การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550

เรื่อง

จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร:
แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ

แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ

(Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State)

โดย

อัมมาร สยามวาลา

สมชัย จิตสุชน

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร

Executive Summary

1. บทนำ 1

1.1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย 2

1.2 ลักษณะและการกระจายตัวของคนจน 5

2. การลดความยากจนภายใต้แนวทางเสรีนิยม 12

2.1 บทบาทของแนวคิดเสรีนิยมในเศรษฐกิจไทย 12

2.2 ข้อจำกัดและปัญหาของแนวทางเสรีนิยม 13

3. นโยบายความยากจนแบบประชานิยม 16

3.1 ประวัติและนิยามประชานิยม 16

3.2 ประชานิยมยุครัฐบาลไทยรักไทย 17

3.3 ผลของนโยบายประชานิยมไทยรักไทยในการลดความยากจน 21

4. แนวโน้มความเป็นรัฐสวัสดิการของไทย 23

4.1 ประวัติแนวคิดรัฐสวัสดิการโดยสังเขปและนิยามกรณีประเทศไทย 24

4.2 ความจำเป็นของรัฐสวัสดิการในประเทศไทย 26

4.3 ต้นทุนและแนวโน้มความเป็นรัฐสวัสดิการของไทย 28

4.4 เงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อจะให้ไทยเป็นรัฐสวัสดิการได้ 28

5. ปัจจุบันและอนาคตการแก้ปัญหาความยากจนของไทย 29

5.1 ลักษณะปัจจุบันของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย 29

5.2 ข้อเสนอแนวทางนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทย 31

5.3 พลังเกื้อหนุนทางการเมือง (POLITICAL SUPPORT) 34

เอกสารอ้างอิงหรือบรรณานุกรม 34

บทสรุปผู้บริหาร

นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำรัฐประหารครั้งที่ 2 ในปี 2501 ประกอบด้วยนโยบายเสรีนิยมและประชานิยม นอกจากนั้นยังมีแนวนโยบายทางเลือกอีกแนวหนึ่งคือรัฐสวัสดิการ ทั้งสามแนวนโยบายต่างช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้แตกต่างกันออกไป ที่ผ่านมาประเทศไทยใช้นโยบายแนวทางเสรีนิยมเป็นหลักโดยเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างเหลือเฟือ ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวถึงร้อยละ 7 โดยเฉลี่ย การขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีผลให้ความยากจนลดลงในช่วงแรกค่อนข้างมากแต่ในระยะหลังมีผลค่อนข้างน้อย

ข้อจำกัดสำคัญที่สุดของแนวทางเสรีนิยมคือกลไกตลาดไม่สามารถและไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ จึงต้องอาศัยภาครัฐในเรื่องนี้โดยใช้นโยบายการคลังและการให้บริการในเรื่องที่กลไกตลาดไม่ทำงาน เช่น การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการประกันความเสี่ยงให้กับประชาชน ซึ่งที่ผ่านมารัฐไทยและสังคมไทยล้มเหลวในการทำหน้าที่ด้านการกระจายรายได้

นโยบายประชานิยมซึ่งเคยมีในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เฟื่องฟูมากในยุคพรรคไทยรักไทยซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองที่เสนอแนวนโยบายประชานิยมอย่างขนานใหญ่และเต็มรูปแบบ สาระสำคัญของแนวนโยบายเศรษฐกิจไทยรักไทยคือ dual track economy หรือการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออกพร้อมๆ กับการกระตุ้นการบริโภคในประเทศ เพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลด้านการเมืองที่เอาใจทั้งคนจนและคนรวย นโยบายนี้ใช้เงินทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณมากในระยะแรกและสร้างภาระผูกพันต่อเนื่อง รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลัง ผลที่มีต่อการลดความยากจนนั้นยังไม่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน นโยบายประชานิยมที่สามารถเข้าถึงคนจนได้มากนั้นมีเพียงนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วงแรกของการใช้นโยบายประชานิยม การกระจายรายได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน แต่ทว่าผลที่ได้ไม่ยั่งยืน เมื่อหยุดใส่เงิน การกระจายรายได้กลับเลวร้ายกว่าภาวะปกติเสียอีก

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจากที่ในชีวิตประจำวันของคนเราต้องประสบกับความเสี่ยงที่หลากหลาย มีผลทำให้รายได้ผันผวนและเกิดค่าใช้จ่ายที่คาดไม่ถึง คนที่ไม่สามารถจัดการกับความผันผวนได้ก็จะต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิต เช่น คนจนและคนเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะจน (vulnerable) ในอดีต ครอบครัวและเครือญาติเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้โดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งชุมชนก็ยื่นมือมาช่วยเหลือด้วย แต่ภายหลังที่สังคมเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและครอบครัวมีขนาดเล็กลง กลไกการช่วยเหลือดังกล่าวเริ่มหมดไป ภาครัฐจึงควรเข้ามาช่วยเหลือภายใต้แนวทางรัฐสวัสดิการที่ให้การดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนสิ้นชีวิตตามแนวคิด อ. ป๋วย อึ้งภากรณ์ สวัสดิการที่ภาครัฐจัดให้แก่ประชาชนต้องประกอบด้วยการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและการช่วยเหลือยามตกยาก ซึ่งภายใต้ระบบเสรีนิยมและประชานิยมมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างเพียงพอ

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเรียกตัวเองได้ว่ารัฐสวัสดิการ เพราะการให้ความคุ้มครองยังไม่ครอบคลุม อีกทั้งงบประมาณที่ใช้ก็จำกัด หากจะจัดให้มีสวัสดิการอย่างเพียงพอและถ้วนหน้าจำเป็นที่รัฐจะต้องพิจารณาเลือกใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งต่อไปนี้คือ 1) ประกันสังคมที่ผู้ได้รับสวัสดิการต้องร่วมจ่าย แนวทางนี้จะไม่สามารถดึงลูกจ้างที่ทำงานอยู่นอกระบบ ซึ่งมีสัดส่วนที่มากเข้ามาได้ 2) ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินโดยอาจเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่ภาระภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้จะต้องไม่กระทบคนจนและคนเปราะบาง และ 3) ให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่คนจนและคนเปราะบางเท่านั้น แต่จะมีปัญหาในการคัดเลือกคนจน

สำหรับแนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทยนั้น ความยากจนในรูปตัวเงินจะลดลง แต่คาดว่าจะลดในอัตราที่ช้าลง และปัญหาความยากจนจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ความไม่เป็นธรรมในสังคมและการเมืองยังคงดำรงอยู่ สังคมไทยโดยรวมกำลังเข้าสู่สังคมคนชราทำให้ความสามารถในการสร้างรายได้ของเศรษฐกิจไทยโดยรวมจะลดลง ขณะที่สัดส่วนภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะลดลงตามระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งมีแนวโน้มดีขึ้นต่อเนื่อง ในส่วนของการเมืองไทยนั้นจะยังคงพัฒนาต่อไปแม้ว่าความขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคมยังคงดำเนินอยู่

ข้อเสนอชุดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของไทยควรคำนึงถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองข้างต้น และควรใช้แนวนโยบายทั้งสามแนวทางผสมกัน โดยให้แนวทางรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลักของการแก้ปัญหาเพราะจะสามารถแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรัง ความยากจนโครงสร้างและปัญหาการกระจายรายได้ไปพร้อมกัน ใช้แนวทางเสรีนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว ประเทศจะได้มีทรัพยากรเพียงพอในการลดความยากจน และใช้แนวทางประชานิยมเข้ามารองรับหากกลไกตลาดล้มเหลวโดยเฉพาะกับกรณีคนจนดักดาน อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดการดำเนินนโยบายดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถสำเร็จได้หากขาดพลังเกื้อหนุนทางการเมือง ในภาวะที่สภาพทางเศรษฐกิจไม่เอื้อต่อการขยายตัวในระดับสูง นักการเมืองจะหันมานิยมนโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่วนรัฐสวัสดิการแม้จะเป็นแนวทางที่ควรเป็น แต่คงยากลำบากในการได้รับการสนับสนุนเพราะมีต้นทุนสูงในระยะแรก

Executive Summary

For decades Thailand resorted mainly to liberalism economic policy in tackling poverty through economic growth. Conservative macroeconomic management with private sector playing leading role, especially in international trades, was aimed at raising the country's income. Specific poverty and income redistribution policies were largely non-existent. Rural development was seen as synonym to poverty reduction. High economic growth actually led to poverty reduction in most of Thailand's modern economic history.

This growth-driven poverty reduction view was not automatically accepted as before once the 1997 economic crisis hit and poverty increased. Thai Rak Thai's populist policies quickly filled the gap, and became a huge political success that last until now and no parties can afford not having populism in their policies. We are thus at a juncture where public debate is needed as to which path toward poverty reduction is best for the country, which is the major theme of this year TDRI Year-end conference. This paper serves as a general background of the conference. It compares the three paths to poverty reduction; economic liberalism, populism, and welfare states. The comparisons are on philosophical foundation, general history and applications to Thailand, and effectiveness in solving poverty as well as income distribution problems.

The most serious shortcomings of economic liberalism is that market mechanism is deaf when it comes to solving income inequality problem. The state must fulfill this gap, through constructive fiscal policy as well as interventions in areas where market fails such as the provision of sufficient education to escape poverty, and the provision of risk insurance to those unable to afford sensible risk coping mechanism. In this regard Thai governments, and Thai society as a whole, have failed miserably.

Thai Rak Thai's populist policies came in bundle with the general motto of 'dual track economy', which could be interpreted not only as an attempt to restore economy with both external export and internal consumption demands, but also as policy platform that pleased both poor Thais and rich Thais. The policies were clearly politically motivated, and spent tremendous amount of government budget especially in the first three years of TRT government. Some policies also create contingent fiscal liabilities into the future, as well as many non-transparent fiscal practices. Impacts on poverty of these populist policies were largely unclear, with only 30 Baht universal health care the clear benefit to the poor. Interestingly, income distribution did improve significantly during the time of money-pumping, but reversed beyond its normal trend later on when no new money was injected.

Welfare state is designed to help people deal with various economic risks that have consequences to fluctuate income or shock expenditure. Individuals or families are often dragged into poverty when they are unable to cope with these risks. In the past, informal safety nets helped mitigate the negative consequence of risks through family and community assistance. However, changes toward industrialized economy as well as smaller family trend are making those informal safety nets less reliable, and the formal safety nets must step in to supersede. In this paper, we define

welfare state as a concept famously expressed in Dr. Puey's writing 'From Womb to Tomb', and also as those contained in the new 2007 constitution. A welfare state must guarantee the people's various basic rights, as well as helps they cope with risks both before (ex ante) and after (ex pose) the risks strike.

At present, Thailand is yet not a welfare state because the coverage of most welfare is not universal and the allocated budget is limited. To become a welfare state, one or combinations of the following three options must be chosen. First option is a social insurance system where the beneficiaries share the costs. This option will fail to attract those currently working in the large informal sector. Second option is the use of government budget, which entails tax increases. Third option is the returning to the poverty targeting as practices in some past policies, but will face difficulty in identifying the poor.

The paper presents a general guidance to the appropriate mix of the three approaches to poverty reduction. Welfare state should be used for transient and structural poverty (mostly old age pensioners), whereas economic liberalism should be maintained to generate sufficient economic growth that will help the sustainability of safety nets. Populism can be applied to those chronically poor who are excluded economically and socially, by resorting to intervention to market mechanism such as the provision of soft credit for investments. Finally, political support is crucial especially during the time when high economic growth can be taken for granted as in the past. Populism will be quite attractive to politicians hoping to generate growth from fiscal spending. Welfare state will be even more difficult to get political support as it involves initial high cost to the economy.

แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน:
เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ

อัมมาร สยามวาลา
สมชัย จิตสุชน*

1. บทนำ

ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ประเทศไทยได้ยึดถือนโยบายเศรษฐกิจที่เรียกได้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยมีนโยบายมหภาคที่ค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยม ส่วนในด้านจุลภาคนั้นเน้นบทบาทของภาคเอกชนเป็นหลัก และในด้านการค้าระหว่างประเทศ ถึงแม้จะมีนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมในระดับค่อนข้างสูง แต่ก็มองการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับรายได้ของประเทศ ในด้านการแก้ปัญหาความยากจนและการทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำน้อยลงนั้น รัฐบาลชุดต่างๆ หาได้มีนโยบายที่ชัดเจนและเจาะจงที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ นอกจากหวังว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีอานิสงส์ไปถึงคนในระดับฐานราก และจะทำให้ความยากจนในประเทศลดน้อยถอยลงไปเอง

ความหวังดังกล่าวจะตั้งอยู่บนความเป็นจริงหรือไม่นั้นไม่ได้รับการพิสูจน์หรือหักล้างอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 แล้ว แนวนโยบายดังกล่าวไม่ค่อยได้รับการยอมรับแบบอัตโนมัติเหมือนแต่ก่อน เมื่อแนวนโยบายเสรีนิยมไม่เป็นที่ยอมรับกันแล้ว ก็เปิดโอกาสให้พรรคไทยรักไทยนำเสนอแนวนโยบายใหม่ที่ต่อมาเรียกกันว่า “ประชานิยม” เพื่อการเลือกตั้งในปี 2544 แนวนโยบายประชานิยมนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างท่วมท้น เป็นการเปิดมิติใหม่ทางการเมืองและทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ในอนาคต ไม่ว่าพรรคการเมืองจะรวมตัวกันหรือแยกตัวกันอย่างไร ทุกพรรคที่เป็นทายาทของไทยรักไทย รวมทั้งพรรคที่เป็นฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลไทยรักไทย ต่างก็เห็นสูตรความสำเร็จในทางการเมืองของการนำเอาแนวนโยบายประชานิยมมา “ขาย” ให้แก่ประชาชน และทุกพรรคก็มีแรงกดดันที่จะต้องมีนโยบายลักษณะประชานิยมกับเขาบ้าง

จุดประสงค์แรกของบทความนี้คือ การนำเสนอแนวนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยยุคต่างๆ ได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แยกออกได้เป็นสองกลุ่มหลักๆ คือนโยบายเสรีนิยม และประชานิยม จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวนี้มีส่วนที่ประสบความสำเร็จบ้างในการแก้ปัญหาความ

* รักษาการประธานสถาบัน และผู้อำนวยการวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ยากจน ล้มเหลวบ้าง หลังจากนั้นจะตามด้วยการนำเสนอความเป็นไปได้ของแนวนโยบายทางเลือกอีกประการหนึ่งที่ยังมีการกล่าวกันบ้างเพียงเล็กน้อยในวงการเมือง กล่าวคือแนวนโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งถือว่าเป็นแนวนโยบายที่พยายามให้สวัสดิการแก่ประชาชน ในรูปแบบที่มีความถาวรและยั่งยืนกว่าที่เป็นแนวนโยบาย

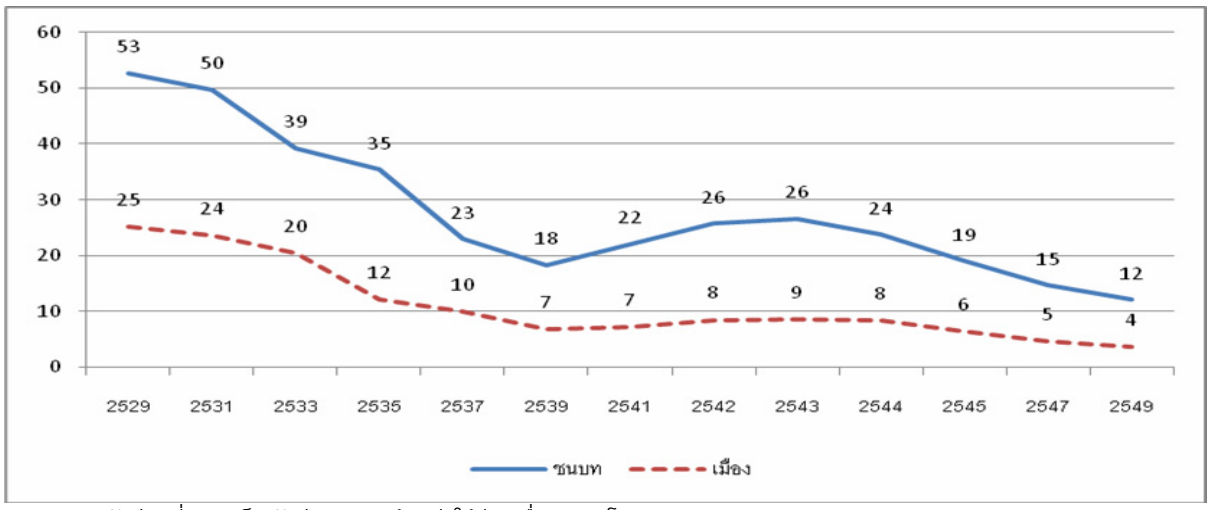
จุดประสงค์ประการที่สองของบทความนี้คือ ปูทางให้แก่บทความทางวิชาการต่าง ๆ ที่จะนำเสนอในการสัมมนาวิชาการครั้งนี้ ซึ่งได้รวบรวมมาเพื่อวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน

1.1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

สำหรับประชาคมโลก ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีผลงานในเรื่องการลดความยากจนในระดับ 'น่าพอใจอย่างยิ่ง' โดยใช้วิธีดูจากค่าสถิติเรื่องคนจนหลาย ๆ สถิติ ที่ใช้กันมากก็คือสัดส่วนคนจนในประชากร ซึ่งได้จากการเปรียบเทียบรายได้หรือค่าใช้จ่ายกับสิ่งที่เรียกว่า 'เส้นความยากจน (poverty line)' โดยเส้นความยากจนถูกสร้างขึ้นจากรูปแบบการบริโภคจริงของคนไทยที่มีรายได้ต่ำในระดับที่ทำให้ได้รับสารอาหารและสิ่งอุปโภคขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นต่ำ[1]

รูปที่ 1 แสดงสัดส่วนคนจนที่วัดทางด้านการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (การวัดด้านการบริโภคมีความแม่นยำและมีเสถียรภาพกว่าการวัดด้านรายได้ซึ่งมักจะผันผวนเร็วและไม่สอดรับกับความมั่งคั่งของครัวเรือนเท่ากับรายจ่ายเพื่อการบริโภค) เห็นได้ชัดเจนว่าประเทศไทยมีคนจนในแง่มุมนี้ลดลงอย่างค่อนข้างเร็วและต่อเนื่อง มีสะดุดอยู่บ้างก็ในช่วง 3-4 ปีหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และที่น่าสังเกตคือในเขตชนบทมีการลดลงของคนจนที่เร็วกว่าภาคเมืองมาก โดยลดลงร้อยละ 53 ในปี 2529 เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549 หรือลดลงกว่าสี่เท่าตัวในเวลาเพียงสองทศวรรษ

รูปที่ 1 สัดส่วนคนจนในไทยในเขตเมืองและในเขตชนบท (ร้อยละของประชากร)



หมายเหตุ: สัดส่วนที่แสดงเป็นสัดส่วนคนจนด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค
ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน

[1] ดูรายละเอียดในสมชัยและจิราภรณ์ (2548)

