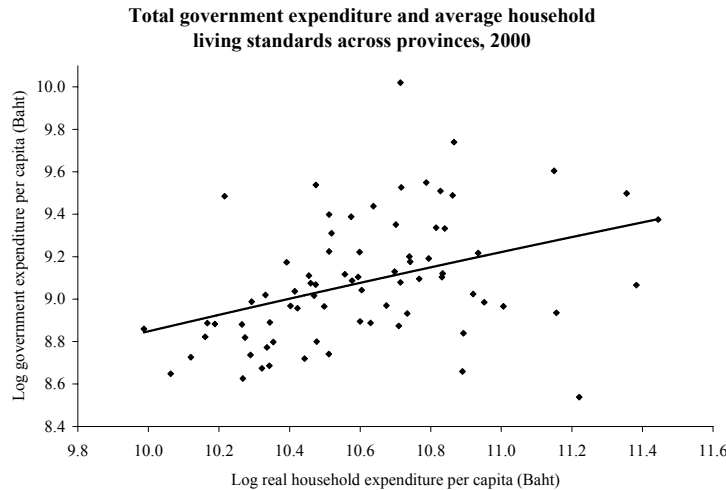
51. รัฐบาลสามารถต่อสู้กับปัญหาความยากจนได้โดยใช้มาตรการต่างๆ เข้าแทรกแซง ซึ่งบางมาตรการสามารถให้ประโยชน์โดยตรงกับคนจนและกำหนดเป้าหมายที่แคบลงได้ในขณะที่บางมาตรการให้ผลทางอ้อม โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการแทรกแซงดังกล่าวสามารถจัดแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ โอกาส (การแทรกแซงโดยการเพิ่มขีดความสามารถของคนจนให้สามารถได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การเข้าถึงการศึกษา การปฏิรูปที่ดิน หรือ การผ่อนปรนทางภาษี) ความมั่นคง (การแทรกแซงโดยช่วยให้ครอบครัวสามารถป้องกันตนเอง หรือสามารถรับมือกับการสูญเสียรายได้หรือสินทรัพย์โดยฉับพลัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีการรักษาสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง การตกงาน หรือการดูแลผู้สูงอายุ) และการเพิ่มอำนาจ (การแทรกแซงโดยเพิ่มอำนาจให้แก่คนจนให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสาธารณะต่างๆ เช่น การสร้างทุนทางสังคม การกระจายอำนาจการปกครอง หรือ การลดปัญหาคอร์รัปชันของข้าราชการ)

52. รายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย (Thailand Social Monitor) ฉบับนี้ได้นำเสนอโครงการและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้กับความยากจนที่สำคัญจำนวนมากในประเทศไทยโดยอาศัยข้อมูลจากแบบจำลองพิเศษของการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมปี 2542 การวิเคราะห์นี้พยายามที่จะศึกษากลุ่มเป้าหมายและการครอบคลุมของโครงการแต่ละโครงการในการต่อสู้กับความยากจน อย่างไรก็ดี ขอบข่ายของการวิเคราะห์ดังกล่าวค่อนข้างที่จะจำกัด เนื่องจากโครงการภายใต้การสำรวจพิเศษนี้ไม่ได้ครอบคลุมทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับความยากจน

53. ความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีมากน้อยเพียงใดนั้นสามารถประเมินได้จากงบประมาณที่ใช้ในโครงการต่อสู้กับความยากจน กล่าวคือในปี 2542 ใช้จ่ายของภาครัฐสำหรับโครงการต่อสู้กับความยากจนทั้งหมดมีประมาณ 35,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.2 ของรายจ่ายรัฐบาลและ ร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ถึงอย่างไรก็ดีรายจ่ายรวมที่แท้จริงของรัฐบาลในโครงการต่อสู้กับความยากจนได้เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมาคือจาก 4,500 ล้านบาทในปี 2536 เป็น 21,100 ล้านบาทในปี 2542 (บาทคงที่ ณ ปี 2531)

54. อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าจะไม่มีรายงานข้อมูลของงบประมาณที่ใช้ในโครงการต่อสู้กับความยากจนในระดับจังหวัด แต่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายโดยรวมของรัฐบาลกับมาตรฐานการครองชีพในระดับจังหวัดก็สามารถกระทำได้จากการศึกษารายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวของประชากรในจังหวัดหนึ่งเทียบกับมาตรฐานการครองชีพเฉลี่ยต่อหัวของประชากรในจังหวัดอื่นๆ (รูปที่ 10) ได้แสดงให้เห็นว่า จังหวัดที่มีความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวมากกว่าจังหวัดที่ยากจน (ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความจริงที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่น

ของจังหวัดที่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีรายได้ ซึ่งนำไปสู่การชดเชยงบประมาณที่ดีกว่าภายในจังหวัดนั้นๆ) ทั้งนี้ความสัมพันธ์ข้างต้นได้บ่งบอกถึงความเป็นไปได้ในการใช้งบประมาณส่วนกลางของรัฐบาลในการพัฒนาโครงการในจังหวัดต่างๆอย่างทั่วถึงเพื่อที่จะบรรลุสู่เป้าหมายในการลดความยากจน



รูปที่ 10 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 44 ในบทที่ 6

55.การให้อำนาจแก่คนจน ในบทที่ 5 ได้ศึกษาถึงความก้าวหน้าในการปรับบทบาทของสังคมพลเรือน การมีส่วนร่วมในสถาบันไทยและการพัฒนาตนเอง อย่างไรก็ตามก็ตีถึงแม้ว่าการศึกษาถึงความก้าวหน้าในการปรับบทบาทดังกล่าวจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ผลจากการศึกษาความก้าวหน้านี้ภายใต้แนวคิดของการให้อำนาจแก่ชุมชนอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เกินคาดการณ์ การให้อำนาจแก่ชุมชนถือเป็นสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

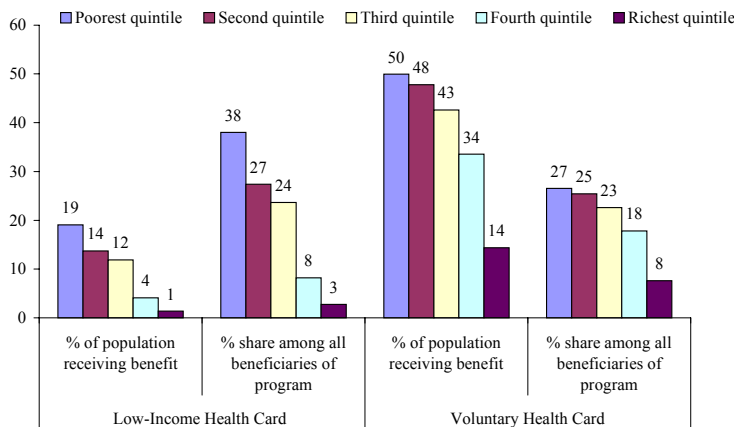
56.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางรากฐานทางกฎหมายสำหรับการให้อำนาจแก่ชุมชนซึ่งมีหลายมาตรา นับตั้งแต่ที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่นไปจนถึงสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับ รากฐานเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมืออันทรงอำนาจสำหรับพลเรือนในการพยายามที่จะปฏิรูปสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของไทย นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ก็ได้สนับสนุนแผนรัฐธรรมนูญนี้ โดยเน้นการพัฒนากำลังคนโดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้ได้มีความพยายามที่จะให้อำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และการสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นและการพึ่งตนเอง ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้นำเอาประเด็นความยากจนจากแผนฯที่ 8 มาเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์ต่อไป

57. นอกจากนี้ บทที่ 5 ยังได้ศึกษาการพัฒนาที่สำคัญในด้านการให้อำนาจแก่ประชาชน ซึ่งรวมไปถึงความพยายามในการกระจายอำนาจ โครงการบริจาคที่สนับสนุนการพัฒนาในชุมชนและการให้อำนาจแก่ชุมชน และการจัดตั้งสถาบันใหม่ของไทย เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

