

# จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ





# จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ

- ▣ การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน
- ▣ การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาของคนจน
- ▣ การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ
- ▣ โลกาวัดหน้าจัดความยากจนจริงหรือ?

รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 54 เดือนมกราคม 2551 (ฉบับพิเศษ) สรุปบทความจากการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง “จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือ สวัสดิการ” เมื่อวันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ISSN 0859-0036

รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 54 เดือนมกราคม 2551 (ฉบับพิเศษ)

เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนมกราคม 2551

จำนวน 800 เล่ม

(สงวนลิขสิทธิ์)

ลิขสิทธิ์เป็นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เลขที่ 565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ (02) 718-5460

โทรสาร (02) 718-5461-62

Internet: <http://www.info.tdri.or.th>

Email: [publications@tdri.or.th](mailto:publications@tdri.or.th)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือนด้วยรูปเล่มกะทัดรัดซึ่งห่อหุ้มเนื้อหาที่แน่นกระชับ และยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น “รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

## จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ

สรุปบทความจากการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550  
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

### เกริ่นนำ

#### ความเป็นมา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดการสัมมนาวิชาการประจำปีมาเป็นเวลากว่า 20 ปี โดยในแต่ละปีสถาบันฯ จะเลือกหัวข้อการสัมมนาที่คาดว่าจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในช่วงนั้นๆ

สำหรับในปี 2550 เป็นบรรยากาศช่วงใกล้การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม ซึ่งพรรคการเมืองทั้งหลายต่างหยิบยกนโยบายแนวประชานิยมมาเสนอต่อประชาชน สถาบันฯ จึงได้ร่วมกับมูลนิธิวิจัยพัฒนา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดการสัมมนาวิชาการประจำปีในหัวข้อ “จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ” ในวันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

งานวิจัยที่นำเสนอในการสัมมนามีได้เป็นการประเมินแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ แต่มุ่งนำหลักฐานข้อมูลมาพิจารณาผลกระทบของแนวนโยบายประชานิยมในอดีตว่าสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริงมากน้อยเพียงไร พร้อมทั้งนี้ได้มีการนำเสนอทางออกอื่นๆ ในการแก้ปัญหาคของประชาชนในระดับฐานรากโดยเน้นความยั่งยืนและถาวรของมาตรการที่จะนำมาใช้ โดยเรียกทางออกดังกล่าวว่า “ระบบสวัสดิการ”

การสัมมนานี้มีวัตถุประสงค์สามประการ ได้แก่ 1) เพื่อเสนอผลการศึกษาและเผยแพร่แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับแนวทางประชานิยมในการแก้ปัญหาคความยากจน 2) เพื่อให้ภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาชน สื่อมวลชน และภาควิชาการได้

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ด้านปัญหาความยากจน และ 3) เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาพร้อมกันแสวงหาแนวนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาคือความยากจนในระดับฐานราก

#### องค์ประกอบของการสัมมนา

ในภาคเช้าของวันเสาร์ที่ 10 พฤศจิกายน ดร. อัมมาร สยามวาลา รักษาการประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยกล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากนั้นเป็นการปาฐกถาำนำเรื่อง “ภารกิจสำหรับรัฐบาลชุดต่อไป” โดย ฯพณฯ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และการนำเสนอบทความเรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาคือความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ” โดย ดร. อัมมาร สยามวาลา และ ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ในภาคบ่ายของวันเดียวกันและภาคเช้าของวันอาทิตย์ที่ 11 พฤศจิกายน สถาบันฯ จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยภาคละสองกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องแตกย่อยมาจากหัวข้อหลักของการสัมมนา โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ในเรื่องที่กำหนดมานำเสนอบทความและอภิปรายเพื่อตั้งประเด็นให้เกิดการแลกเปลี่ยนและวิพากษ์วิจารณ์

การประชุมกลุ่มย่อยแบ่งออกเป็นสี่กลุ่ม ได้แก่

1. การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน
2. การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาคือความยากจนของคนจน
3. การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ
4. โลกาวัดนี้จัดความยากจนจริงหรือ?

(ดูกำหนดการสัมมนาในภาคผนวก)

#### ผู้เข้าร่วมการสัมมนา

การสัมมนาครั้งนี้มีผู้สนใจเข้าร่วมประมาณ 400 คน จากทั้งภาคการเมือง ราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน สถานทูต องค์กรระหว่างประเทศ สถาบันการศึกษา สถาบันการเงิน องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ องค์กรวิชาชีพ หน่วยงานอิสระ ผู้นำชุมชน สื่อมวลชน ตลอดจนบุคลากรของสถาบันฯ โดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้กระจายกันเข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยตามที่ได้เลือกไว้

## สาระสำคัญของบทความที่นำเสนอ

บทความเรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือ รัฐสวัสดิการ” โดย ดร. อัมมาร สยามวาลา และ ดร. สมชัย จิตสุชน

นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำรัฐประหารครั้งที่สองในปี 2501 ประกอบด้วยนโยบายเสรีนิยมและประชานิยม นอกจากนี้ยังมีแผนนโยบายทางเลือกอีกแนวหนึ่งคือรัฐสวัสดิการ ทั้งสามแนวนโยบายช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้แตกต่างกัน ที่ผ่านมามาประเทศไทยใช้นโยบายเสรีนิยมเป็นหลักโดยเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน และรัฐบาลยังได้ใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างเหลือเฟือ ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวถึงร้อยละ 7 โดยเฉลี่ย การขยายตัวทางเศรษฐกิจนี้ทำให้ความยากจนลดลงค่อนข้างมากในช่วงแรกแต่ในระยะหลังมีผลค่อนข้างน้อย

ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดของแนวทางเสรีนิยมคือ กลไกตลาดไม่สามารถและไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ จึงต้องให้ภาครัฐมีบทบาทในเรื่องนี้โดยใช้นโยบายการคลังและการให้บริการในเรื่องที่กลไกตลาดไม่ทำงาน เช่น การให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและการประกันความเสี่ยงให้กับประชาชน ทั้งนี้ที่ผ่านมารัฐไทยและสังคมไทยล้มเหลวในการทำหน้าที่ด้านการกระจายรายได้

นโยบายประชานิยมซึ่งเคยมีในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อข่มขู่มากในยุคพรรคไทยรักไทยซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองที่เสนอแนวนโยบายประชานิยมอย่างเต็มรูปแบบ สาระสำคัญของแนวนโยบายเศรษฐกิจพรรคไทยรักไทยคือเศรษฐกิจทวิวิถี (dual track economy) ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออกพร้อมๆ กับการกระตุ้นการบริโภคในประเทศเพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลด้านการเมืองที่ตอบสนองทั้งคนจนและคนรวย นโยบายนี้ใช้เงินทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากในระยะแรกและสร้างภาระผูกพันต่อเนื่อง รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลัง ในด้านผลที่มีต่อการลดความยากจนนั้นยังไม่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน นโยบายประชานิยมที่สามารถเข้าถึงคนจนได้มากมีเพียงนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค และนำเสนอใจว่าในช่วงแรกของการใช้นโยบายประชานิยมนั้น การกระจายรายได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน แต่ผลที่เกิดขึ้นไม่ยั่งยืน เมื่อหยุดอัดฉีดเงิน การกระจายรายได้กลับเลวร้ายกว่าภาวะปกติเสียอีก

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจากการที่เราต้องประสบกับความเสี่ยงที่หลากหลายในชีวิตประจำวัน ทำให้รายได้ผันผวนและเกิดค่าใช้จ่ายที่คาดไม่ถึง ผู้ที่ไม่สามารถจัดการ

กับความผันผวนได้ก็จะต้องประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิต ในอดีตครอบครัวและเครือญาติเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือคนจนและคนเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะจนโดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งชุมชนก็ยังยื่นมือเข้าช่วยเหลือ แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและครอบครัวมีขนาดเล็กลง กลไกการช่วยเหลือดังกล่าวก็เริ่มหมดไป ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทภายใต้แนวทางรัฐสวัสดิการที่ให้การดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนสิ้นชีวิตตามแนวคิดของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สวัสดิการที่ภาครัฐจัดให้แก่ประชาชนต้องประกอบด้วยประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการช่วยเหลือยามตกยาก (ภายใต้ระบบเสรีนิยมและประชานิยมมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างเพียงพอ)

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเรียกตัวเองว่ารัฐสวัสดิการ เนื่องจากการให้ความคุ้มครองยังไม่ครอบคลุมอีกทั้งงบประมาณที่ใช้ก็จำกัด หากจะจัดให้มีสวัสดิการอย่างเพียงพอและถ้วนหน้าก็จำเป็นที่รัฐจะต้องพิจารณาเลือกใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งต่อไปนี้คือ 1) ระบบประกันสังคมที่ผู้ได้รับสวัสดิการต้องร่วมจ่าย แนวทางนี้จะไม่สามารถครอบคลุมลูกจ้างที่ทำงานอยู่นอกระบบซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้ 2) ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินโดยอาจเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่ภาระภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้จะต้องไม่กระทบคนจนและคนเปราะบาง และ 3) ให้สิทธิประโยชน์เฉพาะคนจนและคนเปราะบางเท่านั้น (แต่ก็จะมีปัญหาในการคัดเลือก)

สำหรับแนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทยนั้น ความยากจนในรูปตัวเงินจะลดลงแต่คาดว่าจะลดในอัตราที่ช้าลง และปัญหาความยากจนจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ความไม่เป็นธรรมในสังคมและการเมืองยังดำรงอยู่ นอกจากนี้สังคมไทยโดยรวมกำลังเข้าสู่สังคมคนชราซึ่งจะทำให้ความสามารถในการสร้างรายได้ของเศรษฐกิจไทยโดยรวมลดลง ขณะที่สัดส่วนภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะลดลงตามระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน (ซึ่งมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง) ในส่วนของการเมืองไทยนั้นจะยังคงพัฒนาต่อไปแม้จะมีความขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคมอยู่

การนำเสนอชุดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของไทยควรคำนึงถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองข้างต้น และควรใช้แนวทางประชานิยมตลอดจนรัฐสวัสดิการผสมผสานกัน โดยให้แนวทางรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางหลักของการแก้ปัญหาเนื่องจากจะสามารถแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรัง ความยากจนโครงสร้าง และปัญหาการกระจายรายได้ไปพร้อมกัน และใช้แนวทางเสรีนิยมเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว ทำให้ประเทศมีทรัพยากรเพียงพอในการลดความยากจนตลอดจนใช้แนวทางประชานิยมเข้ามารองรับหากกลไกตลาดล้มเหลวโดยเฉพาะในกรณี

คนจนตกงาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จหากขาดพลังเกื้อหนุนทางการเมือง เมื่อสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้อต่อการขยายตัวในระดับสูง นักการเมืองจะหันมานิยมนโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่วนรัฐสวัสดิการแม้เป็นแนวทางที่ควรยึดถือ แต่คงยากลำบากที่จะได้รับการสนับสนุนเนื่องจากมีต้นทุนสูงในระยะแรก

## กลุ่มที่ 1: การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน

ที่มา

โดยทั่วไปแนวนโยบายประชานิยมจะมุ่งเน้นเรื่องปัญหาเศรษฐกิจของคนจน แต่ดูเหมือนมีสองแนวทางความคิดพื้นฐานที่ขัดกันเอง แนวทางแรกเชื่อว่าลักษณะสำคัญประการหนึ่งของคนจนคือผู้มีหนี้สินมากมาย ดังนั้น นโยบายอันดับต้นๆ ที่พรรคไทยรักไทยนำเสนอก็คือให้มีการพักชำระหนี้ที่เกษตรกรมีกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในขณะเดียวกันก็มีความเชื่ออีกทางหนึ่งด้วยว่า คนจนมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจึงจำเป็นต้องจัดหาสินเชื่อมาให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงได้นำเสนอนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องหาคำตอบต่อคำถามที่ว่า คนจนมีหนี้สินมากเกินไปหรือไม่ และแนวทางในการจัดหาสินเชื่อให้แก่ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาเป็นครั้งคราวหรือเพื่อแก้ปัญหารายได้ที่ผันผวนเป็นการสร้างหนี้สินเพิ่มขึ้นหรือไม่

### สรุปบทความที่นำเสนอ

#### 1. “สินเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจน”

โดย ดร. กอบศักดิ์ ภูตระกูล ผู้บริหารสถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างสินเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจนเป็นประเด็นที่มีผู้สนใจและกล่าวถึงไม่น้อยในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากหากคนจนใช้สินเชื่อที่ได้รับอย่างถูกต้องก็มีโอกาสใหม่ในการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองได้ แต่หากใช้ไม่ถูกต้อง สิ่งที่ดีก็อาจกลายเป็นสิ่งไม่ดี มีโอกาสกลายเป็นปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวได้ คำถามที่บทความนี้ต้องการจะตอบก็คือ สินเชื่อเป็นสิ่งที่ดีหรือเป็นสิ่งที่สร้างปัญหาให้กับคนจนมากกว่ากัน



การศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติสอบถามครัวเรือนประมาณ 11,000 ครัวเรือน ในไตรมาสที่สี่ของปี 2549 พร้อมกับการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในไตรมาสเดียวกัน พบว่า ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดมีระดับหนี้สินต่อรายได้ที่สูงเมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนอื่นๆ โดยมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ที่น่าสนใจก็คือเมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์ที่ครัวเรือนในกลุ่มคนจนมีจะพบว่า สินทรัพย์สุทธิของกลุ่มคนจนมักจะเป็นสินทรัพย์ถาวร เช่น ที่ดิน บ้าน ขณะที่สินทรัพย์ทางการเงินอยู่เพียงเล็กน้อย ทำให้กลุ่มคนจนมีปัญหาเรื่องสภาพคล่องได้ง่าย และเมื่อรวมถึงภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ที่คิดเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ในแต่ละเดือน ครัวเรือนกลุ่มนี้จึงมีความเปราะบางทางการเงินมากเป็นพิเศษ ต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาใช้หนี้ และผิคนัดชำระหนี้เป็นสัดส่วนที่มากกว่าครัวเรือนในกลุ่มอื่นๆ

เนื่องจากกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดถูกปฏิเสธการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ทำให้ต้องหันไปกู้หนี้ยืมสินนอกระบบ หรือใช้ช่องทางประชานิยมของทางการ เช่น กองทุนหมู่บ้าน เพื่อการกู้ยืมเป็นสำคัญ และส่วนใหญ่ของช่องทางที่ทำให้กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดนี้สามารถกู้ยืมได้นั้นก็คือช่องทางที่รัฐบาลจัดให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารเฉพาะกิจ เช่น ธกส.

อย่างไรก็ตาม ช่องทางประชานิยมดังกล่าวของทางการกลับทำให้ครัวเรือนในกลุ่มที่จนต้องเป็นหนี้มากกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้ ซึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่า นโยบายนี้ทำให้คนเป็นหนี้และตกอยู่ในวังวนของการเป็นหนี้หรือไม่ จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า การให้สินเชื่อของทางการผ่านโครงการประชานิยมต่างๆ ได้ส่งผลให้ครัวเรือนในกลุ่มรายได้น้อยที่สุดมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้กลุ่มครัวเรือนดังกล่าวมีความเปราะบางทางการเงินเพิ่มขึ้นและอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและดอกเบี้ย และในที่สุดทำให้ประสบปัญหาการชำระหนี้เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ต่อไปภาครัฐจะต้องดำเนินการเรื่องสินเชื่อสำหรับคนจนอย่างระมัดระวังมากขึ้นโดยเน้นการมีวินัยในการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว และให้สินเชื่อเฉพาะโครงการที่จะเกิดประโยชน์และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้กู้ยืม ตลอดจนให้ความรู้ทางการเงินแก่ผู้กู้เพื่อให้สามารถดูแลปัญหาทางการเงินของตนเองได้ด้วยตนเอง นำประสบการณ์ของธนาคารคนจนในต่างประเทศที่มักเรียกกันว่าไมโครไฟแนนซ์ (microfinance) ซึ่งมีกระบวนการให้สินเชื่ออย่างระมัดระวังและรัดกุมมาประยุกต์ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการให้สินเชื่อในลักษณะประชานิยมที่นำไปสู่ปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวในที่สุด และหลีกเลี่ยงการเป็นรัฐสวัสดิการที่เน้นการให้สิ่งต่างๆ ตามสิทธิของประชาชน แต่ควร

ให้สินเชื่อเพื่อมุ่งช่วยยกระดับฐานะของประชาชน และนำไปสู่ความอยู่ดีกินดีของทุกคน  
อย่างแท้จริง

## 2. “โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน”

โดย ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ได้กระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินไทย  
อย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนภายในประเทศที่  
สำคัญที่สุด ธุรกิจธนาคารพาณิชย์โดยรวมประสบปัญหาในการดำเนินงานอย่างมาก  
ด้านหนึ่งต้องแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพของสินทรัพย์หรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ อีก  
ด้านหนึ่งก็ต้องเร่งเพิ่มทุนและดำรงเงินกองทุน ปัญหาสถาบันการเงินและการขาด  
สภาพคล่องในระบบได้ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและภาคการลงทุน ตลอดจนเกิดการ  
หดตัวของการอุปโภคบริโภคโดยรวม เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เอกชนอ่อนแอและ  
ระมัดระวังมากขึ้นในการดูแลคุณภาพสินทรัพย์ จึงเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกรรม  
ทางการเงินของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง

ดังนั้นรัฐบาลจึงอาศัยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกทางการเงินที่สำคัญ  
เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและหวังจะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน กล่าวคือ รัฐบาลได้ออก  
มาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนสินเชื่อและเงินทุนให้แก่ภาคครัวเรือนและธุรกิจขนาดกลาง  
และขนาดย่อมโดยใช้สถาบันการเงินของรัฐเป็นตัวกลาง แม้ว่าโครงการที่ให้ความ  
ช่วยเหลือด้านเงินทุนและสินเชื่อมีใช้สิ่งใหม่ แต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้วางกรอบ  
และแนวทางปฏิบัติที่มีความแตกต่างจากเดิมมาก โดยมีการหว่านเงินจำนวนมากสู่  
ระดับเศรษฐกิจฐานรากและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง คำถามมีอยู่ว่าโครงการ  
ต่างๆ ของรัฐซึ่งสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่ประชาชนโดยมุ่งหวังลดปัญหาความยากจน  
ช่วยเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และสร้างโอกาสในการลงทุนนั้นสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์  
หรือไม่

โดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่า การขาดแคลนเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนยากจน  
ไม่มีโอกาสในการลงทุน จึงทำให้ภาครัฐมักยื่นมือเข้าช่วยเหลือคนยากจนหรือคน  
ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ โดยใช้เงินเป็นตัวตั้ง ซึ่งไม่น่าจะจริงเสมอไป กล่าวคือ แม้ว่า  
ปัจจัยด้านเงินทุนจะเป็นสิ่งสำคัญต่อการขยายตัวของธุรกิจ แต่สิ่งที่สำคัญมากกว่าคือ  
ความรู้และความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้เทคโนโลยี และการหาตลาด  
รองรับ เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเงินได้ง่ายเพียงอย่างเดียวแต่มองไม่เห็นโอกาสในการ

ลงทุนหรือไม่รู้ว่าควรจะใช้เงินอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลอย่างที่ควรจะเป็น

แม้จะมีโครงการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่ต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับฐานรากโดยใช้สถาบันการเงินของรัฐเป็นเครื่องมือสนับสนุนด้านเงินทุน แต่ปรากฏว่า คนส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้เป็นคนที่ไม่จน ความช่วยเหลือนี้กลับทำให้การกระจายรายได้แย่ลงหรือมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลของโครงการของรัฐด้านการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของผู้ใช้ประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านและการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย พบว่า รายได้และรายจ่ายที่แท้จริงของคนจนมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีสูงกว่าคนไม่จนค่อนข้างมาก แต่จะมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่รายได้มีอัตราเพิ่มขึ้นสูงกว่ารายจ่าย ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจน นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องระมัดระวังอีกประการหนึ่งคือ พฤติกรรมการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและต่อเนื่อง ซึ่งน่าเป็นห่วงว่าผู้ที่ก่อหนี้ลักษณะนี้จะสามารถนำเงินทุนที่ได้ไปใช้ลงทุนในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ได้จริงหรือไม่

หากต้องการให้โครงการของรัฐที่สนับสนุนสินเชื่อและเงินทุนช่วยสร้างโอกาสให้คนจนหลุดพ้นจากความยากจนได้จริง ก็ควรมีการปรับรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติงานตามโครงการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้เข้าถึงคนยากจนได้อย่างแท้จริง และทั่วถึง รวมถึงเกิดการกระจายรายได้ที่ดียิ่งขึ้น ตลอดจนวางแนวทางในการเสริมสร้างและรักษาวินัยทางการเงินของประชาชนทั่วไปโดยไม่เจาะจงเฉพาะคนยากจน

นอกจากนี้ รัฐบาลควรระมัดระวังยิ่งขึ้นในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังซึ่งจะสร้างภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต แม้ในปัจจุบันยังไม่พบปัญหาที่น่าเป็นห่วง แต่หากการบริหารจัดการโครงการต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น มีการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มเสี่ยงมาก ก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งถ้าเกิดปัญหานี้จริงรัฐบาลก็ต้องเข้าไปปรับภาระทั้งหมดและย่อมหมายถึงการใช้เงินภาษีของประชาชนนั่นเอง

### 3. “การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน”

โดย บวรพรรณ อักษกุล นักวิจัย ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม และ  
ดร. วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านหลักประกันทางสังคม สถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (หรือที่เรียกกันโดยย่อว่าโครงการ  
กองทุนหมู่บ้าน) เป็นโครงการที่ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อระดับย่อยให้แก่กลุ่มคนที่มีโอกาส  
เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบน้อยกว่าคนทั่วไปเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก  
พัฒนาคุณภาพชีวิต และบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศ โครงการสินเชื่อระดับ  
ย่อยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การขาดแคลนเงินทุนเป็นสาเหตุหนึ่งของความยากจน  
ดังนั้นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจนคือการขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่ง  
เงินทุน โดยเชื่อว่าผู้กู้จะสามารถอาศัยเงินทุนดังกล่าวนำไปให้ตัวเองหลุดพ้นจากความ  
ยากจนได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้โครงการสินเชื่อระดับย่อยช่วยแก้ปัญหา  
ความยากจน คือ การที่ผู้กู้จะต้องนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ และรายได้  
ดังกล่าวจะต้องมากกว่าภาระหนี้สินจากโครงการสินเชื่อระดับย่อย ประสบการณ์ของ  
ต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า โครงการสินเชื่อระดับย่อยอาจมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ของผู้กู้ แต่  
ยังคงไม่มีส่วนบรรเทาปัญหาความยากจน เนื่องจากผู้กู้ที่มีรายได้ต่ำมีแนวโน้มที่จะนำ  
เงินไปใช้ในกิจการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การเปิดโอกาสให้ผู้กู้นำเงินไปใช้  
ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นการสร้างภาระหนี้สินให้กับผู้กู้ และในที่สุดก็อาจทำลาย  
ความมั่นคงทางการเงินของผู้กู้ได้

แม้โครงการกองทุนหมู่บ้านจะมีวัตถุประสงค์ที่ดีและเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต  
ของประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ แต่โครงการนี้ก็เป็เครื่องมือสร้างความนิยมทาง  
การเมืองอย่างชัดเจน ดังนั้น การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านจึงอาจมีความหละหลวมใน  
การควบคุมการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ หรืออาจมีการเร่งดำเนินการเพื่อสร้างผลงาน  
โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการเงินทุนของผู้กู้ ซึ่งส่งผลร้ายต่อสถานะทาง  
การเงินของผู้กู้โดยไม่จำเป็น

การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน  
รวมถึงผลกระทบต่อความยากจนของประเทศ พบว่า กองทุนหมู่บ้านส่งผลให้รายได้  
จากกิจการภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวม  
ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านยังส่งผลให้รายจ่ายนอกเหนือการบริโภค  
ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบต่อรายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนยังคง

กลุ่มเครือข่าย<sup>1</sup> และในด้านผลกระทบต่อความยากจนนั้น การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านสามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้ในระยะสั้นเท่านั้น

ผลการประเมินดังกล่าวทำให้ทราบว่า ผู้กู้บางส่วนนำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งเห็นได้จากการประเมินรายได้และรายจ่ายรวม และการที่รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคเพิ่มขึ้นมากจากการกู้ยืมก็สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กู้ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้มากกว่าร้อยละ 15 ทั่วประเทศจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นๆ เพื่อชำระหนี้กองทุน แม้ว่าผู้กู้บางส่วนอาจมีความจำเป็นในการใช้กระแสเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง แต่การกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ก็สามารถเป็นหลักฐานยืนยันว่าผู้กู้ยังมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้