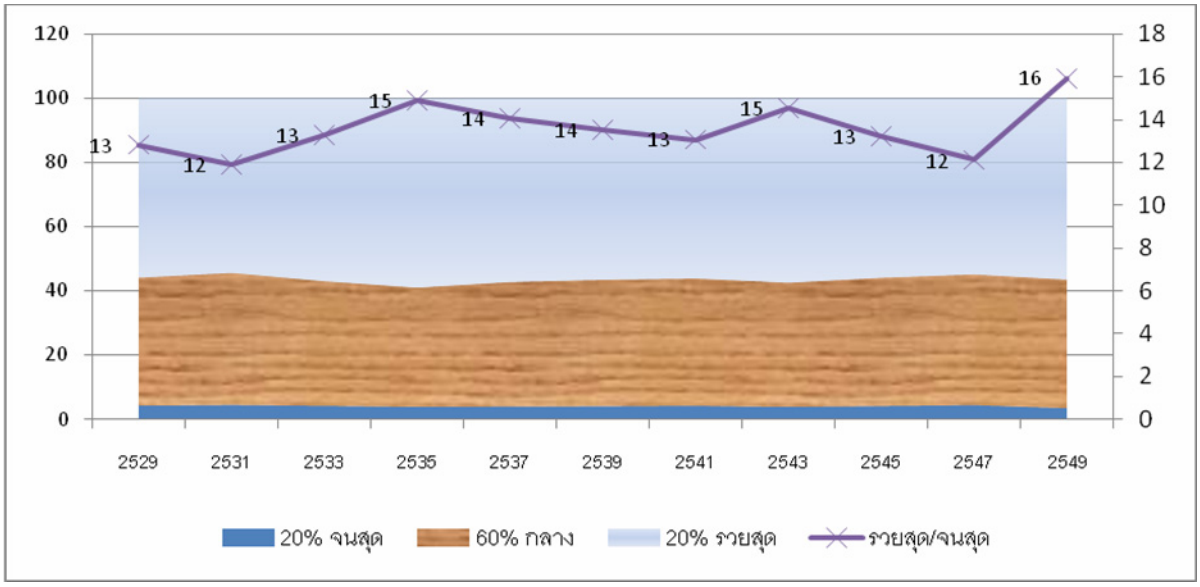
แม้ผลงานของไทยด้านการลดความยากจนจะค่อนข้างดี แต่ประเทศไทยสอบตกอย่างแรงในด้านการสร้างความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ระหว่างคนไทยด้วยกันเอง เพราะข้อเท็จจริงก็คือคนไทยมีรายได้ที่แตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ ในห้วงเวลาส่วนใหญ่ตั้งแต่เริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจ 'สมัยใหม่' ในช่วงทศวรรษที่ 1960s และความเหลื่อมล้ำนี้ได้เพิ่มขึ้นถึงระดับสูงสุดในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ในตอนต้นทศวรรษที่ 1990s หลังจากนั้นการกระจายรายได้ก็หยุดการเคลื่อนไหวอย่างมีแนวโน้มชัดเจน กล่าวคือช่วงระยะกลาง 1990s จนถึงปัจจุบันความเหลื่อมล้ำมีลักษณะขึ้นๆ ลงๆ ไม่แน่นอน (ดูตารางที่ 1 และรูปที่ 2 ประกอบ) และที่สำคัญคือมีการเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทยรักไทยอย่างน่าสนใจด้วย

ตารางที่ 1 ส่วนแบ่งรายได้ของคนไทย (ร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ)

กลุ่มชั้นรายได้	ปี พ.ศ.												
	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545	2547	2549
รวยสุด20%	55.9	54.4	57.0	59.0	57.2	56.5	56.1	58.2	57.5	55.2	55.9	54.9	56.5
กลุ่มที่4	20.0	20.6	19.5	18.9	19.7	19.9	19.8	19.3	19.8	20.5	20.1	20.2	20.1
กลุ่มที่3	12.1	12.4	11.7	11.1	11.7	11.8	12.0	11.4	11.5	12.2	12.1	12.4	12.2
กลุ่มที่2	7.7	8.0	7.5	7.1	7.4	7.6	7.8	7.2	7.3	7.8	7.7	8.0	7.7
จนสุด20%	4.4	4.6	4.3	4.0	4.1	4.2	4.3	3.9	3.9	4.2	4.2	4.5	3.5
รวยสุด/จนสุด	12.8	11.9	13.3	14.9	14.1	13.5	13.1	15.0	14.5	13.0	13.2	12.1	15.9

ที่มา: ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปีต่าง ๆ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 2 ส่วนแบ่งรายได้ของคนไทย (ร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ)

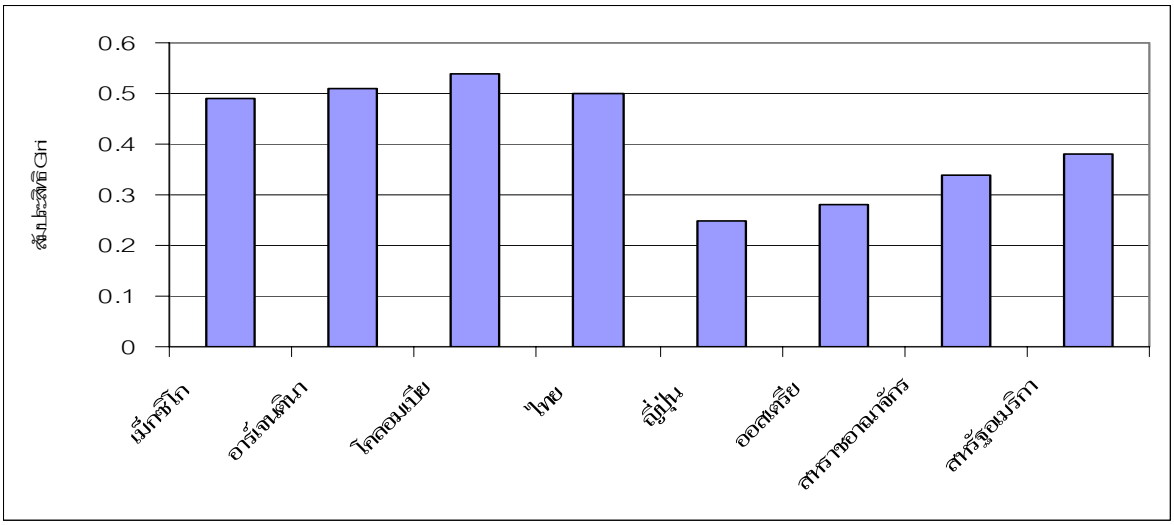


ที่มา: สร้างจากข้อมูลในตารางที่ 1

เหตุผลหนึ่งที่ความเหลื่อมล้ำของรายได้หยุดเลวร้ายลงอาจเป็นเพราะว่าไทยได้เดินมาถึงจุดที่การกระจายรายได้แย่ที่สุดแล้วตามมาตรฐานโลก (ดูรูปที่ 3) เพราะฉะนั้นจึงมีโอกาสที่จะแย่ลงไปอีกได้ยากขึ้น เนื่องจากจะมีแรงกดดันทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เช่นการเรียกร้องความเสมอภาค

ในด้านค่าจ้างแรงงาน ระบบภาษี หรือแม้กระทั่งการก่อเกิดนโยบายแบบประชานิยมก็ถือได้ว่าเป็นผลิตผลความความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของนโยบายประชานิยม

รูปที่ 3 เปรียบเทียบดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ไทยเทียบกับประเทศอื่น



ที่มา: สร้างจากข้อมูลตารางที่ 1 ในสมชัย ธิดา และชัยสิทธิ์ (2548)

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่แสดงข้างบนเป็นการฉายภาพความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างกลุ่มร่ำรวยกับกลุ่มยากจน ซึ่งยังมีรายละเอียดและแง่มุมที่สามารถขุดค้นได้อีกหลายแง่มุม ตัวอย่างเช่นแง่มุมหนึ่งเป็นการกระจายรายได้ที่ไม่ทัดเทียมกันระหว่างพื้นที่ เช่นส่วนแบ่งรายได้ของคนในกรุงเทพและปริมณฑลในปี 2547 คิดเป็นร้อยละ 29.1 ของรายได้คนทั้งประเทศ ซึ่งมากกว่ารายได้รวมของทุกภาค เช่นภาคกลางมีส่วนแบ่งร้อยละ 22.3 ภาคใต้ร้อยละ 21.7 ภาคอีสานและภาคเหนือร้อยละ 13.6 และ 13.4 ตามลำดับ[2]

การที่กรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงกลายเป็นศูนย์รวมความเจริญทางเศรษฐกิจเกือบจะเพียงแห่งเดียวของประเทศไทย ก็เพราะว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีความเกี่ยวพันกับการค้าระหว่างประเทศอย่างแนบแน่นซึ่งการค้าระหว่างประเทศต้องใช้การขนส่งทางเรือผ่านทางท่าเรือที่กรุงเทพเป็นหลัก นอกจากนี้การเป็นเมืองหลวงยังหมายถึงการเป็นศูนย์รวมของทุก ๆ อย่าง เช่นเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ แหล่งการศึกษาชั้นสูง การพานิชกรรม เป็นต้น

ในระยะประมาณยี่สิบปีหลังมานี้จังหวัดทางภาคตะวันออกของไทยมีอัตราการขยายตัวสูงที่สุดในประเทศ (โดยเฉพาะจังหวัดชลบุรี) ก็มาจากสาเหตุเดียวกันคือการเป็นจุดขนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศจุดใหม่นอกเหนือจากท่าเรือกรุงเทพ

[2] ข้อมูลจากตารางที่ 7 ในสมชัย ธิดา และชัยสิทธิ์ (2548)

1.2 ลักษณะและการกระจายตัวของคนจน

ผลประการหนึ่งของจำนวนคนจนที่ลดลงคือมีการเปลี่ยนแปลงของลักษณะคนจนพร้อม ๆ กันไปด้วย ในอดีตเรามักจะสามารถพูดได้รวม ๆ ว่าคนจนคือเกษตรกรในเขตชนบทโดยไม่ต้องห่วงว่าจะชี้ตัวผิดสักเท่าใดนัก เพราะว่าแต่ก่อนคนไทยส่วนใหญ่เกินร้อยละ 80 ทำไร่ทำนาอยู่ในชนบทจริง และก็จริงอีกเหมือนกันว่าเรามีคนจนจำนวนใกล้เคียงกับร้อยละ 80 เช่นกัน

แต่เนื่องจากปัจจุบันเรามีคนจนเพียงประมาณร้อยละ 10 ในขณะที่ยังคงมีผู้ทำงานในเขตชนบทเกินร้อยละ 50 และเราก็มีเกษตรกรที่ร่ำรวยหรือพอมีพอกินจำนวนมากเกินกว่าจะนับได้ การชี้ตัวแบบเหวี่ยงแหเช่นในอดีตจึงไม่ถูกต้องอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้นโยบายการพัฒนาชนบทหรือนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (แบบเหวี่ยงแห) จึงไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าเป็นนโยบายที่ช่วยลดปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพได้อีกต่อไปเช่นกัน

การที่คนจนเริ่มกระจุกตัวทำให้หากจะมีนโยบายความยากจนในปัจจุบัน ก็ต้องเป็นนโยบายที่มีลักษณะของการ 'ไล่ล่าหาคนจน' โดยเริ่มจากการศึกษาว่าคนจนมีลักษณะอย่างไร รวมตัวหรือกระจายตัวตามพื้นที่อย่างไร มีการศึกษาระดับใดกันแน่ มีหนี้สินหรือสินทรัพย์เท่าไร ประเภทอะไรบ้าง ทำอาชีพอะไร อายุเท่าไร เป็นต้น ในที่นี้จะเสนอข้อมูลบางประการที่อาจมีส่วนช่วยในการไล่ล่าหาคนจนได้ดีขึ้น

ข้อมูลที่นำเสนอต่อไปนี้ เป็นการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยเปรียบเทียบการกระจายตัวของคนจนแยกตามคุณลักษณะต่าง ๆ (เช่นการศึกษา อายุ) กับการกระจายตัวในกลุ่มประชากรทั้งหมด โดยทำการสร้างดัชนีชี้วัดที่เรียกว่า Odds Ratio ขึ้นมา ซึ่งสามารถเรียกในภาษาไทยได้ว่า 'ความน่าจะเป็นเปรียบเทียบ' หรือ 'โอกาสที่จะเป็นคนจน' ตัวอย่างกาคำนวณ odds ratio สามารถแสดงด้วยตารางการกระจายตัวดังต่อไปนี้

	จน	**ไม่จน**
กลุ่ม ก	A1	B1
กลุ่ม ข	A2	B2
กลุ่ม ค	A3	B3
รวม 3 กลุ่ม	AA	BB

โดย A1,A2,A3,AA,B1,B2,B3,BB คือจำนวนคนหรือครัวเรือนที่ตกอยู่ในแต่ละช่องข้างต้น ถ้าหากว่ากลุ่ม ก เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มสูงในการมีคนจนกว่ากลุ่ม ข และกลุ่ม ค แล้วสัดส่วนของ A1 ใน AA ย่อมสูงกว่าสัดส่วนของ B1 ใน BB ค่า odds ratio ของกลุ่ม ก, ข และ ค คำนวณโดยใช้ข้อสังเกตนี้กล่าวคือ

$$\text{Odds Ratio กลุ่ม ก} = (A1/AA)/(B1/BB)$$
$$\text{Odds Ratio กลุ่ม ข} = (A2/AA)/(B2/BB)$$
$$\text{Odds Ratio กลุ่ม ค} = (A3/AA)/(B3/BB)$$

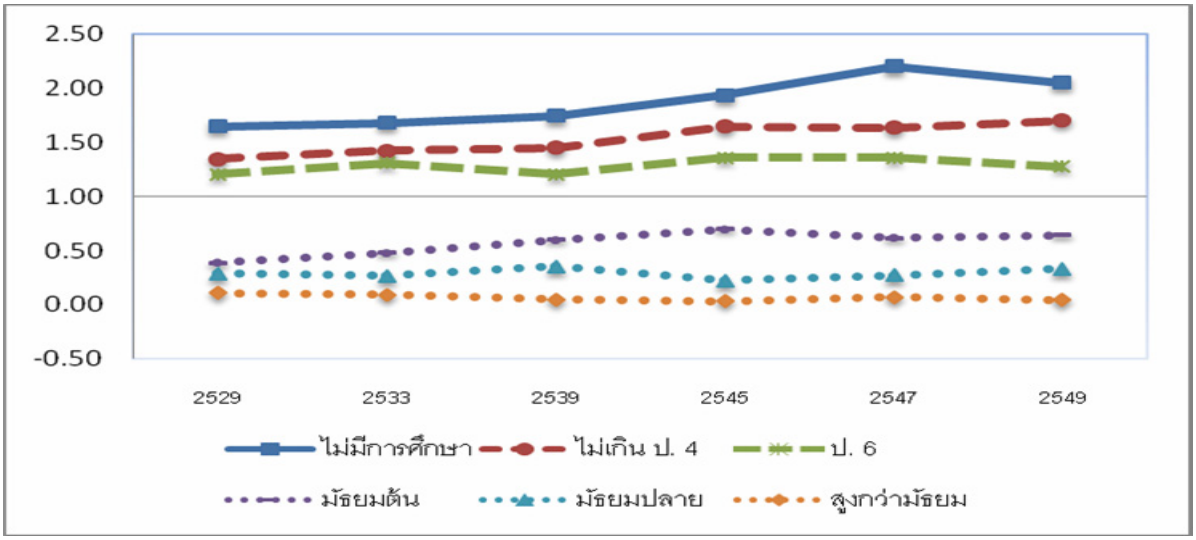
ในกรณีสมมติข้างต้นค่า odds ratio ของกลุ่ม ก จะสูงกว่า 1 ส่วนของกลุ่ม ข และ ค อาจมีค่าสูงกว่า 1 หรือต่ำกว่า 1 ก็ได้ (แต่ต้องมีอย่างน้อยหนึ่งกลุ่มที่มีค่าต่ำกว่า 1) แล้วแต่ความน่าจะเป็นที่ประชากรในกลุ่มนั้น ๆ จะเป็นคนจน

ลักษณะของกลุ่ม ก จะเป็นลักษณะเด่นของคนจน และยิ่งถ้าค่า odds ratio ของกลุ่มใดสูงกว่า 1 มากเท่าใด ลักษณะของกลุ่มนั้นก็จะเป็นลักษณะเด่นของคนจนมากเท่านั้น ในที่นี้เราจะเสนอค่า odds ratio ของลักษณะสามประการคือ การศึกษา กลุ่มอายุ และโครงสร้างครอบครัว โดยเรียก odds ratio ว่า โอกาสความยากจน

ระดับการศึกษา

รูปที่ 4.1 และ 4.2 แสดงค่า odds ratio ของการศึกษาระดับต่าง ๆ สำหรับประชากรในเขตชนบทและเขตเมืองตามลำดับ จะเห็นได้ว่าสำหรับในเขตชนบทนั้น การได้เรียนสูงกว่าระดับประถมมีส่วนช่วยให้หลุดพ้นความยากจนได้ (เส้น odds ratio สูงกว่า 1 สำหรับระดับมัธยมขึ้นไป) และที่น่าสนใจคือการศึกษาในทุกระดับดูจะมีบทบาทสำคัญต่อความยากจนเพราะการศึกษาทุกระดับมีส่วนลดโอกาสที่จะตกอยู่ในความยากจนได้มากกว่าการศึกษาระดับก่อนหน้า เช่นถ้าจบประถม 6 ก็มีโอกาสไม่จนมากกว่าจบประถม 4 หรือไม่ได้เรียนเลย

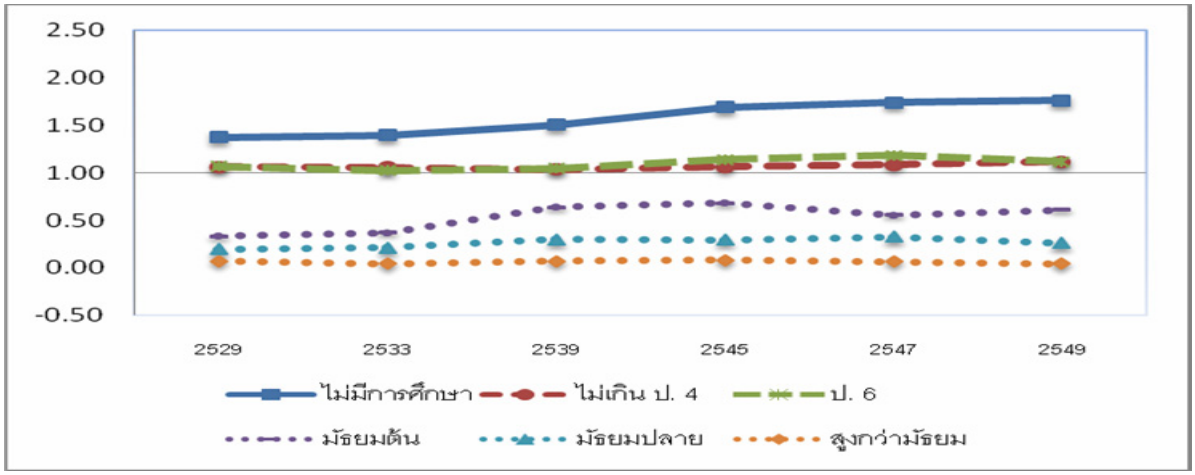
รูปที่ 4.1 โอกาสความยากจน แยกตามระดับการศึกษาในเขตชนบท พ.ศ. 2529-2549 (odds ratio)



ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

สำหรับในเขตเมือง การศึกษาระดับประถมไม่มีส่วนช่วยเรื่องความยากจนเท่าไรนัก และไม่มีความแตกต่างระหว่างจบประถม 6 หรือประถม 4 ดังเช่นในเขตชนบท อย่างไรก็ตามการไม่มีการศึกษาเลยกลับมีค่า odds ratio ต่ำกว่าในเขตเมืองเมื่อเทียบกับในเขตชนบท คาดว่าเป็นเพราะทักษะที่ได้จากการศึกษาขั้นประถมไม่มีส่วนช่วยเรื่องการได้งานหรือได้ค่าจ้างในเขตเมืองมากเท่ากับที่ช่วยในเขตชนบท ซึ่งการอ่านออกเขียนได้บ้างในเขตชนบทน่าจะมีส่วนช่วยในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือรับจ้างทั่วไป

