

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 1

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมกับการขจัดปัญหาความยากจน

ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม
และการแก้ไขปัญหาความยากจน
(Macroeconomic Policy Management and Poverty Reduction)

โดย

ปรเมธี วิมลศิริ

ภัทมา เที่ยรรวิศิษฐ์สกุล

สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
Executive Summary	v
1. คำนำ.....	1
2. ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อปัญหาความยากจนในอนาคต.....	2
3. ความสำคัญของเศรษฐกิจมหภาคและการแก้ไขปัญหาความยากจน	3
4. นโยบายระยะกลางและระยะยาว	6
5. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน.....	7
เอกสารเกี่ยวเนื่อง.....	11

สารบัญตารางและกราฟ

	หน้า
วิกฤตเศรษฐกิจและสัดส่วนความยากจน (ร้อยละ)	4
กราฟแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและรายได้แท้จริงต่อหัวประชากร	8

Macroeconomic Policy Management and Poverty Reduction

Porametee Vimolsiri
Pattama Teanravisitsagool

Executive Summary

The Ninth National Economic and Social Development Plan (2002-2006) aimed to achieve four main objectives of social and economic development over the next five years. They are (1) Poverty Reduction, (2) Economic recovery with stability and system against risk, (3) Building strong foundation for sustainable economic and social development, and (4) Good governance at all levels. Poverty reduction is indeed one of the most urgent and important objectives. Through the effects on output, employment, inflation, and overall economic stability, and poverty and inequality respond to these variables, macroeconomic policy affect the well-being of the poor. To alleviate poverty, sound and efficient macroeconomic management is one of the key strategies as macroeconomic stability is a supporting factor for income generation with low risk of volatility

Evidence in the past and the 1997 macroeconomic crises enhance the importance of economic growth to poverty reduction. Macroeconomic crises not only affect the current living standards of the poor, but their ability to grow out of poverty. Damaged human capital as a result of crises could be irreversible and hamper the economic growth from reaching its long-run potential. In Thailand, Poverty rate increased from 11.4 percent in 1996 to 12.9 and 15.9 percent in 1998 and 1999, respectively. As such, poverty reduction will continue to be a challenging task for the country. This is particularly the case when the sheer size of public debt relative to GDP will impose more constraints on resource allocation for the projects geared toward poverty reduction. To make the task even more challenging are the strong tide of globalization, complex and fast-changing global trade and investment environment, and the move toward new economy era, all of which will make domestic economic and social development increasingly conditional upon external factors. Domestically, in the face of economic restructuring and various existing problems, some constraints could be imposed on poverty reduction. These include, for instance, corporate restructuring, productivity improving, excess supply in construction and real estate sector, sizable public debt, imbalance between investment in physical infrastructure and social investment, and deteriorated environment and natural resources. In light of the poverty incidence and challenging conditions, crisis avoidance and socially responsible and pro-poor macroeconomic policy should be a main component of poverty reduction strategy.

Different macroeconomic policy combinations could be candidates for poverty reduction strategy, hence, macroeconomic design should be considered upon these following conditions. Firstly, effects on the poor must be taken into consideration in designing and implementing macroeconomic policy. Secondly, in the case where stable macroeconomic environment could be attained through various alternatives, the one that provides optimal benefit to the poor must be selected. Thirdly, however, should there is a conflict between overall economic objective and benefit of the poor, overall economic objective is to be maintained while measures to provide social safety net and protection for the poor are simultaneously implemented.

In medium- and long-term, macroeconomic policy, therefore, should be geared towards balanced and sustainable economic expansion. Monetary policy should be aimed at achieving, for instance, price stability, stable exchange rate, and low interest rates that facilitate credit need of the poor. On the fiscal front, fiscal sustainability must be achieved through more efficient revenue and expenditure management. Foreign trade, investment, and capital policy will have to gear toward trade liberalization and negotiation that benefit agricultural sector and labor. Foreign capital will have to be efficiently utilized and managed, and establishing monitoring system against risks to avoid volatility caused by capital flight. In the longer-term, domestic saving will have to be encouraged and reduce dependency on foreign capital.