58. เนื้อหาสำคัญของการพัฒนาบนพื้นฐานของการให้อำนาจนั้นได้ครอบคลุมเนื้อหาค่อนข้างมาก และในบทที่ 5 ได้มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหา 3 ประเด็นซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล ประเด็นดังกล่าวคือ ความจำเป็นในการพัฒนาระบบการติดตามเชิงปริมาณและการประเมินค่าการลงทุนในการให้อำนาจที่ดีขึ้น การสร้างโอกาสเพื่อที่จะสามารถใช้แนวความคิดที่เป็นเป้าหมายอย่างเป็นทางการและกลไกในการกำหนดเป้าหมายให้ดีขึ้น และการปกป้องและการให้ประกันแก่คนจนเพื่อที่จะสามารถมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการออกเสียงในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเมื่อรัฐบาลทำการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค

59. *โอกาสสำหรับคนจน* ในบทที่ 6 ได้มีการนำเสนอหลักฐานและผลจากโครงการต่างๆที่มีกลุ่มเป้าหมายคือคนจน องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของการให้อำนาจสำหรับคนจนคือ การเข้าถึงบริการสุขภาพ รูปที่ 11 นำเสนอสัดส่วนของประชากรตามการกระจายของรายจ่ายจริงของการบริโภคต่อหัวที่มีส่วนร่วมในโครงการบัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งมุ่งเน้นครอบครัวคนจนและผู้ขาดส่น และบัตรสุขภาพอาสาที่มุ่งให้บริการแก่ผู้ที่เกือบจน ในกลุ่มหลังนี้ผู้ถือบัตรมีสิทธิได้รับการรักษาโดยจ่ายค่าบริการรายปีเพียง 500 บาท ในขณะที่ผู้ถือบัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆทั้งสิ้น นอกจากนี้ในรูปที่ 11 ได้นำเสนอสัดส่วนของผู้รับประโยชน์ทั้งหมดของทั้งสองโครงการที่ได้มาจากการกระจายของการบริโภคที่แตกต่างกัน ตัวชี้วัดทั้งสองนี้เป็นตัววัดอย่างกว้างๆในการวัดประสิทธิภาพในการกำหนดเป้าหมายของโครงการ

Coverage and incidence of government health programs, by real per capita consumption quintiles, 1999



รูปที่ 11 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 45 ในบทที่ 6

60. อย่างไรก็ดี สัดส่วนของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดกลับมีบัตรสุขภาพอาสามากกว่าบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (คิดเป็นร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับร้อยละ 19) จากข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่าความต้องการที่จะถือบัตรสุขภาพอาสานั้นเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งมากกว่าความต้องการบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย (ธนาคารโลก 1999) อาจเป็นไปได้ว่าผู้มีสิทธิในการถือบัตรประสบกับความยุ่งยากในการขอรับบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย หรืออาจเป็นเพราะความเชื่อที่ว่าบัตรสุขภาพอาสาที่แพงกว่าจะได้รับบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพดีกว่า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์เองก็อาจมีส่วนส่งเสริมให้ใช้บัตรสุขภาพอาสาทั้งนี้เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่โรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม บัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยก็ยังครอบคลุมกลุ่มคนยากจนดั่งเช่นวัตถุประสงค์กล่าวคือ ร้อยละ 38 ของผู้ถือบัตรอยู่ในกลุ่มที่ยากจนที่สุด อย่างไรก็ตามกว่า 1 ใน 3 ของผู้ถือบัตรมาจากกลุ่มที่รวยที่สุด 3 กลุ่มแรก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปยังกลุ่มที่ไม่ใช่คนจน ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดไว้ว่าผู้มีสิทธิสำหรับบัตรสุขภาพรายได้น้อยจะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 2,000 บาทต่อเดือนสำหรับคนโสด และไม่เกิน 2,800 บาทต่อเดือนสำหรับครอบครัว กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกระจายของบัตรสุขภาพอาสาไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายตามที่คาดหวังไว้เท่าที่ควร⁷