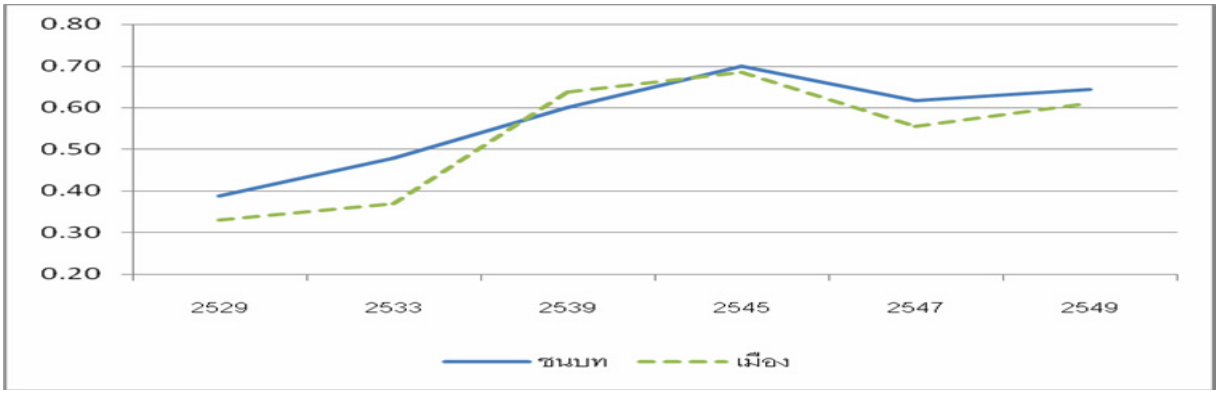
รูปที่ 4.2 โอกาสความยากจน แยกตามระดับการศึกษาในเขตเมือง พ.ศ. 2529-2549 (odds ratio)



ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือผลของการศึกษาระดับมัธยมต้น ซึ่งถึงแม้จะมีส่วนช่วยให้หลุดพ้นความยากจนได้ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท (ค่า odds ratio ต่ำกว่า 1) แต่เริ่มมีบทบาทน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดจากรูปที่ 4.3 ตามค่าของ odds ratio ที่ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งแสดงว่าหากต้องการความมั่นคงในการหลุดพ้นหรือไม่ตกบ่วงความยากจนจำต้องมีการศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมต้น และถ้าให้ดีก็ควรมีการศึกษายิ่งสูงขึ้นไปอีก เพราะเป็นไปได้ว่าแม้แต่ระดับมัธยมปลายก็อาจไม่มั่นคงพอในอนาคตก็ได้

รูปที่ 4.3 โอกาสความยากจนของผู้จบการศึกษามัธยมต้น พ.ศ. 2529-2549 (odds ratio)



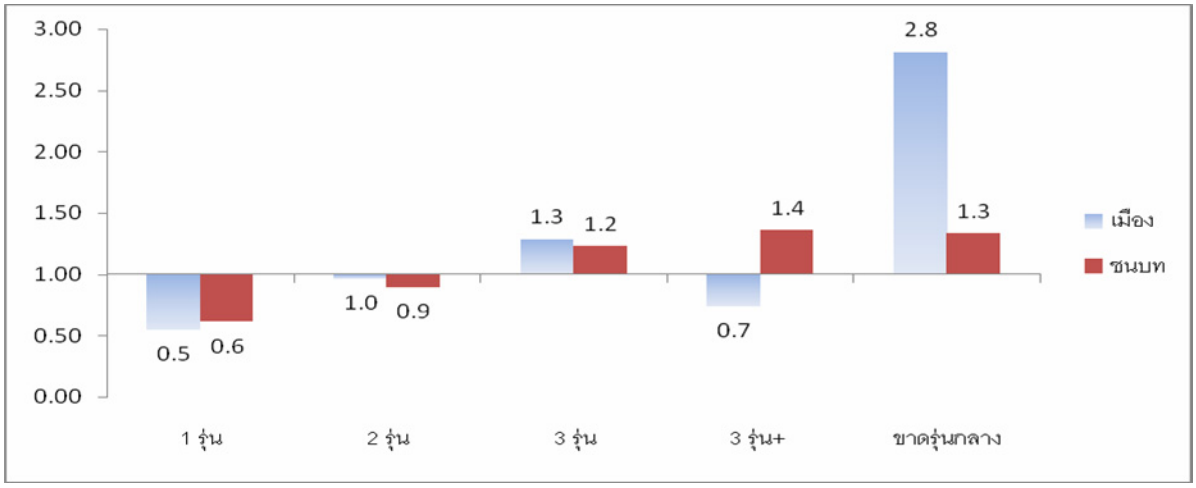
ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

<u>โครงสร้างครอบครัว</u>

รูปที่ 5 แสดงถึง 'โครงสร้างรุ่น' ของครอบครัวไทยระหว่างกลุ่มคนจนและกลุ่มคนไม่จน ซึ่งพบว่าครอบครัวที่ประกอบด้วยคนเพียงรุ่นเดียวเช่นสามีภรรยาหรือพี่น้องมักจะไม่จน โอกาสความจนเพิ่มขึ้นตามจำนวนรุ่นคือ 2 รุ่นและ 3 รุ่น คาดว่าเป็นเพราะมีผู้ต้องเลี้ยงดูแต่ไม่มีส่วนช่วยในการหารายได้ เช่นเด็กและคนแก่มากขึ้น แต่ถ้าหากมีคนมากกว่า 3 รุ่นขึ้นไปในเขตเมืองกลับมักเป็นครอบครัวที่ไม่จน ซึ่งไม่ทราบสาเหตุชัดเจนว่าเพราะอะไร

ที่น่าสนใจที่สุดคือครอบครัวที่ 'แหว่ง' กลาง หมายถึงครอบครัวที่มีเพียงเด็กและคนแก่ แต่ไม่มีรุ่นกลางอยู่เลยนั้น ในเขตเมืองมีโอกาสสูงมาก (2.8 เท่า) ที่จะเป็นครอบครัวยากจน ในขณะที่ในเขตชนบทโอกาสความจนของครอบครัวลักษณะนี้ไม่สูงไปกว่าครอบครัว 3 รุ่นและมากกว่า ที่เป็นเช่นนี้คาดว่าเป็นเพราะได้รับเงินช่วยเหลือจากคนรุ่นกลางที่ไปทำงานในต่างถิ่น เช่นในตัวจังหวัด ในกรุงเทพ หรือต่างประเทศ ส่วนครอบครัวลักษณะเดียวกันในเขตเมืองน่าจะอยู่ในเขตชุมชนแออัดที่คนรุ่นกลางประสบปัญหาหลากชนิดจนไม่สามารถอยู่ด้วยได้ เช่นติดคุก ติดยาเสพติด เป็นต้น

รูปที่ 5 โอกาสความยากจน แยกตามโครงสร้างรุ่นของครอบครัวในปี 2545 (Odds Ratio)

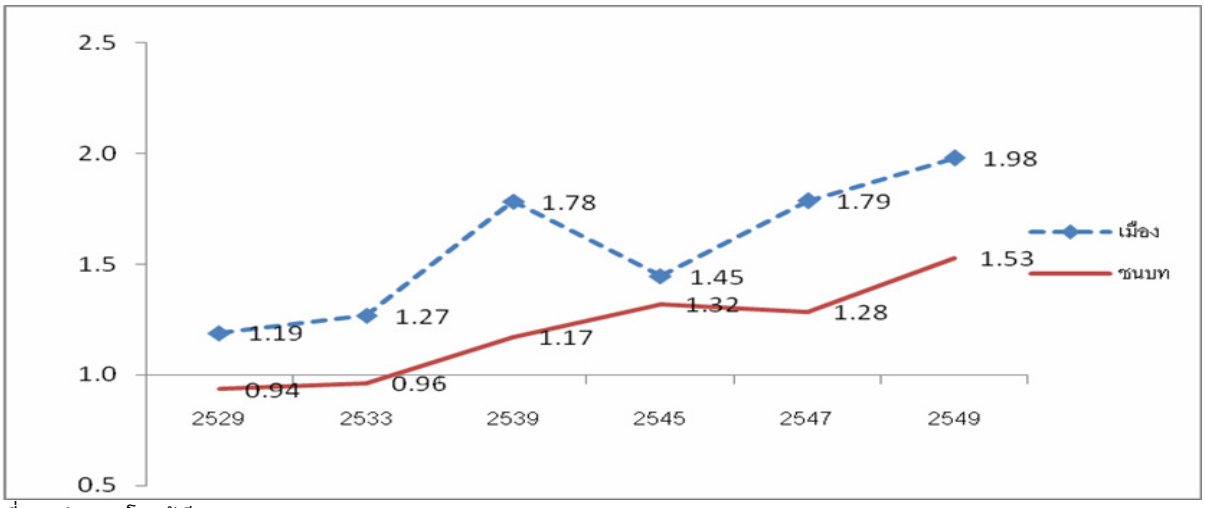


ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

<u>คนแก่</u>

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าคนแก่เพิ่มจำนวนขึ้นอยู่เรื่อย ๆ และมีแนวโน้มจะเพิ่มเร็วขึ้นอีกในอนาคต ดังนั้นความยากจนในหมู่คนแก่จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ซึ่งรูปที่ 6 แสดงถึงแนวโน้มปัญหาความยากจนในคนแก่อายุเกิน 60 ปีว่ารุนแรงขึ้นจริงทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท

รูปที่ 6 โอกาสความยากจนของคนแก่อายุเกิน 60 ปี (พ.ศ. 2529-2549)



ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

<u>พลวัตรของคนจน</u>

การตามหาหรือไล่ล่าคนจนนั้นอาจไม่ง่ายอย่างที่หลายคนคิด เหตุเพราะว่าคนจนส่วนใหญ่ไม่ได้จนตลอดไป และมีบางคนที่ไม่จนมาก่อนแต่กลายมาเป็นคนจนด้วยเหตุที่หลากหลาย ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการคำนวณ odds ratio ข้างต้นก็เป็นข้อมูลของคนที่อยู่ในภาวะความยากจนในขณะที่มีการสำรวจ ดังนั้นจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้หากสังคมมี 'พลวัตร' สูงในการไหลเข้าไหลออกจากความยากจน การที่จะทราบถึงพลวัตรทางเศรษฐกิจสังคม (ภาษาอังกฤษเรียกว่า social mobility คือ พลวัตรทางสังคม) ได้อย่างแน่ชัดจะต้องมีการสำรวจที่ติดตามถามข้อมูลจากครอบครัวเดิมต่อเนื่องกันไป เรียกว่าการสำรวจ panel data survey ซึ่งประเทศไทยเพิ่งมีการจัดทำอย่างเป็นระบบทั่วประเทศเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง ในที่นี้จึงขอเสนอข้อมูลจากการสำรวจแบบนี้สำหรับสี่จังหวัดเท่านั้นในโครงการ Thailand Project ของมหาวิทยาลัยชิคาโกภายใต้การดูแลของ Professor Roberts M. Townsend ซึ่งได้มีการเก็บข้อมูลมาตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน

Professor Townsend พบว่าประชากรในเขตชนบทที่เขาศึกษาอยู่มีพลวัตรทางสังคมสูงมากในระหว่างปี 2540-2546[3] ดังที่เห็นในตารางที่ 2 และรูปที่ 7 ซึ่งแสดงถึงการเลื่อนขั้นรายได้ของครัวเรือนที่สำรวจไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนชั้นขึ้นหรือลดชั้นลง โดยครัวเรือนในเกือบทุกชั้นรายได้นั้นมีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ที่คงอยู่ในชั้นรายได้เดิม (ยกเว้นเพียงชั้นรายได้สูงสุดที่ร้อยละ 42 รักษาสถานะไว้ได้แต่อีกเกินครึ่งคือร้อยละ 58 ตกชั้น) ครัวเรือนจนสุดมีถึงร้อยละ 72 ที่เลื่อนชั้นขึ้นไปโดยกระจายไปสู่อีก 4 ชั้นรายได้สูงกว่าในจำนวนเกือบเท่า ๆ กันคือร้อยละ 16.5 ถึงร้อยละ 19.1 ในขณะเดียวกันครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้สูงขึ้นไปก็ตกชั้นมาเป็นจำนวนมากเช่นกัน

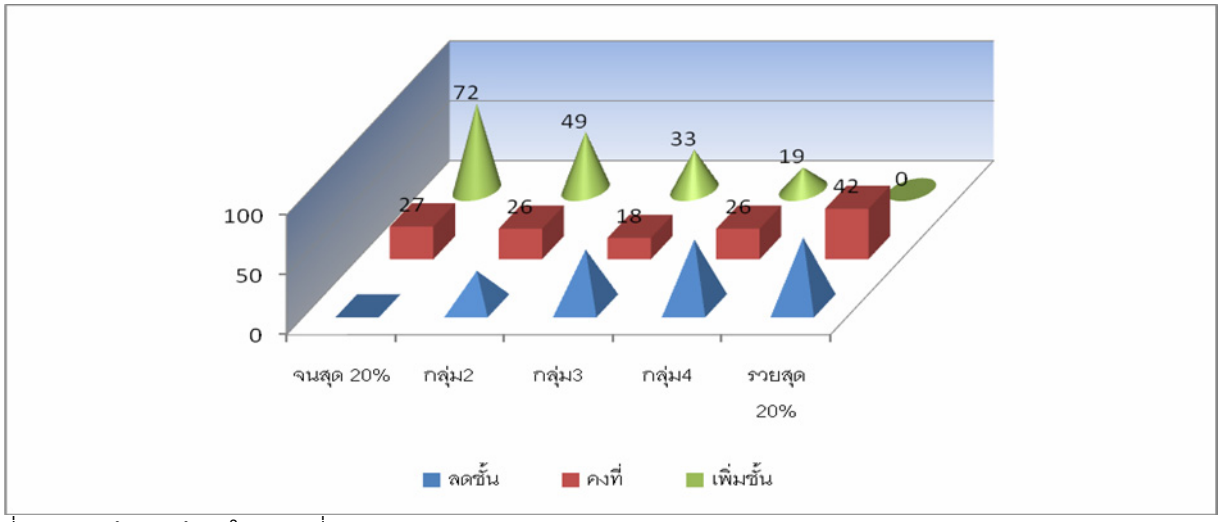
ตารางที่ 2 การเลื่อนชั้นรายได้ของครัวเรือนแยกตามชั้นรายได้ระหว่างปี 2540-2546 (ร้อยละ)

ชั้นรายได้ในปี 2540	ชั้นรายได้ในปี 2546				
	1 (จนสุด)	2	3	4	5 (รวยสุด)
1 (จนสุด)	27.4	29.2	17.3	16.7	9.5
2	19.1	25.5	29.7	13.9	11.5
3	17.8	23.1	17.8	24.9	16.6
4	16.5	15.9	22.6	25.6	19.5
5 (รวยสุด)	18.7	9.6	10.8	18.7	42.2

ที่มา: Townsend (2006)

[3] Townsend (2006) ได้สำรวจครัวเรือนที่อยู่ในสี่จังหวัดคือ ฉะเชิงเทรา ลพบุรี ศรีษะเกษ และบุรีรัมย์ ในปี 2540 ถึง 2546 การสำรวจดังกล่าวครอบคลุม 192 หมู่บ้าน โดยสุ่มตัวอย่างจากแต่ละหมู่บ้านมาอย่างละ 15 ครัวเรือน จำนวนข้อมูลในฐานข้อมูลจึงมีทั้งสิ้น 960 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่มีข้อมูลครบทั้ง 7 ปีจำนวน 800 ครัวเรือน

รูปที่ 7 การเลื่อนชั้นรายได้ของครัวเรือนแยกตามชั้นรายได้ระหว่างปี 2540-2546 (ร้อยละ)



ที่มา: สร้างจากข้อมูลในตารางที่ 2

การที่ครัวเรือนมีการเลื่อนชั้นขึ้นและตกชั้นลงในจำนวนมากขนาดนี้มีผลหลายประการ คือ ประการแรกทำให้ความขัดแย้งในสังคมไทยมีน้อยกว่าหากไม่มีพลวัตรที่กระฉับกระเฉงแบบนี้ โดยเฉพาะในภาวะที่การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันมากอย่างที่เป็นอยู่ เพราะพลวัตรที่สูงทำให้คนมีความหวังในชีวิต ไม่รู้สึกว่าไม่สามารถก้าวทันคนอื่นได้

ประการที่สองข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของ 'คนจน' จากการสำรวจอาจไม่น่าเชื่อถือในแง่ที่เป็นตัวแทนข้อมูลทางเศรษฐกิจของคนจนไทย ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการสำรวจทุกครั้งพบว่ากลุ่มคนจนมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ และไม่มีเงินออมเลย ซึ่งแสดงว่าต้องมีการก่อหนี้อย่างไม่สิ้นสุดถ้าคนจนในแต่ทุกปีที่สำรวจเป็นคนกลุ่มเดียวกัน แต่ในความจริงการมีรายได้ต่ำกว่ารายจ่ายอาจเป็น 'อาการ' หรือผลของเหตุการณ์ไม่ปกติที่ผลักให้บางคนเข้าสู่ความยากจน เช่นตกงาน ป่วย เป็นต้น ซึ่งแม้จะเป็นเหตุการณ์ไม่ปกติแต่ก็เป็นเรื่องชั่วคราว เมื่อสถานการณ์ดีขึ้นแล้วก็ออกจากความยากจนได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความยากจนที่วัดได้จากการสำรวจที่ไม่ใช่ panel data survey นั้นส่วนใหญ่อาจเป็นความยากจนชั่วคราว (transient poverty) มากกว่าความยากจนถาวรหรือความยากจนเรื้อรัง (permanent or chronic poverty)

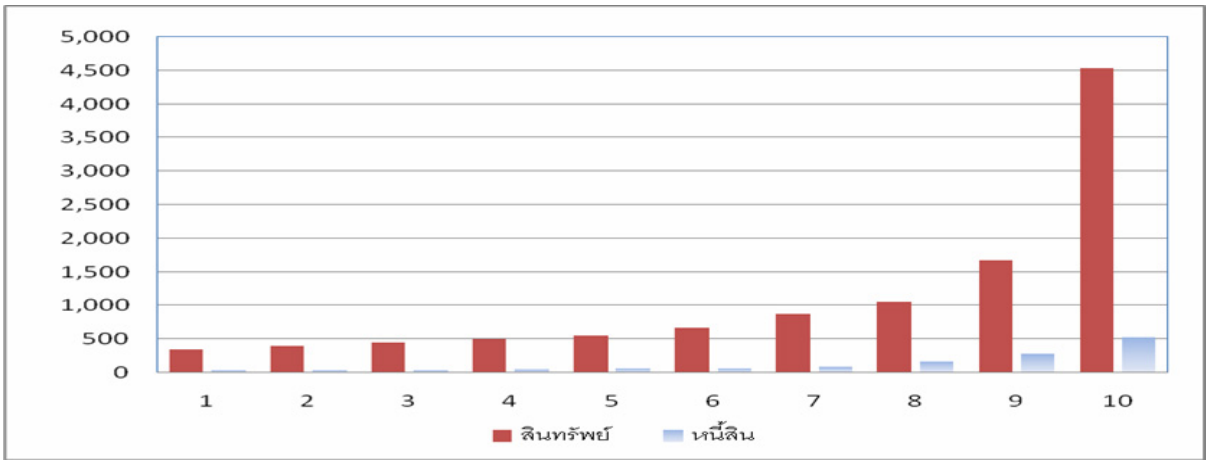
ประการที่สาม การวัดความยากจนจึงควรวัดทางด้านรายจ่ายมากกว่าด้านรายได้ เพราะโดยตกปกพลวัตรหรือความผันผวนทางด้านรายจ่ายน้อยกว่าด้านรายได้มาก จึงช่วยลดปัญหาของการวัดเจอ transient poverty สูงในกรณีใช้ด้านรายได้

<u>สินทรัพย์และหนี้สินของคนจน</u>

เป็นที่ทราบดีว่าการวัดความยากจนนั้นวิธีดีที่สุดคือการดูที่สินทรัพย์สุทธิ (สินทรัพย์หักด้วยหนี้สิน) แทนที่จะดูจากรายได้หรือแม้กระทั่งรายจ่าย นอกจากนี้การดูสินทรัพย์สุทธิยังช่วยให้ข้อถกเถียงเรื่องการเป็นหนี้สินของคนจนมีความกระจ่างชัดเจนขึ้น