Although economic growth and stability is necessary but not sufficient condition for poverty reduction, growth process will be more pro-poor when labor is high productive, human development is in place, and income distribution is narrow, to name only a few requirements of social dimension. In other word, growth elasticity of poverty is higher in a quality, learning and knowledge society with well-developed human resources. Hence, in the short- and medium term, poverty reduction strategy that goes hand in hand with sound macroeconomic policy should follow these 6 key guidelines: (1) developing potential of the poor through learning process, (2) developing local economy to be more self-reliance and building support system among themselves, (3) strengthening community and locality, (4) emphasizing investment in human capital and environment and natural resource development to match with physical infrastructure investment, (5) supporting basic services and welfare for the poor through better accession to education, health care program, and other social services of the poor, and (6) improving public sector services and mechanism to manage better in implementing poverty reduction strategies.

Meanwhile, the long-term strategy to resolve poverty incidence which is structural include (1) reform of economic mechanisms that distort or cause poverty problem, (2) improving social infrastructure and social welfare system, (3) environment and natural resource management reform, and (4) legal reform for the poor.

ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม และการแก้ไขปัญหาความยากจน*

ปรเมธี วิมลศิริ
ปัทมา เรียรวิศิษฎ์สกุล

1. คำนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้ระบุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการได้แก่ (1) การแก้ไขปัญหาความยากจน (2) การฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (3) การวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและยั่งยืน และ (4) การบริหารจัดการที่ดีในทุกๆระดับ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ จึงต้องสนองตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำหรับวัตถุประสงค์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้านหนึ่งเนื่องจากข้อเท็จจริงในอดีตและในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 แสดงว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความยากจนได้แก่การเปลี่ยนแปลงของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ



* ดร.ปรเมธี วิมลศิริ และ ดร.ปัทมา เรียรวิศิษฎ์สกุล สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความเห็นในบทความสอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ใช่เอกสารทางการที่สำนักงานฯ ผู้กัณฑ์หรือรับผิดชอบในข้อความทั้งหมดที่ปรากฏ

สำหรับประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 (พ.ศ.2504-2539) เศรษฐกิจไทยขยายตัวในระดับสูงเฉลี่ยร้อยละ 6.8 ต่อปี และสัดส่วนประชากรยากจน^{1/} ได้ลดลงจากร้อยละ 57 เป็นร้อยละ 11.4 หรือเท่ากับมีประชากรยากจนจำนวน 6.8 ล้านคนในปี 2539 อย่างไรก็ตามหลังจากประสบวิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนความยากจนได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.9 ในปี 2541 และเป็นร้อยละ 15.9 หรือเท่ากับประชากรยากจน 9.9 ล้านคน ในปี 2542 ตามลำดับ แสดงถึงการเพิ่มขึ้นจากปี 2539 เป็นจำนวน 3.1 ล้านคน ในเวลาอันรวดเร็ว

ในช่วงเดียวกันรัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้ใช้นโยบายขาดดุลการคลังของรัฐบาลและนำเงินกู้จากต่างประเทศมาเสริมงบประมาณที่มีจำกัด แต่ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นสูงถึงร้อยละ 57.23 ของ GDP ในปี 2543 และเป็นร้อยละ 56.3 ของ GDP ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2544 จะส่งผลถึงจำนวนเงินงบประมาณในอนาคตที่จะต้องถูกใช้ไปในการชำระหนี้และดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ และจะเป็นข้อจำกัดของการดำเนินงานของภาครัฐในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนในอนาคต

นอกจากนั้นการลดความยากจนในอนาคตจะต้องเผชิญกับความผันผวนของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ที่เพิ่มมากขึ้น และสภาพแวดล้อมใหม่ที่แตกต่างจากอดีต เช่น การปรับตัวสู่เศรษฐกิจใหม่ (New Economy) การใช้เทคโนโลยีชีวภาพ และการใช้มาตรการซึ่งไม่ใช่ภาษีที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าต่างประเทศ ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อคนจนผู้ด้อยโอกาสทั้งสิ้น

ประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาที่เคยประสบวิกฤตเศรษฐกิจ แสดงว่าความยากจนยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าระดับก่อนวิกฤตเป็นเวลานาน แม้ว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจึงเป็นปัจจัยกำหนดความยากจนที่สำคัญ และการลดความยากจนลงในอนาคตจำเป็นต้องมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เอื้ออาทรต่อคนจน (pro-poor macroeconomic policy)

2. ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อปัญหาความยากจนในอนาคต

ในช่วงที่เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวจากวิกฤตอย่างเต็มที่และการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างเข้มข้น การลดความยากจนจะต้องเผชิญกับภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีความท้าทายมากขึ้น เช่น