ดังนั้นความคาดหวังว่าโครงการสินเชื่อระดับย่อยจะสามารถนำพาคนจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ด้วยตนเองนั้นจึงสำเร็จได้ยาก เนื่องจากมีการนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่สร้างรายได้ที่ยั่งยืน นอกจากนี้การขาดแคลนแหล่งเงินทุนเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุของความยากจน ปัญหาความยากจนมีความซับซ้อนและมีพลวัตมากกว่าปัญหาการขาดโอกาสทางการเงินมาก การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยโครงการเดี่ยว แต่ควรประกอบด้วยความช่วยเหลือด้านอื่นๆ นอกเหนือจากความช่วยเหลือด้านการเงินด้วย

## กลุ่มที่ 2: การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาของคนจน

ที่มา

รัฐไทยได้พยายามให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นต้นมาโดยตลอด โดยค่อยๆ ขยายระยะเวลาของการศึกษาขั้นต้นหรือที่เรียกกันว่าภาคบังคับจากสี่ปีเป็น 12 ปี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นโยบายนี้มีมาก่อนนโยบายประชานิยมและเป็นหนึ่งในไม่กี่นโยบายที่พรรคไทยรักไทยใช้รณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งแต่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ในระยะยาวเป็นนโยบายที่น่าจะมีผลต่อฐานะการครองชีพของคนฐานรากอย่างแท้จริง

<sup>1</sup> รายจ่ายเพื่อการบริโภคประกอบด้วยรายจ่ายเกี่ยวกับอาหารและเครื่องดื่ม ยาสูบ สินค้าบริการ และรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ เช่น ยานพาหนะ อุปกรณ์สื่อสาร และการศึกษา ส่วนรายจ่ายนอกเหนือการบริโภคประกอบด้วยภาษี ของขวัญและการบริจาค เบี้ยประกัน (ไม่รวมการประกันในลักษณะออมทรัพย์) สลากกินแบ่ง การพนัน ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยเช่า และอื่นๆ

## สรุปบทความที่น่าสนใจ

### 1. “บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง”

โดย ดร. วิโรจน์ ฤ ระนอง ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาวต้องอาศัย การศึกษามาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวรับกับ ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ นอกจากนี้การที่รายได้มักมีความสัมพันธ์กับการศึกษา ย่อมทำให้สามารถใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของ ประเทศในระยะยาวอีกด้วย

ที่ผ่านมานโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐในด้านการศึกษาได้ก่อให้เกิดคำถาม หลายประการ แต่การตั้งคำถามและตอบคำถามเหล่านี้มักจะทำแบบแยกส่วน ทำให้ บางครั้งนำไปสู่การเสนอแนวทางที่อาจแก้ปัญหาในภาพย่อยได้ เช่น การดำเนินนโยบาย เรียนฟรี 12 ปีโดยอนุญาตให้โรงเรียนระดมทรัพยากรเองซึ่งช่วยแก้ปัญหาที่โรงเรียน ส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็เป็นการระดม ทรัพยากรจากผู้ปกครองนักเรียนเป็นส่วนใหญ่ ในบางกรณีทรัพยากรที่ระดมเพิ่มจาก ผู้ปกครองมากกว่าค่าเล่าเรียนที่ผู้ปกครองต้องจ่ายก่อนมีนโยบายเรียนฟรีเสียอีก การ ดำเนินการนี้จึงขัดแย้งกับเป้าหมายใหญ่ของนโยบายที่ต้องการไม่ให้เกิดค่าใช้จ่ายด้าน การศึกษากลายเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาของเยาวชน

สำหรับการพิจารณาเรื่องบทบาทของรัฐในด้านการศึกษานั้น บทความนี้ใช้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกรอบในการตั้งโจทย์และเชื่อมโยง คำถามต่างๆ เข้าด้วยกัน และเสนอคำตอบหรือคำทำนายจากทฤษฎีและ/หรือการศึกษา เชิงประจักษ์ต่างๆ โจทย์หลักสี่ประการที่สร้างขึ้น ได้แก่ 1) มีความล้มเหลวของกลไก ตลาดในด้านการศึกษาหรือไม่ 2) ผลลัพธ์ที่ได้จากกลไกตลาดให้ผลที่พึงปรารถนาหรือไม่ 3) หากรัฐจะมีบทบาทในการอุดหนุนการศึกษา ควรดำเนินการอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม และ 4) รัฐควรมีบทบาทในด้านการจัดการศึกษาใน ระดับต่างๆ เพียงใด (ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอเพียงคำถามเท่านั้น)

จากการวิเคราะห์คำถามเหล่านี้ ผู้เขียนเสนอว่า แม้การศึกษาจะเป็นสินค้าเอกชน และเป็นการลงทุนที่ประโยชน์ที่ได้รับกลับไปสู่ผู้เรียนหรือผู้ลงทุนโดยส่วนใหญ่ แต่ การศึกษาก็น่าจะมีผลกระทบภายนอกด้านบวกที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าที่

เกิดประโยชน์ต่อตัวผู้เรียนโดยเฉพาะ รัฐจึงควรอุดหนุน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ควรเข้าแทรกแซงเนื่องจากยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (เช่น ความไม่แน่นอนของผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษา) และปัญหาตลาดสินเชื่อเพื่อการศึกษา

แนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์หรือทุนมนุษย์เชื่อว่า การศึกษามีส่วนช่วยส่งเสริมและเพิ่มทุนมนุษย์ซึ่งส่งผลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น ดังนั้นจึงควรลงทุนด้านการศึกษากับคนจนเพื่อช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากความยากจนได้ แต่ก็มีตัวอย่างที่ชวนให้คิดว่า การศึกษาอาจมีบทบาทเป็นเครื่องส่งสัญญาณเกี่ยวกับคุณภาพของคนให้กับตลาดแรงงาน ทำให้นักจ้างซึ่งมีข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์ใช้ระดับการศึกษาของผู้สมัครงานเป็นเครื่องมือในการคัดกรองผู้ที่มีสติปัญญาและความสามารถสูงและต่ำออกจากกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการกระจายตัวของคนจนตามระดับการศึกษาต่างๆ บ่งชี้ว่า สัดส่วนของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในระหว่างปี 2529-2549 ซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าทำนายของทฤษฎีทุนมนุษย์

แม้ว่านโยบายเรียนฟรี 12 ปีจะได้รับการยอมรับค่อนข้างมากในปัจจุบัน แต่ทั้งนโยบายนี้และนโยบายกองทุนเงินกู้ยืมด้านการศึกษาอาจไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างระหว่างลูกของคนร่ำรวยและลูกของคนยากจน เนื่องจากแม้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จะมุ่งเป้าให้ความช่วยเหลือคนจน แต่ผู้ที่ขอกู้ก็มีความเสี่ยงกับการกู้ไม่ได้หรือได้น้อยกว่าที่จำเป็นต้องใช้ค่อนข้างมาก จึงอาจทำให้โครงการนี้ส่งเสริมโอกาสด้านการศึกษาของคนจนได้ไม่เต็มที่ ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) (จ่ายเงินคืนให้แก่กรมสรรพากรแบบเดียวกับการจ่ายภาษีอัตราก้าวหน้าโดยผูกกับรายได้ในอนาคต) นั้น แม้จะให้ทุกคนกู้ยืมได้ แต่โครงการนี้ก็อาจนำไปสู่การขยายช่องว่างมากกว่าการลดช่องว่าง กล่าวคือ การดำเนินงานของ กรอ. อยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่า ผลตอบแทนจากการศึกษาจะคุ้มกับเงินที่ผู้กู้ลงทุนไปและอุดมศึกษาเป็นสินค้าเอกชนที่ผู้เรียนควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ในภาวะที่ผู้เรียนทุกคนต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเท่ากันแต่คนจนต้องสำเร็จการศึกษาพร้อมกับภาระหนี้จำนวนมากจากการกู้ยืม ในขณะที่คนมีฐานะดีไม่มีหนี้ติดตัวเมื่อสำเร็จการศึกษา จึงอาจทำให้คนจนคิดว่าตนต้องเริ่มต้นชีวิตการทำงานในภาวะที่เสียเปรียบบัณฑิตที่มีฐานะดีกว่า

ดังนั้นหากรัฐหวังที่จะใช้การศึกษาเป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ก็ควรจะใช้นโยบายตั้งราคาค่าเล่าเรียนสำหรับคนรวยให้แตกต่างจากคนจน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายที่ไม่พึ่งพาเงินกู้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจัดสรรทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่าที่เป็นระบบด้วยและต้องใช้นโยบายนี้สำหรับทุกคน (universal)

## 2. “ความสำคัญของการศึกษาต่อการลดความยากจน”

โดย ดร. อัครวิณ อาชูยา ผู้บริหารทีม สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความนี้มุ่งพิจารณาเรื่องการลงทุนเพื่อสร้างคนให้มีคุณภาพสูงขึ้นกับการลดความยากจนในสังคมไทย โดยแบ่งประเด็นนำเสนอออกเป็นสองหัวข้อใหญ่ ได้แก่ 1) เรารู้และไม่รู้อะไรบ้างเกี่ยวกับกระบวนการสร้างทักษะของคน และ 2) ปัญหาความยากจนและการศึกษาไทยโดยสังเขป และจะอย่างไรให้คนไทยเก่งขึ้น

เรารู้และไม่รู้อะไรบ้างเกี่ยวกับกระบวนการสร้างทักษะของคน การวางนโยบายการสร้างทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยควรตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงและความรู้ที่ดี และทันสมัยที่สุดในเรื่องนี้คือ

1. แหล่งผลิตหรือให้ทักษะที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในเศรษฐกิจสมัยใหม่มีสามแหล่งใหญ่ ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษาในระบบ และสถานที่ทำงาน

2. ลักษณะทางพันธุกรรมและสภาพแวดล้อมในบ้านมีส่วนกำหนดการสร้างทักษะ ครอบครัวมีบทบาทมากในช่วงปฐมวัย แต่ความยากจนสามารถมีอิทธิพลเหนือพันธุกรรมได้ในการสร้างทักษะด้านสติปัญญาของเด็ก

3. ทักษะที่ทำให้คนประสบความสำเร็จในชีวิตแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ ได้แก่

1) ความสามารถด้านสติปัญญา (cognitive ability) หมายถึงความสามารถที่จะคิด เข้าใจ และใช้เหตุผลโดยใช้สติปัญญา และ 2) ความสามารถด้านอารมณ์และสังคม (non-cognitive ability) เช่น ความมุ่งมั่น ความมีวินัย การมีทัศนคติที่ดี และความอดทน ครอบครัวและโรงเรียนไทยควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ทักษะทั้งสองประเภทของเด็ก โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าเด็กเริ่มเรียนรู้ทักษะทั้งสองประเภทนี้เมื่อไรและอย่างไร

4. มีบางช่วงในชีวิตมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการสร้างทักษะเป็นพิเศษ กล่าวคือความสามารถด้านสติปัญญาเริ่มพัฒนาตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาและเริ่มคงที่เมื่ออายุ 8-10 ปี ส่วนทักษะด้านอารมณ์และสังคมยังสามารถเสริมสร้างหรือเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงอายุ 18-20 ปี

5. ทักษะที่ได้มาในช่วงใดช่วงหนึ่งของชีวิตจะอยู่กับผู้นั้นและช่วยในการเรียนรู้ทักษะอื่นๆ ในอนาคต

6. ทักษะที่สร้างขึ้น ณ ช่วงใดช่วงหนึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุนเพื่อสร้างทักษะอื่นในอนาคต

นโยบายที่จะสร้างแรงงานให้มีความสามารถและช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนได้อย่างมีประสิทธิภาพในด้านต้นทุนมากที่สุดควรมุ่งให้ครอบครัวและโรงเรียน



สร้างทักษะของเด็กตั้งแต่วัยเยาว์ แต่การลงทุนของรัฐบาลไทยมุ่งให้การอุดหนุนต่อหัวสูงสุดในระดับมหาวิทยาลัยและค่อนข้างน้อยในช่วงปฐมวัย

*ปัญหาความยากจนและการศึกษาไทยโดยสังเขป และจะอย่างไรให้คนไทยเก่งขึ้น* นักเรียนไทยมีปัญหาด้านความพร้อมในการเข้าเรียนและการเรียนต่อเนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์ การอุดหนุนให้เรียนต่อได้เมื่อจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นแล้วนับเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะนักเรียนมีปัญหาการขาดแคลนทุนทรัพย์มาก่อนหน้านั้นแล้ว

ส่วนปัญหาของผู้ปกครองคือความยากจน ไม่สามารถเอาใจใส่ลูกหลานได้เพียงพอ สถานศึกษาและครูไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้ทักษะของผู้สำเร็จการศึกษาก็ไม่สอดคล้องกับที่ตลาดแรงงานต้องการ