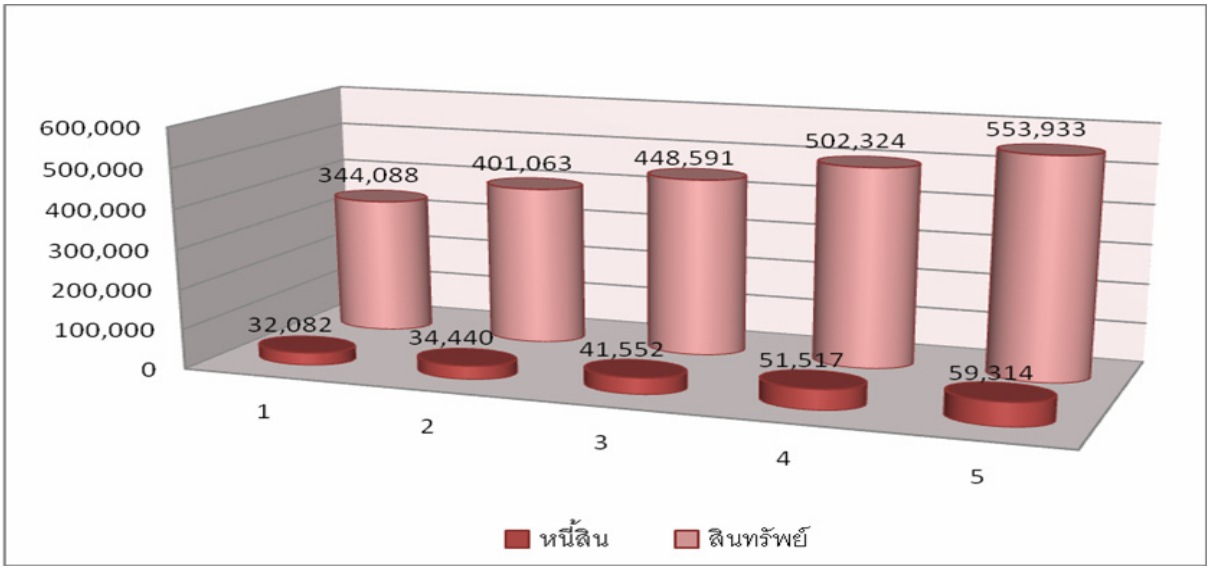
รูปที่ 8.1 และ 8.2 แสดงสินทรัพย์และหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนแยกตามชั้นรายได้ในปี 2549 ซึ่งพบว่าทุกกลุ่มชั้นรายได้มีสินทรัพย์สุทธิเป็นบวก แม้กระทั่งกลุ่มที่จนที่สุด 10% แรก (กลุ่ม 1 ในรูป) ก็มีสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ยกว่าสามแสนบาทต่อครอบครัว โดยมีสินทรัพย์มากว่าสิบเท่าของหนี้สิน ซึ่งกลุ่มนี้ก็คือกลุ่มคนจนในปี 2549 (วัดทางด้านรายได้) นั่นเองเพราะในปีนั้นมีคนจนด้านรายได้มากกว่าร้อยละ 10

รูปที่ 8.1 สินทรัพย์และหนี้สินเฉลี่ยเรียงตามชั้นรายได้ 10 ชั้นในปี 2549 (พันบาท)



ที่มา: สร้างจากข้อมูลใน Kiatipong and Wilatlak (2007)

รูปที่ 8.2 สินทรัพย์และหนี้สินเฉลี่ยเรียงตามชั้นรายได้ 5 ชั้นแรกในปี 2549 (บาท)



ที่มา: สร้างจากข้อมูลใน Kiatipong and Wilatlak (2007)

2. การลดความยากจนภายใต้แนวทางเสรีนิยม

2.1 บทบาทของแนวคิดเสรีนิยมในเศรษฐกิจไทย

แนวคิดที่จะเรียกในบทความนี้ว่าเป็นแนวคิดเสรีนิยมนั้นเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยชุดต่างๆ ทุกชุดยึดเป็นแนวการบริหารเศรษฐกิจ ตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำการรัฐประหารครั้งที่สองเมื่อปี 2501 จวบจนกระทั่งวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี 2540 ไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะเป็นรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จุดเริ่มต้นของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับหนึ่งของธนาคารโลก ที่พิมพ์เป็นภาษาอังกฤษครั้งแรกในปี 2502 และต่อมาได้รับการแปลเป็นภาษาไทย เอกสารนี้เริ่มต้นด้วยการเป็นรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจไทยโดยทั่วไป (general survey mission) เพื่อกำหนดบทบาทของรัฐบาลไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รายงานนี้ส่วนหนึ่งเป็นการวิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่ข้อเสนอให้รัฐบาลไทย

- ถอนตัวออกจากการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น และให้ปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ความมั่นใจกับภาคเอกชน
- ให้รัฐบาลใช้งบลงทุนของตนและเงินกู้จากต่างประเทศ (รวมทั้งธนาคารโลก) มุ่งไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อาทิเช่น ระบบชลประทาน ไฟฟ้า ถนน
- ใช้งบประมาณลงทุนใน “ภาคสังคม” ซึ่งในระยะนั้นหมายความว่า การศึกษา การสาธารณสุข การเคหะ และการประกันสังคม

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอของธนาคารโลกในตอนนั้นไม่มีการกล่าวถึงความยากจนเลยแม้แต่น้อย ดรรชนีท้ายเล่มก็มิได้ระบุคำว่า poverty แม้กระทั่งการลงทุนในภาคสังคมที่กล่าวถึงก็เพื่อให้เศรษฐกิจมีประสิทธิภาพขึ้น มิใช่เพื่อลดความยากจนลง

รายงานของธนาคารโลกถือว่าเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะต้นๆ อย่างน้อยจนแผนที่สาม แต่แนวนโยบายหลักที่กำหนดไว้ในรายงานของธนาคารโลกคือการเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยอาศัยภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนจะเป็นแนวนโยบายที่ยึดถือมาตลอดเกือบสี่ทศวรรษก่อนวิกฤตปี 2540 ถึงแม้ว่าในระยะต่อมา ทั้งธนาคารโลกและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่างก็เห็นความสำคัญแก่การลดปัญหาความยากจนลง แต่ก็ต้องยอมรับด้วยว่า เงินงบประมาณที่ใช้ในนโยบายลดความยากจนนั้นมีค่อนข้างน้อย

นอกจากนโยบายที่จะให้บทบาทกับภาคเอกชนเป็นหลักแล้ว รัฐบาลไทยยังมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่อนุรักษ์นิยม ที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (แต่มีการปรับบ้างเป็นครั้งคราว) เป็นตัวยึดเหนี่ยวมิให้อัตราเงินเฟ้อถีบตัวสูงเกินควร เพราะฉะนั้น เศรษฐกิจมหภาคของไทยจึงมีเสถียรภาพ ชวนให้มีการออมทรัพย์ในระดับสูง นโยบายดังกล่าวนี้มีอยู่ได้มาอย่างต่อเนื่องเพราะควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยเหล่า

เทคโนแครต เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าการเมืองไทยจะล้มลุกคลุกคลานอยู่บ่อยๆ มีการปฏิวัติ และเมื่อมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ก็จะเป็นรัฐบาลผสมที่มีชีวิตสั้น แต่เศรษฐกิจไทยก็รับผลกระเทือนค่อนข้างจำกัด

นอกจากนโยบายของรัฐบาลทั้งสองประการแล้ว ประเทศไทยยังโชคดีที่มีที่ดินที่มิได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควรมากพอสมควร เปิดโอกาสให้ประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสามารถขยับขยายเข้าไปบุกเบิกหาที่ทำกินใหม่ ที่ดินหลายแห่งนั้นเดิมอยู่ห่างไกลความเจริญ แต่เมื่อรัฐได้ลงทุนในถนนหนทาง และต่อมาได้ส่งไฟฟ้าไปยังพื้นที่เหล่านี้ แรงงานที่มีมากขึ้นก็สามารถมีที่ทำกินได้ไม่ยาก และผลิตผลที่ได้จากที่ดินเหล่านี้ก็สามารถส่งสู่ตลาดได้สะดวก และเมื่อไฟฟ้าไปถึงก็สามารถมีอาชีพเสริมได้บ้าง แต่ก็ต้องยอมรับด้วยว่า แนวทางการพัฒนาในลักษณะนี้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปค่อนข้างมาก และมีประชากรจำนวนหนึ่งที่ถูกตัดขาดจากทรัพยากรเหล่านี้ โดยไม่สามารถได้ที่ดินมาทำกินเพื่อชดเชยกับทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไป ปัญหาที่ทำกินนั้นจะเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นก็หลังจากประมาณปี 2520 เป็นต้นมา

จากปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ผลที่ปรากฏก็คือ ในช่วงเกือบสี่ทศวรรษนี้ (คือตั้งแต่ พ.ศ.2501 ถึง พ.ศ. 2539) เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ในอัตราร้อยละ 7.2 โดยเฉลี่ย ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปในระยะนั้น และถึงแม้ว่าเป็นการขยายตัวที่สะดุดบ้างเป็นครั้งคราว แต่ก็ปราศจากวิกฤตขนาดใหญ่ที่ทำให้อัตราการขยายตัวเป็นติดลบแม้แต่ปีเดียว

2.2 ข้อจำกัดและปัญหาของแนวทางเสรีนิยม

แม้แนวทางเสรีนิยมจะประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในอดีตในการลดปัญหาความยากจนของไทยอย่างน้อยในด้านความยากจนตัวเงิน แต่แนวทางนี้ก็ยังมีปัญหาอยู่มาก ซึ่งจะกล่าวถึงบางแง่มุมดังต่อไปนี้

ผลดีของการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดน้อยลง

โดยทั่วไปการขยายตัวทางเศรษฐกิจช่วยให้ความยากจนลดลงได้เร็วในช่วงแรก แต่ผลดีในด้านนี้มีแนวโน้มลดลงในช่วงหลัง โดยเฉพาะเมื่อจำนวนคนจนลดลงถึงระดับหนึ่ง สาเหตุเพราะว่าผู้ที่ยังไม่หลุดพ้นความยากจนทั้งๆ ที่ประเทศมีรายได้เฉลี่ยค่อนข้างสูงแล้วนั้นมักจะมีปัญหาพิเศษเฉพาะตัว ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในที่นี้จะใช้ข้อมูลของไทยในการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจว่ามิได้เป็นเส้นตรงเสมอไป กล่าวคือบทบาทในการลดความยากจนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง

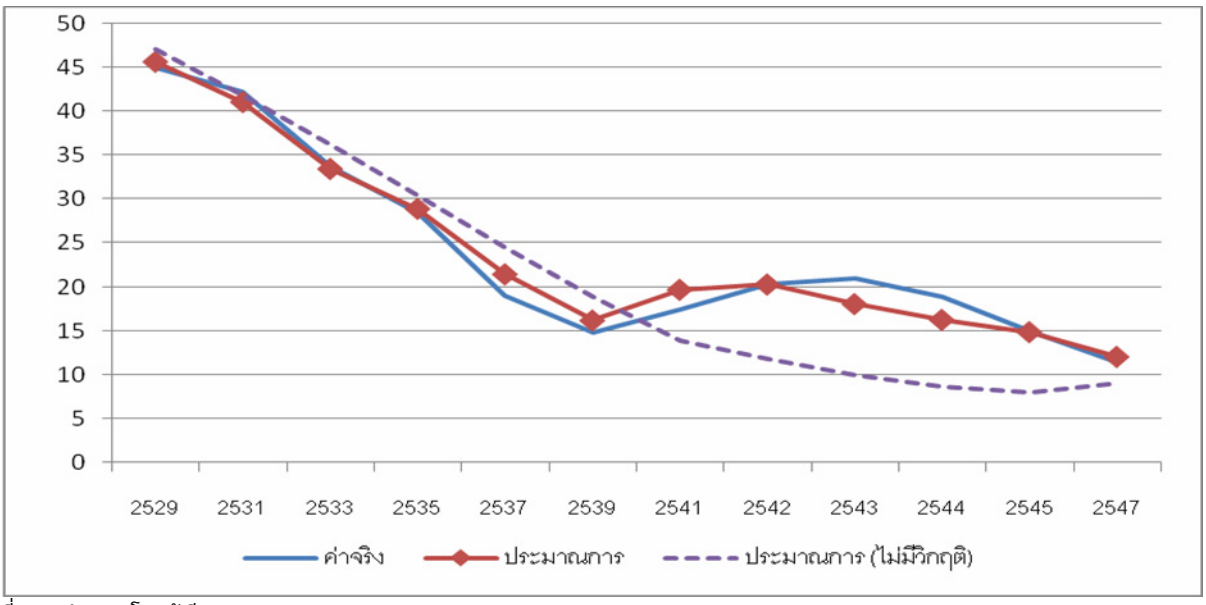
วิธีการคือการสร้างแบบจำลองอย่างง่ายในรูปสมการถดถอย (regression analysis) โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2539 ถึง 2547 ซึ่งผลการประมาณการสมการของสัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) มีดังนี้

$$\text{สัดส่วนคนจน} = 46.02 - 0.0023*\text{รายได้แท้จริงต่อคน} + 1.56*10^{-8}*\text{รายได้แท้จริงต่อคน}^2 + 107.9*\text{Gini}$$

สัมประสิทธิ์ทุกตัวผ่านการทดสอบที่ระดับความเชื่อมั่น 90% โดยมีค่า R^2 เท่ากับ 0.97 การที่มีตัวแปรรายได้แท้จริงต่อคน (per capita GNP) ยกกำลังสองด้วยนั้นก็เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นเส้นตรง (non-linearity relation) ระหว่างความยากจนและรายได้ ส่วนสัมประสิทธิ์ Gini ใส่ไว้เพื่อควบคุมผลของการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ต่อความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การที่ค่าสัมประสิทธิ์ของรายได้แท้จริงยกกำลังสองเป็นบวกแสดงถึงความสัมพันธ์ในลักษณะที่ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นในระยะหลังมีส่วนช่วยลดความยากจนได้น้อยลงเรื่อย ๆ โดยแสดงไว้ในการรูปที่ 9 ซึ่งทำการประมาณการณ์สัดส่วนคนจนในช่วงปี 2529-2547 โดยมีทั้งประมาณการแบบปกติและประมาณการด้วยข้อสมมติว่าเศรษฐกิจไทยขยายตัวโดยปราศจากวิกฤติเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง (ที่ต้องสมมติเช่นนั้นเพราะมิฉะนั้นจะไม่เห็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่มี slope น้อยลงเรื่อย ๆ ดังแสดงในรูป) จะเห็นว่าเมื่อความยากจนลดลงถึงระดับหนึ่ง ในที่นี้คือประมาณร้อยละ 8 ก็จะเป็นการยากขึ้นที่ความยากจนจะลดลงต่อไป นอกเสียจากว่าการกระจายรายได้จะปรับตัวดีขึ้น

รูปที่ 9 การประมาณการสัดส่วนคนจนปี พ.ศ. 2539-2547



ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

การประมาณการนี้เป็นเพียงการทดลองทางสถิติประการหนึ่ง โดยมิได้หมายความว่าสัดส่วนคนจนในไทยจะไม่ลดลงอีกต่อไป ในความเป็นจริงแล้วหากรายได้แท้จริงเพิ่มขึ้นในขณะที่การกระจายรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง คนจนจะน้อยลงไปเรื่อย ๆ เพียงแต่อัตราการลดจะต่ำลง

<u>ปัญหาการกระจายรายได้</u>

ระบบเสรีนิยมล้มเหลวอย่างมากในเรื่องการกระจายรายได้ เป็นที่ทราบกันดีสำหรับแวดวงนักวิชาการโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ว่ากลไกตลาดซึ่งเป็นหลักในการผลักดันระบบเศรษฐกิจนั้นมี

หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรที่เน้นประสิทธิภาพเท่านั้น มิได้มีบทบาทใด ๆ ในการกระจายความมั่งคั่งให้ทั่วถึงกัน บทบาทนี้ส่วนใหญ่ตกเป็นของภาครัฐ โดยการใช้นโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ เช่นการใช้ระบบภาษีอัตราก้าวหน้า การใช้จ่ายในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับพื้นที่ห่างไกล การดูแลผู้ตกทุกข์ได้ยาก การให้การศึกษาและรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งบริการเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีลักษณะที่เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว อีกส่วนหนึ่งก็เป็นบริการในเรื่องที่กลไกตลาดไม่ทำงาน (เช่นการให้การศึกษาในระดับพื้นฐาน)

การที่ระบบเสรีนิยมไม่ดูแลในเรื่องการกระจายรายได้ในขณะที่ภาครัฐก็ยังอาจทำหน้าที่ไม่เต็มที่ในการลดความเหลื่อมล้ำ มีผลทำให้คำกล่าวอ้างของนักคิดค่ายเสรีนิยมในยุคแรก ๆ ในเรื่องของ trickle-down effect (ซึ่งกล่าวว่าควรให้เศรษฐกิจเติบโตก่อนเป็นลำดับแรกแม้จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นในระยะแรก แต่เมื่อถึงจุดหนึ่งแล้วผลแห่งความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะตกไปสู่คนจน) ไม่เป็นจริงนัก เพราะหลังจากห้าสิบกว่าปีของการเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ก็ยังไม่ถึงจุดที่แสดงแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน

ผลประการหนึ่งของความสำคัญหรือรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ในปัจจุบัน คือมีการผสมปนเปกันระหว่างนโยบายหรือข้อเรียกร้องเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกับปัญหาการกระจายรายได้ เพราะหลายนโยบายหรือมาตรการที่ออกแบบมาเพื่อ ‘คนจน’ นั้นผู้ได้รับประโยชน์กลับไม่ใช่คนจน แต่แม้จะไม่ใช่คนจนกลุ่มเป้าหมายก็เป็นผู้มีรายได้น้อยในสังคม ตัวอย่างเช่นมาตรการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อีกทั้งผู้ที่เรียกตัวเองว่าคนจนหรือตัวแทนคนจนก็มักไม่ใช่ผู้ที่ยากจนจริง ๆ แต่เป็นผู้มีรายได้น้อยหรือด้อยโอกาสกว่าคนทั่วไป[4]

<u>ปัญหาคนจนเรื้อรังหรือคนจนดักดาน</u>

อาการ ‘ดื้อยา’ ของการกระจายรายได้นั้นมีความเป็นเหตุและเป็นผลกับอีกปรากฏการณ์หนึ่ง คือปัญหาคนจนเรื้อรังหรือคนจนดักดาน (chronic poverty) ซึ่งหมายถึงการที่ประชากรกลุ่มหนึ่งของสังคมตกอยู่ในห่วงโซ่ของความยากจนอย่างดิ้นไม่หลุด ซึ่งในระบบเสรีนิยมที่การให้บริการตาข่ายทางสังคม (safety net) ยังไม่เข้มแข็งพอคนกลุ่มนี้มักจะลักษณะดังนี้

- เข้าไม่ถึงโครงสร้างพื้นฐานของระบบตลาด ทำให้ไม่ได้รับประโยชน์เช่นคนอื่น
- ห่างถนน เส้นทางคมนาคม
- ห่างตลาด โรงเรียน สถานพยาบาล
- ถูกกีดกันจากสังคม เหตุจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความพิการ
- เข้าไม่ถึงแหล่งทุน ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีการศึกษา

กลุ่มคนจนดักดานมักมีปัญหาสืบเนื่องอีกประการคือการตกทอดความยากจนถึงลูกหลาน หรือพูดอีกอย่างคือลูก ๆ ได้รับ ‘มรดกความจน’ จากพ่อแม่ เพราะพ่อแม่ไม่มีความสามารถในการเลี้ยงดูลูกหลานให้มีอนาคตได้ เช่นไม่มีเงินส่งลูกเรียนหรือต้องใช้แรงงานลูกช่วยทำมาหากิน การดูแลสุขภาพ