2.1 ปัจจัยภายนอก

(1) การเปิดเสรีทางการค้าโดยเฉพาะสินค้าเกษตรภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และข้อตกลงตาม WTO มีแนวโน้มให้ประเทศต่างๆ ใช้การกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff barriers) เพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดมาตรฐานกระบวนการผลิตหรือสุขอนามัยของสินค้า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร และความยากจนในชนบทซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 65 ของความยากจนในประเทศไทย

1/ ในความหมายแคบซึ่งวัดโดย เกณฑ์รายได้เส้นความยากจน

(2) การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่รวดเร็วมากตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เป็นตัวเร่งให้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนที่นอกเหนือไปจากอุปสงค์และอุปทานเงินตราต่างประเทศอันเกิดจากปริมาณธุรกรรมการค้าและบริการระหว่างประเทศมีผลมากขึ้น และเมื่อรวมเงื่อนไขในระบบการเงินของประเทศที่ยังอ่อนแอด้วยแล้ว ทำให้ภาวะทางการเงินของประเทศมีแนวโน้มที่อ่อนไหวได้มากขึ้น และกลุ่มคนยากจนเป็นผู้ที่มีภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจน้อยที่สุด จึงอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงสูงที่สุด

(3) เศรษฐกิจใหม่ที่ปรับตัวสู่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มมากขึ้นและรวดเร็ว ถ้าไม่มีการดูแล จะก่อให้เกิดช่องว่าง (digital divide) ที่ทำให้คนยากจนเสียเปรียบยิ่งขึ้น และเพิ่มเติมความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทุนด้านอื่นๆ ทั้งด้านเครื่องมือเครื่องจักร ทุนมนุษย์ และทรัพย์สินที่เป็นอยู่และทำให้โอกาสในการพัฒนาของคนจนน้อยลง

2.2 ปัจจัยภายใน

(1) การปรับตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ธุรกิจปรับตัวเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน โดยการทดแทนแรงงานด้วยเครื่องจักร การลดขนาดหรือการควบรวมกิจการ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจส่งผลให้มีการเลิกจ้างงานอีกระยะหนึ่ง

(2) ภาคก่อสร้างที่เคยเป็นแหล่งสร้างงานสำหรับแรงงานไร้ฝีมือยังขยายตัวได้อย่างจำกัดเนื่องจากอุปทานส่วนเกินของอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นข้อจำกัดในการสร้างงานและรายได้ในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ

(3) ภาระหนี้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้นและรายได้ที่มีจำกัดทำให้ต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว การจำกัดงบประมาณในอนาคตอาจทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มคนจน

(4) ความไม่สมดุลในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการลงทุนด้านสังคม ความไม่สมดุลนี้เกิดขึ้นในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อการพัฒนาในอดีต โดยทิศทางการลงทุนขนาดใหญ่เป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่คนยากจนมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์โดยตรงได้น้อย

(5) ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลง หรือไม่เพียงพอเนื่องจากการใช้ที่เกินความพอดี เช่น ทรัพยากรน้ำ และดิน จะส่งผลโดยตรงต่อสภาพชีวิตของคนจนที่พึ่งทรัพยากรธรรมชาติในการยังชีพ

3. ความสำคัญของเศรษฐกิจมหภาคและการแก้ไขปัญหาความยากจน

3.1 แม้นคนยากจนจะเป็นคนส่วนน้อยในระบบเศรษฐกิจโดยมีจำนวนประมาณ 9.9 ล้านคนจากจำนวนประชากร 61.8 ล้านคน แต่ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่ควรได้รับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมเนื่องจาก

(1) ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดความยากจนอย่างต่อเนื่องในอดีต แต่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้แนวโน้มความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้น ประสบการณ์ของประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจแสดงว่าความยากจนเพิ่มสูงขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตและจะคงอยู่เป็นเวลานาน หากความยากจนคงอยู่ในระดับสูงเป็นเวลานานทุนมนุษย์จะสูญเสียไปและศักยภาพในการพัฒนาทำให้หลุดจากความยากจนจะลดลง ทำให้ปัญหาความยากจนชั่วคราวกลายเป็นปัญหาถาวร