แนวทางการแก้ปัญหาที่มีดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มขีดความสามารถของผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยให้ดูแลบุตรหลานในช่วงปฐมวัยได้เป็นอย่างดี ซึ่งต้องให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงการสาธารณสุขพื้นฐานที่ทันสมัย และให้ความรู้ในการดูแลบุตรหลาน เช่น ส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีสุขนิสัยและสุขภาพที่ดี โดยเฉพาะสตรีที่อยู่ในช่วงตั้งครรภ์และหลังคลอดบุตร ส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์ที่อบอุ่นในครอบครัว สนับสนุนให้ผู้ปกครองพัฒนาตัวเองอยู่เสมอ เช่น ช่วยหางาน และวางแผนครอบครัว ทั้งนี้ควรมุ่งเน้นให้ใช้งบประมาณภาครัฐในการช่วยเหลือครอบครัวของเด็กด้อยโอกาสเป็นพิเศษ

2. สำหรับนักเรียนในระดับประถมศึกษาขึ้นไปนั้น ควรมีการส่งเสริมให้ทุกคนพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ ควรสร้างแรงจูงใจให้เด็กอยากพัฒนาตนเองโดยการให้ทุนการศึกษาตามความสามารถแก่เด็กด้อยโอกาส ทั้งยังควรจัดให้เด็กต้องสอบมาตรฐานในวิชาหลักและทักษะด้านสังคม เช่น การทำงานเป็นหมู่คณะ

3. ครูและผู้บริหารโรงเรียนต้องพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น ให้ความสนับสนุนด้านทรัพยากรและสื่อการสอนและให้การฝึกอบรมขั้นพื้นฐาน ที่สำคัญคือควรมีระบบกำหนดผลตอบแทนของครูตามผลงานและความยากของงาน โดยวัดจากคะแนนสอบมาตรฐานของนักเรียนและความเปลี่ยนแปลงของคะแนนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ครูไม่กระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่ที่มีปัญหาการศึกษาน้อย

4. การเพิ่มการแข่งขันระหว่างโรงเรียนจะช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้ควรจัดอันดับสถานศึกษาตามลำดับคะแนนสอบมาตรฐาน ให้สถานศึกษาบริหารทรัพยากรและครูของตนเองได้ รวมทั้งจัดสรรเงินเดือนได้เองโดยให้รับผิดชอบต่อท้องถิ่นซึ่งน่าจะให้ความสำคัญกับความก้าวหน้าของผู้รับการศึกษามากกว่าส่วนกลาง และส่งเสริมให้

สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรการสอนของตนเอง โดยจัดให้มีผลตอบแทนต่อความคิดใหม่ๆ ด้านการจัดทำหลักสูตร นอกจากนี้ควรจำกัดบทบาทภาครัฐในการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่เอกชนสามารถดำเนินการเองได้และผู้ปกครองสามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้

5. สำหรับการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษานั้น ควรส่งเสริมให้การจัดหลักสูตรมุ่งเน้นการสร้างความรู้และทักษะหลายประเภทให้กับผู้เรียน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการฝึกงานเพื่อเชื่อมโยงงานและการเรียนรู้ในสถานศึกษาเข้าด้วยกัน หรืออีกนัยหนึ่งหลักสูตรควรมีความยืดหยุ่นเพื่อลดปัญหาการมีคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และเนื่องจากตลาดแรงงานตอบสนองคุณสมบัติของผู้เรียนในระดับสูงค่อนข้างมาก ผู้เรียนจึงควรรับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษามากขึ้น (ลดการพึ่งพาการลงทุนจากภาครัฐ) ทั้งนี้เมื่อผู้เรียนใช้เงินส่วนตัวหรือการกู้ยืมเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นก็จะกดดันให้สถานศึกษาตอบสนองความต้องการของตนเองมากขึ้น

6. ควรลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับผู้ด้อยโอกาสหรือผู้เริ่มสูงวัย เนื่องจากโครงการที่ภาคเอกชนดำเนินการมักจะประสบความสำเร็จในแง่การเพิ่มรายได้ได้สูงกว่าโครงการที่ภาครัฐดำเนินการ

7. ในด้านของระบบภาษีนั้น ควรกำหนดอัตราภาษีเงินได้ที่เก็บตามผลตอบแทนจากแรงงานและทักษะให้ไม่เป็นแบบก้าวหน้าหรือชันมากนักเพื่อไม่เป็นการลดแรงจูงใจในการพัฒนาทักษะ (การกำหนดอัตราภาษีให้มีลักษณะแบนราบมากที่สุดนับเป็นมาตรการที่เหมาะสม) และชดเชยโดยเน้นการเก็บภาษีจากการบริโภค

### 3. “บทบาทของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อการแก้ปัญหาความยากจน: โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส”

โดย วรรณญา เตียวกุล ภูมิสุข คณานุรักษ์ ศุภสิทธิ์ พงษ์สมุทร วรวรรณ พลิกามิน และ นิภา กิตติเรืองชาญ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การศึกษาเกี่ยวกับภาวะความยากจนทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยพบว่าการศึกษาค้าเป็นลักษณะร่วมที่เด่นชัดในหมู่คนจน การขาดโอกาสทางการศึกษาหมายถึงรวมถึงโอกาสในการเล่าเรียนจนสำเร็จการศึกษาและโอกาสศึกษาต่อเนื่องในระดับสูงขึ้น เมื่อจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งจะเอื้อให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ

ผลการวิจัยนี้มีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. รายได้เฉลี่ยของผู้สำเร็จเพียงการศึกษาภาคบังคับไม่พอที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของครอบครัวให้พ้นจากภาวะความยากจน การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาภาวะการมีงานทำของประชากรและผลตอบแทนแรงงาน พบว่า ผู้มีงานทำทั้งชายและ

หญิงในไตรมาสที่สาม (ซึ่งเป็นช่วงที่มีการจ้างงานเต็มที่) ของปี 2546-2549 มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเจ็ดถึงแปดปีหรือสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพียงเล็กน้อยแต่ไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ โดยในปี 2545-2549 ผู้มีงานทำที่จบระดับประถมศึกษาสามารถเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่าผู้จบระดับอุดมศึกษาประมาณ 3.9 เท่า ทั้งนี้แม้ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับจะมีรายได้เฉลี่ยเพียงพอสำหรับเลี้ยงตัวเอง แต่หากมีการดูแลครอบครัวที่มีสมาชิกหลายคนก็ไม่เพียงพอที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของครอบครัวให้พ้นจากภาวะความยากจนได้

2. ความยากจนผนวกกับภาวะความเป็นกำพร้าและพิการทำให้เด็กเข้าสู่การศึกษาภาคบังคับช้ากว่าเกณฑ์หรือไม่เข้าเรียนเลย เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียนจริงในระดับการศึกษาภาคบังคับของเด็กอายุ 6-14 ปีในปี 2549 พบว่า มีอัตราการเข้าเรียนจริงถึงร้อยละ 98.4<sup>2</sup> โดยเด็กยากจนมีอัตราการเข้าเรียนจริงในระดับการศึกษาภาคบังคับต่ำกว่าเด็กทั่วไป เด็กวัยเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเข้าเรียนต่ำที่สุดทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และส่วนใหญ่ของเด็กอายุ 6-14 ปีที่ไม่เข้าโรงเรียนนั้นเป็นกลุ่มที่ครอบครัวมีฐานะยากจนมาก กำพร้า หรือพิการ ทั้งนี้กลุ่มเด็กกำพร้ายากจนที่ขาดทั้งพ่อและแม่มีความเสี่ยงต่อการขาดโอกาสทางการศึกษาอย่างมาก

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการจูงใจให้เด็กด้อยโอกาสเข้ารับการศึกษา เช่น การจัดสรรทุนสนับสนุนการศึกษาหรือการเลี้ยงอาหารกลางวันในโรงเรียน พบว่า มีเด็กนักเรียนยากจนที่ได้รับทุนการศึกษาเพียงร้อยละ 11 ของเด็กนักเรียนที่ได้รับทุนการศึกษาทั้งหมดและคิดเป็นร้อยละ 3.7 ของเด็กนักเรียนยากจนทั้งหมด หากมีกลไกการคัดกรองที่ดีโดยการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของผู้สมควรได้รับทุนการศึกษา ทุนการศึกษาที่มีอยู่จะสามารถครอบคลุมหนึ่งในสามของเด็กยากจนที่กำลังเรียนการศึกษาภาคบังคับ ส่วนในกรณีของการเลี้ยงอาหารกลางวันนั้น สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมร้อยละ 42 ของเด็กที่เรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับทั้งหมด แต่ครอบคลุมเพียงสองในสามของเด็กนักเรียนยากจน หากมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงแล้วก็น่าจะสามารถครอบคลุมเด็กยากจนได้ทุกคน

3. เด็กนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการอุดหนุนรายหัวต่ำที่สุดในเกือบทุกระดับการศึกษา ในปี 2549 รัฐใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดบริการการศึกษาทั้งหมด 267,430 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21 ของรายจ่ายรวมทั้งประเทศ โดยภาค

<sup>2</sup> คำนวณโดยนำจำนวนนักเรียนอายุ 6-14 ปีที่กำลังเรียนในทุกระดับการศึกษารวมทั้งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับมาหารด้วยจำนวนประชากรวัยเรียนอายุ 6-14 ปี

ตะวันออกเฉียงเหนือได้รับเงินอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนต่ำที่สุดในเกือบทุกระดับ การศึกษา ยกเว้นระดับก่อนประถมและประถมศึกษาซึ่งสูงกว่าภาคใต้เล็กน้อย และการอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนในทุกระดับการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งสะท้อนถึงการกระจายรายจ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

ภาคครัวเรือนมีรายจ่ายเพื่อการศึกษา รวม 91,209 ล้านบาท ครัวเรือนทั่วไปและครัวเรือนยากจนใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับโดยเฉลี่ย 10,270 บาท และ 5,158 บาท ต่อคนต่อปีตามลำดับ หากครอบครัวมีภาระการเลี้ยงดูสูง มีความเปราะบาง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในครอบครัว เช่น เป็นกำพร้า มีสมาชิกในครอบครัวที่พิการ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง ก็ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับหรือไม่สามารถเข้ารับการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับได้

เมื่อประมาณการความต้องการทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างโอกาสการศึกษาภาคบังคับในกลุ่มเด็กยากจนในปี 2549 รัฐจะมีภาระรายจ่ายงบประมาณด้านอุปทานในการจัดบริการการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกเป็น 1,984.38 ล้านบาท และมีภาระรายจ่ายสำหรับการอุดหนุนด้านอุปสงค์แก่เด็กและครอบครัวอีก 841.68 ล้านบาท (ในกรณีที่อุดหนุนเป็นเงิน 5,158 บาทต่อคนต่อปี) รวมเป็นภาระรายจ่าย 2,826.06 ล้านบาท

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะให้ปรับการกระจายรายจ่ายงบประมาณให้เป็นธรรมควบคู่กับการสนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กยากจน กล่าวคือ ในการส่งเสริมให้เด็กทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐควรดำเนินการทั้งด้านการขยายอุปทานของบริการการศึกษาภาคบังคับโดยปรับอัตราการอุดหนุนเงินรายหัวแก่นักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เหมาะสม ควบคู่กับการกระตุ้นอุปสงค์โดยการให้ทุนสนับสนุนการศึกษาและปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับทุนให้เน้นกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนและด้อยโอกาส นอกจากนี้ยังอาจให้การอุดหนุนแก่ครอบครัวโดยมีเงื่อนไขให้เด็กต้องเข้ารับการศึกษาภาคบังคับโดยเน้นให้ชุมชนและครอบครัวมีส่วนร่วมติดตามและดูแลให้เด็กได้เข้ารับการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

### กลุ่มที่ 3: การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ

ที่มา

ระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบที่รัฐจัดกลไกที่ให้การดูแลประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากภาวะความยากจนและความยากลำบาก กลไกที่สำคัญ

ของระบบรัฐสวัสดิการคือ การจัดสรรเงินภาษีจากประชาชนในวัยทำงานเพื่อช่วยเหลือเลี้ยงดูประชาชนวัยเด็กและวัยชราในลักษณะที่เป็นการโอนระหว่างรุ่น (intergeneration transfer) รวมถึงกลไกที่ช่วยเหลือผู้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น ผู้พิการ กำพร้า หรือตกงาน กรอบของการเลี้ยงดูของระบบรัฐสวัสดิการครอบคลุมการศึกษา การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์ การว่างงาน เงินบำนาญชราภาพ และโครงการช่วยเหลืออื่นที่มีลักษณะเป็นโครงการประจำ ความเข้มข้นของการเป็นรัฐสวัสดิการขึ้นอยู่กับความกว้างและความลึกของการเลี้ยงดูตามกรอบดังกล่าว