[4] ดูรายละเอียดเรื่องความคิดเห็นต่อความยากจนของชาวบ้านในสมชัย (2543) หน้า 7-9

ก็มีปัญหา ทั้งสองทำให้เด็กขาดพัฒนาการทั้งทางกายและทางสติปัญญา นอกจากนี้การปลูกฝังทัศนะที่ดีในการดำรงชีวิตก็อาจบกพร่อง เหล่านี้ล้วนมีส่วนให้เกิดมรดกความจนได้ทั้งสิ้น

3. นโยบายความยากจนแบบประชานิยม

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงนโยบายชนิดที่เรียกกันว่าประชานิยม โดยเริ่มจากประวัติและนิยามทั้งในต่างประเทศและในไทย และนโยบายประชานิยมในยุครัฐบาลไทยรักไทย รวมทั้งผลต่อความยากจน

3.1 ประวัติและนิยามประชานิยม

ประวัติประชานิยมในต่างประเทศ

ประชานิยมเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เกิดขึ้นในต่างประเทศก่อนและกล่าวกันถึงในต่างประเทศมานานก่อนที่คำนี้จะนำมาใช้ในประเทศไทย จึงขอกล่าวประวัติของแนวคิดนี้โดยสังเขป ที่เรียกว่า ‘‘แนวคิด’’ มากกว่าอุดมการณ์ ก็เพราะประชานิยมไม่มีกรอบทางทฤษฎีที่ชัดเจนเหมือนสังคมนิยม หรือแม้กระทั่งเสรีนิยม แต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาโดยอิสระในหลายๆ ประเทศในเวลาต่างๆ กัน อาทิ เช่น รัสเซีย สหรัฐ (ทั้งสองประเทศในคริสตศตวรรษที่ 19) และต่อมาในลาตินอเมริกา ดังเช่นในอาร์เจนตินาในคริสตทศวรรษ 1940 ปัจจุบันในอเมริกาใต้ประชานิยมได้ฟื้นชีพขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ในหลายๆ ประเทศ ที่โดดเด่นที่สุดก็คือในเวเนซูเอลา ในแต่ละประเทศผู้นำประชานิยมก็มีชุดนโยบายที่ไม่เหมือนกันทีเดียว ถ้าจะหาจุดร่วมในบรรดานโยบายประชานิยมที่หลากหลายที่ปรากฏอยู่ในประเทศเหล่านี้ก็กล่าวได้ว่า ประชานิยมเป็นแนวคิดที่ผู้นำจะ ‘‘ขาย’’ นโยบายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะโค่นหรืออย่างน้อยก็ลิดรอนอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นนำ (Establishment) ในประเทศนั้นๆ โดยมุ่งให้ระบบเศรษฐกิจเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นฐานราก ‘‘ชนชั้นนำ’’ นั้นจะเป็นใครก็ขึ้นอยู่กับประเทศ ในรัสเซียก็จะเป็นเหล่าขุนนางที่อยู่ในราชสำนัก ในสหรัฐก็จะเป็นนายธนาคารจากวอลล์ สตรีท ในลาตินอเมริกาเดิมก็เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ แต่ต่อมาในยุคปัจจุบัน มักจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (หรือไอเอ็มเอฟ) จึงพอจะกล่าวได้ว่า ลักษณะอีกประการหนึ่งของประชานิยม ก็คือการแสวงหาคะแนนนิยมด้วยมาตรการที่พยายามจะลิดรอนอำนาจหรือสินทรัพย์ของชนชั้นนำ และเอาผลจากมาตรการเหล่านี้มาแจกจ่ายแก่ชนชั้นฐานราก กระบวนการลิดรอนอำนาจดังกล่าวนั้นจะเกิดจากการใช้นโยบายการใช้จ่ายเงินที่เกินตัว จนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง

การที่นโยบายประชานิยมในลาตินอเมริกามักจะตามมาด้วยภาวะเงินเฟ้อ จึงทำให้ผลกระทบระยะยาวต่อฐานะการครองชีพของคนจนจากนโยบายประชานิยมไม่ดีเหมือนที่โฆษณาไว้

ในระยะหลังๆ เนื่องจากลาตินอเมริกามีวิกฤตซ้ำซากและมีการเข้ามาแทรกแซงโดยไอเอ็มเอฟบ่อยครั้ง การที่นักการเมืองใดก็ตามจะดำเนินนโยบายมหภาคที่กระตุ้นเศรษฐกิจจนทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ก็มักจะถูกไอเอ็มเอฟ หรือธนาคารโลก หรือเหล่านักลงทุนในวอลล์ สตรีท

ประณามว่าเป็น ‘‘ประชานิยม’’ และคำว่า ‘‘ประชานิยม’’ จึงเป็นคำที่เริ่มเป็นคำประนาม อย่างน้อยสำหรับกลุ่มหลังนี้

ประชานิยมในไทย

ประชานิยมในประเทศไทยมิได้เริ่มโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลที่นำโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีอำนาจอยู่ในระยะเวลาสั้น ๆ คือประมาณ 10 เดือน (มีนาคม 2518 ถึงมกราคม 2519) อาจถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีนโยบายในรูปแบบประชานิยมที่เป็นรูปธรรมครั้งแรก นโยบายเหล่านี้ได้แก่

- นโยบายเงินผัน 2,500 ล้านบาทจัดให้แต่ละตำบลในการพัฒนาตนเอง
- นโยบายสวัสดิการรักษาพยาบาล
- โดยสารรถเมล์ฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ประกันราคาพืชผล
- ปฏิรูปที่ดิน

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคจะเป็นอย่างไรไม่ปรากฏชัดเจนในช่วงรัฐบาลนั้น เพราะอยู่ในอำนาจสั้นพอสมควร และในช่วงนั้นมีกระแสการเมืองและการทหารที่ร้อนแรงมาก อีกทั้งเป็นช่วงหลังจากวิกฤตน้ำมันครั้งแรก จึงยากที่จะประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ

หลังจากรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์อีก 25 ปี ประเทศไทยก็ได้รัฐบาลของพรรคไทยรักไทยในปี 2544 เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคไทยรักไทยและ พ.ต.ท.ทักษิณไม่เคยหาเสียงโดยใช้ป้ายประชานิยม แต่บรรดาสื่อต่างประเทศเริ่มติดป้าย ‘‘ประชานิยม’’ ให้แก่รัฐบาล หลังจากรัฐบาลที่หาเสียงว่าจะดำเนินนโยบายหลายประการที่ดูจะฝืนหลักการเสรีนิยม (ในความหมายที่ให้ไว้ข้างต้นนี้) บางอย่าง เช่นการพักชำระหนี้ ธกส. ซึ่งหลายคนก็เกรงกันว่าจะทำลายวินัยในการกู้หนี้ยืมสินที่ ธกส. ได้เพียรพยายามสร้างในหมู่เกษตรกรมาเป็นเวลาหลายสิบปี โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและโครงการหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทต่างก็ดูจะใช้เงินงบประมาณในเกณฑ์สูง แต่เมื่อปรากฏว่ารัฐบาลไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมสูง เสียงวิจารณ์ก็เริ่มลดลง แต่ป้าย ‘‘ประชานิยม’’ ก็ยังติดอยู่ และเริ่มมีนัยเป็นบวก แม้กระทั่งในสายตาต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อนโยบายทั้งหลายของไทยรักไทยมิได้ทำให้เศรษฐกิจมหภาคเสียศูนย์ไปอย่างเห็นได้ชัด

3.2 ประชานิยมยุครัฐบาลไทยรักไทย

หลังจากยุครัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์แล้วพรรคไทยรักไทยได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่เสนอนโยบายประชานิยมอย่างขนานใหญ่และเต็มรูปแบบ ภายใต้สโลแกนทางการเมือง ‘คิดใหม่ทำใหม่’ ซึ่งคล้ายเทียบกับสโลแกน ‘เราทำได้’ ในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ ในแง่เป็นสโลแกนที่มีความชัดเจนและติดหูติดตาคนทั่วไปได้ง่าย

เช่นเดียวกับในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ การกำเนิดของนโยบายประชานิยมรุ่นใหม่มิได้เกิดขึ้นมาลอย ๆ แต่มีบริบททางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองรองรับ ประการแรกคือบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญคือผลพวงของภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ก่อความเดือดร้อนให้กับประชาชนเกือบทุกกลุ่ม

ไม่ว่าจะเป็นนายทุน พนักงานบริษัทเอกชนในเขตเมืองและ (ในระยะหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเล็กน้อย) เกษตรกรในเขตชนบท ความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจในวงกว้างเช่นนี้มักก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงทางเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องรัฐบาลใหม่ที่มีแนวคิดช่วยเหลือคนทุกกลุ่มและช่วยอย่างเร่งด่วน เป็นรูปธรรม ซึ่งข้อเรียกร้องเช่นนี้สอดคล้องกับลักษณะนโยบายประชานิยมอย่างแนบแน่น

บริบทที่สองคือบริบททางการเมือง ได้แก่ความล้มเหลว (หรือภาพพจน์ว่าล้มเหลว) ของพรรคประชาธิปัตย์ในการเสนอแนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจประเทศที่ถูกใจคนส่วนใหญ่ เนื่องจากใช้แนวทางแก้ปัญหาเป็นจุด ๆ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาภาคการเงินเป็นหลัก แม้จะมีการใช้นโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจจำนวนมาก ก็เป็นการกระตุ้นที่ 'สายเกินไป' ในความคิดของหลายคนเนื่องจากในระยะปีแรกหลังวิกฤติเศรษฐกิจพรรคประชาธิปัตย์ทำตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการลดการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อรักษาระดับเงินออมของประเทศ ซึ่งส่งผลให้ภาคการผลิตที่ประสบปัญหาอุปสงค์หดตัวอย่างรุนแรงจากการเพิ่มขึ้นของหนี้สินต่างประเทศในรูปเงินบาทและการขาดแคลนสภาพคล่องจากการปิดสถาบันการเงินขนานใหญ่ยิ่งประสบปัญหารุนแรงขึ้น ความเพลี่ยงพล้ำของพรรคประชาธิปัตย์ในด้านนี้ย่อมเป็นโอกาสให้กับการเกิดของกลุ่มการเมืองกลุ่มใหม่ได้แก่กลุ่มพรรคไทยรักไทยที่ไม่มีภาพพจน์ทางลบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิกฤติเศรษฐกิจ (ตรงกันข้ามกลับมีภาพพจน์ของกลุ่มธุรกิจที่รอดตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจ)

แม้ดูเหมือนนโยบายเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทยมีความหลากหลาย โดยเฉพาะหากนับจำนวนมาตรการทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ที่ออกมาในสมัยรัฐบาลนั้น แต่สาระสำคัญของนโยบายคือการใช้แนวคิด dual track economy (บางทีถูกแปลว่า 'นโยบายสองลู่') ซึ่งอาจตีความได้หลายแบบ เช่นแบบแรกหมายถึงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออก (อุปสงค์ภายนอก) พร้อมๆ กับการกระตุ้นการบริโภค (อุปสงค์ภายใน) หรือหมายถึงการออกนโยบายเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือทั้งคนรวยและคนจนพร้อมๆ กัน[5] ก็ได้

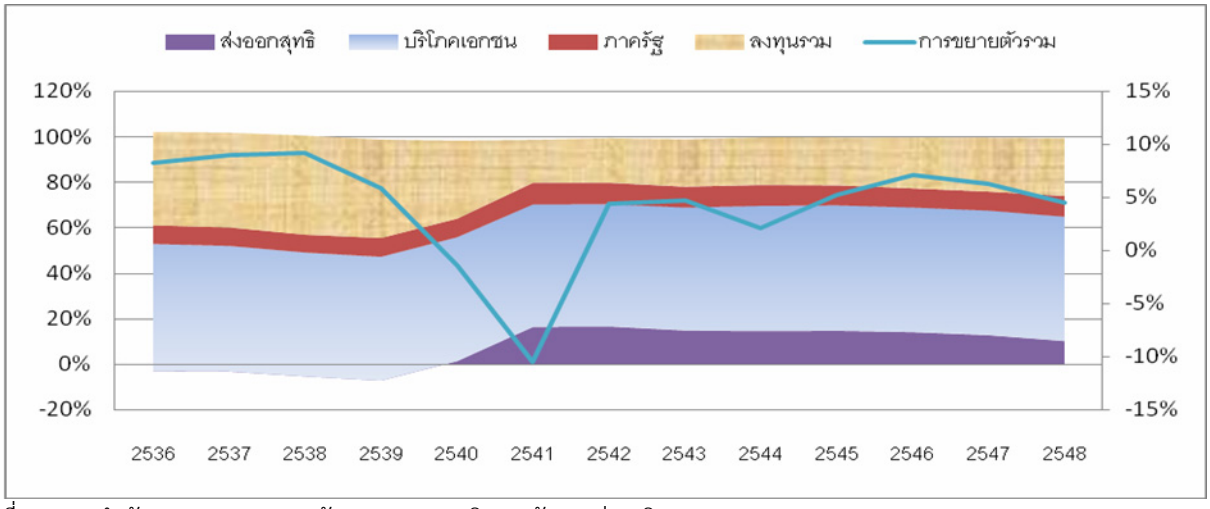
ความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยอุปสงค์ภายนอกและภายในพร้อมๆ กันในปี 2543 ต่อเนื่องถึงปี 2544 (ช่วงการเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลไทยรักไทย) สามารถดูได้จากรูปที่ 10 ซึ่งแสดงถึงโครงการอุปสงค์มวลรวมและอัตราการขยายตัว จะเห็นว่าหลังปี 2540 เป็นต้นมาการลงทุนในประเทศมีปัญหามาตลอด เศรษฐกิจขยายตัวได้เนื่องจากการส่งออกเป็นหลัก อุปสงค์ภายในประเทศจึงไม่เป็นที่พึ่งของเศรษฐกิจไทยในช่วงนั้น และที่สำคัญคือในช่วงปลายปี 2543 ต่อเนื่องถึงตลอดปี 2544 เศรษฐกิจโลกประสบปัญหาการแตกตัวของฟองสบู่เทคโนโลยี (IT Bubble) ทำให้การส่งออกของไทยถูกกระทบ จึงเกิดความเป็นห่วงว่าเศรษฐกิจไทยจะไร้แรงขับเคลื่อนเลยไม่ว่าจะเป็นภายในหรือภายนอก เมื่อพรรคไทยรักไทยเสนอนโยบายประชานิยมที่เน้นการกระตุ้นกำลังซื้อในประเทศผ่านการใช้เงินกับชาวรากหญ้า จึงเป็นที่ต้อนรับของชนชั้นนายทุนในขณะนั้นด้วยเช่นกัน ในแง่

[5] ความจริงแล้วจำนวนเงินและทรัพยากรที่รัฐบาลไทยรักไทยใช้ในการช่วยคนรวยและนายทุนอาจมากกว่าที่ใช้เพื่อคนจนและผู้มีรายได้น้อยเสียอีก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารหนี้เสียของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (Thailand Asset Management Corporation: TAMC) การใช้นโยบายกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งกองทุนเพื่อซื้อหลักทรัพย์

นี้เราจึงอาจตีความ dual track policy ของพรรคไทยรักไทยในอีกแง่มุมหนึ่งคือเป็นการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลทางด้านการเมืองไปพร้อมๆ กัน

นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ใช้ในประเทศแถบลาตินอเมริกา คือเน้นการใช้จ่ายเงินเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ๆ ใดในระบอบเศรษฐกิจที่อาจช่วยให้กลุ่มรากหญ้า 'นิยม' ได้เช่นกัน เช่นไม่มีเรื่องการปฏิรูปที่ดิน การเก็บภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น (ในขณะที่ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มีเรื่องการปฏิรูปที่ดินอยู่ด้วย) ดังนั้นประชานิยมสมัยรัฐบาลไทยรักไทยจึงเป็นประชานิยมแบบนโยบายสองลู่อย่างแท้จริง คือเอาใจทั้งคนจนและคนรวยและหลีกเลี่ยงการกระทำที่ขัดต่อผลประโยชน์กลุ่มทุน

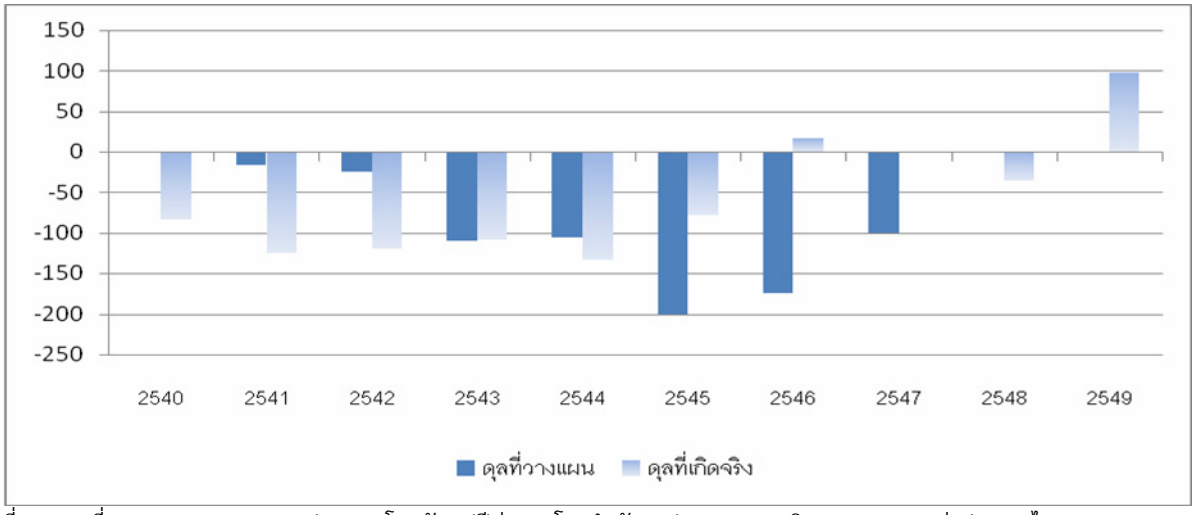
รูปที่ 10 สัดส่วนอุปสงค์และอัตราการขยายตัวรวม (ณ ราคาคงที่) ปี พ.ศ. 2536-2548



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การใช้เงินงบประมาณในสมัยรัฐบาลไทยรักไทยเป็นไปอย่าง 'มือเติบ' เป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในระยะ 2-3 ปีแรกของการบริหารแผ่นดิน โดยดูจากการวางแผนที่จะขาดดุลในระดับที่สูงมากคือประมาณ 2.0, 1.5 และ 1.0 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2545-2547 ซึ่งมากกว่าการขาดดุลที่ตั้งใจ (planned or intended deficit) ในสมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์อย่างเห็นได้ชัด (รูปที่ 11) และถึงแม้ว่าการขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงจะน้อยกว่าที่วางแผนไว้มากหรือถึงขั้นกลับเป็นเกินดุล แต่ก็เป็นผลจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในช่วงนั้นทำให้รายได้ของรัฐมากกว่าที่ประมาณการไว้ ส่วนในแง่จุดยืนทางนโยบายต้องถือว่าพรรคไทยรักไทยใช้แนวทางใช้จ่ายขนานใหญ่ในช่วงสามปีแรกอย่างชัดเจน

รูปที่ 11 ดุลงบประมาณรัฐบาลกลาง ปี พ.ศ. 2540-2549 (พันล้านบาท)