วิกฤตเศรษฐกิจและสัดส่วนความยากจน (ร้อยละ)

	ก่อนวิกฤต	ปีวิกฤต	หลังวิกฤต
อาร์เจนตินา	16.9 (1993)	24.8 (1995)	26.3 (1997)
ชิลี	40.3 (1980)	- (1982)	48.6 (1987)
คอสตาริกา	29.6 (1981)	32.3 (1982)	29.7 (1983)
โดมินีกัน รีพับลิก	35.7 (1989)	- (1990)	39.5 (1992)
เม็กซิโก	36.0 (1994)	- (1995)	43.0 (1996)
เปรู	46.0 (1979)	- (1983)	52.0 (1986)
เวเนซุเอลา	40.0 (1988)	44.4 (1989)	41.5 (1990)

หมายเหตุ: แสดงกรณีที่น่าจะได้ต่อหัวประชากร ณ ปีหลังวิกฤตสูงกว่าช่วงปีวิกฤต ข้อมูลบางประเทศเป็นการวัดเฉพาะเขตเมือง รายละเอียดดู Lustig (2000)

(2) นอกจากเหตุผลด้านสังคมต่างๆ เช่น การมีสังคมที่คนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นต้น ความยากจนมีผลต่อแนวโน้มการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว คนจนในสัดส่วนร้อยละ 16 ของประชากรเป็นทุนมนุษย์ที่สูญเสียไปของระบบเศรษฐกิจไทย และทำให้ความสามารถในการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระยะยาวต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น

3.2 นโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีผลกระทบโดยตรงต่อความยากจน เนื่องจากปัจจัยลบระดับมหภาคที่สำคัญที่ส่งผลต่อความยากจน ได้แก่ สงคราม วิกฤตเศรษฐกิจ และภัยธรรมชาติ ดังนั้นการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไม่ให้เกิดวิกฤตจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากนั้นนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ มักก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนยากจน เช่น

(1) อัตราแลกเปลี่ยนที่สูงกว่าระดับที่สมควร (ซึ่งอาจเกิดจากการพึ่งพาเงินทุนต่างประเทศเกินความจำเป็น) เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคนำเข้า แต่เป็นผลเสียต่อคนจนซึ่งพึ่งรายได้ในสาขาที่ผลิตเพื่อส่งออกและผู้บริโภคนำเข้าต่างประเทศเป็นสัดส่วนน้อย

(2) การให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรนำเข้า เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและใช้วัตถุดิบ แต่เป็นผลเสียต่อเกษตรกรในประเทศ

(3) การปรับลดงบประมาณในช่วงวิกฤตเพื่อรักษาวินัยการคลัง มักกระทบงบประมาณรายจ่ายที่มีผลระยะยาวต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนมากกว่าส่วนอื่น เช่น งบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น

(4) การดำเนินนโยบายการเงินที่รักษาอัตราเงินเฟ้อในระดับต่ำ จะให้ผลดีต่อคนยากจนซึ่งเป็นคนกลุ่มที่มีโอกาสเพิ่มรายได้น้อย แต่ในบางกรณีหากมาตรการส่งผลให้การว่างงานในระยะสั้นเพิ่มขึ้นเพื่อลดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ คนยากจนจะเป็นผู้เสียประโยชน์ รวมทั้งคนยากจนที่มีหนี้สินเนื่องจากมูลค่าหนี้ที่แท้จริงจะเพิ่มขึ้น

(5) ทางเลือกการบริหารเศรษฐกิจแบบต่าง ๆ จะกระทบต่อคนยากจนต่างกัน เช่น มาตรการที่เศรษฐกิจมีการชะลอตัวมากในระยะสั้นแต่ฟื้นตัวและขยายตัวสูงในระยะยาว กับมาตรการที่เศรษฐกิจขยายตัวในระดับปานกลางต่อเนื่อง ทั้งสองมาตรการให้ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมในมูลค่าปัจจุบันที่เท่ากัน (net present value of benefits) แต่มาตรการแรกจะกระทบคนจนมาก เนื่องจากรายได้ของคนจนอยู่ในระดับต่ำมากและการลดลงในระยะสั้นจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่รุนแรง โดยเฉพาะถ้าคนจนมีเป้าหมายรักษารายได้ขั้นต่ำให้มากที่สุด (maximin strategy) ซึ่งแตกต่างจากคนที่มีเงินออมที่ต้องการมาตรการที่ให้การบริโภคในระดับสูงเมื่อพ้นวิกฤตเศรษฐกิจ