การระดมความคิดเห็นในกลุ่มนี้จะพิจารณาประเด็นที่ต้องคำนึงถึงเมื่อประเทศไทยจะใช้ระบบรัฐสวัสดิการเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจน การเข้าสู่รัฐสวัสดิการนี้มีค่าใช้จ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นอีกมาก ซึ่งหมายความว่าประชาชนในวัยทำงานจะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ คือ การมีฐานภาษีรายได้ที่แคบเพราะประชาชนวัยทำงานส่วนใหญ่ยังคงเป็นแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ยังจะพิจารณาว่า สังคมไทยพร้อมหรือไม่กับการใช้กลไกรัฐในการโอนระหว่างรุ่นจากคนทำงานไปสู่ลูกหลานและพ่อแม่ แทนที่จะเป็นกลไกครอบครัวดังในอดีต

### สรุปบทความที่น่าสนใจ

#### 1. “การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปิดบขาคดูลรายได้ของคนไทยและหน้ต่อการเข้าสู่รัฐสวัสดิการ”

โดย รศ. ดร. มัทนา พนานิรามัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เป็นที่ทราบกันดีว่าแต่ละช่วงชีวิตของคนเราจะมีรายได้จากแรงงานไม่สม่ำเสมอ โดยปกติรายได้จะต่ำในวัยเด็กและในวัยสูงอายุแต่จะสูงในวัยกลางคน อย่างไรก็ตามความต้องการบริโภคของคนเรากลับมีอยู่อย่างสม่ำเสมอกว่า และการได้บริโภคอย่างสม่ำเสมอทำให้มีความพอใจสูงกว่าด้วย

บทความนี้ต้องการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงในธรรมชาติของรายได้จากแรงงานและการบริโภคของบุคคลวัยต่างๆ ในประเทศไทย และศึกษาว่าเมื่อเกิดการขาดดุลรายได้ (มีการบริโภคมากกว่ารายได้จากแรงงาน) ในวัยเด็กและวัยสูงอายุ คนไทยใช้วิธีการใดบ้างเพื่อปิดบขาคดูลดังกล่าว และวิธีการปิดบขาคดูลนี้ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง

จากอดีตอย่างไร โดยใช้การวิเคราะห์จากผลการประมาณบัญชีการโอนประชาชาติ (national transfer accounts) เป็นหลัก<sup>3</sup>

ในปี 2547 โดยเฉลี่ยแล้วคนไทยขาดดุลรายได้ตั้งแต่เกิดจนถึงอายุ 24 ปี เริ่มเกินดุลรายได้เมื่ออายุ 25 ปี และคงอยู่ในสภาพเกินดุลจนกระทั่งอายุ 57 ปีจึงกลับไปอยู่ในสภาพขาดดุลอีกครั้งหนึ่ง ที่ระดับบุคคลโดยเฉลี่ย แต่ละคนจะไม่สามารถปิดบขาดดุลรายได้ทั้งในวัยเด็กและวัยสูงอายุด้วยส่วนที่เกินดุลในระหว่างทำงาน แต่สำหรับระดับรวมทั้งประเทศนั้น กลุ่มที่เกินดุลรายได้มีความสามารถในการปิดบขาดดุลของกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุได้ดีกว่า ซึ่งเป็นผลจากการที่โครงสร้างทางอายุของประชากรมีสัดส่วนของประชากรในวัยทำงานสูง

การศึกษาวิธีปิดบขาดดุลรายได้พบว่า ร้อยละ 90 ของบขาดดุลรายได้ในกลุ่มประชากรอายุต่ำกว่า 25 ปีถูกปิดด้วยเงินโอนโดยแบ่งเป็นเงินโอนภาคเอกชนร้อยละ 63 และเงินโอนภาครัฐร้อยละ 27<sup>4</sup> แต่ในกลุ่มผู้สูงอายุนั้น ร้อยละ 74 ของการขาดดุลทั้งหมดถูกปิดด้วยการจัดการด้านสินทรัพย์ หรือ asset-based reallocation ซึ่งหมายถึงการออมหรือลดเงินออม ส่วนการขาดดุลที่เหลือถูกปิดด้วยเงินโอนภาคเอกชน ในอดีตประเทศไทยมีโครงการที่ภาครัฐจัดเพื่อผู้สูงอายุไม่มาก ดังนั้นบทบาทของเงินโอนภาครัฐในการปิดบขาดดุลรายได้ในผู้สูงอายุจึงน้อย

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงวิธีปิดบขาดดุลรายได้ระหว่างปี 2524-2547 พบว่าการที่ประชากรวัยต้นและวัยสูงอายุมีอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงยอมทำให้คาดได้ว่าแหล่งรายได้จากแรงงานเพื่อใช้จ่ายในการบริโภคมีความสำคัญน้อยลง การที่วัยต้น

<sup>3</sup> วิธีการสร้างบัญชีการโอนประชาชาติเป็นวิธีการที่พัฒนาขึ้นโดย แอนดรูว์ เมสันและโรนัล ลี ในปัจจุบันมากกว่า 35 ประเทศได้เข้าร่วมโครงการเพื่อสร้างบัญชีดังกล่าวสำหรับประเทศของตน ผู้เขียนร่วมกับ ดร. อมรเทพ เซาร์ลา ได้เข้าร่วมโครงการวิจัยเรื่อง “Asia’s Dependency Transition: Intergenerational Equity, Poverty Alleviation and Public Policy” ในระหว่างปี 2548-2550 เพื่อสร้างและพัฒนาการประยุกต์ใช้บัญชีการโอนประชาชาติสำหรับประเทศไทย

<sup>4</sup> ในด้านเงินโอนภาครัฐนั้น จะพิจารณาเงินโอนสุทธิที่บุคคลได้รับผ่านรัฐซึ่งหมายถึงผลต่างของกระแสเงินโอนรับ (inflows) และเงินโอนจ่าย (outflows) กระแสเงินโอนรับประกอบด้วยเงินที่ได้รับตามโครงการประกันสังคมและเงินรับในรูปแบบอื่นๆ (cash transfer) ส่วนกระแสเงินโอนจ่ายให้รัฐประกอบด้วยภาษีและเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคม

เงินโอนภาคเอกชนประกอบด้วยการโอนภายในและภายนอกครัวเรือน และเช่นเดียวกับการคิดเงินโอนสุทธิภาครัฐ เงินโอนสุทธิภาคเอกชนก็คือผลต่างของกระแสเงินโอนรับและเงินโอนจ่าย

และวัยสูงอายุมีการขาดดุลงบรายได้มากขึ้นไม่เพียงเกิดจากการที่ประชากรวัยต้นเข้าทำงานช้าลงและวัยสูงอายุออกจากงานเร็วขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดจากรายจ่ายต่อคนที่เพิ่มขึ้นทั้งในวัยต้น (ค่าศึกษาเล่าเรียน) และวัยสูงอายุ (ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ) อีกด้วย ภาระในการปิดงบขาดดุลงบรายได้ของประชากรอายุต่ำกว่า 25 ปี ค่อยๆ ย้ายออกจากครอบครัวมาเป็นภาระของสังคมมากขึ้น และในอดีตรายได้จากสินทรัพย์หรือการจัดการสินทรัพย์สามารถปิดงบขาดดุลของผู้สูงอายุได้เกือบทั้งหมด แต่ความสามารถดังกล่าวลดลงตามเวลา ผู้สูงอายุจึงต้องหันมาพึ่งเงินโอนภายในครัวเรือนมากขึ้น แต่แนวโน้มของโครงการที่รัฐจัดเพื่อผู้สูงอายุก็มีมากขึ้น ดังนั้นบทบาทของเงินโอนภาครัฐในการปิดงบขาดดุลจึงเพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเรื่องการที่รัฐจะเพิ่มโครงการประเภทสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุนั้นก็ควรจัดให้ตามความจำเป็น (means tested) และในทางปฏิบัติย่อมต้องมีมาตรการที่รัดกุมในการคัดเลือกผู้สมควรได้รับการสงเคราะห์เพื่อให้โครงการครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง นอกจากนี้ก็ไม่จำเป็นต้องให้การสงเคราะห์เป็นตัวเงินเสมอไป แต่รัฐอาจพิจารณาให้ในรูปของบริการที่มีความสำคัญต่อผู้สูงอายุ เช่น การจัดให้มีระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว หรือสร้างกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมให้เกิดตลาดการซื้อขายบริการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ

การเข้าสู่รัฐสวัสดิการน่าจะหมายถึงการที่รัฐต้องจัดให้มีกลไกที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้นโดยพึ่งพิงกลไกอื่นๆ เช่น ครอบครัว น้อยลง และไม่ก่อให้เกิดผลข้างเคียง เช่น ไม่ทำลายแรงจูงใจในการทำงาน

## 2. “แรงงานนอกระบบและภัยต่อรัฐสวัสดิการ”

โดย รศ. ดร. นฤมล นีราทร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แต่เดิมแรงงานนอกระบบถูกมองว่าเป็นแรงงานชายขอบและเป็นแรงงานชั่วคราวซึ่งน่าจะหมดไปเมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาไปถึงจุดที่สามารถรองรับแรงงานเหล่านี้ได้หมด อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบเหล่านี้ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มีความยืดหยุ่นสูง และสามารถตอบสนองต่อความไม่แน่นอนจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ดี

หากพิจารณาว่า “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำ มีรายได้ ไม่มีนายจ้างประจำ ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมแล้ว เราก็จะเข้าใจได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นปรากฏการณ์ที่มีมายาวนานในสังคมไทย และเกิดขึ้นก่อนที่

องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเริ่มใช้คำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หรือ informal sector ในปี 2516

ในปี 2535 มีการปรับคำที่ใช้เรียกเศรษฐกิจนอกระบบจาก informal sector มาเป็น informal economy ภายใต้คำจำกัดความใหม่นี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบหมายถึง 1) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และ 2) แรงงานที่ทำงานนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นแรงงานในวิชาชีพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และแรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้หมายถึงรวมถึงแรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วงในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญา แรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลาซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

แรงงานนอกระบบด้อยโอกาสทุกกลุ่มต้องเผชิญกับความเสี่ยง การจัดการกับความเสี่ยงต่างๆ ด้วยระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมีทั้งที่ดำเนินการโดยภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรของแรงงานนอกระบบ และการคุ้มครองทางสังคมโดยระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

การคุ้มครองทางสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐแบ่งเป็น 1) การคุ้มครองพื้นฐาน เช่น สวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) 2) การคุ้มครองทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยการคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนด้านทุน และการสนับสนุนการรวมกลุ่ม

การคุ้มครองที่ดำเนินการโดยองค์กรเอกชนมีทั้งในรูปแบบของการประกันซึ่งผู้ได้รับการคุ้มครองต้องจ่ายเงินในอัตราที่แน่นอน โดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพขนส่งที่จะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติประกันภัยบุคคลที่สามเพื่อผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2533 ส่วนการคุ้มครองโดยไม่ต้องจ่ายเงินส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการสงเคราะห์โดยกลุ่มองค์กรทางศาสนาหรือมูลนิธิต่างๆ นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่ทำงานเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

การคุ้มครองที่ดำเนินการโดยองค์กรของแรงงานนอกระบบมีทั้งองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มอาชีพและกลุ่มการผลิต (เช่น กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร กลุ่มการผลิตด้านหัตถกรรม) เครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน) และสหกรณ์และกลุ่มเครดิตยูเนียน

ในส่วนการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นกลไกหลักในการดำเนินการด้านความคุ้มครองทางสังคมนั้น ได้รับการยืนยันจากการที่ สศช. จัดทำโครงการนำร่องเพื่อศึกษาการจัดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนในปี 2549 เพื่อค้นหารูปแบบ



และการบูรณาการของการจัดการคุ้มครองทางสังคมของชุมชน โดยพื้นที่ของโครงการนำร่องได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช กาญจนบุรี และพะเยา จังหวัดละสองชุมชน ซึ่งมาจากชุมชนเมืองและชุมชนชนบทประเภทละหนึ่งชุมชน

อย่างไรก็ตาม ด้วยขนาดที่ใหญ่และความหลากหลายของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ตลอดจนข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมต่างๆ ทำให้แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ อีกมาก นอกจากนี้แรงงานนอกระบบยังมีทัศนคติต่อระบบการคุ้มครองทางสังคมที่แตกต่างกัน การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานเหล่านี้จึงควรเป็นการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะเพื่อให้สอดคล้องกับความแตกต่างของแรงงาน ในสถานการณ์ดังกล่าว การจัดการด้วยระบบรัฐสวัสดิการอาจมีข้อจำกัด ดังนั้นจึงควรให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการโดยภาครัฐทำหน้าที่หนุนเสริม

ในระดับการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบนั้น รัฐบาลควรมีนโยบายทำให้เศรษฐกิจภาคนี้เป็นเศรษฐกิจทางเลือกสำหรับกลุ่มคนที่เป็นชายขอบของการพัฒนากระแสหลัก และบริหารจัดการด้วยกระบวนการที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ได้ปฏิเสธการสะสมทุนหรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ควรเป็นระบบทุนนิยมที่เริ่มต้นจากในระดับท้องถิ่นและให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์

### 3. “คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ?”

โดย ดร. วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านหลักประกันทางสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทความนี้ต้องการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการในมิติต่างๆ และนั่นที่มีต่อการเลือกทิศทางการเป็นหรือไม่เป็นรัฐสวัสดิการของไทย โดยแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็นสี่ประเด็นใหญ่ได้แก่ 1) รัฐสวัสดิการคืออะไร 2) ทำไมต้องรัฐสวัสดิการ 3) ประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการหรือยัง และ 4) คนไทยจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการไหวหรือไม่

#### รัฐสวัสดิการคืออะไร

การกำหนดความหมายของรัฐสวัสดิการแบบตายตัวนั้นค่อนข้างยากเนื่องจากมีมิติการพิจารณาหลายประการ อย่างไรก็ตาม เมื่อก้าวถึงรัฐสวัสดิการก็มักเข้าใจร่วมกันว่าเป็นระบบการให้สวัสดิการของรัฐที่รวมหลักประกันทางสังคมและการสงเคราะห์ต่างๆ ความเข้มข้นของการเป็นรัฐสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับความเข้มข้นในการให้สวัสดิการของรัฐ

ในด้านหลักประกันทางสังคมและการสงเคราะห์ ความเข้มข้นในที่นี้หมายถึงสัดส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐที่สนับสนุนสวัสดิการ (หรือบางครั้งเรียกว่าค่าใช้จ่ายสาธารณะด้านสังคม) เทียบกับค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านอื่นๆ หรือเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP)

องค์กรความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายด้านสังคมหมายถึงค่าใช้จ่าย (อาจจะเป็นเงินหรือประโยชน์ที่ไม่ใช่เงิน) ที่รัฐหรือองค์กรเอกชนจ่ายให้แก่ครัวเรือนหรือบุคคลในยามที่ตกอยู่ในเหตุการณ์ที่กระทบความเป็นอยู่ของครอบครัวหรือบุคคล การใช้จ่ายผ่านสถาบันเท่านั้นที่นับเป็นค่าใช้จ่ายสาธารณะด้านสังคม OECD แบ่งประเภทค่าใช้จ่ายสาธารณะด้านสังคมเป็นเก้าประเภท คือ 1) ค่าใช้จ่ายเพื่อการชราภาพ 2) ค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เป็นหม้ายและบุตร 3) ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนผู้ทุพพลภาพ 4) ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาล 5) ค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัว 6) ค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นตลาดแรงงาน 7) ค่าใช้จ่ายเพื่อผู้ว่างงาน 8) ค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัย และ 9) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น เงินช่วยเหลืออื่นๆ ที่ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย หรือเงินอุดหนุนด้านอาหาร

#### ทำไมต้องรัฐสวัสดิการ

บทบาทของรัฐสวัสดิการประกอบด้วยสองส่วนคือ 1) การช่วยเตรียมประชาชนให้สามารถเผชิญกับความเสี่ยงทางสังคมประเภทต่างๆ เช่น การเจ็บป่วย การเข้าสู่วัยชรา การเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจที่กระทบต่อการมีงานทำ และ 2) การช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์เมื่อประชาชนตกอยู่ในภาวะยากลำบาก เนื่องจากไม่สามารถต่อสู้กับความเสี่ยงทางสังคมได้

หน้าที่สำคัญของรัฐสวัสดิการคือ การช่วยเหลือประชาชนเพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนไม่ตกอยู่ได้มาตรฐานการดำรงชีพขั้นต่ำ หรือการช่วยเหลือคนจนนั่นเอง รัฐสวัสดิการยังช่วยสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันระหว่างคนรวยและคนจนให้ดีขึ้น

#### ประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการหรือยัง

ประเทศไทยมีการให้สวัสดิการสังคมหลากหลายรายการเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่ม OECD เพียงแต่ความครอบคลุมของสวัสดิการมักจะไม่เป็นแบบถ้วนหน้า เช่น ในกรณีสวัสดิการเพื่อการชราภาพนั้น มีประชาชนวัยทำงานเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่มีหลักประกันด้านรายได้เมื่อเข้าสู่วัยชรา อย่างไรก็ตาม ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลอย่างถ้วนหน้า ซึ่งแม้ขอบเขตและสิทธิประโยชน์ที่แต่ละโครงการให้ความคุ้มครองจะแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็กล่าวได้ว่าการดูแลช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลที่เป็นภาระต่อประชาชนดีในระดับหนึ่ง ส่วนสวัสดิการที่ประเทศไทยให้

ความสำคัญต่ำคือ สวัสดิการด้านตลาดแรงงาน ด้านที่อยู่อาศัย และสวัสดิการสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุและผู้สูญเสียแรงงานหลักของครอบครัว

ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดของประเทศไทยในปี 2549 เท่ากับ 180,038 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าประเทศเม็กซิโกมาก (เม็กซิโกเป็นประเทศที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทยและมีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดในกลุ่มสมาชิก OECD)

#### คนไทยจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการไหวหรือไม่

การตอบคำถามนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทางเลือกของรัฐสวัสดิการที่คนไทยต้องการ หากคนไทยส่วนใหญ่เห็นว่าสังคมไทยต้องดูแลเฉพาะคนจนให้ดำเนินชีวิตได้ตามมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำและควรช่วยเหลือด้วยการสงเคราะห์ รัฐก็จะมีภาระด้านค่าใช้จ่ายในระดับหนึ่งและภาระที่ประชาชนจะต้องเสียภาษีเพื่อสวัสดิการนี้ย่อมสอดคล้องกันไป แต่ถ้าคนไทยส่วนใหญ่เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยควรมีสวัสดิการทั้งด้านหลักการประกันสังคมแบบถ้วนหน้าและการสงเคราะห์ผู้ที่ควรได้รับทุกคน ภาระด้านค่าใช้จ่ายย่อมต้องสูงขึ้น และภาระด้านภาษีของประชาชนย่อมต้องสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน ที่สำคัญคือประชาชนจะต้องเข้าใจว่าทางเลือกแต่ละทางมีค่าใช้จ่ายและผู้ที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายนี้ก็คือประชาชนนั่นเอง

หากไทยต้องการเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการตามแบบประเทศสมาชิก OECD ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก การประมาณการสำหรับปี 2550 พบว่า หากจะให้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสังคมต่อ GDP เป็นไปตามแบบของประเทศสมาชิก OECD สามกรณีคือ 1) กรณีต่ำสุดของ OECD ประเทศไทยต้องใช้เงินประมาณสี่แสนล้านบาท 2) กรณีใช้สัดส่วนตามประเทศเม็กซิโกจะต้องใช้เงินประมาณห้าแสนล้านบาท และ 3) กรณีใช้สัดส่วนตามค่าเฉลี่ยของ OECD จะต้องใช้เงิน 1.6 ล้านล้านบาท

## กลุ่มที่ 4: โลกาวัดหน้าจัดความยากจนจริงหรือ?

### ที่มา

หลังจากให้การคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมในระดับที่ค่อนข้างสูงจนถึงราวปี 2525 ประเทศไทยได้ดำเนินการเปิดเสรีทางการค้ามาตามลำดับ ทั้งในกรอบพหุภาคี ในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค ในกรอบทวีป และแม้แต่การเปิดเสรีทั่วไปโดยลำพังแบบไม่ได้เจรจากับคู่ค้า ทั้งยังเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างแข็งขัน แม้การมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้จะทำให้ไทยได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวงจากวิกฤตเศรษฐกิจ

แต่รัฐบาลต่อมาก็ยังคงดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคไทยรักไทยที่ยึดแนวทางประชานิยมก็ได้ดำเนินการตามแนวนี้ต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งยังเร่งรัดลงนามความตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคี (FTA) กับประเทศต่างๆ

เนื่องจากโจทย์สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคือการจัดความยากจนให้หมดไป และประเทศไทยอยู่ในภาวะแวดล้อมของกระบวนการโลกาภิวัตน์ซึ่งนับวันจะทวีทั้งความรุนแรงและความเสี่ยง ประเด็นที่พึงพิจารณาคือไทยควรจะดำเนินการอย่างไรภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เพื่อจัดความยากจนให้สำเร็จ ในกรณีนี้รัฐจำเป็นต้องเข้าไกล่เกลี่ยการทำงานของกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อคนจนเพื่อกำกับดูแลให้กลไกดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อคนจน และในบางกรณีรัฐก็ต้องรองรับและชดเชยความเสียหายแก่คนจนอย่างเหมาะสม

### สรุปบทความที่น่าสนใจ

#### 1. “โลกาภิวัตน์ การกระจายรายได้ และการจัดความยากจน”

โดย รศ. ดร. อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สามประการคือ 1) เพื่อทบทวนแนวคิดเชิงเศรษฐกิจเกี่ยวกับความคาดหวังที่ชาวโลกมีต่อกระบวนการโลกาภิวัตน์ และรวบรวมหลักฐานว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ 2) เพื่อเสนอบทวิเคราะห์เรื่องโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย กับการเชื่อมโยงกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ และ 3) เพื่อเสนอแนะสิ่งที่ประเทศไทยควรดำเนินการเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับประเทศอื่นๆ และก้าวทันกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง

ข้อมูลและผลการศึกษาค้นคว้าความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบของกระบวนการโลกาภิวัตน์ต่อปัญหาการกระจายรายได้และการจัดความยากจนเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหาข้อสรุปได้แน่ชัดนัก ผลการศึกษาที่มีความสอดคล้องกันพอสมควรคือ กระบวนการโลกาภิวัตน์สามารถทำให้รายได้ของประชาชนโดยรวมดีขึ้นผ่านการค้าระหว่างประเทศ การเปิดเสรีทางการเงิน และการโยกย้ายแรงงาน ตลอดจนทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้นซึ่งมีผลดีต่อการช่วยลดปัญหาความยากจนได้บ้าง แต่การศึกษาเรื่องผลกระทบของกระบวนการโลกาภิวัตน์ต่อการกระจายรายได้นั้นยังหาข้อสรุปได้ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากแต่ละประเทศได้รับผลกระทบแตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดกระแสความคิดว่า ประเด็นที่ประเทศต่างๆ ควรนำมาหารือในเรื่องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อรองรับกระบวนการโลกาภิวัตน์นั้น ไม่น่าจะเป็นเรื่องของการโต้แย้งหรือสนับสนุนว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ดีหรือไม่ ควรตอบรับหรือปฏิเสธ แต่น่าจะเป็นประเด็นที่ว่า ประเทศต่างๆ ควรดำเนินมาตรการอย่างไรเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้มากยิ่งขึ้น โดยประโยชน์ในที่นี้ครอบคลุมเรื่องการสร้างรายได้ให้ประเทศ การลดปัญหาความยากจนและช่องว่างรายได้ และที่สำคัญคือการลดโอกาสของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

สืบเนื่องจากแนวความคิดนี้ อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์มิได้เป็นต้นตอที่แท้จริงของความหายนะต่างๆ แต่อาจเป็นเพียงโอกาสทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างขึ้นสำหรับประเทศที่ค้าขายในโลกเสรี โดยโอกาสทางเศรษฐกิจนี้อาจทำให้สมหวังหรือผิดหวังก็ได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดความคิดว่า หากประเทศต่างๆ ต้องอยู่ร่วมกับกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว จะต้องเตรียมตัวอย่างไรในการจัดการกับปัญหาโครงสร้างเชิงสถาบันของแต่ละประเทศเพื่อให้สามารถดักดวงประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจนี้ได้ดียิ่งขึ้น การศึกษาต่างๆ ในด้านกระบวนการโลกาภิวัตน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจมีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถดักดวงประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้มากยิ่งขึ้น ประเทศต่างๆ ควรมีการจัดการโครงสร้างเชิงสถาบันดังต่อไปนี้

**ด้านการศึกษาและสาธารณสุข** การที่ประเทศมีแรงงานไร้ฝีมือย่อมไม่สามารถนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่หากระบบการศึกษาของประเทศได้รับการพัฒนา และสามารถผลิตแรงงานที่มีคุณภาพและมีความรู้ได้ แรงงานเหล่านี้ก็จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มและดักดวงประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรพัฒนาระบบการศึกษาแล้ว ก็ยังควรให้ความสำคัญต่อระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเนื่องจากส่งผลต่อคุณภาพแรงงานด้วยเช่นกัน