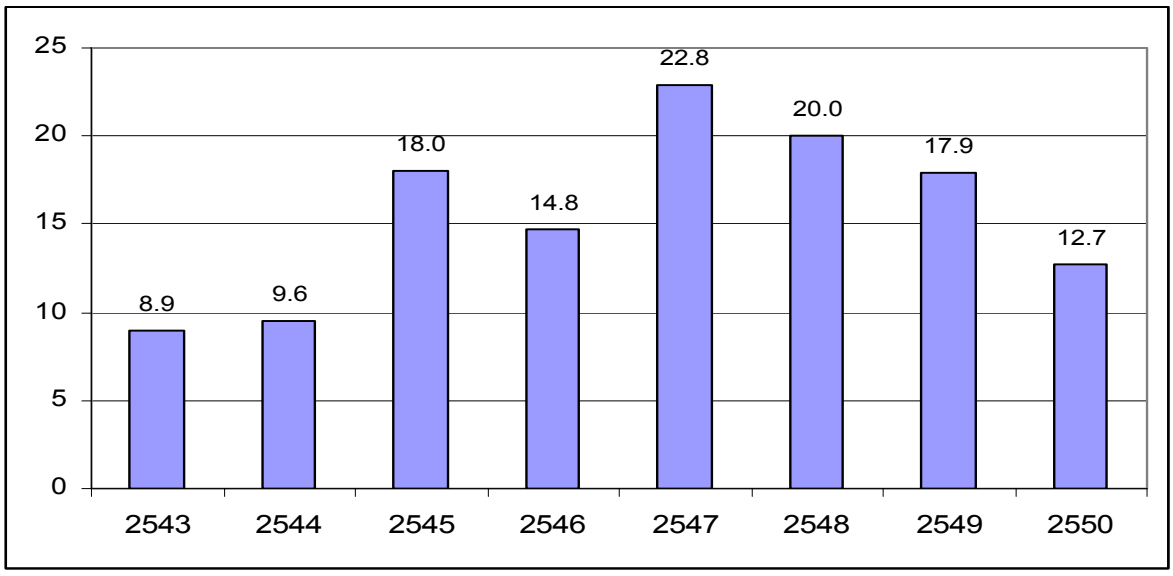


ที่มา: ดุลที่วางแผนจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีต่าง ๆ โดยสำนักงบประมาณ ดุลจริงจากธนาคารแห่งประเทศไทย

รัฐบาลไทยรักไทยลดการใช้งบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวนโยบายประชานิยมในระยะ 2-3 ปีหลังของการบริหารประเทศ เห็นได้จากการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในปีงบประมาณ 2548 และ 2549 สาเหตุเป็นเพราะเศรษฐกิจเริ่มกลับเข้าสู่ภาวะปกติ อีกทั้งมีแรงกดดันในเรื่องหนี้สาธารณะที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลังวิกฤติเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในช่วงหลังนี้รัฐบาลไทยรักไทยหันมาใช้แหล่งเงินนอกงบประมาณมากขึ้น รวมทั้งการออกนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันทางการคลังแต่ไม่ได้รายงานหรือปรากฏในงบประมาณแผ่นดินทันทีทันใด เช่นการประกันราคาพืชผล

เอกลักษณ์ของนโยบายประชานิยมไทยรักไทยที่โดดเด่นมากคือการจัดสรรเงินเพื่อทำนโยบายเหล่านี้โดยกระบวนการทางการคลังที่ไม่โปร่งใสหรือที่สร้างภาระผูกพันระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประกันราคาพืชผลดังที่กล่าวแล้ว หรือเรื่องอื่น ๆ เช่นการใช้เงินนอกงบประมาณในรูปของเงินกู้เร่งด่วน (โครงการกองทุนหมู่บ้าน) การใช้นโยบายกึ่งการคลัง (quasi fiscal policy) ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ นโยบายเอื้ออาทรต่าง ๆ โดยเฉพาะบ้านเอื้ออาทร การจัดสรรเงินรายได้จากการออกสลากกินแบ่งชนิดพิเศษโดยไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้เงินที่เข้มงวดพอ เป็นต้น อีกตัวอย่างหนึ่งของความไม่โปร่งใสทางการคลังคือการจัดสรรงบกลางจำนวนมากผิดปกติ ดังแสดงในรูป 12 ข้างล่าง ซึ่งพบว่าสัดส่วนของงบกลางในงบประมาณรวมเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าสองเท่าตัวในสมัยไทยรักไทยจากสมัยก่อนหน้า (สูงสุดที่ร้อยละ 22.8 ในปี 2547) โดยงบกลางเหล่านี้จำนวนมากถูกใช้เพื่อสร้างคะแนนนิยมและฐานเสียงทางการเมืองเป็นหลัก เช่นงบผู้ว่าซีอีโอ งบ SML หรืองบประมาณเพื่อโครงการย่อย ๆ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณใช้หาเสียงในช่วงการเดินสายตะเวน 'ทัวร์นกขมิ้น' เป็นต้น

รูปที่ 12 สัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรวม ปีงบประมาณ พ.ศ 2543-2550 (ร้อยละ)



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีต่าง ๆ โดยสำนักงบประมาณ

3.3 ผลของนโยบายประชานิยมไทยรักไทยในการลดความยากจน

พรรคไทยรักไทยและผู้สนับสนุนมักกล่าวอ้างว่านโยบายประชานิยมของตนเองมีส่วนช่วยลดความยากจน ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวรากหญ้าดีขึ้นอย่างทันตาเห็น แต่ก็มีข้อวิจารณ์ในเรื่องนี้อย่างมากมายตลอดระยะเวลาการบริหารของพรรคไทยรักไทย ข้อวิจารณ์หลักสองประการคือ การลดความยากจนด้วยนโยบายประชานิยมไม่น่าจะมีผลถาวร และที่หนักกว่านั้นคืออาจก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาวด้วยซ้ำ ตัวอย่างที่มีการหยิบยกบ่อยๆ ก็เช่น ชาวบ้านใช้เงินจากกองทุนหมู่บ้านในการจับจ่ายใช้สอยแทนที่จะลงทุนซึ่งอาจมีผลระยะยาวในการเพิ่มความรุนแรงของ 'ลัทธิการบริโภคเกินตัว' รวมทั้งอาจส่งผลเสียต่อวัฒนธรรมการกู้ยืม (ข้อวิจารณ์นี้รวมถึงนโยบายพักหนี้เกษตรกรด้วย) เป็นต้น

ถึงแม้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายประชานิยมไทยรักไทยในการลดความยากจนไม่อาจทำได้ง่ายนัก เพราะทั้งข้ออวดอ้างและข้อวิจารณ์ล้วนยังต้องผ่านการทดสอบด้วยการศึกษาวิจัยที่ลุ่มลึก แต่ในชั้นนี้เราสามารถทำการประเมินเบื้องต้นโดยใช้ข้อมูลสถิติเท่าที่หาได้

ข้อมูลที่อาจช่วยประเมินนโยบายประชานิยมคือเปรียบเทียบการเข้าถึงและการใช้บริการจากนโยบายประชานิยมรวมทั้งสวัสดิการภาครัฐอื่น ๆ ระหว่างคนจนและคนไม่จน (ตารางที่ 3) พบว่ามีเพียงนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เงินสงเคราะห์คนชรา และโครงการอาหารกลางวันนักเรียนเท่านั้นที่สัดส่วนผู้ใช้บริการในหมู่คนจนมีมากกว่าสัดส่วนในคนไม่จนอย่างชัดเจน ที่เหลืออื่น ๆ มีทั้งที่ไม่มีความแตกต่างชัดเจน (กองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร) หรือที่คนไม่จนมีโอกาสเข้าถึงมากกว่า (ธนาคารประชาชน ประกันสังคม)

จะเห็นได้ว่าภาพโดยรวมของนโยบายประชานิยมพรรคไทยรักไทยในการลดความยากจนยังไม่ชัดเจน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายประชานิยมยังไม่สามารถพิสูจน์ตัวเองได้อย่างปราศจากข้อสงสัยในด้านนี้ ซึ่งสอดคล้องกับตัวเลขการเปลี่ยนแปลงของความยากจนโดยรวมในห้วงเวลาที่พรรคไทยรักไทย

บริหารประเทศ ซึ่งถึงแม้สัดส่วนคนจนจะลดลงมาตลอด (ดูตารางที่ 1 และรูปที่ 1 ในตอนต้นของบทความ) แต่ก็เป็นการลดลงพร้อมๆ กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่สามารถบอกได้ว่าความยากจนลดลงเพราะนโยบายประชานิยมโดยตัวมันเอง และหากคิดว่าอย่างน้อยนโยบายประชานิยมก็มีส่วนทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้นซึ่งส่งผลต่อความยากจนอีกทอดหนึ่ง แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยก็ไม่ชัดเจนว่าเป็นเพราะนโยบายประชานิยม อีกทั้งผลงานของรัฐบาลทักษิณในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจก็ไม่โดดเด่นมากอย่างที่คนทั่วไปคิด[6]

ความจริงแล้วสิ่งที่น่าสนใจคือการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในช่วงเวลาระหว่างและหลังการใช้นโยบายประชานิยม ดังที่กล่าวแล้วว่ารัฐบาลไทยรักไทยใช้จ่ายเงินงบประมาณและนอกงบประมาณจำนวนมากในช่วงปี 2445-47 แรกและผ่อนคลายลงในช่วงปี 2548-49 (รูปที่ 12) โดยในช่วง 3 ปีแรกนั้นพบว่าการกระจายรายได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือสัดส่วนรายได้ของคนรวยสุด 20% เทียบกับคนจนสุด 20% ลดลงจาก 13.2 เท่าในปี 2545 เหลือ 12.1 เท่าในปี 2547 แต่เมื่อถึงปี 2549 สัดส่วนนี้กลับพุ่งสูงขึ้นถึง 15.9 เท่า ซึ่งเป็นค่าสูงสุดในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาทีเดียว (ดูข้อมูลในตารางที่ 1) ดังนั้นถึงแม้ว่าการทุ่มเงินประชานิยมดูเหมือนจะช่วยสร้างความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ แต่ผลไม่ยั่งยืน และเมื่อถอนเงินออกหรือหยุดใส่เงินเพิ่มการกระจายรายได้ยังอาจเลวร้ายกว่าในภาวะปกติเสียอีก

ตารางที่ 3 การเข้าถึงสวัสดิการ/นโยบายประชานิยมของคนจนและคนไม่จน

	2545		2547		2549	
	คนไม่จน	**คนจน**	**คนไม่จน**	**คนจน**	**คนไม่จน**	**คนจน**
จำนวน (คน)	52,036,862	9,135,362	55,881,181	7,018,592	57,375,140	6,053,632
สัดส่วนผู้ได้รับสวัสดิการ						
30 บาทรักษาทุกโรค	67.42	84.95	73.88	93.14	74.71	94.52
ประกันสังคม	9.12	0.73	9.99	0.64	11.09	0.45
สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	11.28	1.22	11.53	1.15	10.80	1.10
ประกันสุขภาพเอกชน	1.72	0.38	2.38	0.07	2.29	0.06
สวัสดิการจัดโดยนายจ้าง	-	-	-	-	0.35	0.00
เงินสงเคราะห์คนชรา*	0.33	1.19	0.43	1.41	1.96	6.12
เงินสงเคราะห์คนพิการ	-	-	-	-	0.28	0.77
พักหนี้เกษตรกร*	1.95	2.22	1.22	1.22	-	-
กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร*	0.57	0.73	0.80	0.84	0.28	0.39
โครงการอาหารกลางวัน*	6.69	12.14	8.31	14.72	9.61	16.69
ทุนการศึกษา*	0.17	0.17	0.18	0.22	0.81	0.89
เงินกู้เพื่อการศึกษา**	0.69	0.38	0.40	0.11	0.58	0.07
ธนาคารประชาชน**	0.23	0.05	0.12	0.01	0.40	0.31
กองทุนหมู่บ้าน**	7.62	7.91	10.76	10.81	10.32	9.86
กองทุนอื่นๆ	-	-	-	-	0.97	1.03

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2545, 2547และ 2549 โดยสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

[6] ดูรายละเอียดการประเมินผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณในอัมมารและคณะ (2549ก)

ในท้ายที่สุด การประเมินนโยบายประชานิยมต่อการลดความยากจนต้องทำควบคู่กับต้นทุนในการดำเนินงานด้วย ตารางที่ 4 แสดงลักษณะความคิดเห็นของผู้เขียนต่อต้นทุนและผลต่อการลดความยากจนของนโยบายประชานิยมหลัก ๆ ของพรรคไทยรักไทย โดยแบ่งเป็นกลุ่มนโยบายเพื่อความเข้าใจง่าย ข้อสรุปหลักคือผู้เขียนคิดว่าการทำนโยบายประชานิยมมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งอาจมีเหตุผลดีพอที่จะใช้ในเวลาที่จำเป็นต้องใช้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเช่นในช่วงแรกของการบริหารของพรรคไทยรักไทย แต่ไม่ควรทำอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งในแง่นี้สมควรให้เครดิตกับรัฐบาลไทยรักไทยที่หันกลับมาเน้นวินัยทางการคลังในระยะหลังและลดการทุ่มเงินในโครงการประชานิยม แม้จะหันไปใช้การคลังนอกระบบและไม่โปร่งใสดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้าก็ตาม

ตารางที่ 4 ต้นทุนและผลต่อความยากจนของนโยบายประชานิยมพรรคไทยรักไทย

กลุ่มนโยบาย	ระยะเวลา	ต้นทุน	คาดการณ์ผลต่อการลดความยากจน
นโยบายด้านสินเชื่อ			
กองทุนหมู่บ้าน	ครั้งเดียว	สูงมาก	ได้ผลในประมาณครึ่งหนึ่งของหมู่บ้าน/ชุมชนที่ได้รับเงินกองทุน
พักหนี้เกษตรกร	น้อย, ครั้งเดียว (3 ปี)	ต่ำ	ได้ผลน้อยมาก
ปรับโครงสร้างหนี้	ไม่ชัดเจน, ตามอายุรัฐบาล	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน
เงินให้เปล่ากับชุมชน (SML)	ครั้งเดียว	สูง	น่าจะได้ผลน้อย
นโยบายส่งเสริมการตลาด			
หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	ตามอายุรัฐบาล	ต่ำ	ได้ผลน้อย
นโยบายด้านสุขภาพ			
สุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค	ถาวร	สูงและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ	ได้ผลค่อนข้างดี
นโยบายด้านการศึกษา			
ประกวดเรียงความ	ครั้งเดียว	ต่ำ	ไม่ชัดเจน
1 อำเภอ 1 ปริญญา	ตามอายุรัฐบาล	สูง	ไม่ชัดเจน
ประกันราคาพืชผล	กำหนดราคาปีละครั้ง (ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะรัฐบาลไทยรักไทย)	สูงมาก	ได้ผลน้อย ประโยชน์ตกกับเกษตรกรรายใหญ่และโรงสีมากกว่า

ที่มา: ประเมินโดยความคิดเห็นของผู้เขียน

4. แนวโน้มความเป็นรัฐสวัสดิการของไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ครัวเรือนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้ต่ำ มีรายได้ที่ผันผวนอยู่ตลอดเวลาและมีความเสี่ยงสูง ขณะที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษามาตรฐานการครองชีพไว้ให้สม่ำเสมอ อย่างน้อย สำหรับคนจนก็ไม่ให้ลดไปจากระดับที่ต่ำอยู่แล้ว บุคคลที่ไม่สามารถจัดการกับความผันผวนหรือความเสี่ยงได้เพราะไม่มีเงินออมหรือทรัพย์สินที่จะขายเพื่อนำมาใช้จ่ายได้ หรือไม่มีทางที่จะยืมหรือกู้เงินเพื่อจะรักษามาตรฐานการครองชีพไว้ ก็จะต้องประสบกับความยากลำบากในการดำรงชีวิต บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีความ “เปราะบาง” คนเปราะบางจะสามารถเปลี่ยนสถานะกลายเป็นคน

จนได้โดยง่ายหากได้รับผลกระทบจากความเสี่ยง สำหรับคนที่จนอยู่แล้ว โอกาสที่จะสามารถจัดการกับความเสี่ยงได้ด้วยตัวเองก็ยิ่งมีน้อย โดยเฉพาะคนยากไร้แล้วยิ่งไม่สามารถจัดการกับความเสี่ยงด้วยตัวเองได้เลย สำหรับบุคคลเหล่านี้ จำเป็นจะต้องมีกลไกอื่นที่ช่วยให้เขาสามารถจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นอยู่ได้เสมอ กลไกดังกล่าวที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ รัฐสวัสดิการ

4.1 ประวัติแนวคิดรัฐสวัสดิการโดยสังเขปและนิยามกรณีประเทศไทย

ปกติแล้ว สังคมแบบเดิม (ก่อนการแปรรูปเป็นสังคมอุตสาหกรรม) รวมทั้งสังคมไทยในปัจจุบันจะมีกลไกหลายอย่างที่เหลียวแลคนที่ตกอยู่ในฐานะที่เปราะบาง ที่สำคัญที่สุดก็คือกลไกครอบครัวและเครือญาติ อาทิเช่น คนชรา ก็จะได้รับการดูแลจากลูกหลาน ในสังคมชนบท หลายครั้ง ชุมชนก็จะยื่นมือมาช่วยเหลือคนที่ตกอยู่ในฐานะลำบาก ต่อมาสังคมได้แปรสภาพเป็นสังคมอุตสาหกรรม ประชาชนก็ได้อพยพมาอยู่ในเมือง ผู้คนในเมืองจะอยู่กันในลักษณะนิรนาม การทำมาหาเลี้ยงชีพก็จะเป็นลักษณะปัจเจกมากกว่าเป็นกิจการภายในครอบครัวหรือกิจการในชุมชน กลไกดั้งเดิมที่เคยถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาความเปราะบางก็ค่อยๆ หมดความสำคัญไป ทำให้คนในระดับล่างของสังคมเริ่มไร้ที่พึ่ง ถึงแม้ว่ารายได้จากค่าจ้างอาจจะดีกว่ารายได้ที่ได้จากอาชีพเดิม อย่างน้อยก็ในช่วงที่มีงานทำ

ดังนั้น เมื่อหลายสังคมในตะวันตกและในญี่ปุ่นได้แปรสภาพเป็นสังคมอุตสาหกรรม จึงมีแรงกดดันที่จะให้เกิดรัฐสวัสดิการขึ้น ส่วนใหญ่จากพรรคการเมืองที่มีฐานคะแนนอยู่กับชนชั้นกรรมาชีพ บางครั้งพรรคการเมืองเหล่านี้ก็จะได้เสียงข้างมาก (เช่นอังกฤษ ในตอนต้นคริสตศตวรรษที่ 20) จนสามารถเริ่มประกาศมาตรการที่จะให้ความคุ้มครองชนชั้นกรรมาชีพ เพราะหากไม่มีมาตรการ ชนชั้นกรรมาชีพจะอยู่ในภาวะเปราะบาง บางครั้งคะแนนเสียงที่พรรคสังคมนิยมได้รับก็สร้างความตื่นตระหนกให้แก่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งปกครองประเทศอยู่ จนกระทั่งต้องชิงประกาศมาตรการดังกล่าว (เยอรมันนีในตอนปลายคริสตศตวรรษที่ 19)

สำหรับประเทศไทย บทความนี้ได้กำหนดนิยามรัฐสวัสดิการตามแนวคิดในข้อเขียนที่มีชื่อเสียงมากของ อ. ป๋วย อึ้งภากรณ์ เรื่องจากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน และตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ทั้งนี้โดยสรุปสามารถให้นิยามรัฐสวัสดิการได้ว่าหมายถึง สวัสดิการที่ภาครัฐจัดให้แก่ประชาชนเพื่อดูแลและช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจวบจนสิ้นชีวิต โดยการดูแลและช่วยเหลือมีองค์ประกอบหลักสองส่วนคือ (ก) การรับประกันสิทธิ์ขั้นพื้นฐานและ (ข) การช่วยเหลือในยามตกยาก ซึ่งทั้งสองส่วนจะต้องทำอย่างมีระบบ ต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี สามารถจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ ได้

จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน โดย อ. ป๋วย อึ้งภากรณ์[7]

เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ ผมต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ และได้รับความเอาใจใส่ และบริการอันดีในเรื่องสวัสดิภาพของแม่และเด็ก ผมไม่ต้องการมีพี่น้องมากอย่างที่พ่อแม่ผมมีอยู่ และแม่จะต้องไม่มีลูกถี่นัก พ่อกับแม่จะแต่งงานกันถูกกฎหมาย หรือธรรมเนียมประเพณีหรือไม่ ไม่สำคัญ แต่สำคัญที่ พ่อกับแม่ต้องอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข ทำความอบอุ่นให้ผมและพี่น้อง