(6) หากมาตรการเศรษฐกิจมหภาคไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาความยากจน มาตรการจุลภาคทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมก็จะไม่ประสบผลสำเร็จในการลดความยากจนแต่จะเป็นเพียงการตามแก้ปัญหาเท่านั้น

3.3 การใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ความเหมาะสมของการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีข้อควรคำนึง ดังนี้

- (1) การดำเนินนโยบายระดับเศรษฐกิจมหภาคควรคำนึงถึงผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจนเสมอ
- (2) ในกรณีที่การบริหารเศรษฐกิจสามารถบรรลุได้โดยทางเลือกนโยบายหลายทาง ควรวิเคราะห์และเลือกนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อคนจนมากที่สุด
- (3) ในกรณีที่ทางเลือกนโยบายเศรษฐกิจที่ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจรวมไม่ตรงกับประโยชน์สูงสุดที่คนจนจะได้รับ จำเป็นต้องเลือกประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวมแต่ต้องมีมาตรการรองรับและดูแลเพื่อช่วยเหลือคนจน
- (4) มาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนต้องไม่ก่อให้เกิดการเสียวินัยหรือความบิดเบือนของกลไกตลาดที่จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ส่วนรวมในอนาคต
- (5) มาตรการทางเศรษฐกิจจะต้องสนับสนุนทั้งการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวโดยรวม และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากทั้งสองปัจจัยนี้กำหนดรายได้ของคนยากจน

4. นโยบายระยะกลางและระยะยาว

4.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(1) การสร้างการขยายตัวของเศรษฐกิจที่พอเพียงต่อการสร้างงานและรายได้ของคนจนเป็นมาตรการสำคัญในระยะสั้น เนื่องจากมาตรการด้านการเพิ่มศักยภาพทุนมนุษย์เป็นมาตรการที่ใช้เวลานานที่จะมีผลต่อการลดความยากจน

(2) ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง เช่น ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตร ภาคการก่อสร้าง และภาคบริการ

(3) ดูแล และสร้างภูมิคุ้มกันไม่ให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่จะซ้ำเติมปัญหาความยากจน

(4) ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณภาพแรงงาน ทุน และประสิทธิภาพการใช้จ่ายการผลิตเพื่อเป็นการสร้างรายได้สู่ภาคการผลิตต่างๆ และเพิ่มส่วนแบ่งรายได้แก่เจ้าของปัจจัยการผลิต เพื่อให้การขยายตัวของเศรษฐกิจมีคุณภาพและยั่งยืน

(5) กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้สมดุล โดยเน้นการลงทุนด้านการพัฒนาคน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้สมดุลกับการลงทุนด้านกายภาพ

(6) ในการปรับตัวสู่เศรษฐกิจใหม่และสังคมแห่งภูมิปัญญา การเรียนรู้ ต้องสร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าสู่เทคโนโลยีสารสนเทศ และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการแก้ปัญหา เพิ่มคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสในการพัฒนาแก่คนยากจน

4.2 นโยบายการเงิน

(1) กำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อในระดับต่ำอย่างเหมาะสมที่จะเอื้อต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยที่อัตราเงินเฟ้อที่ต่ำและมีเสถียรภาพจะช่วยลดความไม่แน่นอนเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของระดับราคาในอนาคต กลไกราคาทำงานได้ดีขึ้น ช่วยลดการเกิดวัฏจักรเศรษฐกิจที่ผันผวนรุนแรง (boom-and-bust cycle) นอกจากนี้ยังช่วยคุณภาพชีวิตของคนจนซึ่งมักเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อที่ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

(2) รักษาระดับอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์และเทคโนโลยี ๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายการผลิตโดยรวมได้

(3) กระจายแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนอย่างทั่วถึง โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรฯ สหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

(4) กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมที่จะช่วยสนับสนุนให้อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงมีเสถียรภาพ เพื่อลดความผันผวนของราคาและภาวะเศรษฐกิจ และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ

(5) ปรับปรุงหน้ันนอกระบบของเกษตรกรให้เข้าสู่ระบบให้มากขึ้น และช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถปลดหนี้