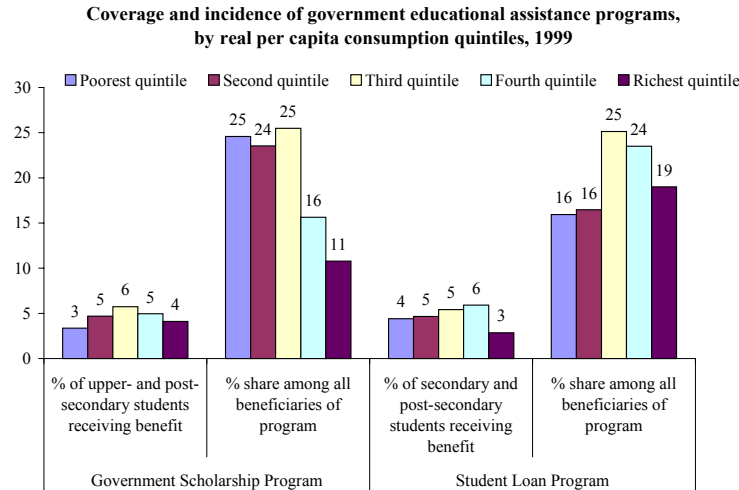
61. อย่างไรก็ดี ที่น่าเป็นห่วงคือเกือบ 1 ใน 3 ของกลุ่มที่จนที่สุดไม่มีการรายงานว่ามีบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยหรือบัตรสุขภาพอาสา เนื่องจากกลุ่มที่ไม่ได้รายงานนี้มักจะไม่มีประกันสุขภาพในรูปแบบอื่น เช่น การรักษาพยาบาลของข้าราชการ หรือการประกันสุขภาพของเอกชน จึงทำให้เชื่อว่ามีคนจนจำนวนมากที่จะประสบกับความเสียหายอย่างสูงจากความเจ็บป่วยซึ่งอาจเป็นผลมาจากผลกระทบทางวิกฤตเศรษฐกิจ ได้มีการคาดหวังว่าผู้ที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพเหล่านี้จะสามารถใช้ประโยชน์จากโครงการรักษาพยาบาล 30 บาทของรัฐบาลที่เพิ่งเริ่มใช้ไม่นานมานี้ได้

62. โครงการการสร้างโอกาสให้แก่คนจนของรัฐบาลไทยที่สำคัญอีกโครงการหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสให้เข้าถึงการศึกษาที่ได้รับการส่งเสริมโดยโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนหลายโครงการ (ตามที่มีข้อมูล) อาทิเช่น โครงการทุนการศึกษาและโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เฉพาะนักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้นที่มีสิทธิในการรับทุนการศึกษาตามโครงการทุนการศึกษาของภาครัฐนี้ ขณะที่โครงการเงินกู้ยืมเพื่อศึกษานั้นเปิดให้เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเท่านั้น รูปที่ 12 ได้ชี้ให้เห็นว่าทั้งสองโครงการไม่สามารถครอบคลุมนักเรียนทั้งหมดได้อย่างทั่วถึง โดยมีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนนักเรียนที่มีสิทธิทั้งหมดทั่วประเทศ การกระจายผลประโยชน์สำหรับโครงการทุนการศึกษาของรัฐบาลนั้นนับว่าดีกว่าโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จำกัดอยู่ที่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาเท่านั้น (ซึ่งมักมีจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนน้อยกว่า) อย่างไรก็ตาม กว่าครึ่งหนึ่งของนักเรียนในโครงการผู้รับทุนการศึกษาและ

6. การรั่วไหลของเม็ดเงิน อาจมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การกำหนดสิทธิการถือบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้นำชุมชน (หมายถึงผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งอาจมีการพิจารณาตัดสินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้

7. ปกติกลุ่มที่รวยที่สุดสามารถเข้าถึงการประกันสุขภาพในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว เช่น การรักษาพยาบาลของทางราชการ การประกันสุขภาพของลูกจ้าง และการประกันสุขภาพของเอกชน

2 ใน 3 ของนักเรียนในโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษามาจากกลุ่มที่รวยที่สุดสามกลุ่มแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีกรรไกรไหลของผลประโยชน์ไปยังกลุ่มคนที่ไม่ยากจน