ในระหว่าง 2-3 ขวบแรกของผม ซึ่งร่างกายและสมองผมกำลังเติบโตในระยะที่สำคัญ ผมต้องการให้แม่ผมกับตัวผม ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ ผมต้องการไปโรงเรียน พี่สาวหรือน้องสาวผมก็ต้องการไปโรงเรียน จะได้มีความรู้หากินได้ และจะได้ รู้คุณธรรมแห่งชีวิต ถ้าผมมีสติปัญญาเรียนชั้นสูง ๆ ขึ้นไป ก็ให้มีโอกาสเรียนได้ ไม่ว่าพ่อแม่ผมจะรวย หรือจน จะอยู่ในเมืองหรือชนบทแร้นแค้น

เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ผมต้องการงานอาชีพที่มีความหมาย ทำให้ได้รับความพอใจว่า ตนได้ทำงานเป็นประโยชน์แก่สังคม บ้านเมืองที่ผมอาศัยอยู่จะต้องมีขื่อ มีแป ไม่มีการข่มขู่ กดขี่ หรือประทุษร้ายกัน ประเทศของผมควรจะมีความสัมพันธ์อันชอบธรรม และเป็นประโยชน์กับโลกภายนอก ผมจะได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงความคิด และวิชาของมนุษย์ทั้งโลก และประเทศของผมจะได้มีโอกาส รับเงินทุนจากต่างประเทศ มาใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ผมต้องการให้ชาติของผมได้ขายผลิตผลแก่ต่างประเทศด้วยราคาอันเป็นธรรม

ในฐานะที่ผมเป็นชาวไร่ชาวนา ผมก็อยากมีที่ดินของผมพอสมควรสำหรับทำมาหากิน มีช่องทางได้กู้ยืมเงินมาขยายงาน มีโอกาสรู้วิธีการทำกินแบบใหม่ ๆ มีตลาดดี และขายสินค้าได้ราคายุติธรรม ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นมีส่วนในโรงงาน บริษัท ห้างร้านที่ผมทำอยู่ ในฐานะที่ผมเป็นมนุษย์ ผมก็ต้องการอ่านหนังสือพิมพ์ และหนังสืออื่น ๆ ที่ไม่แพงนัก จะฟังวิทยุดูโทรทัศน์ ก็ได้โดยไม่ต้องทนรบกวนจากการโฆษณามากนัก

ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกอย่างดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอพยาบาลได้สะดวก ผมจำเป็นต้องมีเวลาว่างสำหรับเพลิดเพลินกับครอบครัว มีสวนสาธารณะที่เขียวชะอุ่ม สามารถมีบทบาท และชมศิลปะ วรรณคดี นาฏศิลป์ ดนตรี วัฒนธรรมต่าง ๆ เที่ยวงานวัน งานลอยกระทง งานนักขัตฤกษ์ งานกุศลอะไรก็ได้พอสมควร ผมต้องการอากาศบริสุทธิ์สำหรับหายใจ น้ำดื่มบริสุทธิ์สำหรับดื่ม เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ดี ผมก็จะขอความร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือ สโมสร หรือสหภาพ จะได้ช่วยซึ่งกันและกัน

เรื่องที่ผมจะเรียกร้องข้างต้นนี้ ผมไม่เรียกร้องเปล่า ผมยินดีเสียภาษีอากรให้ส่วนรวมตามอัตภาพ ผมต้องการโอกาสที่มีส่วนในสังคมรอบตัวผม ต้องการมีส่วนในการวินิจฉัยโชคชะตาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของชาติ เมียผมก็ต้องการโอกาสต่าง ๆ เช่นเดียวกับผม และเราสองคนควรจะได้รับความรู้และวิธีการวางแผนครอบครัว

เมื่อแก่ ผมและเมียก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคม ซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา เมื่อจะตาย ก็ขออย่าให้ตายอย่างโง่ ๆ อย่างบ้า ๆ คือตายในสงครามที่คนอื่นก่อให้เกิดขึ้น ตายในสงครามกลางเมือง ตายเพราะอุบัติเหตุรถยนต์ ตายเพราะน้ำหรืออากาศเป็นพิษ หรือตายเพราะการเมืองเป็นพิษ

เมื่อตายแล้ว ยังมีทรัพย์สมบัติเหลืออยู่ เก็บไว้ให้เมียผมพอใจในชีวิตของเธอ ถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้ เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้วไม่ให้ นอกนั้นรัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้เป็นประโยชน์ในการบำรุงชีวิตของคนอื่น ๆ บ้าง ตายแล้ว เผาผมเถิด อย่าฝังคนอื่นจะได้มีที่ดินอาศัยและทำกิน และอย่าทำพิธีรีตอง ในงานศพให้วุ่นวายไป

นี่แหละคือความหมายของชีวิต นี่แหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน

[7] บทความที่มีชื่อเสียงมากข้างต้นนี้เดิมเขียนเป็นภาษาอังกฤษชื่อ *The Quality of Life of a South East Asian: A Chronicle of Hope from Womb to Tomb* ซึ่งต่อมาถูกเรียกให้สั้นลงว่า From Womb to Tomb อาจารย์ป๋วยนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาเอเชียตะวันออกไกล ในปี 2516 ภายหลังถูกแปลเป็นภาษาไทยภายใต้ชื่อเต็มว่า *คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน* แต่เป็นที่รู้จักกันดีในนาม *จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน* (ที่มาประวัติ: Wikipedai, http://th.wikesource.org/wiki)

ตัวอย่างแนวทางรัฐสวัสดิการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2550 ได้กำหนดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนชาวไทย สวัสดิการบางอย่างมุ่งเน้นช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบางและคนจน ตัวอย่างสวัสดิการที่ภาครัฐจะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนคือ การจัดให้มีหลักประกันการว่างงานและหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน (มาตรา 44) การจัดให้ประชาชนได้ศึกษาตลอด 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียน และเน้นให้การศึกษาแก่กลุ่มคนยากไร้ พิการและเปราะบาง ให้ได้รับการศึกษาเท่าเทียมกับบุคคลอื่น (มาตรา 49) การจัดให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และโดยเฉพาะผู้ยากไร้จะต้องรับได้การรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 51) และการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล คนชราที่อายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ คนพิการหรือทุพพลภาพ คนวิกลจริต คนไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 52 ถึง 55)

4.2 ความจำเป็นของรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

จากนิยามของรัฐสวัสดิการข้างต้นในเรื่องการการดูแลรับประกันสิทธิ์ขั้นพื้นฐานและการช่วยเหลือเมื่อมีความเสี่ยงจนตกทุกข์ได้ยากนั้น ส่วนแรกเป็นสิ่งที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ซึ่งครอบคลุมกว้างขวางมากดังที่สรุปไว้ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2550 (และหลายรัฐธรรมนูญก่อนหน้ารวมทั้งฉบับปี 2540 ด้วย) กำหนดให้ประเทศไทยมีลักษณะของรัฐสวัสดิการตามความหมายนี้อยู่แล้ว ในส่วนของการช่วยเหลือประชาชนในยามตกยากนั้น ประเด็นสำคัญก็คือมีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่ยังต้องผจญกับความเสี่ยงที่หลากหลายโดยไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้ระบบเสรีนิยม ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการจัดการกับคนจนดักดานดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้า หรือภายใต้ระบบประชานิยมซึ่งมีความไม่แน่นอนและฉาบฉวย เพื่อให้เห็นภาพความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจไทยชัดเจนขึ้นในที่นี้จะสรุปงานวิจัยที่กล่าวถึงความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงพอสังเขป

<u>ความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจไทย</u>

ความเสี่ยงที่คนไทยเผชิญอยู่มีหลากหลายมาก เริ่มจากความเสี่ยงที่มีผลต่อรายได้ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2 และรูปที่ 7 ถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ค่อนข้างผันผวน ซึ่งย่อมมีสืบเนื่องถึงความยากจนด้วย ดังเช่นในตารางที่ 5 ซึ่งแสดงว่าคนที่เคยจนในปี 2545 หายจนจำนวนถึง 57.8% แต่ในขณะเดียวกันมีคนที่ไม่จนในปี 2545 ต้องกลับกลายเป็นคนจนในปี 2547 ซึ่งคนกลุ่มนี้คือผู้ที่ประสบความเสี่ยงด้านรายได้ทางใดทางหนึ่ง โดยอาจจะเป็นผลจากภัยธรรมชาติเช่นน้ำท่วม ดินถล่ม จากอุบัติเหตุที่มีผลทำให้เป็นอัมพาต พิการ หรือเสียชีวิต จากการย้ายถิ่นฐานต่อเนื่องทำให้ไม่ได้รับการศึกษา จากความชราภาพ จากความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐในการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

ตารางที่ 5 การเปลี่ยนแปลงความยากจนระหว่างปี 2545 และปี 2547

	ไม่จน ปี 2547	จนปี 2547	รวม
ไม่จนปี 2545	91.9	8.1	100
จนปี 2545	57.8	42.2	100

ที่มา: ดัดแปลงจากอัมมารและคณะ (2549ข: 39)

ความเสี่ยงเนื่องจากชราภาพเป็นความเสี่ยงที่สำคัญและมีลักษณะแตกต่างจากความเสี่ยงประเภทอื่นๆ โดยทั่วไปบุคคลจะมีรายได้ลดลงจนถึงไม่มีรายได้เมื่ออยู่ในวัยชรา จากข้อมูลปี 2545 พบว่ารายได้ของคนไทยจะเริ่มลดลงเมื่ออายุ 50 ปี ลดลงอย่างอย่างเด่นชัดเมื่ออายุ 60 ปีเป็นต้นไป และส่วนใหญ่จะไม่มีรายได้หลังอายุ 80 ปี

นอกจากความเสี่ยงที่มีผลต่อรายได้แล้ว ยังมีความเสี่ยงที่มีผลต่อค่าใช้จ่าย ได้แก่ ความเสี่ยงจากการเจ็บป่วย การถูกเจ้าหน้าที่รัฐกลั่นแกล้งทำให้ต้องต่อสู้คดี ยังผลให้สูญเสียทรัพย์

การจัดการกับความเสี่ยง

การจัดการกับความเสี่ยงสามารถสามารถทำได้โดยการเตรียมการไว้ล่วงหน้า (ex ante) และการจัดการเมื่อเกิดเหตุการณ์จากความเสี่ยงแล้ว (ex pose) และผู้ที่จัดการกับความเสี่ยงซึ่งอาจเป็นการจัดการในระดับบุคคล ระดับชุมชนหรือท้องถิ่น และระดับประเทศหรือรัฐบาล จากผลการระดมสมองประชาชนในสามจังหวัดของอัมมารและคณะ (2549ข) พบว่า การจัดการความเสี่ยงของประชาชนเกือบทั้งหมดเป็นการจัดการโดยการเตรียมการไว้ล่วงหน้า มีเพียงการจัดการเดียวเท่านั้นที่เป็นการจัดการเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้ว และหากจำแนกตามผู้ที่จัดการกับความเสี่ยงจะพบว่า การจัดการกับความเสี่ยงที่ประชาชนนึกถึงส่วนใหญ่เป็นการจัดการในระดับชุมชนและภาครัฐ

ตารางที่ 6 การจัดการความเสี่ยงของประชาชนในจังหวัดนนทบุรี เชียงใหม่ และขอนแก่น

ผู้ที่จัดการกับความเสี่ยง	วิธีการจัดการความเสี่ยง
ระดับบุคคล	– เปลี่ยนมาปลูกพืชหลายชนิด เน้นเศรษฐกิจพอเพียง – ทำเกษตรชีวภาพ ปลูกพืชหลายชนิด เน้นบริโภคในบ้าน
ระดับชุมชน	– ชุมชนร่วมตรวจสอบผักปลอดสารพิษในตลาดเทศบาล เพื่อสร้างมาตรฐานของผักปลอดสารพิษ – ชาวบ้านรวมตัวกัน นำขยะมาขาย และทำปุ๋ยอินทรีย์ – ชาวบ้านช่วยเหลือกันเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ – จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อปลดหนี้นอกระบบ – ขอร้องร้านค้าในชุมชนไม่ให้ขาย “กาว” ให้เด็ก – แบ่งชุมชนเป็น “โซน” เพื่อให้ช่วยกันเป็นหูเป็นตาในการแก้ปัญหาเด็ก – สร้างเครือข่ายของเยาวชนในชุมชน (อ. แม่ทา) – สร้างกิจกรรมให้เด็กและเยาวชนโดยเสนอโครงการผ่านผู้นำชุมชน อบต. และเทศบาล – สร้าง “ศูนย์เพื่อนชีวิตใหม่” เพื่อการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้อเอช ไอ วี ในการทำกิจกรรมและเป็นกำลังใจให้แก่กัน ช่วยกันหาทางสร้างรายได้ – ใช้วัดเป็นที่รวมในการรับคนติดเชื้อเอช ไอ วี มาอบรมจิตใจและอาชีพ – สร้างบ้านพักสำหรับผู้ติดเชื้อเอช ไอ วี โดยได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
ระดับประเทศ (ภาครัฐ)	– ได้รับเงินช่วยเหลือเมื่อเกิดความเสียหายแก่ที่ทำกิน เช่น น้ำท่วมที่ดิน น้ำท่วมบ่อปลา

ที่มา: ปรับปรุงจากอัมมารและคณะ (2549ข: 34)

4.3 ต้นทุนและแนวโน้มความเป็นรัฐสวัสดิการของไทย

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะจัดรัฐสวัสดิการทั้งการให้ความช่วยเหลือแบบเตรียมการไว้ล่วงหน้าและการให้ความช่วยเหลือหลังเหตุการณ์แก่ประชาชน แต่ค่าใช้จ่ายด้านรัฐสวัสดิการที่พิจารณาจากค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดของประเทศไทยยังค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น วรวรรณ (2550) ได้แสดงให้เห็นว่า ในปี 2549 ค่าใช้จ่ายรัฐสวัสดิการของไทยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.3 ของ GDP ขณะที่ประเทศสมาชิก OECD ซึ่งมีบางประเทศที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทย ก็มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายสูงกว่าประเทศไทย ประเทศเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วงร้อยละ 6 ถึง 32 ของ GDP ในปี 2546 สำหรับประเภทสวัสดิการที่ภาครัฐไทยให้ความสำคัญมากที่สุดโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายของแต่ละสวัสดิการนั้น สวัสดิการรักษาพยาบาลเป็นสวัสดิการที่ภาครัฐให้ความสำคัญมากที่สุด รองลงมาคือด้านชราภาพ ส่วนสวัสดิการด้านแรงงานเป็นสวัสดิการที่ให้ความสำคัญน้อยที่สุด

สรุปได้ว่า รัฐไทยยังไม่สามารถเรียกตัวเองได้ว่าเป็นรัฐสวัสดิการ เพราะมีให้การคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุมอีกทั้งงบประมาณที่ใช้ก็ค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถให้ความมั่นใจกับประชาชนส่วนต่างๆ ได้ว่าจะปลอดจากผลกระทบจากความเสี่ยงประเภทต่างๆ ได้อย่างพอเพียง

4.4 เงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อจะให้ไทยเป็นรัฐสวัสดิการได้

รัฐสวัสดิการจะเกิดขึ้นได้นั้นต้องใช้ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ฉะนั้นถ้าจะจัดให้เกิดสวัสดิการได้อย่างเพียงพอแล้ว จำเป็นต้องมีแหล่งที่มาของเงินเพื่อนำมาใช้เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคนได้เพียงพอและถ้วนหน้า หรืออย่างน้อยก็สามารถคุ้มครองเฉพาะผู้มีรายได้น้อยได้อย่างถ้วนหน้า ทางเลือกที่รัฐอาจพิจารณาได้และปัญหาสำหรับแต่ละทางเลือกจะมีดังต่อไปนี้

ทางเลือกแรกก็คือให้ใช้แนวทางประกันสังคม โดยให้ผู้ที่จะได้รับการคุ้มครองร่วมจ่าย อย่างน้อยก็บางส่วน ทางเลือกนี้นำมาใช้ได้เฉพาะกับผู้ที่เป็นลูกจ้างในกิจการที่มีขนาดใหญ่ในระดับหนึ่ง (ที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า formal sector workers) แต่สำหรับผู้อื่นนั้นจะมีปัญหามากในการเรียกเก็บเงินสมทบ จะเห็นได้จากประสบการณ์ของสำนักงานประกันสังคมว่า ทุกครั้งที่มีการขยายการคุ้มครองของระบบประกันสังคมไปยังลูกจ้างของสถานประกอบการที่มีขนาดเล็ก ก็ไม่สามารถดึงเอาลูกจ้างเหล่านี้เข้ามาอยู่ในระบบได้ ในขณะนี้ (ปี 2549) ประเทศไทยมีสัดส่วนของแรงงานที่ทำงานอยู่นอกระบบกว่าครึ่ง คือประมาณร้อยละ 59 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ถึงแม้ว่าจะลดลงมาค่อนข้างมากจากระดับกว่าร้อยละ 70 ในปี 2534

ทางเลือกที่สองก็คือให้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและให้การคุ้มครองแบบถ้วนหน้า โดยให้เป็นสิทธิของทุกคน เหมือนเช่นในกรณีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือที่บางพรรคการเมืองพยายามเสนอสำหรับเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งถ้าจะทำสำหรับมิติต่างๆ ของให้การประกันแล้วก็จะเป็นภาระต่องบประมาณค่อนข้างมาก แต่การมองปัญหาของรัฐสวัสดิการว่าเป็นปัญหาว่างบประมาณ “ไม่พอ” นั้นอาจละเลยประเด็นที่ว่า งบประมาณนั้นสามารถเพิ่มได้ ถ้ามีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือเก็บอย่างเต็มเม็ด

เต็มหน่วยมากขึ้น ตราบใดที่ภาษีที่จะเก็บเพิ่มขึ้นนั้นจะไม่เป็นภาระต่อคนจน หรือคนเปราะบางที่รัฐประสงค์จะคุ้มครอง

ทางเลือกที่สามก็คือ การให้สิทธิประโยชน์ที่พุ่งเป้าเฉพาะคนจนหรือคนที่อยู่ในภาวะเปราะบางเท่านั้น เหมือนอย่างเช่นกรณีที่ทำกับบัตร สปร. หรือที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ ปัญหาสำหรับทางเลือกนี้ก็คือ โครงสร้างเศรษฐกิจไทยไม่เอื้อให้มีการคัดหาคนจนหรือคนเปราะบางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทุกครั้งที่มีการทำวิจัยถึงความถูกต้องของการคัดหาดังกล่าวก็จะพบว่ามีคนจนจำนวนมากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ขณะที่มีคนไม่จนจำนวนมากที่กลับได้รับการคุ้มครอง

ถ้าประเทศไทยจะมุ่งไปในทิศทางที่จะคุ้มครองประชาชนอย่างกว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าในปัจจุบันก็จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างภาษีอย่างมาก ในการปรับภาษีดังกล่าวพึงต้องระมัดระวังที่จะไม่ให้ภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นตกแก่คนจนและคนเปราะบาง นอกจากนี้แล้วระบบงบประมาณของประเทศต้องได้รับการแก้ไข เพราะสิทธิที่ประชาชนจะพึงได้รับจากรัฐนั้นเป็นสิทธิ (entitlement) รัฐจำเป็นต้องหาเงินมาให้ได้ ไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่างบประมาณไม่เพียงพอ

5. ปัจจุบันและอนาคตการแก้ปัญหาความยากจนของไทย

บทส่งท้ายนี้เป็นการเสนอแนวคิดการแก้ปัญหาความยากจนของไทยในปัจจุบันและอนาคต โดยทำการสังเคราะห์สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วของทั้งสามแนวทาง (เสรีนิยม ประชานิยม รัฐสวัสดิการ) ว่ามีศักยภาพและจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไรในการลดหรือป้องกันปัญหาความยากจน แล้วนำผลการสงเคราะห์นั้นมาปรับใช้กับกรณีประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเด่นหลายประการที่ต้องคำนึงถึงก่อนที่จะประมวลเป็นข้อเสนอการแก้ปัญหาความยากจน