4.3 นโยบายการคลัง

- (1) ด้านภาษี ขยายฐานภาษีและจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีภาระภาษีน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
- (2) ด้านงบประมาณ จะต้องเน้นการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในด้านการให้บริการพื้นฐานทางสังคม ทั้งด้านสาธารณสุขพื้นฐานและโอกาสทางการศึกษา ในกลุ่มคนจนที่เป็นเป้าหมาย
- (3) ปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน
- (4) จัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการแก้ไขความยากจนในกลุ่มเป้าหมาย (targeted program) อย่างพอเพียง
- (5) เพิ่มบทบาทท้องถิ่น Non-Governmental Organization (NGO) และ Civil Society Organization (CSO) ในการเป็นพันธมิตรสร้างทุนทางสังคมเพื่อแก้ไขความยากจน

4.4 นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

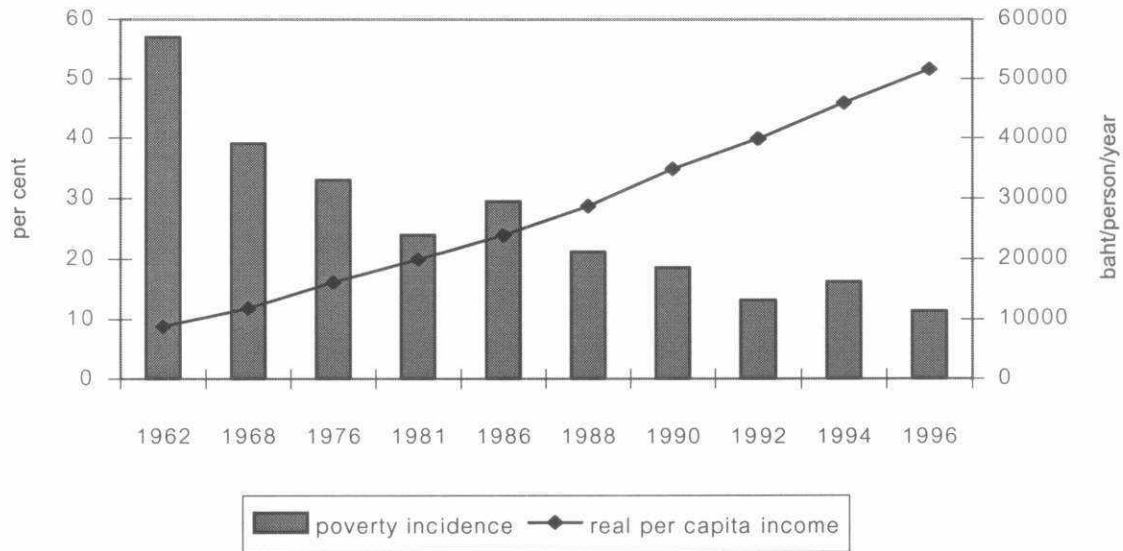
- (1) ส่งเสริมการเปิดเสรีและการเจรจาการค้าที่ส่งผลดีแก่ภาคการเกษตรและแรงงาน
- (2) การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (non-tariff barriers) ที่คาดว่าจะมีแนวโน้มที่ประเทศต่าง ๆ จะนำมาปฏิบัติมากขึ้น และเจรจาต่อรองไม่ให้ประเทศไทยเสียเปรียบ
- (3) ส่งเสริมการลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขความยากจน เช่น กิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตเกษตรกรรม กิจกรรมที่มีเทคโนโลยีระดับกลางที่จ้างแรงงานฝีมือระดับต่ำไปฝึกอบรม
- (4) กำหนดแนวทางที่จะบริหารเงินทุนต่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ และหาทางป้องกันความเสี่ยงและลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากความผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้การใช้เงินทุนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันวิกฤต
- (5) ลดการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศลงให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมโดยเพิ่มขีดความสามารถของการออมภายในประเทศ รวมทั้งการกำหนดแนวนโยบายการเพิ่มขีดความสามารถของการออมภายในประเทศ

5. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาค่าความยากจน

การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนแต่การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่พอเพียงสำหรับการลดค่าความยากจน (necessary but not sufficient condition) และไม่แน่นอนเสมอไปว่าเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวสูงกว่าจะลดค่าความยากจนได้มากกว่า การประมาณการความสัมพันธ์ของการขยายตัวของเศรษฐกิจและค่าความยากจนในอดีตแสดงว่าการ