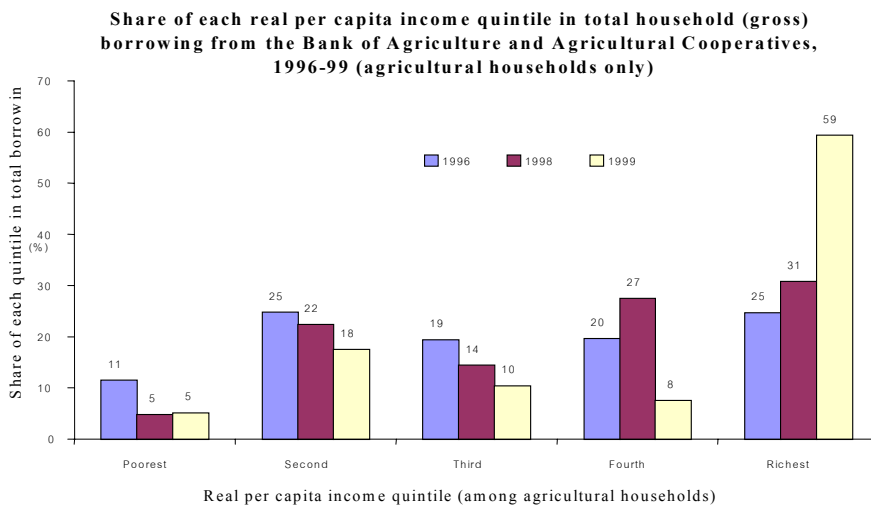
รูปที่ 12 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 53 ในบทที่ 6

63. เครื่องมือสำคัญที่มีศักยภาพในการแทรกแซงเพื่อการสร้างโอกาสให้แก่คนจนอีกเครื่องมือหนึ่งคือ การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายย่อยจากสถาบันการกู้ยืมของรัฐบาล รายงานการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวบรวมข้อมูลการกู้ยืมของครัวเรือนจากแหล่งกู้ยืมต่างๆซึ่งรวม ไปถึงการกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ชกส.)

64. ในการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มีจำนวนครัวเรือนค่อนข้างน้อยที่รายงานการกู้ยืมเงินจาก ชกส. ในปี 2542 มีเพียงร้อยละ 2 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดที่มีการกู้ยืมเงินจาก ชกส. ในระหว่างเดือนก่อนหน้าการสำรวจ สำหรับครัวเรือนที่มีการกู้ยืมจาก ชกส. นั้นจำนวนเงินที่กู้ยืมเฉลี่ยจะคิดเป็นประมาณร้อยละ 4.4 ของรายได้ต่อเดือนของครัวเรือน นอกจากนี้ในปี 2539, 2541 และ 2542 พบว่า ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนมากของ ชกส. มาจากครอบครัวเกษตรกรที่มีฐานะดี (รูปที่ 13) ข้อมูลได้บ่งบอกว่า สัดส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่รวยที่สุดที่ใช้บริการสินเชื่อของ ชกส. นั้นได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 ในปี 2539 เป็น ร้อยละ 59 ในปี 2542 ในขณะที่สัดส่วนของครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนที่สุดที่ใช้บริการสินเชื่อ ชกส. กลับลดลงจากร้อยละ 11 เป็น ร้อยละ 5 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

65. นอกจากรัฐบาลได้เสนอโครงการพักชำระหนี้แก่เกษตรกรที่มีรายได้น้อย ซึ่งมีจุดประสงค์ที่ดีและมุ่งเป้าหมายสู่เกษตรกรที่ยากจนที่สุด อย่างไรก็ตามการยากที่โครงการนี้จะสามารถให้ผลประโยชน์แก่เกษตรกรที่ยากจนจำนวนมากเนื่องจากจำนวนเกษตรกรยากจนที่เข้าร่วมโครงการกู้ยืมจาก ชกส. นั้นมีไม่มาก