ตารางที่ 7 เป็นการเปรียบเทียบแนวทางทั้งสาม ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจน บางส่วนก็เป็นการสรุปซ้ำสิ่งที่กล่าวมาแล้วและบางส่วนก็เป็นองค์ประกอบใหม่

5.1 ลักษณะปัจจุบันของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย

เศรษฐกิจสังคมและการเมืองของไทยในปัจจุบันและแนวโน้มไปข้างหน้าประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไป

<u>แนวโน้มความยากจน</u>

ความยากจนที่วัดในรูปตัวเงินกลับเข้าสู่แนวโน้มลดลงอีกครั้ง (จากที่เพิ่มขึ้นในห้วงวิกฤติเศรษฐกิจ) แต่คาดว่าจะลดในอัตราที่ช้าลง อย่างไรก็ตามความยากจนที่ขยายความถึงการขาดแคลนโอกาสที่เท่าเทียมกับคนอื่นซึ่งสืบเนื่องจากความไม่เป็นธรรมในสังคมและการเมืองยังคงดำรงอยู่ ซึ่งแม้จะเป็นปัญหาการกระจายรายได้โดยเนื้อแท้ แต่จะยังคงถูกมองให้เป็นปัญหาความยากจนต่อไป ซึ่งผลดีในแง่ที่การแก้ปัญหาเหล่านั้นจะได้รับการสนับสนุนทางการเมือง (political support) ดีกว่าการนำเสนอในรูปปัญหาการกระจายรายได้

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบสามแนวทางแก้ปัญหาความยากจน

	เสรีนิยม	ประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
ปรัชญาพื้นฐาน	ให้เศรษฐกิจสังคมปรับตัวโดยตนเอง	สร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นหลัก	รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและการสิทธิการพัฒนาศักยภาพของประชาชน ดูแลในยามตกยาก
ระบบเศรษฐกิจ	กลไกตลาด แทรกแซงเฉพาะเมื่อตลาดไม่ทำงาน	แทรกแซงในเกือบทุกนโยบายประชานิยม	กลไกตลาด
นโยบายยากจน	ไม่มีชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นนโยบายภาคธุรกิจหรือเชิงพื้นที่ เช่นการพัฒนาชนบท	ประกาศชัดเจน	ไม่ประกาศชัดเจน
กลุ่มเป้าหมายนโยบายยากจน	โดยทั่วไปไม่มีกลุ่มเป้าหมาย แต่อาจมีมาตรการสำหรับคนจนในบางเรื่อง	กลุ่มเป้าหมายแท้จริงกว้างกว่าคนจน โดยเฉพาะในประเทศที่คนจนมีสัดส่วนน้อย เพราะหวังผลคะแนนความนิยมทางการเมือง	ไม่เน้นคนจน แต่การครอบคลุมทุกคนและการช่วยเหลือในตกยาก ทำให้คนจนทุกคนได้รับประโยชน์เต็มที่
บทบาทภาครัฐ	น้อย	บทบาทมากเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยเฉพาะในนโยบายที่ใช้หาเสียง	มีบทบาทในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการประชาชนโดยเฉพาะด้านนโยบาย แต่อาจร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการบริการ
ภาระต่องบประมาณ	น้อย	มาก และมักมีภาระการคลังผูกพันต่อเนื่อง บางครั้งไม่โปร่งใส	มากเพราะใช้การจ่ายเงินโดยตรงเป็นหลัก
บทบาทภาคประชาสังคม	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน แล้วแต่ความสัมพันธ์กับรัฐบาลแต่ละยุคสมัย	มักมีส่วนในการจัดการด้านสวัสดิการ
บทบาทภาคธุรกิจ	มาก ผ่านการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	ไม่ปรากฏในส่วนของการแก้ปัญหา	ปานกลาง โดยอาจมีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการแก่ประชาชนด้วย
ผลสำเร็จในการลดความยากจน	ลดความยากจนได้มากหากเศรษฐกิจขยายตัวดี แต่จัดการกับปัญหาความยากจนเรื้อรังและโครงสร้างได้ไม่ดี	ช่วยลดความยากจนได้เป็นครั้งคราว แต่มักไม่ยั่งยืน เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมือง	ลดความยากจนได้ถาวรและทั่วถึง
ผลเชื่อมโยงกับปัญหาการกระจายรายได้	เกือบไม่มีคำตอบในเรื่องการกระจายรายได้เลย ปล่อยให้เป็นบทบาทของกลไกทางสังคมและการเมืองเป็นหลัก	นโยบายประชานิยมส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ผู้ได้รับประโยชน์แม้ไม่ใช่คนจน แต่มักเป็นผู้มีรายได้น้อยในสังคม	แนวคิดและวิธีการดำเนินงานมีส่วนแก้ปัญหาการกระจายรายได้ในตัวเอง

<u>การเข้าสู่สังคมคนชรา</u>

สังคมไทยโดยรวมได้เริ่มเข้าสูงสังคมคนชราแล้ว โดยเริ่มช้า ๆ ก่อนแต่จะเร่งตัวขึ้นในประมาณ 15-20 ข้างหน้า ผลต่อเนื่องสำคัญคือความสามารถในการสร้างรายได้ของเศรษฐกิจไทยโดยรวมจะลดลง ผู้อยู่ในวัยทำงานในอนาคตจะมีภาระในการหารายได้มาจุนเจือคนแก่มากขึ้นเรื่อยๆ

ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในปัจจุบันยังค่อนข้างใหญ่แต่คาดว่าจะมีแนวโน้มลดขนาดลง โดยอัตราความเร็วของการลดขนาดขึ้นกับการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นสำคัญ

ระดับการศึกษา

แนวโน้มการศึกษาโดยรวมของไทยจะปรับตัวดีขึ้นเรื่อย ๆ อย่างน้อยในเชิงปริมาณ (จำนวนผู้เรียน จำนวนผู้เรียนต่อ จำนวนปีที่เรียนจบชั้นสูงสุด) เป็นผลสืบเนื่องจากการเร่งตัวของการศึกษาที่เริ่มมาได้ประมาณ 10-15 ปีแล้ว จากปัจจัยทั้งทางด้านอุปทาน (การเพิ่มจำนวนสถาบันการศึกษาหรือหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ชั้นมัธยมถึงอุดมศึกษาในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพและปริมณฑล) และทางด้านอุปสงค์ (ความสามารถในการซื้อบริหารการศึกษาของประชากรไทยโดยรวม)

การเมืองการปกครอง

การเมืองการปกครองของไทยน่าจะมีพัฒนาการต่อเนื่องแต่จะอยู่บนเส้นทางที่ขรุขระ ความขัดแย้งทางความคิด แม้จะทำให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศทางเศรษฐกิจ แต่เชื่อว่าสังคมไทยมีศักยภาพในการประนีประนอมและหาทางออกไม่ด้อยไปกว่าสังคมอื่น

5.2 ข้อเสนอแนวทางนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทย

ข้อเสนอหลักคือ เราควรใช้ทั้งสามแนวทางผสมผสานกันไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางรัฐสวัสดิการ

แนวทางรัฐสวัสดิการควรเป็นแนวทางหลักในการแก้ปัญหาความยากจนของไทย เพราะถึงแม้อาจจะมีอุปสรรคในด้านการจัดหางบประมาณมาสนับสนุน แต่ก็เป็นแนวทางที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรัง ความยากจนโครงสร้าง และปัญหาการกระจายรายได้ไปในตัว นอกจากนั้นแล้วยังเป็นระบบที่ครอบคลุมการจัดการความเสี่ยงของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ ปัญหาการรั่วไหลและการพลาดเป้าคนจนจึงไม่เกิดขึ้น

แนวทางเสรีนิยม

แม้ว่าการลดปัญหาความยากจนผ่านการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวตามแนวทางเสรีนิยมจะเริ่มมีข้อจำกัดดังที่กล่าวแล้ว แต่มิได้หมายความว่าเราควรละทิ้งแนวทางนี้ในทันที เพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังมีความจำเป็นเพราะมิฉะนั้นประเทศก็จะไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการลดความยากจน ความจริงแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นในระบบรัฐสวัสดิการและประชานิยมเช่นกัน เพราะแนวนโยบายทั้งประชานิยมและรัฐสวัสดิการเป็นนโยบายที่มีต้นทุนค่อนข้างสูง ถ้าไม่มีการเจริญเติบโตอย่างเพียงพอแล้ว ต้นทุนดังกล่าวนี้จะต้องดึงมาจากรายได้ที่ไม่ค่อยได้เพิ่มขึ้นของคนกลุ่มที่

ไม่ได้ประโยชน์จากประชานิยมหรือสวัสดิการของรัฐ แต่ถ้าเศรษฐกิจขยายตัวได้ดี ก็จะสามารถดึงรายได้ส่วนที่เพิ่มขึ้นของผู้เสียภาษีมาใช้สำหรับนโยบายประชานิยมหรือรัฐสวัสดิการได้

การระมัดระวังป้องกันมิให้เศรษฐกิจขยายตัวต่ำเกินไปต้องทำโดยการรักษาความสามารถในการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจไทยมิให้ล้าหลังประเทศคู่แข่งในปัจจุบัน และถ้าให้ดีควรพยายามเร่งตัวให้เร็วกว่าด้วยเนื่องจากหลายประเทศที่เคยตามหลังไทยในด้านเทคโนโลยีการผลิตโดยรวมได้ก้าวขึ้นมาเทียมบ่ากับไทยแล้วเช่นจีน และที่จะตามมาคืออินเดีย เวียดนาม

ประเด็นที่น่าวิตกอีกประการหนึ่งสำหรับเป้าหมายการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจก็คือราคาน้ำมันที่ทะยานสูงขึ้นอย่างไม่มีทางหยุดยั้งและไม่มีทางหวนกลับ ราคาน้ำมันที่แพงอย่างเช่นในระดับปัจจุบันจะทำให้เศรษฐกิจของโลกโดยทั่วไปมีอัตราการขยายตัวที่ไม่สูงเท่าใดนัก และในที่สุดก็จะกระทบแม้กระทั่งเศรษฐกิจของจีนและอินเดีย ในสภาพเศรษฐกิจโลกเช่นนี้ การที่จะบริหารเศรษฐกิจให้ได้การเจริญเติบโตที่สูงพอที่จะดำเนินนโยบายประชานิยมหรือรัฐสวัสดิการจะยากกว่าสมัยก่อนปี 2540 มาก

<u>แนวทางประชานิยม</u>

ลักษณะหนึ่งของแนวทางประชานิยมคือในหลายครั้งรัฐบาลเข้าแทรกแซงการทำงานของระบบตลาด ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการประกันราคาพืชผล การตรึงราคาน้ำมัน การแทรกแซงการให้และบริหารสินเชื่อ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าโดยภาพรวมแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว แต่ในบางครั้งก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ตัวอย่างเช่นการที่คนจนจำนวนมากเข้าไม่ถึงสินเชื่อเพื่อการลงทุนภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีที่เน้นกลไกตลาด (โดยเฉพาะคนจนดักดาน) ทั้งทีในความเป็นจริงอาจเป็นผู้มีศักยภาพในการใช้เงินกู้เพื่อการลงทุนให้เกิดดอกผลได้จริง แต่ไม่สามารถกู้ได้เนื่องจากกลไกตลาดไม่สมบูรณ์ เช่นสถาบันการเงินขาดข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ หรือมีต้นทุนสูงในการได้มาซึ่งข้อมูลนั้น หรือผู้กู้ไม่มีหลักประกันเพียงพอ เป็นต้น นโยบายประชานิยมสามารถมีส่วนช่วยในด้านนี้ได้ โดยเฉพาะถ้าหากว่าคนจนที่มีลักษณะข้างต้นนี้เป็นฐานเสียงสำคัญด้วย

ข้อเสนอข้างต้นสามารถเพิ่มความชัดเจนได้ด้วยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้มีรายได้ด้อยโอกาส หรือเปราะบาง สำหรับแต่ละแนวทาง ดังนี้

1. คนจนครั้งคราว (Transient poverty) หมายถึงผู้ที่บางครั้งจนบางครั้งไม่จน บางคนก็ออกจากความยากจนได้อย่างค่อนข้างถาวร แต่บางคนก็เข้า ๆ ออก ๆ ความยากจน (กลุ่มเปราะบาง) เนื่องจากประสบกับความเสี่ยงต่างๆ เช่นการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การว่างงาน การดูแลคนกลุ่มนี้ควรในแนวทางรัฐสวัสดิการ เพราะปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนคือความเสี่ยงที่เขาดูแลกันเองไม่ได้
2. คนจนโครงสร้าง (Structural poverty) ได้แก่คนจนที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างใหญ่เช่นการเข้าสู่สังคมชราภาพ ซึ่งก็หมายถึงคนแก่ยากจนนั่นเอง และอาจรวมถึงคนพิการด้วย การดูแลคนกลุ่มนี้ก็ควรใช้แนวทางรัฐสวัสดิการเช่นกัน
3. คนจนถาวร (Permanent poverty) หรือคนจนดักดาน ได้แก่ผู้ถูกกีดกันจากระบบเสรีนิยมด้วยเหตุผลทางกายภาพ (พิการ) ทางภูมิศาสตร์ (ชาวเขา) หรือทางสังคม (ศาสนา)

สำหรับกลุ่มนี้อาจใช้แนวทางประชานิยมด้วยการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างหนักเช่นการให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาและลงทุน การศึกษาฟรี หรือถึงขั้นให้เงินจ้างเรียน

การแบ่งกลุ่มข้างต้น รวมทั้งการแบ่งแยกเป็นสามแนวทาง มิได้เป็นการแยกกันชัดเจนและเด็ดขาด ความจริงแล้วนโยบายและมาตรการจำนวนมากสามารถจัดอยู่ในมากกว่าหนึ่งแนวทาง และก็สามารถมุ่งไปสู่มากกว่าหนึ่งกลุ่มเป้าหมาย ตารางที่ 8 ข้างล่างนี้แสดงถึงตัวอย่างชุดนโยบายและมาตรการตามแนวคิดข้างต้น โดยในช่องสามแนวทางนั้นได้แบ่งระดับความสอดคล้อง (แทนด้วยสัญลักษณ์ √ตั้งแต่ 1- ถึง 3 ขีด) หรือระดับขัดแย้งกัน (แทนด้วยสัญลักษณ์ x ตั้งแต่ 1-3 ขีดเช่นกัน)

ตารางที่ 8 ตัวอย่างชุดนโยบายแก้ปัญหาความยากจน

นโยบายและมาตรการ	กลุ่มเป้าหมาย	ความสอดคล้อง/ขัดแย้งกับแนวทาง		
	คนจน	เสรีนิยม	ประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
<u>นโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้</u>	คนจนครั้งคราว คนจนโครงสร้าง คนจนดักดาน			
- เก็บภาษีทรัพย์สิน/มรดก โดยระวังผลกระทบต่อการสะสมทุน		√	xxx	√√√
- เพิ่มสัดส่วนงบประมาณประกันสังคม		√√	√√	√√√
<u>รักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ</u>				
- ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	คนจนครั้งคราว	√√√	√√√	√√
- รักษาเสถียรภาพการเงินการคลัง	คนจนครั้งคราว	√√√	xx	√√√
- พัฒนาคนและเทคโนโลยี	คนจนครั้งคราว	√√√	x	√√
<u>ประกันสังคมในระบบ</u>				
- ประกันสุขภาพ	คนจนครั้งคราว คนจนโครงสร้าง	√√	√√	√√√
- ประกันว่างงาน	คนจนครั้งคราว	√√	√√	√√√
- บำนาญหลังเกษียณ	คนจนครั้งคราว	√√	√√	√√√
- ขยายขอบเขตประกันสังคมในระบบ	คนจนครั้งคราว คนจนโครงสร้าง	√	√√	√√√
- เพิ่มเงินสมทบสำหรับผู้มีรายได้สูง		√√	√	√√
<u>ประกันสังคมนอกระบบ</u>				
- ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	คนจนทั้งหมด	√	√√√	√√√
- บำนาญหลังเกษียณ	คนจนทั้งหมด	√		√√√
<u>เพิ่มโอกาสและปรับปรุงระบบการศึกษา</u>				
- เรียนฟรี	คนจนครั้งคราว คนจนโครงสร้าง	√√	√√√	√√√
- จ้างเรียน	คนจนดักดาน	√	√√	√√
- ปรับปรุงระบบการศึกษา	คนจนทั้งหมด	√√	xxx	√√
<u>ขยายสินเชื่อและบริการทางการเงิน</u>				
- ให้สินเชื่อเพื่อการลงทุนด้วยเงื่อนไขที่ดีกว่าสินเชื่อทั่วไปในตลาด (soft loan)	คนจนโครงสร้าง คนจนดักดาน	x	√√√	

5.3 พลังเกื้อหนุนทางการเมือง (political support)

ในที่สุดแล้วแนวทางใด หรือส่วนผสมของสามแนวทางในรูปแบบใดจะถูกนำไปปฏิบัติจริงย่อมขึ้นอยู่กับพลังเกื้อหนุนทางการเมือง สำหรับแนวทางเสรีนิยมนั้นแม้จะไม่น่ามีปัญหามากนักในเรื่องนี้เพราะเป็นแนวทางที่ใช้กันมาตลอด แต่ก็มีแนวโน้มที่จะถูกท้าท้ายมากขึ้นจากอีกสองแนวทางคือประชานิยม (อย่างที่เกิดขึ้นแล้วในสมัยไทยรักไทย) และยากที่จะผลักดันในสภาพที่ไม่เอื้อให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างง่ายเหมือนในอดีต สภาพที่เศรษฐกิจจะขยายตัวได้ยากจะชวนให้นักการเมืองหันมาใช้แนวทางประชานิยมเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยใช้พลังทางด้านอุปสงค์เป็นตัวกระตุ้น ในช่วงเศรษฐกิจแบบนี้ คาดว่าแนวทางรัฐสวัสดิการจะได้รับแรงสนับสนุนทางการเมืองยากกว่าประชานิยมมากพอควร (ถึงแม้ว่ามีหลายมาตรการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ) เพราะการผลักดันรัฐสวัสดิการในระยะแรกมีต้นทุนสูงมาก ซึ่งหากไม่มีการเจริญเติบโตแล้ว ก็จะต้องหามาจากภาษีที่เพิ่มขึ้น

เอกสารอ้างอิงหรือบรรณานุกรม

สมชัย จิตสุชน. 2543. “ความยากจนคืออะไร วัดได้อย่างไร?,” เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2543 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พัทยา.

สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. 2548. “เส้นความยากจนใหม่,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สมชัย จิตสุชน, ธิดา อินทรโชติ และ ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. 2548. “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์,” เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2548 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พัทยา.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2545. *ข้อมูลดิบการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน.*

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, นิรมล สุธรรมกิจ, อัมมาร สยามวาลา, และคณะ. 2549. “การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การประเมินการคุ้มครองทางสังคมในระดับองค์การและสถาบันของประเทศไทย,” รายงานวิจัยต่อกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2550. “คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ?” *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่องจะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ.* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อัมมาร สยามวาลาม, สมชัย จิตสุชน, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. 2549ก. “ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายรัฐบาลทักษิณ.” รายงานพิเศษ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อัมมาร สยามวาลา, วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, นิรมล สุธรรมกิจ, และคณะ. 2549ข. “การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดภาวะความยากไร้และความเปราะบางทางสังคม สู่แนวทางนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย,” รายงานวิจัยต่อกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

Kiatipong Ariyapruchya, Wilatluk Sinswat, Nalin Chutchotitham. 2007. **“The Wealth and Debt of Thai Households: Risk Management and Financial Access**,” paper presented at 2007 BOT Symposium.

Townsend, Robert M. 2006. The Thai Economy: Growth, Inequality, Poverty, and the Evaluation of Financial Systems, memio.