เจริญเติบโตของเศรษฐกิจอธิบายการเปลี่ยนแปลงความยากจนได้เพียงร้อยละ 50 เท่านั้น ปัจจัยอื่นๆ ที่อธิบายการเปลี่ยนแปลง เช่น คุณภาพและลักษณะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ วัฏจักรเศรษฐกิจรายสาขา และการกระจายรายได้ เป็นต้น

กราฟแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและรายได้แท้จริงต่อหัวประชากร



ความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและรายได้แท้จริงต่อหัวประชากร

Method: Ordinary Least Square				
Dependent variable: LOG(POOR)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.353308	1.401717	4.532517	0.0019
LOG(PERCAPR)	-0.391459	0.139520	-2.805755	0.0230

Where POOR is the number of poor and PERCAPR is real per capita income

R-squared 0.495976 Adjusted R-squared 0.432973

F-statistic 7.872263 Prob (F-statistic) 0.022993

Durbin-Watson statistic 1.745838 Included observations: 10

ดังนั้นนอกเหนือจากการดูแลเศรษฐกิจส่วนรวมและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) จึงครอบคลุมมาตรการด้านต่างๆ อย่างเป็นบูรณาการ ได้แก่

5.1 ยุทธศาสตร์ระยะสั้น-ระยะปานกลาง มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนจำนวน 9.9 ล้านคน ให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมภายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายคนยากจนให้ชัดเจน โดยพัฒนาระบบข้อมูล จปฐ. ให้มีความเที่ยงตรงยิ่งขึ้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในพื้นที่ทั้งในเขต

ชนบทและในเมือง เพื่อการวางแผนจัดทำโครงการโดยใช้หลักการประสานพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยุทธศาสตร์ระยะสั้น - ระยะกลางประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 6 แนวทาง ดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาศักยภาพของคนจน ในการประกอบอาชีพ โดยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและทางเลือกในการแก้ไขปัญหาของตนเอง การพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อการประกอบอาชีพและขยายโอกาสการจ้างงานทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม โดยจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาคุณภาพกำลังคนและแรงงานภาคเกษตร การส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตร และการแปรรูปสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนจน อาทิ การสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนเพื่อช่วยเหลือครอบครัวยากจน การส่งเสริมอุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อเป็นแหล่งจ้างงานในภูมิภาคและชนบท การส่งเสริมและสนับสนุนระบบตลาด การส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ครัวเรือนยากจนและการส่งเสริมสนับสนุนการทำกิจกรรมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนของตนเอง เป็นต้น

(2) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองของชุมชน โดยสนับสนุนให้ชุมชนสามารถรวมตัวกัน มีการเรียนรู้และการจัดการได้ด้วยตนเอง และให้มีความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจชุมชนกับบริษัทธุรกิจเพื่อชุมชนขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายการปฏิบัติงานและการบริการข้อมูลข่าวสาร

(3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม เพื่อสนับสนุนให้เป็นพลังสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้แนวคิดการพึ่งตนเองโดยการส่งเสริมให้ชุมชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ร่วมกับภาครัฐ การส่งเสริมให้มีการจัดทำผังชุมชนหรือศูนย์รวมข้อมูลชุมชนอย่างเป็นระบบ การสนับสนุนการจัดทำแผนของชุมชน การขยายเครือข่ายชุมชนและประชาสังคม การขยายผลการพัฒนาแบบองค์รวม การส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังและการบริหารสู่ท้องถิ่น และการติดตามประเมินผลการพัฒนาของชุมชนและประชาสังคม

(4) การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเน้นการลงทุนด้านการพัฒนาคน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง เช่น ภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเกษตร สร้างการขยายตัวของเศรษฐกิจที่พอเพียงต่อการสร้างงานและรายได้ที่สนับสนุนการลดความยากจน กำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อในระดับต่ำอย่างเหมาะสมที่จะเอื้อต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ และไม่ให้ส่งผลกระทบต่อคนจน ขยายฐานภาษีและจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีภาระภาษีน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และส่งเสริมให้มีกลไกเฝ้าระวังหรือเตือนภัยทางเศรษฐกิจเพื่อดูแลสร้างภูมิคุ้มกันไม่ให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่จะซ้ำเติมปัญหาความยากจน