66. ความมั่นคงสำหรับคนจน ในบทที่ 6 ได้มีการวิเคราะห์โครงการบางโครงการที่ได้สร้างความมั่นคงให้แก่คนจนซึ่งรวมถึงโครงการการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุ และการจัดจ้างงานสาธารณะเพื่อให้การส่งเสริมรายได้ให้แก่ผู้ไม่มีงานทำในกรณีการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุนั้น จากการศึกษารูปแบบของครอบครัวพบว่ามีการครอบคลุมที่ไม่ทั่วถึงและมีการรั่วไหลของเม็ดเงินไปยังผู้ที่ไม่ยากจน อย่างไรก็ตาม โครงการจ้างงานสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้นนับว่ามีประสิทธิภาพในการเข้าถึงเป้าหมายคนจนได้มากกว่า กล่าวคือประมาณร้อยละ 47 ของผู้รับประโยชน์มาจากกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด และมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่มาจากกลุ่มที่รวยที่สุด อย่างไรก็ตามความสำเร็จของโครงการจ้างงานสาธารณะในการเข้าถึงเป้าหมายคนจนได้นั้น แสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างที่ไว้ในโครงการนั้นอาจต่ำเกินกว่าที่จะจูงใจให้ผู้ที่มิฐานะดีเข้าร่วม ดังนั้นจึงนับว่าโครงการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่มีการจ้างงานและคนจนที่ประสบภัยจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างแท้จริง รายงานการติดตามสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย (Thailand Social Monitor) ฉบับที่ 4 ได้รายงานไว้ว่าโครงการจ้างงานที่จัดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะมีส่วนสำคัญในการหยุดยั้งการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานแล้วยังมีส่วนทำให้อัตราการว่างงานลดลงอีกด้วย



รูปที่ 13 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 54 ในบทที่ 6

ผลจากนโยบาย

67. ในขณะที่สถิติในการลดปัญหาความยากจนของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นับว่าเป็นที่น่าพอใจ แต่วิกฤตเศรษฐกิจได้ทำให้ประเด็นปัญหาความยากจนกลับมามีความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง อัตราความยากจนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจและอาจเพิ่มต่อไปจนถึงปี 2543 ในอดีตการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยลดความยากจนลงได้อย่างมาก แต่ด้วยระดับความยากจนที่ค่อนข้างต่ำในประเทศไทยในปัจจุบัน (ประมาณร้อยละ 16) และโอกาสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่มากดังเช่นในอดีต รัฐบาลจึงประสบปัญหาใหม่ในการยกระดับคนจนที่มีให้ขึ้นมาอยู่เหนือเส้นระดับความยากจน

68. รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอเนื้อหาที่สนับสนุนปัญหาดังกล่าว ทั้งจากมุมมองทางโครงสร้างและการวิเคราะห์บทบาทของการกระจายรายได้ที่มีผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน ความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนส่วนหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาค่าความยากจนได้ทั้งหมด ผู้กำหนดนโยบายของประเทศไทยควรพิจารณาถึงกลวิธีในการยับยั้งการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ นอกจากนี้ก็ควรคำนึงถึงการสรรหากลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนที่ยังคงเหลืออยู่โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

69. นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้ทำการวิเคราะห์รายงานการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและโครงการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือคนยากจน อาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวของประเทศไทยค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับนโยบายของประเทศอื่นๆ สำหรับการกระจายงบประมาณรายจ่ายในระดับจังหวัดมีลักษณะการกระจายไปสู่จังหวัดตามระดับฐานะของจังหวัด (ในขณะที่ในประเทศอื่นๆ การกระจายรายได้ที่มากกว่าไปสู่จังหวัดที่มีฐานะดีกว่ามีลักษณะที่ชัดเจนกว่า) และโครงการต่อสู้กับความยากจนหลายโครงการก็ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้คือช่วยเหลือกลุ่มคนที่ยากจน โครงการบางโครงการ เช่น โครงการสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการจ้างงานสาธารณะ และการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการช่วยเหลือคนยากจนโดยตรง แต่ในขณะเดียวกันโครงการสินเชื่อ ธกส. ทุนการศึกษา และเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษานั้นก็ไม่ได้เข้าถึงคนยากจนอย่างที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะช่วยยกระดับคนให้พ้นจากปัญหาค่าความยากจน ดังนั้นโครงการที่ช่วยเหลือให้คนยากจนได้รับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษานั้นควรได้รับการสนับสนุนอย่างเร่งด่วน

70. รายงานเรื่อง *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่ยุทธศาสตร์การต่อสู้กับความยากจนที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีประเด็นปัญหาการวิเคราะห์อื่น ๆ ที่จะต้องดำเนินการต่อไป นอกจากประเด็นที่กล่าวมาแล้วในด้านการศึกษา สินเชื่อ และทิศทางโดยรวมของรายจ่ายสาธารณะแล้ว ยังมีประเด็นในด้านอื่นๆ ที่ได้รับการจัดทำการศึกษาครั้งนี้