**ด้านบรรยากาศการแข่งขันและการลงทุน** ควรส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนด้วยการสร้างความเท่าเทียมกันและส่งเสริมบรรยากาศการแข่งขันที่เป็นธรรม ตลอดจนขจัดปัญหาการกระจุกตัวของกลุ่มทุน มาตรการเหล่านี้จะทำให้รายได้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการโลกาภิวัตน์สามารถกระจายไปยังส่วนต่างๆ ของสังคมได้ดียิ่งขึ้น การเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจอาจรวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการรายย่อย การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล และการจัดกฎระเบียบที่นำไปสู่การผูกขาดหรือการกระจุกตัวทางการค้า เป็นต้น

การเปิดตลาดสินค้าเกษตรสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว การลดการกีดกันทางการค้าและการเปิดตลาดสำหรับประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะตลาดสินค้าเกษตร จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถดึงดูดวงประโยชน์จากการส่งออกสินค้าเกษตรออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วได้มากยิ่งขึ้น การลดการกีดกันทางการค้าต้องครอบคลุมทั้งเรื่องอัตราภาษีหรือการให้ความอุดหนุน (subsidies) สินค้าเกษตรและเรื่องการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและด้านแรงงานด้วย

มาตรการทางสังคม (social safety net) กระบวนการโลกาภิวัตน์อาจนำไปสู่ความผันผวนของเศรษฐกิจในบางกรณี เช่น การเลิกกิจการเนื่องจากการแข่งขันจากต่างประเทศ ดังนั้นประเทศต่างๆ ควรมีระบบประกันสังคมที่ดีพอในการช่วยเหลือแรงงานที่ถูกเลิกจ้างให้มีโอกาสฝึกอาชีพใหม่และโอนย้ายไปยังอุตสาหกรรมใหม่ได้

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค ควรรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคเพื่อรักษาความมั่นใจของนักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ ป้องกันผลกระทบทางลบที่อาจเกิดกับผู้ประกอบการรายย่อย สามารถดึงดูดวงประโยชน์จากการไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศ และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของระบบเงินตราต่างประเทศ

โดยสรุปแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า การอยู่ร่วมกับกระบวนการโลกาภิวัตน์น่าจะเป็นเรื่องของการใช้ความเป็นเหตุเป็นผลในการเตรียมโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถรองรับกับโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ และในที่สุดกระบวนการโลกาภิวัตน์น่าจะเป็นกลไกหนึ่งในการช่วยจัดความยากจนและลดปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศ

## 2. “โลกาภิวัตน์ อัตราการเจริญเติบโต การศึกษา และการสาธารณสุข: ผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในเศรษฐกิจไทย”

โดย ดร. ตริเทพ นพคุณ กระทรวงการต่างประเทศ

โดยทั่วไปมักมีการกล่าวถึงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมาในทางบวก แต่เบื้องหลังความสำเร็จนี้คือการเพิ่มขึ้นของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคมหรืออีกนัยหนึ่งช่องว่างแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจถ่างกว้างขึ้น การศึกษานี้มุ่งพิจารณาปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคภายในและภูมิภาคชายฝั่งของประเทศไทยในช่วงปี 2524-2546 โดยเน้นศึกษาความสัมพันธ์ของโลกาภิวัตน์ (โดยมูลค่าการค้าระหว่างประเทศ) การศึกษา การ

สาธารณสุข และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีต่อความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างสองภูมิภาคดังกล่าว

การศึกษาพบว่า ในช่วงแรกภูมิภาคภายในมีระดับการพัฒนาตามหลังภูมิภาคชายฝั่งค่อนข้างมาก และต่อมาได้เพิ่มระดับการพัฒนาเพื่อไล่ตามภูมิภาคชายฝั่ง ในแง่นี้ อาจเปรียบเทียบสองภูมิภาคเป็น “ผู้ริเริ่ม” (innovators) และ “ผู้เลียนแบบ” (imitators) (ตามหลักของ Schumpeterian Entrepreneur) โดยผู้ริเริ่มส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภูมิภาคชายฝั่งและผู้เลียนแบบอาศัยอยู่ในภูมิภาคภายใน ทั้งนี้ผู้ริเริ่มเริ่มลงทุนในธุรกิจใหม่ๆ โดยใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและแรงงานผู้ชำนาญการตั้งแต่ก่อนปี 2536 ต่อมาเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้แพร่เข้าสู่ภูมิภาคภายในและผู้เลียนแบบก็ได้นำเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้ลงทุนในธุรกิจต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงานและการเพิ่มรายได้มากกว่าในอดีต ดังนั้นช่องว่างแห่งการพัฒนาระหว่างภูมิภาคทั้งสองจึงเริ่มลดลง

ปัจจัยที่เพิ่มอัตราความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ คือ โลกาภิวัตน์และการศึกษา ส่วนการสาธารณสุขช่วยลดอัตราความเหลื่อมล้ำดังกล่าว และผลของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยลดอัตราความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจได้หลังจากปี 2539

ตั้งแต่ปี 2539 ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นคิดเป็น 0.0044 เท่าของการเปลี่ยนแปลงในมูลค่าการค้า และ 0.0508 เท่าของการเปลี่ยนแปลงในการใช้จ่ายทางการศึกษา และเปลี่ยนแปลงลดลงคิดเป็น 0.0689 เท่าของการเปลี่ยนแปลงในการใช้จ่ายทางการสาธารณสุข และ 0.0066 เท่าของการเปลี่ยนแปลงในอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นการลดอัตราความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคภายในและภูมิภาคชายฝั่งสามารถดำเนินการได้สองแนวทาง คือ 1) การเพิ่มการใช้จ่ายด้านการสาธารณสุขและการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ 2) การลดผลกระทบจากปัจจัยด้านการค้าระหว่างประเทศและการศึกษา ทั้งนี้หากรัฐบาลสามารถมีนโยบายให้กลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม (โดยเฉพาะประชาชนในภูมิภาคภายใน) สามารถเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างประเทศและเข้าถึงการศึกษามากขึ้น ก็จะช่วยลดช่องว่างแห่งการพัฒนาระหว่างภูมิภาคภายในและภูมิภาคชายฝั่งได้ในระยะยาว (โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นตัวอย่างหนึ่งของการที่ชาวบ้านมีโอกาสเข้าไปอยู่ในแวดวงการค้าระหว่างประเทศผ่านกลไกตลาดของรัฐ)

### 3. “ทุนต่างชาติกับการสร้างงานในประเทศไทย”

โดย ผศ. ดร. สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข และ ดร. วิศิษฐ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การศึกษาที่ต้องการวิเคราะห์ผลกระทบของทุนต่างชาติต่อการสร้างงานในประเทศไทยโดยจะพิจารณาถึงประเภทและสัดส่วนของทุนต่างชาติ ตลอดจนอุตสาหกรรมที่ทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน เพื่อเสนอทิศทางการรับการลงทุนจากต่างประเทศของไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

การลงทุนจากต่างประเทศมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการทำความตกลงทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความต้องการเงินทุนจากต่างประเทศอย่างมากเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยทั่วไป การไหลเข้าของทุนต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานในประเทศผู้รับการลงทุนทั้งในแง่ของการสร้างงานและการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประโยชน์ที่ประเทศผู้รับการลงทุนควรจะได้รับจากทุนต่างชาติ

การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศทั้งในภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ จะทำให้เกิดการสร้างงานระยะยาวและช่วยเพิ่มผลิตภาพของแรงงานผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต หรือการพัฒนาแรงงานทักษะต่ำให้เป็นแรงงานทักษะสูงได้มากกว่าการลงทุนทางอ้อมจากต่างประเทศ (เช่น การลงทุนซื้อหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์) ในแง่นี้การลงทุนทางตรงจึงน่าจะมีผลต่อการลดความยากจนและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้มากกว่าการลงทุนทางอ้อม นอกจากนี้การลงทุนทางตรงยังเป็นการลงทุนที่มีระยะเวลายาวนานกว่าการลงทุนทางอ้อม จึงเป็นการลดความผันผวนจากการเคลื่อนย้ายของเงินทุนเข้าออกจากประเทศผู้รับการลงทุน

อย่างไรก็ตาม การลงทุนทางอ้อมสามารถก่อให้เกิดการสร้างรายได้ได้เช่นกัน กล่าวคือ การลงทุนนั้นเป็นการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านช่องทางของการเพิ่มสภาพคล่องในตลาดทุน ทำให้การระดมทุนของธุรกิจเป็นไปได้ง่ายขึ้น มีต้นทุนของเงินทุน (cost of fund) ต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคบริการ เช่น ภาคบริการทางการเงิน โทรคมนาคม ฯลฯ การลงทุนทางอ้อมมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการลงทุนทั้งโดยทุนต่างชาติและทุนภายในประเทศที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน

การลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันต่ำในตลาดโลก หรืออุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อย (ส่วนใหญ่เป็น



อุตสาหกรรมที่แสวงหาประโยชน์จากปัจจัยการผลิตราคาถูกในประเทศผู้รับการลงทุน) อาจทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุนมีประสิทธิภาพน้อยลงได้

การลงทุนทางตรงที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะมีความสามารถในการก่อให้เกิดการจ้างงานมากกว่าการลงทุนทางตรงที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น ทำให้มีผลต่อการลดความยากจนได้มากเพราะเป็นการยกระดับรายได้ของแรงงานในระบบเศรษฐกิจจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม ระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีสัดส่วนของทุนต่อแรงงานต่ำ (เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีแรงงานมากโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีทักษะต่ำ) ในช่วงเริ่มต้น การลงทุนทางตรงส่วนใหญ่ที่เข้ามาจึงเป็นการลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานไร้ทักษะราคาถูก ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนของทุนจากต่างประเทศ

เมื่อเศรษฐกิจมีการพัฒนามากขึ้นและมีการแข่งขันในตลาดแรงงานไร้ทักษะมากขึ้นจากความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต แรงงานได้พัฒนาตนเองไปเป็นแรงงานที่มีทักษะสูงจึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานราคาถูก การลงทุนจากต่างประเทศที่อาศัยความได้เปรียบในด้านต้นทุนแรงงานราคาถูกเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันจึงมีน้อยลง ประเภทของการลงทุนทางตรงจากต่างชาติที่เข้ามา มีบทบาทสำคัญจึงเปลี่ยนเป็นการลงทุนที่ใช้ทุนเข้มข้นในการผลิต บทบาทของทุนจากต่างชาติต่อการจ้างงานและการลดความยากจนจะลดความสำคัญลง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น สัดส่วนของทุนต่อแรงงานมีการปรับเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยเปิดให้เงินทุนจากต่างชาติจำนวนมากไหลเข้ามาในประเทศ ในช่วงปี 2543 ถึงปัจจุบัน สัดส่วนของทุนต่อแรงงานไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก และการไหลเข้าของการลงทุนจากต่างประเทศมีปริมาณลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บทบาทของการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศต่อการสร้างงานและการลดความยากจนในประเทศไทยจึงมีความสำคัญลดลงตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างปัจจัยการผลิตภายในประเทศ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน จึงต้องให้ความสนใจกับประโยชน์ที่จะได้รับจากทุนต่างชาติในด้านการพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มผลิตภาพของแรงงานมากกว่าการเพิ่มปริมาณการจ้างงานเพียงอย่างเดียว

#### 4. “โลกาภิวัตน์กับผลกระทบต่อแรงงานไทย”

โดย ดร. พิริยะ ผลพิรุฬห์ รองผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาความยากจน  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของโลกาภิวัตน์ต่อตลาดแรงงานไทยในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างและการจ้างงานของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ สวัสดิการแรงงานและมาตรฐานแรงงานไทย แรงงานเด็กและแรงงานสตรี การอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งยังเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสร้างความพร้อมแก่ประเทศไทยในการปรับตัวรับมือกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในอนาคต

แม้โลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบทางบวกต่อตลาดแรงงานในประเทศไทย เช่น ยกระดับมาตรฐานและพัฒนาประสิทธิภาพแรงงาน ตลอดจนช่วยให้ระดับความยากจนโดยรวมของคนไทยลดลงก็ตาม แต่โลกาภิวัตน์ก็ยังส่งผลกระทบทางลบในรูปแบบของการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่มั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การที่แรงงานสตรีและเด็กได้รับค่าจ้างต่ำและไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือการที่แรงงานต่างด้าวอาจทำให้แรงงานในประเทศได้รับค่าจ้างลดลง ฯลฯ

เนื่องจากแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจไทยที่ต้องพึ่งพาการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ผู้กำหนดนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงาน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ได้ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ประเทศไทยและแรงงานไทยได้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ (หรือเสียประโยชน์น้อยที่สุด) จึงเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและตลาดแรงงานดังนี้

1. การเจรจาการค้าในปัจจุบันไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลได้หรือผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับตลาดแรงงานในประเทศมากเท่าที่ควร แต่มักจะมุ่งพิจารณาเรื่องปริมาณการค้าที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสวัสดิภาพของแรงงานเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของความเป็นอยู่ที่ดีของคนในประเทศ ดังนั้นการเจรจาการค้าจึงควรให้ความสำคัญกับผลกระทบทางด้านบวกและลบต่อตลาดแรงงานด้วย โดยพิจารณาว่าแรงงานจะมีส่วนได้ส่วนเสียในสาขาการผลิตใดบ้าง และผู้เจรจาควรหลีกเลี่ยงการเจรจาที่จะทำให้แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเสียประโยชน์และคนส่วนน้อยได้ประโยชน์

2. เนื่องจากโครงสร้างทางการค้าในโลกปัจจุบันมีแนวโน้มในการใช้มาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น ประเทศไทยควรทำความเข้าใจถึงข้อกีดกันเหล่านี้และปรับตัวเพื่อไม่ให้ประเทศคู่ค้านำข้อกีดกันดังกล่าวมาใช้ โดยเฉพาะการยกระดับมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ยังควรพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า เช่น พิธีการศุลกากร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ควรให้ความสำคัญกับการยกระดับมาตรฐานแรงงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการสังคมของแรงงานในระบบให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และขยายมาตรฐานการคุ้มครองนี้ไปยังแรงงานนอกระบบตลอดจนแรงงานเด็กและสตรี ทั้งยังควรศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินในการจัดตั้งระบบเครือข่ายความคุ้มครองทางสังคม (เช่น การรักษายาบาลหรือการประกันการว่างงาน) สำหรับแรงงานนอกระบบ

4. จากการที่แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไทยควรกำหนดมาตรการที่ทำให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยิ่งขึ้น เช่น การเก็บภาษีรายได้ หรือบังคับให้แรงงานต่างด้าวจ่ายเงินสมทบในรูปแบบอื่นๆ ในมาตรฐานเดียวกับที่ใช้ในประเทศพัฒนาแล้ว โดยภาครัฐสามารถนำรายได้จากภาษี (หรือเงินสมทบในรูปแบบอื่นๆ นั้น) ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศหรือนำมาขยายการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคมแก่แรงงานนอกระบบและแรงงานกลุ่มนี้

5. กระทรวงแรงงานและกระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวในลักษณะการเก็บข้อมูลแบบซ้ำ (panel data) เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์พฤติกรรมของแรงงานต่างด้าวในแต่ละช่วงเวลา (เช่น การเปลี่ยนแปลงสาขาการทำงาน การย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวในประเทศ) ซึ่งจำเป็นต่อการบริหารจัดการ เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต

6. เน้นสร้างความเชื่อมโยงย้อนหลัง (backward linkages) ระหว่างบริษัทข้ามชาติที่มาลงทุนในประเทศกับผู้ประกอบการไทยเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาทักษะของแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานที่ทำงานในภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

7. เน้นการพัฒนาระบบกลุ่มอุตสาหกรรม (industrial cluster) เพื่อช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์ระหว่างผู้ประกอบการภายในกลุ่ม ทั้งยังช่วยดึงดูดทรัพยากร (resource pooling) เพิ่มการจ้างแรงงานและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ตลอดจนสร้างฐานองค์ความรู้

8. สนับสนุนให้แรงงานไทยใช้ประโยชน์จากการเจรจาเปิดเสรีภาคบริการอย่างเต็มที่ เช่น สนับสนุนให้พ่อครัวไทยไปทำงานในประเทศคู่เจรจา หรือส่งเสริมให้บริษัทก่อสร้างของไทยไปประมูลรับงานโครงการจากต่างประเทศ

## 5. “การเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยหรือไม่?”

โดย ดร. อนันต์ วัฒนกุลจรัส คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปัจจุบันการท่องเที่ยวกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์หลักในการพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาหรือยากจน เนื่องจากมีความเชื่อว่า 1) การท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของรายได้เงินตราต่างประเทศที่มีส่วนช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตได้เป็นอย่างดี และ 2) การท่องเที่ยวจะช่วยสร้างงานและสร้างผลผลิตจากงานที่ต้องใช้แรงงานเป็นหลัก ซึ่งโดยปกติมักเป็นแหล่งรายได้สำคัญของผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงช่วยกระจายรายได้และช่วยลดความยากจนของประเทศได้


สำหรับความเชื่อที่หนึ่งนั้นมีหลักฐานสมเหตุสมผลรองรับอยู่ กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนามากกว่า 80 ประเทศมีสัดส่วนของรายได้จากการท่องเที่ยวต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งโลกและยังครองส่วนแบ่งการสร้างงานและการส่งออกสูงกว่าค่าเฉลี่ยอีกด้วย

ส่วนความเชื่อที่สองนั้นยังน่าเคลือบแคลงอยู่ เนื่องจากมีความขัดแย้งกับผลการวิเคราะห์ฐานข้อมูลของ 150 ประเทศที่มีรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งชี้ให้เห็นว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีส่วนแบ่งการจ้างงานในภาคการท่องเที่ยวต่ำกว่าส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว ในทางตรงกันข้ามกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกลับมีส่วนแบ่งการจ้างงานในภาคการท่องเที่ยวสูงกว่าส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว ดังนั้นภาคการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่ได้เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลักตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

ความเชื่อที่สองยังไม่สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ในกรณีของประเทศไทยด้วย กล่าวคือ แท้ที่จริงแล้วผลประโยชน์จากการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวในประเทศไทยตกไปอยู่ในกลุ่มของผู้มีรายได้สูงนอกภาคเกษตรในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยในภาคเกษตร ดังนั้นการเติบโตในภาคการท่องเที่ยวของไทยจึงเพิ่มรายได้และสวัสดิการสังคมของครัวเรือนที่มีรายได้สูงและอยู่นอกภาคเกษตรมากกว่าและเร็วกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและอยู่ในภาคเกษตร ด้วยเหตุนี้ความเชื่อที่ว่า การขยายตัวในภาคการท่องเที่ยวไทยจะช่วยกระจายรายได้และช่วยลดความยากจนในหมู่ผู้มีรายได้น้อยจึงไม่ถูกต้อง

ในด้านนโยบายพบว่า ภาครัฐท่องเที่ยวสามารถเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา แต่ในความเป็นจริงกลับมีการจัดเก็บภาษีท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่มากนักและยังต่ำกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเสียด้วย การศึกษานี้เสนอว่า

แทนที่รัฐบาลจะช่วยอุดหนุนทางการเงินแก่ภาคการท่องเที่ยวโดยตรง รัฐบาลควรเน้นพิจารณาและกำหนดรูปแบบการเก็บภาษีท่องเที่ยวที่เหมาะสม จากนั้นจึงนำรายได้จากภาษีนี้นำมาใช้เป็นกองทุนสำหรับจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและโครงการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ตลอดจนลดปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ผลประโยชน์จากการขยายตัวในภาคการท่องเที่ยวยังสามารถกระจายไปสู่ผู้มีรายได้น้อยและครัวเรือนในภาคเกษตรกรรมได้อีกด้วย หากรัฐบาลส่งเสริมให้คนเหล่านี้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เหมาะสมมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมท่องเที่ยวอาจพิจารณาให้อัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมและยุติธรรมแก่เกษตรกรผู้อนุรักษ์ และจัดการให้พื้นที่การเกษตรในชนบทเป็นแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงให้ค่าตอบแทนแก่ชาวบ้านในท้องถิ่นที่ร่วมกันรักษาวัฒนธรรม ชนบทธรรมชาติ ประเพณี และของโบราณล้ำค่าไว้ ความพยายามในการกำหนดและดำเนินนโยบายเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้เกิดความแข็งแกร่งทางการเงินของสังคมโดยรวม และธำรงรักษาทรัพยากรสมบัติของชาติให้ยั่งยืนสืบไป 

## ภาคผนวก

กำหนดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550

เรื่อง “จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ”

วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550

ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

### วันเสาร์ที่ 10 พฤศจิกายน 2550

09:00-09:10	กล่าวต้อนรับ โดย ดร. อัมมาร สยามวาลา รักษาการประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
09:10-10:00	ปาฐกถาแนะนำเรื่อง “ภารกิจสำหรับรัฐบาลชุดต่อไป” โดย ฯพณฯ โสสิต ปันเปี่ยมราษฎร์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

- 10:15-11:15 การนำเสนอบทความเรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ”  
 โดย ดร. อัมมาร สยามวาลา รักษาการประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
 และ ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและ  
 การกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ดำเนินการนำเสนอโดย  
 รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 11:15-12:00 ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น

13:00-17:00 การประชุมกลุ่มย่อย แยกเป็นสองกลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง	การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน
ประธานกลุ่ม	ดร. อัมมาร สยามวาลา รักษาการประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ผู้นำเสนอ	1. “สินเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจน” ดร. กอบศักดิ์ ภูตระกูล ผู้บริหารสถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2. “โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน” ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 3. “การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน” คุณ บรรพพรณ อึ้งกุล นักวิจัย ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 4. “การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน” คุณ ศิวโรฒ จิตนิยม สถาบันการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย (อภิปรายโดยไม่ได้นำเสนอบทความ)

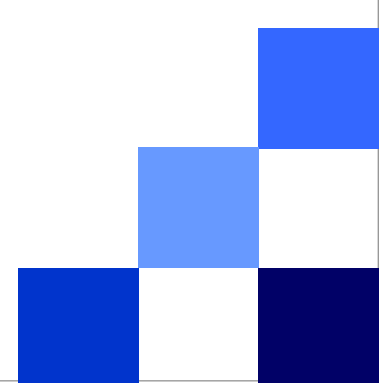
กลุ่มที่สอง	การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาของคนจน
ประธานกลุ่ม	ศ. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้นำเสนอ	<ol style="list-style-type: none"> <li>“บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ การเมือง” ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</li> <li>“ความสำคัญของการศึกษาต่อการลดความยากจน” ดร. อัคริน อาสุยา ผู้บริหารทีม สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย</li> <li>“บทบาทของการศึกษาภาคบังคับต่อการแก้ปัญหาความยากจน: โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส” คุณ วรัญญา เทียวกุล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> <li>“การให้การศึกษาเพื่อยกฐานะของคนจน” คุณ มุกดา อินตะสาร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อภิปรายโดยไม่ได้นำเสนอบทความ)</li> </ol>

## วันอาทิตย์ที่ 11 พฤศจิกายน 2550

09:00-12:00 การประชุมกลุ่มย่อย แยกเป็นสองกลุ่ม

กลุ่มที่สาม	การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ
ประธานกลุ่ม	คุณ นวพร เรืองสกุล ประธานกรรมการ ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
ผู้นำเสนอ	<ol style="list-style-type: none"> <li>“การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปิดงบขาดดุลงบรายได้ของคนไทยและนัยต่อการเข้าสู่รัฐสวัสดิการ” รศ. ดร. มัทนา พนานิรามัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>“แรงงานนอกระบบและนัยต่อรัฐสวัสดิการ” รศ. ดร. นฤมล นิราทร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>“คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ?” ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านหลักประกันทางสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</li> <li>“การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบรัฐสวัสดิการ” คุณ ชบ ยอดแก้ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อภิปรายโดยไม่ได้นำเสนอบทความ)</li> </ol>

กลุ่มที่สี่	โลกาภิวัตน์จัดความยากจนจริงหรือ?
ประธานกลุ่ม	ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี ประธานกรรมการ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
ผู้นำเสนอ	<ol style="list-style-type: none"> <li>“โลกาภิวัตน์ การกระจายรายได้ และการขจัดความยากจน” รศ. ดร. อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</li> <li>“โลกาภิวัตน์ อัตราการเจริญเติบโต การศึกษา และการสาธารณสุข: ผลกระทบต่อ ความเหลื่อมล้ำในเศรษฐกิจไทย” ดร. ตริเทพ นพคุณ กระทรวงการต่างประเทศ</li> <li>“ทุนต่างชาติกับการสร้างงานในประเทศไทย” ผศ. ดร. สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</li> <li>“โลกาภิวัตน์กับผลกระทบต่อแรงงานไทย” ดร. พิริยะ ผลพิรุฬห์ รองผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาความยากจน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</li> <li>“การเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยหรือไม่?” ดร. อนันต์ วัฒนกุลจรัส คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</li> </ol>





## สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 02 718 5460 โทรสาร 02 718 5461-62

Website: <http://www.info.tdri.or.th>