(5) การส่งเสริมด้านบริการพื้นฐานและสวัสดิการสังคมสำหรับคนยากจน โดยการสนับสนุนกลุ่มคนยากจนทั้งในเมืองและในชนบทให้เข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ ทั้งด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ

ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล สวัสดิการสังคมและการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวและสร้างภูมิคุ้มกันให้สามารถพึ่งตนเองได้

(6) การปรับปรุงระบบและกลไกของภาครัฐ โดยภาครัฐจะเป็นแกนกลางในการประสานงานกับทุกฝ่ายในสังคมเพื่อนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนไทย รวมทั้งปรับทัศนคติในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยยึดประชาชนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง พัฒนาข้อมูลเกี่ยวกับคนจนให้เชื่อมโยงกันทั้งระบบ และปรับปรุงโครงการช่วยเหลือคนยากจนให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ตลอดจนปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณโดยใช้พื้นที่ ชุมชนและกลุ่มเป้าหมายคนจนเป็นตัวตั้งและพัฒนากลไกในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของสังคมโดยเฉพาะปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2 ยุทธศาสตร์ระยะยาว เพื่อปฏิรูปการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ประกอบด้วยแนวทางหลัก 4 แนวทาง คือ

(1) การปฏิรูปกลไกทางเศรษฐกิจที่บิดเบือนหรือส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาความยากจน โดยภาครัฐต้องมีปณิธานทางการเมืองที่แน่วแน่ในการใช้นโยบายด้านภาษี เพื่อการขยายฐานภาษีและการจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แนวคิดผู้มีรายได้มากเสียภาษีมาก ผู้มีรายได้น้อยเสียภาษีน้อย เช่น สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาแล้วควรเสียภาษีมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตที่ยังไม่พัฒนา เป็นต้น รวมถึงให้มีการจัดตั้งกองทุนกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อรับซื้อที่ดินจากบุคคลทั่วไปและนำมาจัดสรรให้กับผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ให้มีการผนวกกองทุนในความดูแลของ สปก. และ ธ.ก.ส. ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกองทุนดังกล่าวเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการปฏิบัติ

(2) การปฏิรูประบบบริการพื้นฐานทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการให้บริการประกันสุขภาพแก่ประชาชน การปฏิรูปการจัดระบบความมั่นคงทางสังคมให้เชื่อมโยงครอบคลุมคนทุกกลุ่มในสังคม การผลักดัน พ.ร.บ. สวัสดิการสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส การเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้ทั่วถึง และการปรับปรุงระบบการจัดบริการทางสังคมให้เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับต้นทุนของบริการ

(3) การปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นหลักประกันของการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น โดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยเฉพาะกฎหมายป่าชุมชนและทรัพยากรน้ำ การจัดทำแนวเขตการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำทรัพยากรจากผู้ได้รับประโยชน์มาใช้แก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจน โดยการออกกฎหมายที่สำคัญ เช่น กฎหมายส่งเสริมและเอื้อต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และกฎหมายส่งเสริมให้คนจนในเมืองได้รับโอกาสสิทธิ และความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม อาทิ การคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนจนในเมือง และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

เอกสารเกี่ยวเนื่อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 – 2549) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2544.

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2543.

A Better World for All. Joint publication of the United Nations, the World Bank, the International Monetary Fund and the Organization for Economic and Co-operation and Development. June 2000.

Lustig Nora (2000) **Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomic.** Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Morely, Samuel (2000) **A Strategy for Poverty Reduction.** Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Overcoming Human Poverty. (2000) United Nations Development Programme.

Khan, Mahmood Hasab (2000) **Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies.** International Monetary Fund.

Winter, Alan L. (2000) **Trade, Trade Policy and Poverty: What are the links?** Background Paper for World Development Report 2000/01, The World Bank.

Alain de Janvry, Gregory Graff, Elisabeth Sadoulet, and David Zilberman (2000) **Agricultural Biotechnology and Poverty: How to make a promise a reality?** Background Paper for World Development Report 2000/01 (preliminary draft), The World Bank.

Rethinking Poverty Reduction (2000) from the New Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1998 report. The World Bank.

Prennushi, G. et al. (1999) **Macroeconomic Crises and Poverty: Transmission Mechanisms and Policy Responses.** World Bank Working Paper, The World Bank.