- ความยากจนในบางจังหวัดมีอัตราที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะแถบจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (และบางจังหวัดในภาคใต้และภาคเหนือ) ในขณะที่ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการประเมินความยากจนในระดับหมู่บ้าน แต่ผลการสำรวจขั้นต้นชี้ว่า ปัญหาค่าความยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในระดับหมู่บ้านจำนวนไม่มากนักของประเทศ นั้นหมายความว่า การกำหนดการแทรกแซงความยากจนทางภูมิศาสตร์ (เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน) ไปยังจังหวัดและหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดน่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการลดความยากจน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคเป้าหมายหลักในการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับความยากจน แม้ว่าการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้ช่วยลดปัญหาประชากรในภูมิภาคนี้ แต่ก็เป็นไปได้ที่ผู้ที่เคลื่อนย้ายออกจากภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่อาจเป็นผู้ที่มีการศึกษาดีและประสบปัญหาค่าความยากจนน้อย หลักฐานเกี่ยวกับสาเหตุเฉพาะของปัญหาค่าความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและความสำคัญของประเด็นปัญหาทรัพยากรนั้น

ชี้ให้เห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ในการลดปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของภูมิภาค

- รัฐบาลไทยมีโครงการต่อสู้กับความยากจนที่มีผลเป็นที่น่าพอใจอยู่หลายโครงการ และการใช้จ่ายของภาครัฐในโครงการเหล่านี้ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากในระหว่างทศวรรษปี 1990 อย่างไรก็ตาม มีหลายโครงการที่กระจายผลประโยชน์ครอบคลุมไม่ทั่วถึงดังที่วางแผนไว้ และมีการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปสู่ผู้ที่ไม่ยากจน การปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายของโครงการเหล่านี้จึงเป็นวิธีหนึ่งที่ผลประโยชน์จะไปถึงกลุ่มคนที่ยากจนได้มากขึ้น
- รูปแบบการเข้าร่วมโครงการสินเชื่อเกษตรกรของ ธกส. แสดงให้เห็นว่าแม้วัตถุประสงค์ของการพักชำระหนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคนจน แต่การพักชำระหนี้ดังกล่าวอาจจะครอบคลุมเกษตรกรที่ยากจนเพียงแต่จำนวนหนึ่งเท่านั้น
- โครงการจ้างงานสาธารณะที่เคยนำมาใช้มากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเพื่อเป็นกลไกรองรับทางสังคมระยะสั้นดูเหมือนจะเป็นการแทรกแซงเพื่อสร้างความมั่นคงตามเป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จสูงสุดโดยมีผู้รับประโยชน์ค่อนข้างมาก และมีการรั่วไหลของเม็ดเงินค่อนข้างน้อย นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังคงดูเหมือนจะมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มอัตราการว่างงานที่กำลังเพิ่มสูงขึ้นในปี 2542 และนอกจากนี้การวางโครงสร้างที่ดีและการดำเนินงานที่โปร่งใสของสถาบันอาจมีส่วนช่วยให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และ
- บทบาทของครอบครัว การพึ่งพาตนเองของชุมชนและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน อาจได้รับการพิจารณาในแง่ของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน อย่างไรก็ตาม ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนร่วมทั้งในด้านการบริหารความเสี่ยงที่ครอบครัวเผชิญร่วมกันในยามคับขันและในการรวมกลุ่มของประชากร (การให้อำนาจแก่ประชาชน) เพื่อร่วมสร้างโอกาสที่จะเจริญเติบโตต่อไป

71. ในสภาพแวดล้อมหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนจะมีความสำคัญยิ่งกว่าในอดีตทางเลือกนโยบายสาธารณะ เช่น โครงการและนโยบายที่เหมาะสมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา และการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้คนจนได้รับประโยชน์มากที่สุดจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรงบประมาณและกระบวนการออกแบบวางแผนโครงการมากกว่าที่เคยมีมาในอดีต แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้กำหนดกรอบแผนงานโดยการนำเอาความยากจนรวมเข้าไว้ในกระบวนการวางแผน การดำเนินงานขั้นต่อไปจะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีรายละเอียดมากขึ้นเพื่อการปฏิบัติตามแผนฯ 9 เพื่อที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาความยากจนในประเทศไทยต่อไป