

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๔ เรื่อง

## ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน

เอกสารประกอบการสัมมนา

ประกอบด้วย

เอกสารทั่วไป

- กลุ่มที่ 1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมกับการจัดปัญหาความยากจน
- กลุ่มที่ 2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน
- กลุ่มที่ 3 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการมีส่วนร่วมในการจัดปัญหาความยากจน
- กลุ่มที่ 4 ยุทธศาสตร์การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม
- กลุ่มที่ 5 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการจัดความยากจน

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน

เอกสารประกอบการสัมมนา

เอกสารทั่วไป

- ความยากจนและนโยบายสาธารณะ (Poverty and Public Policy)  
โดย World Bank
- การจัดความยากจน: ภาพรวม  
โดย Ravi Kanbur and Nora Lustig, World Bank
- กรอบแนวทางแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาคความยากจน พ.ศ. 2545-2549  
โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ทุนทางสังคมกับความยากจน (Social Capital and Poverty)  
โดย อัมมาร สยามวาลา
- “ประชารัฐ” ประสานพลังทุกส่วนของ ประชา กับทุกส่วนของ รัฐ เพื่อพัฒนาสังคมทุกระดับ  
โดย ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม
- ความยากจนคืออะไร วัดได้อย่างไร (What is Poverty and How to Measure It?)  
โดย สมชัย จิตสุชน
- ชีวิตที่ถูกตัดขาด : ลักษณะทางสังคม – เศรษฐกิจของผู้ยากจนดักดาน (Ultra Poor) ใน  
ประเทศไทย (Socio-Economic Characteristics of the Ultra Poor in Thailand)  
โดย เมธี ครองแก้ว
- คนจน: มุมมองจากการศึกษาหมู่บ้านและชุมชน  
(The Poor: From View of Villages and Communities Study)  
โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน

ความยากจนและนโยบายสาธารณะ  
(Poverty and Public Policy)

โดย

World Bank

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมาท

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	1
ลักษณะความยากจนในประเทศไทย .....	3
รูปแบบของความไม่เท่าเทียม .....	7
ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์.....	10
โครงการสาธารณะกับความยากจน.....	16
ผลจากนโยบาย .....	22

# ความยากจนและนโยบายสาธารณะ

ธนาคารโลก

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. รายงานเรื่องความยากจนและนโยบายสาธารณะฉบับนี้ เป็นรายงานฉบับที่ 6 ของ *Thailand Social Monitor* สภาแวดล้อมหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ได้นำไปสู่สภาพปัญหาความยากจนในลักษณะใหม่และปัญหานี้ได้เริ่มกลับมามีความสำคัญอีกครั้ง นโยบายของรัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาของคนยากจนในต่างจังหวัด ดังนั้น *Thailand Social Monitor* ฉบับนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายให้แก่ประเทศไทย เพื่อนำเสนอหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับความยากจน และนโยบายสาธารณะ และเพื่อสร้างพื้นฐานอันเข้มแข็งสำหรับยุทธศาสตร์การต่อสู้กับความยากจนในประเทศไทย
2. รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงความยากจนในประเทศไทยจาก 4 ทศนะ
  - การเปลี่ยนแปลงลักษณะของคนจนว่าพวกเขาเป็นใคร อาศัยอยู่ที่ไหน อะไรที่เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติ หรือลักษณะของคนจน เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงปัญหาความยากจนได้ดีขึ้น (บทที่ 1 และ 2)
  - การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย เพื่อประเมินว่าการกระจายรายได้ควรจะเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะหรือไม่ (บทที่ 3 และ 4)
  - ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์บางประเด็นซึ่งครอบคลุมภาคการผลิตต่างๆที่ได้รับการถกแถลงในนโยบายสาธารณะเพื่อที่จะปัญหาลดความยากจนในประเทศไทย (บทที่ 4)
  - ผลงานของการดำเนินนโยบายและโครงการการลดความยากจนที่ผ่านมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ เพื่อให้ตระหนักถึงจุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายสาธารณะ (บทที่ 5 และ 6)
3. รายงานฉบับนี้จึงครอบคลุมการวิเคราะห์มิติของความยากจนโดยละเอียด ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์ รวมไปถึงนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ก็มีข้อจำกัด โดยเฉพาะการวิเคราะห์ด้านนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจน ในขณะที่บทที่ 5 และ 6 วิเคราะห์ในเรื่องการแทรกแซงปัญหาความยากจนตามเป้าหมาย แต่ไม่ได้ครอบคลุมทุกส่วนของการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยภาครัฐ และไม่ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในด้านต่างๆ ดังเช่น ในด้าน การศึกษา สุขภาพ การขนส่ง หรือการบริการทางการเกษตร นอกจากนี้รายงานนี้ได้มีการวิเคราะห์ถึงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งสามารถส่งผลต่อความยากจนได้โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น นโยบายภาษี และนโยบาย การค้า เนื่องด้วยข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้นนี้ และประเด็นในด้านอื่นๆ ทำให้มีความจำเป็นที่ควรจะมีการดำเนินการวิเคราะห์ความยากจนต่อไป

4. ประเทศไทยได้มีการศึกษาความยากจนและดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน มาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว การวิเคราะห์ความยากจนในรายงานฉบับนี้เริ่มด้วยการทบทวนและรวบรวมงานด้านความยากจนต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จัดทำโดยนักวิชาการไทย มีการสำรวจชุดข้อมูลของครัวเรือนต่างๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย จากนั้นทีมผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาได้ทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลดังกล่าว เพื่อที่จะสามารถเข้าใจถึงปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* จึงเป็นผลผลิตจากการทำงานร่วมกันของ ธนาคารโลก สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการและสังคมของไทย และผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ จากการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย ดังกล่าวนี้อาจนำไปสู่การคาดหวังในด้านของการเสนอแนะยุทธศาสตร์ และข้อกำหนดนโยบายนอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ความยากจน

5. รายงาน *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* จัดทำโดยการนำเสนอหลักฐาน เชื่อมโยงหลักฐาน กับทางเลือกของนโยบายสาธารณะ และชี้ถึงข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ยังคงขาดอยู่ โดยไม่ได้ชี้แนะยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หนึ่ง หรือจัดลำดับนโยบายและโครงการที่ไทยควรจะใช้ ซึ่งเป็นบทบาทของสถาบันและผู้นำของไทย อันที่จริงแล้วแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 ซึ่งวางแผนและจัดทำโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มุ่งเน้นไปที่ปัญหาความยากจน ในขณะเดียวกันมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย รวมถึงสถาบันอื่นๆ ของไทยเองก็กำลังดำเนินงานอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับนโยบายความยากจน จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลจาก *Thailand Social Monitor* จักเป็นประโยชน์ต่อองค์กรดังกล่าวในการวางแผนและดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนสำหรับประเทศไทยต่อไป

6. *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ฉบับนี้ได้ยกประเด็นว่าปัญหาความยากจนในประเทศไทยกำลังจะกลับมาเป็นปัญหาร้ายแรงที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศอีกครั้ง ก่อนที่จะเริ่มมีวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงได้ทำให้ความยากจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.6 ในปี 2539 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อายุได้เฉลี่ยได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การย้ายถิ่นฐานจากพื้นที่ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมายังกรุงเทพฯ และภาคกลางช่วยให้อัตราความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การเติบโตของอุตสาหกรรมบริการก่อสร้างได้เพิ่มความต้องการแรงงานขั้นต่ำหรือช่างฝีมือ และการสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้คนจนสามารถเข้าเรียนในระดับประถมและมัธยมต้นได้ การลดความยากจนจึงดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว

7. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ในช่วงเวลา 2 ปี ต่อมา จำนวนคนยากจนได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก มีหลักฐานที่ชี้ว่าคนจนต้องเผชิญกับปัญหาและได้รับผลกระทบเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจาก ค่าจ้าง ค่าไร และการจ้างงานของคนจนได้ลดลงมากกว่ากลุ่มคนมีฐานะดี อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าปัญหาผลกระทบและความสูญเสียเหล่านี้จะลดลงมาได้อย่างรวดเร็วหากมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่อนาคตทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันก็ยังอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนเช่นเดียวกับทั่วโลก จุดมุ่งหมายที่ทำนายของรัฐบาล 2 ประการคือ การฟื้นฟูความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการสนองความต้องการของคนจนให้มากขึ้น รัฐบาลจึงพยายามจัดสรรทรัพยากรสาธารณะเพื่อส่งเสริมโครงการและภาคต่างๆ ของสังคมไทยซึ่งรวมถึงคนจนด้วย รายงานนี้เขียนขึ้นเพื่อส่งเสริมให้นโยบายสาธารณะสนับสนุนคนจนมากยิ่งขึ้น

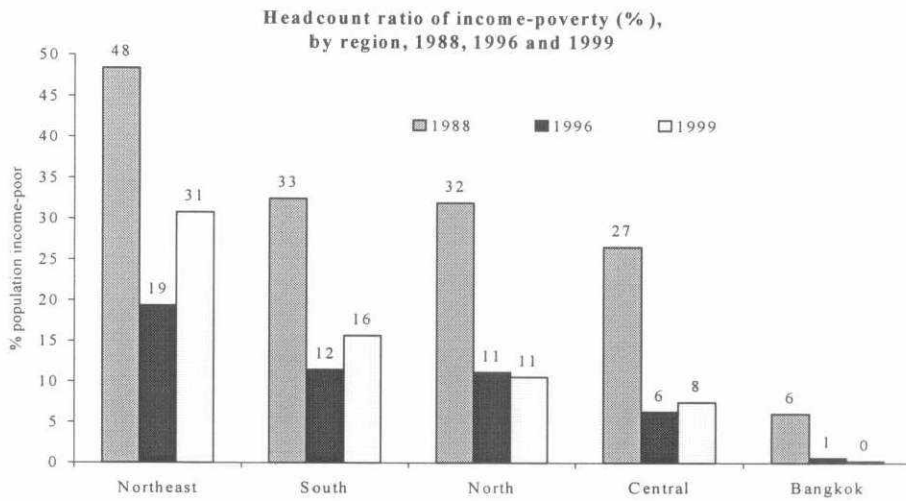
## ลักษณะความยากจนในประเทศไทย

8. ในบทที่ 1 และ 2 ของ *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ได้มีการกล่าวถึง การเลือกวิธีที่ใช้ในการวัดความยากจนโดยใช้ชุดข้อมูลครัวเรือนที่ต่างกัน 2 ชุดคือ การบริโภค (หรือ “ข้อมูลรายจ่าย”) และรายได้ ความแตกต่างในวิธีที่ใช้ในการวัดความยากจนและแหล่งข้อมูล สามารถนำไปสู่ผลการศึกษที่แตกต่างกันได้ ในปัจจุบันประเทศไทยใช้รายได้เป็นตัวชี้วัดความยากจนอย่างเป็นทางการ และได้ใช้วิธีพิเศษในการคำนวณรายได้ขั้นต่ำสำหรับแต่ละครัวเรือนที่ร่วมในการสำรวจ ทั้งสองวิธีต่างก็มีลักษณะเฉพาะและทำให้เกิดความยากลำบากในการเปรียบเทียบข้อมูลของไทยกับข้อมูลของประเทศอื่นๆ *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* ใช้วิธีการเหล่านี้ และชี้ให้เห็นถึงปัญหาความยุ่งยากในการใช้วิธีการดังกล่าว
9. วิธีการวัดความยากจนที่แพร่หลายที่สุดคือ อัตราส่วนต่อหัว (Headcount Ratio) ซึ่งเป็นอัตราส่วนของจำนวนประชากรที่มีรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นระดับความยากจนที่ได้กำหนดไว้ เส้นระดับความยากจนอย่างเป็นทางการสำหรับประเทศไทย กำหนดขึ้นโดยสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อปี 2541<sup>1</sup> อัตราส่วนต่อหัวของความยากจนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเส้นระดับความยากจนนี้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2531 ถึง ปี 2539 แต่หลังจากนั้นกลับมามีเพิ่มขึ้นในปี 2541 และ 2542 ตัวชี้วัดความยากจนอื่นๆ ทั้งหมด เช่น อัตราส่วนช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) และดัชนีความรุนแรงของความยากจน (the Severity of Poverty Index) ต่างก็เพิ่มขึ้นในสองปีหลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ<sup>2</sup>
10. ลักษณะที่สำคัญอีกลักษณะหนึ่งของความยากจนในประเทศไทยคือ ความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างภาคต่างๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอัตราความยากจนสูงมาก ในขณะที่อัตราดังกล่าวในกรุงเทพฯแทบจะไม่มีเลย (รูปที่ 1) ความแตกต่างนี้เพิ่มขึ้นมากในช่วงเวลาหลายปี โดยอัตราความยากจนในภูมิภาคที่เจริญได้ลดลงในอัตราที่เร็วกว่าภูมิภาคที่ยากจน (รูปที่ 2) วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ความแตกต่างด้านความยากจนในภาคต่างๆ รุนแรงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอัตราความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระหว่างปี 2539 และ ปี 2542 และในบางจังหวัดในภาคใต้ และภาคกลาง แต่ในกรุงเทพฯ และภาคเหนือกลับลดลง

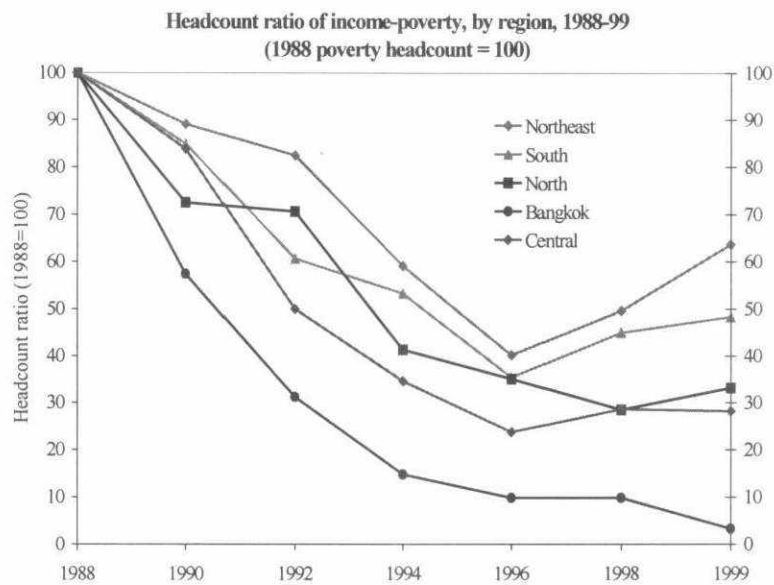
<sup>1</sup> เส้นความยากจนเฉลี่ยทางการของประเทศไทยเท่ากับ 878 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2541 และ 886 บาท ต่อคนต่อเดือนในปี 2542 ซึ่งนั่นก็หมายความว่าเส้นความยากจนนี้ (เมื่อคิดเป็นรายวัน) จะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก คือต่ำกว่า 1 ใน 4 ของค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2542 เมื่อคิดเป็นดอลลาร์สหรัฐฯ เส้นความยากจนของประเทศไทยในปี 2542 จะมีค่าประมาณ 0.75 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน

<sup>2</sup> ความยากจนทางรายได้และการบริโภคแสดงแนวโน้มที่ต่างกันหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยความยากจนทางด้านการบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าความยากจนทางด้านรายได้จากปี 2539 ถึงปี 2541 ความแตกต่างดังกล่าวนี้น่าจะเป็นเพราะข้อมูลรายได้ในการสำรวจทางเศรษฐกิจ และสังคมนั้นรวบรวมได้ในช่วง 12 เดือนก่อนการสำรวจ ซึ่งการสำรวจเองต้องใช้เวลากว่า 1 ปีเต็ม ดังนั้น ข้อมูลรายได้ในปี 2541ของตัวอย่างในการสำรวจเกือบครึ่งหนึ่งได้มาก่อนเกิด วิกฤตเศรษฐกิจ (ก่อนเดือนกรกฎาคม 2540) ซึ่งอาจอธิบายว่า ทำไมความยากจนทางด้าน รายได้จากการสำรวจจึงเพิ่มขึ้นไม่ค่อนมาก ในปี 2541 (จากระดับของปี 2539) แต่มีการเพิ่ม มากในปี 2542 อย่างไรก็ตาม ข้อมูลความยากจนทางด้านการบริโภคได้ทำการเก็บรวบรวมในช่วง 1 สัปดาห์ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ความยากจนทางด้านการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ร้อยละ 8.1 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 14.4 ในปี 2541 (และไม่เปลี่ยนแปลงในช่วง 2541-2542) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มความยากจนบนพื้นฐานของการบริโภคสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว



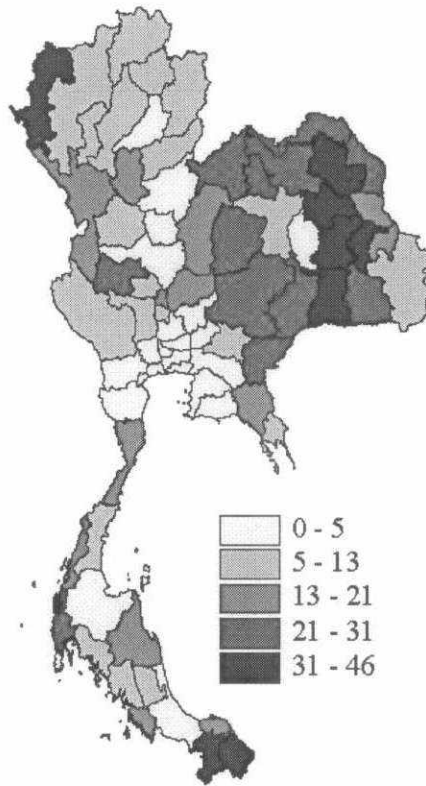


รูปที่ 1 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 8 ในบทที่ 2



รูปที่ 2 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 9 ในบทที่ 2

11. ความแตกต่างของความยากจนในระดับจังหวัดยังมีมากกว่าความแตกต่างในระดับภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 3 ซึ่งแสดงแผนที่ความยากจนของประเทศไทยในปี 2541 อัตราความยากจนที่สูงที่สุดส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในขณะเดียวกันบางจังหวัดในภาคเหนือและภาคใต้ก็มีอัตราความยากจนสูงเช่นเดียวกัน (เช่นใน จ.แม่ฮ่องสอน นราธิวาส และยะลา)



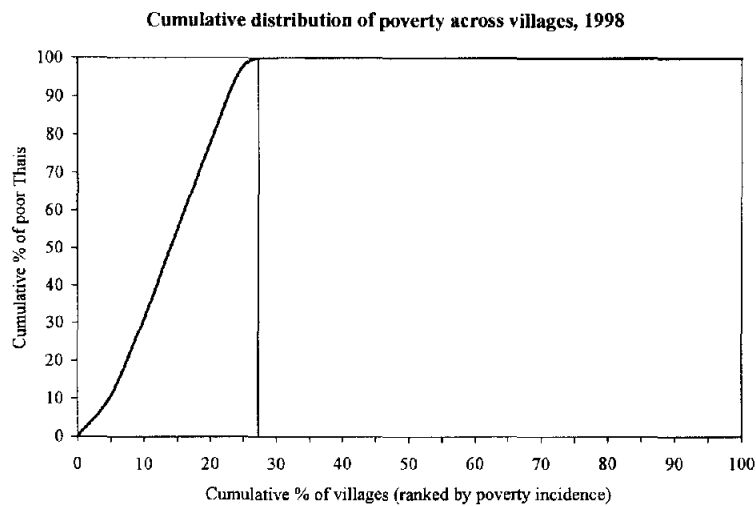
รูปที่ 3 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 12 ในบทที่ 2

12. เนื่องจากจังหวัดที่ยากจนที่สุดหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดของประเทศ ดังนั้น อัตราส่วนของคนจนในประเทศไทยทั้งหมดซึ่งอาศัยในจังหวัดเหล่านี้จึงสูงมากด้วย ข้อมูลการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี 2541 แสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่ยากจนที่สุด 17 จังหวัดของประเทศไทยมีคนจนเกือบ 2 ใน 3 ของจำนวนคนจนทั้งหมดของประเทศ แนนอนจังหวัดที่ยากจนที่สุด 4 จังหวัดคือ นครราชสีมา สุรินทร์ ศรีสะเกษ และร้อยเอ็ด มีคนจนคิดเป็น 1 ใน 4 ของคนจนทั้งหมดในประเทศ การที่ความยากจนได้กระจุกตัวอยู่ในจังหวัดเพียงไม่กี่จังหวัดนี้ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและในขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นถึงความง่ายในการกำหนดเป้าหมายในการแทรกแซงความยากจนในระดับจังหวัด

13. โดยหลักการแล้ว การกำหนดเป้าหมายการแทรกแซงความยากจนในหน่วยงานภูมิศาสตร์เล็กๆ เช่น หมู่บ้าน น่าจะได้ผลมากกว่า จากข้อมูลการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคม แสดงให้เห็นว่า ความยากจนได้มีการกระจุกตัวในระดับหมู่บ้านด้วย กล่าวคือร้อยละ 10 ของหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดในประเทศมีจำนวน

<sup>3</sup> อย่างไรก็ดี การกำหนดเป้าหมายการแทรกแซงความยากจนไม่ใช่เรื่องง่าย ในที่นี้ การกำหนด เป้าหมายทางภูมิศาสตร์ เมื่อปริมาณคนยากจนมีการกระจุกตัวอยู่ในน้อยจังหวัด มีความเป็นไปได้ในด้านการจัดการมากกว่าในกรณีที่คนยากจนกระจายอยู่ในหลายจังหวัด

คนจน 1 ใน 3 ของจำนวนคนยากจนทั้งหมดในประเทศ ในขณะที่ 1 ใน 4 ของหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดมีจำนวนคนจนนับเป็นคนจนทั้งหมดของคนไทย (รูปที่ 4)<sup>4</sup>



รูปที่ 4 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 14 ในบทที่ 2

14. ในขณะที่ รัฐบาลกำลังอยู่ในระหว่างการริเริ่มนโยบายชนบทที่สำคัญที่สุด ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน การที่ปัญหาความยากจนมีการกระจุกตัวกันในระดับหมู่บ้าน ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น ที่จะต้องมีวิธีการที่จะระดมหมู่บ้านเหล่านี้ เพื่อจุดประสงค์ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของนโยบายดังกล่าว การวิเคราะห์ในรูปที่ 4 เป็นการวิเคราะห์จากกลุ่มหมู่บ้านตัวอย่าง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมหมู่บ้านทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ทางสถิติดังกล่าวได้มีการนำมาปฏิบัติและทางสภาพพัฒนาฯ ได้ทำการสำรวจวิจัยเพื่อการใช้งานในอนาคตต่อไป

15. มีหลายปัจจัยอื่นอีกมากที่มีสหสัมพันธ์กับความยากจนในประเทศไทย เช่น อาชีพ ขนาดครัวเรือน ที่ตั้งในชนบท ในเมือง และอื่นๆ แต่ลักษณะที่สำคัญที่สุด คือ การศึกษา ประชาชนในครัวเรือนซึ่งมีผู้นำที่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาระดับประถม มีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีผู้นำที่จบการศึกษาชั้นมัธยมต้น หรือมัธยมปลาย ไม่เพียงแต่อัตราความยากจนในกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาน้อยจะสูงกว่า หากแต่พวกเขายังประสบปัญหาความยากจนมากกว่าในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น ในระหว่างปี 2539 และ 2542 อัตราส่วนต่อหัวของความยากจนที่วัดจากรายได้ ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 21 เป็นร้อยละ 24 สำหรับครัวเรือนที่มีผู้นำที่อ่านหนังสือไม่ออกและเพิ่มจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 19 ในครัวเรือนที่มีผู้นำมีการศึกษาระดับประถม ตรงกันข้ามจำนวนคนยากจนในครอบครัวที่มีผู้นำจบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และมัธยมปลายไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

<sup>4</sup> เนื่องจากขนาดของตัวอย่างการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ใหญ่พอที่ข้อมูลการสำรวจ จะเป็นตัวแทนในระดับหมู่บ้านได้ ผลการศึกษาในรูปที่ 4 ควรจะใช้ตามที่ปรากฏในรูป

16. อีกปัจจัยที่มีผลต่อการวัดความยากจนคือ การมีกรรมสิทธิ์ครองครองในที่ดิน ซึ่งโดยทั่วไปจะมีสหสัมพันธ์ผกผันกับอัตราความยากจน แต่ในประเทศไทยอัตราความยากจนในหมู่เกษตรกร รายย่อยที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ได้เพิ่มขึ้นแม้แต่ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็กที่มีความยากจนในปี 2542 สูงกว่าในปี 2535 ในขณะที่เกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินขนาดกลาง (เป็นเจ้าของที่ดิน 5-19 ไร่) ยากจนน้อยกว่า อย่างไรก็ตามจำนวนคนยากจนของกลุ่มหลังนี้มีเปลี่ยนแปลงไม่มากในระหว่างปี 2536 และ 2542 แม้ว่าความยากจนของประเทศจะลดลงจากร้อยละ 23.2 เป็นร้อยละ 15.9

17. ผลการศึกษาดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลางไม่ได้มีส่วนร่วมหรือได้รับผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ.2533-2542 เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ความยากจนของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กและกลาง เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อาจเป็นเพราะเกษตรกรกลุ่มนี้ได้ประสบกับการชะลอตัวหรือการลดลงของประสิทธิภาพทางการผลิตทางการเกษตรมาเป็นเวลานาน (MERI และธนาคารโลก ปี 2000) ดังนั้น กลุ่มครัวเรือนไทยในชนบทที่เพาะปลูกในพื้นที่เล็ก ๆ กลุ่มนี้ น่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการลดอัตราความยากจน อย่างไรก็ตามข้อมูลที่มืออยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบอกถึงสาเหตุของการที่ผลิตผลทางการเกษตรลดลงได้อย่างแน่ชัด หลักฐานที่มีอยู่ไม่ได้วัดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปริมาณน้ำฝน การเข้าถึงแหล่งน้ำ หรือการเข้าถึงบริการทางการเกษตร และโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาด นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการคำนึงถึงปัจจัยสำคัญในการนำแรงงานและเงินทุนมาใช้ในไร่นาของพวกเขา ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้อาจมีผลต่อการลดลงของศักยภาพในการผลิตพืชผลทางการเกษตร

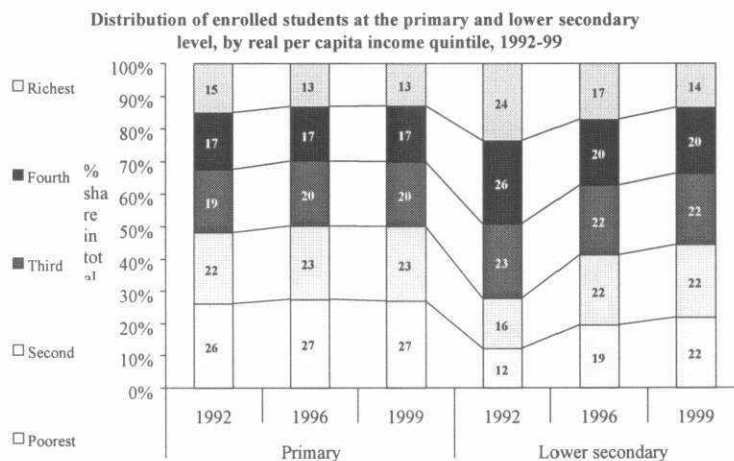
### รูปแบบของความไม่เท่าเทียม

18. ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นที่เกี่ยวกับความยากจน ได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดมากขึ้นจากการศึกษาถึงความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นหัวข้อของบทที่ 3 วิธีการวัดความไม่เท่าเทียมกันนั้นอยู่ในความสนใจเนื่องจากประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องรายได้และการบริโภคที่สูงมาเป็นเวลายาวนานเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆในภูมิภาค ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้เพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ปี 2524 ถึง 2535 หลังจากนั้นแนวโน้มก็ลดลงและเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในปี 2542 อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่ปี 2541 ถึง 2542 จะเป็นเหตุการณ์ชั่วคราวที่มีสาเหตุจากวิกฤตเศรษฐกิจ หรือว่าเป็นเพราะประเทศได้กลับเข้าสู่การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้อีกครั้ง

19. จากการวิเคราะห์ของแหล่งที่มาของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ระหว่างครัวเรือนในประเทศเมื่อปี 2541 แสดงให้เห็นว่าการศึกษสามารถอธิบายการเกิดความผันแปรของรายได้ต่อหัวระหว่างครัวเรือนในประเทศได้มากที่สุด โดยจะปรากฏชัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าในกรุงเทพฯ ซึ่งสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่าการศึกษาแพร่ขยายในกรุงเทพฯมากกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยที่สำคัญประการต่อ

ไปที่อธิบายถึงความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้คือลักษณะทางประชากรของครอบครัว ความแตกต่างในขนาดของครอบครัว องค์ประกอบของอายุและเพศของสมาชิกในครัวเรือน รวมถึงอายุและเพศของผู้นำครัวเรือนสามารถอธิบายถึงสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ประมาณร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 13 ของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้โดยรวม สำหรับการถือครองที่ดินนั้นมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้โดยรวมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การถือครองที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลกระทบต่อครัวเรือนที่ทำเกษตรกรรมเท่านั้น แต่มิได้มีผลต่อครัวเรือนที่อื่นที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้มากกว่า<sup>5</sup>

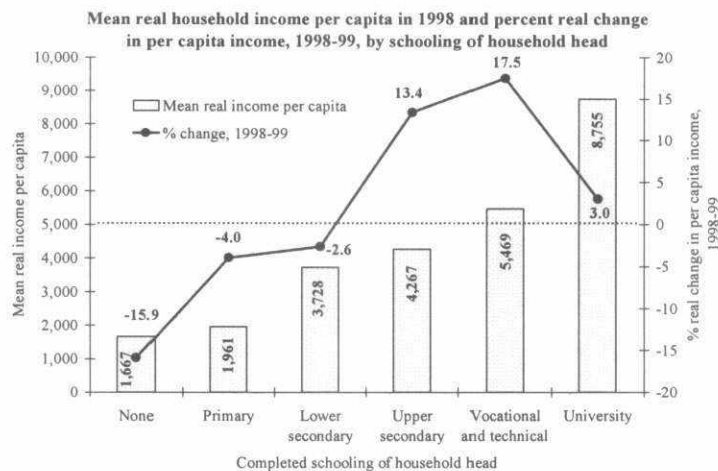
20. เพื่อให้มีความเข้าใจดีขึ้นในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในประเทศไทย ควรจะเริ่มจากการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากในระหว่างปี 2541 และ 2542 ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ และความเป็นอยู่ของประชาชนในส่วนที่ยากจนของสังคมไทย ทั้งนี้จะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในรูปที่ 5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครอบครัวที่ยากจนที่สุดเมื่อปี 2541 (เช่น ครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวไม่ได้รับการศึกษา หรือจบระดับประถมศึกษา) ประสบกับภาวะรายได้ที่แท้จริงที่ลดลงอย่างมากระหว่างปี 2541 และ 2542 ในขณะที่ครอบครัวที่ค่อนข้างฐานะดีกว่า (เช่น ครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวจบการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา) ได้รับรายได้ที่แท้จริงที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2541 และ ปี 2542



รูปที่ 5 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 31 ในบทที่ 3

<sup>5</sup> ผลการศึกษาสะท้อนความจริงว่า แม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเกษตรไม่ใช่จะเป็น อาชีพเดียวเท่านั้น และจำนวนที่ดินที่ครอบครองก็ไม่ได้เป็นตัวประเมินรายได้เพียงตัวเดียว ในความเป็นจริงแล้วเพียง 1 ใน 3 ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มี อาชีพหลักเป็นเกษตรกรรม (รวมการจ้างงานในการเกษตรด้วย) ยิ่งกว่านั้น ผู้ที่ประกอบอาชีพ การเกษตรโดยเฉลี่ยแล้วเป็นผู้มีรายได้ต่ำสุดเมื่อเทียบกับรายได้ของผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น ถึงแม้ว่าการเป็นเจ้าของที่ดินอาจเป็นปัจจัยสำคัญของความไม่เท่าเทียมของรายได้ในบรรดาครัวเรือนเกษตรกรรม แต่ก็ไม่ได้เป็นตัวกำหนดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยทั่วไป เพราะว่าผู้ที่รวยที่สุดบางคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเลย อย่างไรก็ตาม การเป็นเจ้าของที่ดินก็ยังเป็นตัวกำหนดความยากจนที่สำคัญตัวหนึ่ง

21. การศึกษามีความสามารถมากที่สุดในการอธิบายความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ และให้มึบทบาทสำคัญในการลดความยากจน จึงมีคำถามที่สำคัญว่าการกระจายของการศึกษาในประชากรไทยดีขึ้นหรือเลวลงในช่วงที่ผ่านมา ข้อมูลจากการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆแสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของการศึกษาเป็นอย่างมากในประเทศไทย และกลุ่มที่ยากจนที่สุดก็มีสัดส่วนของจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปี 2533-2542 (รูปที่ 6) ขณะที่มีเพียงร้อยละ 12 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมาจากกลุ่มที่ยากจนที่สุดในปี 2535 สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22 ในปี 2542 บทที่ 3 ยังแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของกลุ่มที่ยากจนที่สุดในหมู่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศไทยเพิ่มจากประมาณร้อยละ 10 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2542 และในหมู่นักเรียนอาชีวศึกษาได้เพิ่มมากขึ้นจากเพียงร้อยละ 2 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 8.4 ในปี 2542 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนเหล่านี้ยังคงต่ำกว่าของประชากร นอกจากนี้สัดส่วนของกลุ่มคนยากจนที่สุดในนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในปี 2542 มีเพียงร้อยละ 0.9



รูปที่ 6 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 33 ในบทที่ 3

22. เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งของการที่สัดส่วนของกลุ่มที่ยากจนที่สุดในระดับอุดมศึกษาอยู่ในระดับต่ำคือการเข้าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายของคนกลุ่มนี้ในจำนวนมากนั้นเพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นานมานี้ จึงทำให้จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและมีสิทธิสอบเข้ามหาวิทยาลัยยังคงน้อยอยู่ เมื่อนักเรียนกลุ่มนี้จบการศึกษาจากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จำนวนนักเรียนจากกลุ่มที่ยากจนที่สุดที่ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยจะเพิ่มขึ้นไปตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยเช่นเดียวกับในประเทศอื่นๆคือยังคงอยู่ในระดับที่สูงมาก ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับนักเรียนยากจนที่จะเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนโยบายสาธารณะที่จะกำหนดเป้าหมายโครงการความช่วยเหลือทางการศึกษา เช่น จัดให้มีโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและโครงการทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มาจากกลุ่มที่ยากจนที่สุด

23. หากอัตราการเข้าเรียนของคนจนนั้นยังคงเพิ่มขึ้นและมีการขยายไปสู่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา อัตราความไม่เท่าเทียมกันที่สูงมานานในประเทศไทยอาจจะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการลดความยากจนลงได้เช่นกัน เช่นเดียวกับในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสำหรับคนจนและครอบครัว

### ประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์

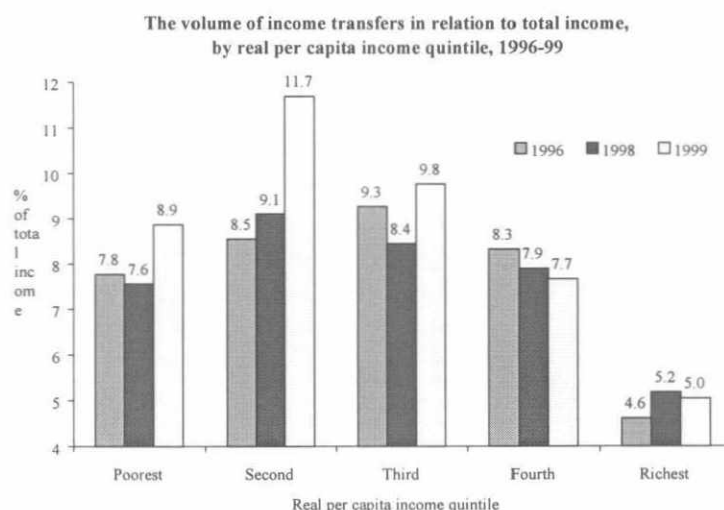
24. บทที่ 4 ของรายงานนี้ว่าด้วยประเด็นทางยุทธศาสตร์ซึ่งผู้บริหารนโยบายของประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ในการที่จะวางรากฐานของนโยบายเพื่อให้การเติบโตทางเศรษฐกิจกลับคืนมาใหม่และลดปัญหาความยากจนลง จากการศึกษาโครงการต่างๆในอดีต โครงการการต่อต้านความยากจนส่วนใหญ่จะเป็นการโอนผลประโยชน์ไปให้แก่ผู้ที่ขัดสน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและนโยบายที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตถูกพิจารณาว่าเพียงพอแล้วที่จะนำรายได้ที่มากพอไปสู่คนไทยทั้งหมดรวมทั้งคนจนด้วย ในเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาทัศนะเหล่านี้ได้รับการ ถัดกรองและพัฒนาซึ่งนำไปสู่ตกลงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของไทยที่มีความเข้มข้นมากขึ้น ดังต่อไปนี้

- ในปัจจุบัน อัตราการเจริญเติบโตที่เคยสูงที่สุดในโลกมาแล้วนั้น คาดว่าจะอยู่ในระดับต่ำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นความสนใจจึงมุ่งเน้นไปที่นโยบายสาธารณะที่จะแก้ปัญหาความยากจนโดยตรงมากขึ้น
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยได้กลายเป็นจุดศูนย์กลางของความห่วงใยในเรื่องความยากจน เนื่องจากภูมิภาคนี้ยังคงล้าหลังเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆของประเทศและได้รับผลกระทบมากที่สุดในระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจ
- ผลกระทบของวิกฤตการณ์แสดงให้เห็นว่าชายรอนรับทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการของเอกชนนั้น นับว่าใช้ได้ผลแต่ไม่เพียงพอที่จะรองรับผลกระทบจากการหดตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนจน
- การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมซึ่งถูกบดบังไว้ด้วยผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตอันรวดเร็ว นั้นได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของนโยบาย
- ความยากจนในบางกลุ่มชนและในบางพื้นที่ดูเหมือนจะเป็นปัญหาเรื้อรังและยาวนานต่อผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตซึ่งได้กลายเป็นมิติทางโครงสร้างของความยากจน

25. ประเด็นทางยุทธศาสตร์ที่นำมากล่าวในบทที่ 4 นั้นเป็นข้อมูลเชิงภูมิภาคและมีสาระสำคัญคือมีการพึ่งตัวเองและชายรอนรับทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ ความยากจนทางโครงสร้าง สาเหตุของความยากจนและกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจน เพศและความยากจน และบทบาทของการเจริญเติบโต เมื่อเทียบกับการกระจายรายได้ในต่างจังหวัดและในระดับชาติ รายการทั้งหมดที่กล่าวมายังไม่สมบูรณ์ ปัญหาในแต่ละภาคถูกวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทที่ 6 แต่ทัศนะทางยุทธศาสตร์บางประการไม่ได้นำมารวมไว้ด้วยในรายงานนี้ เช่น อนาคตของการประเมินราคา

ทรัพยากรธรรมชาติสำหรับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและผลกระทบต่อคนจน นโยบายสินเชื่อที่มีผลต่อภาคการผลิตต่างๆ กำลังได้รับการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลแต่ถูกกล่าวถึงเพียงบางส่วนเท่านั้นในรายงานนี้ ด้วยเหตุนี้ในส่วนต่อไปของรายงานจึงได้มีการสรุปถึงผลการศึกษายุทธศาสตร์ที่สำคัญของบทที่ 4

26. ความยากจนและการพึ่งตนเอง ในสังคมไทยไม่มีลักษณะใดที่จะเด่นไปกว่าคุณค่าและการให้ความสำคัญแก่การพึ่งตนเองของครอบครัวและการสนับสนุนซึ่งกันและกันในชุมชน ครอบครัวไทย โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้น้อยได้ดำเนินมาตรการสำคัญในการรองรับผลของวิกฤตเศรษฐกิจ และให้การคุ้มครองสิทธิทางสังคม แม้ว่ารายได้ของครอบครัวจะหดตัวลงมากกว่าของครอบครัวผู้มีฐานะดี รูปแบบของการพึ่งตนเองเช่นนี้สามารถพิจารณาได้จากหลักฐานที่ว่ามีการโอนรายได้และการย้ายของการบริโภคในระดับครัวเรือน ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายของไทยดูแลความต้องการสำหรับโครงการชำระรับทางสังคมที่มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น ข้อพิจารณาที่สำคัญอันหนึ่งคือบทบาทที่น่าชื่นชมและเป็นประโยชน์ทางสังคมของยุทธศาสตร์การดูแลครอบครัวด้วยความสมัครใจและความสำคัญของการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์เหล่านี้มีความยั่งยืน



รูปที่ 7 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 35 ในบทที่ 4

27. วิธีการหนึ่งที่คนจนสามารถจะดูแลตัวเองได้เมื่ออยู่ในสถานะที่ไม่อำนวยคือการพึ่งพิงรายได้ที่โอนมาจากเพื่อน ญาติ และรัฐบาล ในกรณีประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการโอนจากญาติโดยเฉพาะจากสมาชิกครอบครัวที่อพยพไปอยู่ในเมือง (โดยทั่วไปคือกรุงเทพฯ) เพื่อหางานที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 นั้นนับว่าเป็นเรื่องผิดปกติเพราะส่งผลกระทบต่อกรุงเทพฯก่อนและส่งผลกระทบต่อคนงานที่อพยพเข้ามาทำงานจำนวนมากในอุตสาหกรรมก่อสร้างในกรุงเทพฯถูกเลิกจ้าง ดังนั้นความสามารถของคนเหล่านี้ที่จะส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงหายไป แม้ว่าจะมีการสูญเสียรายได้เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจการโอนเงินยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการยกระดับรายได้ของผู้ที่อ่อนแอกว่า ดังในรูปที่ 7 การโอนมีปริมาณมากกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด



สำหรับกลุ่มผู้ที่ยากจนที่สุด 3 กลุ่มเมื่อเทียบกับผู้ที่ร่ำรวยที่สุด 2 กลุ่ม และที่ยิ่งกว่านั้น กลุ่มที่ยากจนที่สุดได้เพิ่มการพึ่งพิงต่อการโอนเงินในระหว่างปี 2539 กับปี 2542 หากไม่มีการโอนเหล่านี้ไปยังผู้ที่ยากจนกว่า ความยากจนก็คงเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 6 จุด

28. ในทางยุทธศาสตร์ รูปแบบนี้หรือรูปแบบอื่นของการพึ่งพิงตนเองและกลไกการสนับสนุนกันในชุมชน (ธนาคารโลก 2000) เป็นรากฐานของการปกป้องคุ้มครองสังคมในประเทศไทย ความพยายามที่จะขยายข่ายรองรับทางสังคมที่เป็นทางการในประเทศบางครั้งได้ใช้สถาบันที่อยู่ในชุมชนให้จัดการและจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้รับประโยชน์ ดังนั้นจึงเป็นการเสริมสร้างสินทรัพย์ทางสังคมเหล่านี้ให้เข้มแข็งขึ้นแทนที่จะเป็นการทดแทน (ดูบทที่ 5) การศึกษายังพบว่าความสำคัญของกลไกการประกันสังคมที่เสริมต่อกันนั้นสอดคล้องกับหลักการพึ่งตนเอง

29. ความยากจนทางโครงสร้าง ความยากจนทางโครงสร้างหมายถึงเงื่อนไขความยากจนที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดไปเป็นเวลานานและไม่ลดลงทันทีที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยากจนทางโครงสร้างจึงหมายความว่าครอบครัวยากจนบางครอบครัวจะยังคงยากจนอยู่ต่อไปด้วยเหตุผลที่ไม่สามารถเข้าใจได้ง่ายนัก ในขณะที่ภาวะความยากจนชั่วคราวนั้นสามารถที่จะหายไปได้ สำหรับประเทศไทยนั้นก้าวถึงขั้นที่มีความยากจนอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 20 เมื่อความยากจนหาได้ง่ายแต่ยากที่จะไปถึงใช้หรือไม่

30. ประการแรก ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 กลุ่มคนบางกลุ่ม เช่นคนงานในไร่และเจ้าของไร่ (โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลาง) คริวเรือขนาดใหญ่ คริวเรือที่มีจำนวนผู้อาศัยจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้หารายได้ และคริวเรือที่มีผู้นำสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมีการศึกษาดำเนินชีวิตความยากจนสูงเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ความยากจนสำหรับคนบางกลุ่ม เช่น เจ้าของที่ดินรายย่อยที่เพิ่มขึ้นแม้กระทั่งในมูลค่าที่แท้จริง (absolute terms) ในระหว่างทศวรรษปี 1990 หลักฐานทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของความยากจนในกลุ่มเหล่านี้ น่าจะเป็นปัญหาทางโครงสร้าง

31. เช่นเดียวกัน การจัดลำดับภาคตามอัตราความยากจนก็ยังคงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังคงเป็นภาคที่ยากจนที่สุดในปี 2531 และก็ยังยากจนที่สุดมาจนถึงปัจจุบัน แนนอนระดับความยากจนลดลงในรูปของมูลค่าจริงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่ลดลงช้ากว่าในภาคอื่นๆ แสดงว่าเป็นปัญหาทางโครงสร้างของความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

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

33. จากหลักฐานทางโครงสร้างอาจกล่าวได้ว่าจังหวัดที่ยากจนที่สุดก็ยังตกลงไปอยู่ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศในการลดความยากจนของประเทศ บทที่ 4. นำเสนอหลักฐานสำหรับ 4 จังหวัด จากปี 2537 ถึง

2542 ที่น่าสังเกตคือทุกจังหวัดดังกล่าวต่างก็ยากจนลงกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ ในระหว่างปี 2537 ถึง 2542 และในระหว่างปี 2537 ถึง 2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอีกด้วย

34. ความยุ่งยากในการแสดงข้อจำกัดเกี่ยวกับการลดความยากจน ก็คือ การวิเคราะห์จะระบุแต่เพียงอาการที่น่าจะเกิดขึ้นทางด้านโครงสร้างไม่ใช่สาเหตุทั้งหมด ข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถบ่งบอกถึงข้อจำกัดทางด้านดินและน้ำฝน มิติทางด้านวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์ หรือ รูปแบบที่มีระบบ ในการคัดแยกออก แต่สำหรับในบางจังหวัด มิติทางโครงสร้าง ดูเหมือนจะเป็นหลักฐานได้และแสดงให้เห็นว่าความเติบโตอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างระหว่างจังหวัดเหล่านี้กับพื้นที่ที่มีความอยู่ดีกินดีของประเทศ

35. ในการพิจารณาปัญหาทางด้านโครงสร้างของความยากจน มักจะมีความจำเป็นที่จะต้องมองย้อนกลับไปที่สาเหตุสำคัญของความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าตัวกำหนดความยากจน (โดยเทคนิคทางสถิติ) แตกต่างกันในภาคที่ยากจนมากที่สุดอยู่เสมอ คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเทียบกับพื้นที่ชนบทอื่นๆ ของประเทศ

36. ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตัวกำหนดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น แตกต่างจากตัวกำหนดความยากจนในภาคอื่นๆ ของประเทศ 4 ประการคือ 1. จำนวนที่ดินที่ครอบครองมีผลสำคัญต่อการลดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าการลด ความยากจนในชนบทของภาคอื่นๆ ของประเทศ 2. ขณะที่การเป็นผู้เช่านาเป็นอีกปัจจัยที่จะนำไปสู่โอกาสที่ จะเกิดความยากจนในชนบทของภาคอื่นๆ ของประเทศ แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเช่าที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีไม่มากเหมือนกับในภาคอื่นๆ ของประเทศ 3. ความแตกต่างที่เป็นที่น่าสนใจคือ การศึกษา (ยกเว้นการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือระดับมหาวิทยาลัย) โดยทั่วไปจะมีผลต่อการลดความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือน้อยกว่าในภาคอื่นๆ ของประเทศ ผลนี้อาจสะท้อนความจริงที่ว่า คุณค่าสำคัญของการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ที่การอพยพออกจากภาคนี้ไปยังภาคอื่นๆ ของประเทศที่มีโอกาสการทำงานด้วยค่าจ้างที่สูงขึ้น

37. ข้อ 4 ขณะที่การอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีผู้หญิง ๓ อายุใดๆ เป็นหัวหน้าครัวเรือนจะลดความ เสี่ยงต่อความยากจนในพื้นที่ชนบท แต่สถานการณ์แตกต่างไปมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาคนี้ความแตกต่างในอายุของผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมาก ต่อความเสี่ยงเรื่องความยากจน โดยที่ครัวเรือนที่มีผู้นำผู้หญิงที่อายุน้อย (อายุต่ำกว่า 45 ปี) มีความเสี่ยงต่ำกว่ากว่าครัวเรือนที่มีผู้ชายเป็นผู้นำ แต่ครัวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นผู้นำจะมี ความเสี่ยงสูงมากกว่าครัวเรือนที่มีผู้ชายเป็นผู้นำ ข้อสรุปเหล่านี้อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับรูปแบบ การอพยพย้ายถิ่นของผู้ชายออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

38. ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจบางประการในการที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ การต่อสู้กับความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อเทียบกับยุทธศาสตร์ของชาติ กล่าวคือการต่อสู้กับความยากจนในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นต้องพุ่งเป้าไปที่เกษตรกรขนาดเล็กและเกษตรกรที่มีที่ทำกิน (ไม่ใช่ผู้ที่เช่านา) และครัวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นผู้นำ ผลเหล่านี้แสดงยังแสดง

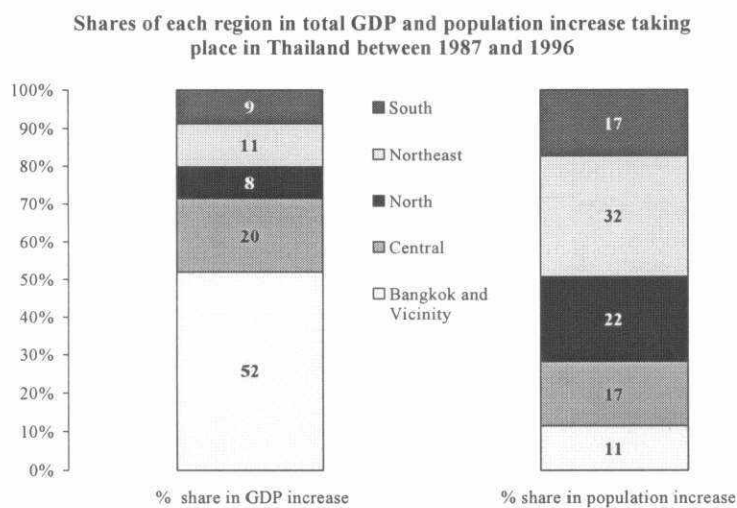
ให้เห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะแตกต่างพิเศษและนโยบายสาธารณะที่จัดทำขึ้นในระดับชาติ อาจจำเป็นต้องมีการปรับแก้เมื่อนำไปใช้กับภาคนี้ ซึ่งมีคนจนเกือบครึ่งหนึ่งของคนจนในประเทศ

39. การเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และความยากจน ประเด็นหลักของการถกแถลงต่างๆ ในเรื่อง ความยากจน มักตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทของการเติบโตและการกระจายรายได้ต่อสถานการณ์ความยากจนของประเทศ บทที่ 4 ว่าด้วยบทบาทของการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ และความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาในระดับชาติและระดับจังหวัด

40. ผลจากการศึกษาในอดีตแสดงให้เห็นถึงสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การลดความยากจนเป็นไปได้อย่างล่าช้า ในบางจังหวัดของประเทศ ผลการศึกษานั้นชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่เพิ่มขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างมากกับการเพิ่มขึ้นของความยากจน ถึงแม้จะมีการควบคุมผล กระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว การเพิ่มขึ้น 1 จุดในดัชนี Gini ของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 0.8 จุดในอัตราความยากจน ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สามารถหักล้างผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีต่อการลดความยากจนได้เป็นอย่างมาก

41. เรื่องนี้ได้มีการวิเคราะห์ในระดับชาติด้วยสำหรับประเทศไทยเมื่อการเติบโตของรายได้ชะลอตัวลงเป็นอย่างมากหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ก็เริ่มมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอัตราความยากจน ตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี 2541 และ 2542 อัตราความยากจนเพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 3 จุด ถ้าหากการกระจายรายได้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงในระหว่างปี 2541 และ 2542 อัตราความยากจนคงลดลงที่ร้อยละ 0.5 จุด ไม่ใช่เพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 3 จุดดังที่ได้เกิดขึ้น จริง ในด้านจำนวนความไม่เท่าเทียมที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้มีคนจนเพิ่มขึ้นอีกถึง 2.1 ล้านคน ในระหว่างปี 2541 และ 2542

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



รูปที่ 8 เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 41 ในบทที่ 4

43. การวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้จะมีบทบาทสำคัญในการลดความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมของการเติบโตที่ค่อนข้างต่ำ ยิ่งโอกาสการเติบโตในอนาคตในประเทศไทยมีน้อย นโยบายการลดปัญหาความยากจนก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะเน้นถึงการลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ป้องกัน ไม่ให้ความไม่เท่าเทียมกันเลวร้ายลงไปอีก

44. เพศและความยากจน ในบทที่ 4 ได้มีการสรุปข้อมูลข่าวสารจากรายงาน และแหล่งอื่นๆ เกี่ยวกับนัยสำคัญของเพศศึกษาในการทำความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย ในระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในด้านตัวชี้วัดทางสังคม ความแตกต่างระหว่างเพศลดน้อยลง โดยเฉพาะในด้านสุขภาพ และการศึกษา การเข้ารับการศึกษาของผู้หญิงเพิ่มมากขึ้นในทุกๆระดับ และมีผู้หญิงเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากกว่าผู้ชาย แรงงานผู้หญิงดูเหมือนจะปรับตัวได้ดีกว่าแรงงานผู้ชายในระหว่างที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้หญิงที่สูง

45. อย่างไรก็ดีในด้านอื่นๆ ยังมีความไม่เสมอภาคอย่างชัดเจนที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงยังประสบกับปัญหาความยากจน มีผู้หญิงจำนวนมากกว่าผู้ชายได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงจะต่ำกว่าของผู้ชาย คริวเรือนที่มีผู้หญิงอายุมากเป็นหัวหน้าครอบครัวมีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังมีผู้หญิงจำนวนน้อยที่ได้รับเลือกตั้ง และผู้หญิงที่ยากจนยังคงมุ่งไปสู่อาชีพการให้บริการทางเพศ

46. ดังนั้น เช่นเดียวกับในด้านอื่นของการพัฒนาสังคม สถานการณ์ในประเทศไทยให้ผลที่ผสมผสานกัน กล่าวคือ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเพิ่มการเข้าถึงการบริการ ทางการศึกษาและสุขภาพ สำหรับผู้หญิง แต่มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องดำเนินการเพิ่มสิทธิของผู้หญิง และลดความเสี่ยงและความไม่มั่นคงของผู้หญิงลง ผู้กำหนดนโยบายต้องเข้าใจความสำคัญของประเด็นปัญหาด้านเพศในการต่อสู้กับความยากจน

47. สิ่งแวดล้อม ความเกี่ยวโยงกันระหว่างความยากจนกับสิ่งแวดล้อมนับว่าซับซ้อนและไม่ ง่ายนักที่จะให้คำนิยามได้ การเข้าถึงทรัพยากร น้ำ ที่ดิน และดิน ป่าไม้ และประมง นับว่ามีความ สำคัญต่อการดำรงอยู่ในแต่ละวันของครัวเรือนในชนบท สำหรับครัวเรือนยากจนบางครัวเรือนการมีทรัพยากรธรรมชาติ จำกัดหรือคุณภาพต่ำทำให้ประชากรตกอยู่ในสภาพการดำรงชีวิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ สำหรับครัวเรือนอื่น ความยากจนบีบบังคับให้ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากเกินไปจนนำไปสู่การเสื่อมโทรมอย่างถาวรของฐานทุนที่มีอยู่ตามธรรมชาติและรายได้ที่ได้มาจากฐานทุนนี้ และอีกตัวอย่างคือ คนจนไม่สามารถทำอะไรได้เมื่อคนที่มั่งคั่งมากกว่าเข้ามาตัดดวงเอาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของพวกเขาไปและเหลือทิ้งไว้แต่ป่า ประมง และที่ดิน ที่เสื่อมโทรมและให้ผลผลิตต่ำ

48. ในประเทศไทย การพัฒนาที่รวดเร็วในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดมลภาวะ และ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชนบทด้วยของเสียที่ปล่อยออกจากบ้าน โรงงาน อุตสาหกรรม และ พื้นที่เกษตรกรรม มีส่วนในการเพิ่มมลภาวะของน้ำในบริเวณชายฝั่งทะเล บนพื้นผิวและ

ใต้ดิน พื้นที่ป่าได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 53 ในปี 2504 เหลือร้อยละ 28 ในปี 2532 เมื่อมีการออกกฎหมายห้ามการทำไม้แปรรูป และลดลงเหลือร้อยละ 25 ในปี 2541 ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่านับว่าเกิดขึ้นมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งพื้นที่ป่าลดลงถึงร้อยละ 60 ในระหว่างปี 2528 และปี 2538

49. มีการสร้างความสำนึกและความต้องการในการที่จะรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นในทุกระดับชั้นของสังคม (ดู Box 8 ในบทที่ 4) ตัวแทนทางสังคมพลเรือนได้ให้ความสำคัญต่อความจำเป็นที่จะ ต้องแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับความยากจนอย่างชัดเจน มีฉันทมติเกิดขึ้น ระหว่างรัฐบาล ภาคเอกชนและสังคม ในเรื่องความจำเป็นที่จะเพิ่มความเอาใจใส่ต่อการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีกว่าการมีส่วนร่วมที่มากขึ้น และการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นสำหรับประเทศไทยแน่นอน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (แผน 9) สำหรับปี 2545-2549 นั้น ได้เน้นว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ดีมีความสำคัญต่อการสร้างฐานทางสังคมที่เข้มแข็งและการลดความยากจนที่ยั่งยืน

50. ความเชื่อมโยงของความยากจนกับการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาตินี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งสำหรับการวิเคราะห์และการพัฒนา นโยบาย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ซึ่งคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของคนจนและเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมามากต่อมาก

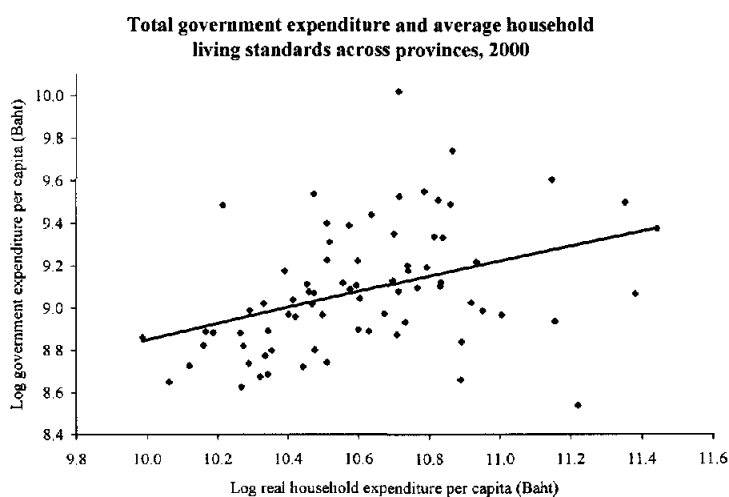
## โครงการสาธารณะกับความยากจน

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

52. *Thailand Social Monitor* ฉบับนี้ได้นำเสนอโครงการและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้กับความยากจนที่สำคัญจำนวนมากในประเทศไทยโดยอาศัยข้อมูลจากแบบจำลองพิเศษของการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมปี 2542 การวิเคราะห์นี้พยายามที่จะศึกษากลุ่มเป้าหมาย และการครอบคลุมของโครงการแต่ละโครงการในการต่อสู้กับความยากจน อย่างไรก็ดี ขอบข่ายของการวิเคราะห์ดังกล่าวค่อนข้างที่จะจำกัด เนื่องจากโครงการภายใต้การสำรวจพิเศษนี้ไม่ได้ครอบคลุมทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับความยากจน

53. ความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีมากน้อยเพียงใดนั้นสามารถประเมินได้จากงบประมาณที่ใช้ในโครงการต่อสู้กับความยากจน กล่าวคือในปี 2542 รายจ่ายของภาครัฐสำหรับโครงการต่อสู้กับความยากจนทั้งหมดมีประมาณ 35,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.2 ของรายจ่ายรัฐบาล และร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) รายจ่ายรวมทั้งแท้จริงของรัฐบาลในโครงการต่อสู้กับความยากจนได้เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมาคือจาก 4,500 ล้านบาทในปี 2536 เป็น 21,100 ล้านบาทในปี 2542 (บาทคงที่ ณ ปี 2531)

54. อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่มีรายงานข้อมูลของงบประมาณที่ใช้ในโครงการต่อสู้กับความยากจนในระดับจังหวัด แต่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายโดยรวมของรัฐบาลกับมาตรฐานการครองชีพในระดับจังหวัดก็สามารถทำได้ จากการศึกษาการกระจายของรัฐบาลต่อหัวของประชากรในจังหวัดหนึ่งเทียบกับมาตรฐานการครองชีพเฉลี่ยต่อหัวของประชากรในจังหวัดนั้นๆ (รูปที่ 10) ได้แสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามักจะได้รับ การจัดสรรรายจ่ายงบประมาณต่อหัวมากกว่าจังหวัดที่ยากจน (ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความจริงที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดที่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีรายได้ ซึ่งนำไปสู่การชดเชยงบประมาณที่ดีกว่าภายในจังหวัดนั้นๆ) ทั้งนี้ความสัมพันธ์ข้างต้นได้บ่งบอกถึงความเป็นไปได้ในการใช้งบประมาณส่วนกลางของรัฐบาลในการพัฒนาโครงการในจังหวัดต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อที่จะบรรลุสู่เป้าหมายในการลดความยากจน



รูปที่ 10 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 44 ในบทที่ 6

55. การให้อำนาจแก่คนจน ในบทที่ 5 ได้ศึกษาถึงความก้าวหน้าในการปรับบทบาทของสังคมพลเรือน การมีส่วนร่วมในสถาบันไทยและการพัฒนาตนเอง อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าการศึกษาถึงความก้าวหน้าดังกล่าวจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ผลจากการศึกษาความก้าวหน้าดังกล่าวภายใต้แนวคิดของการให้อำนาจแก่ชุมชนอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ การให้อำนาจแก่ชุมชนถือเป็นสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

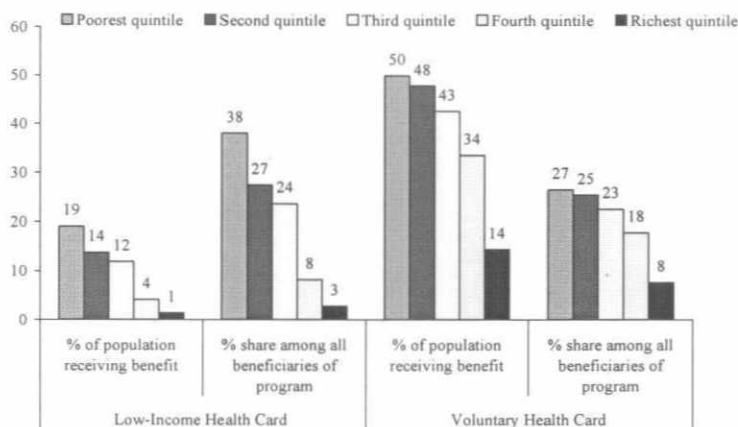
56. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางรากฐานทางกฎหมายสำหรับการให้อำนาจแก่ชุมชน ซึ่งมีหลายมาตราที่นับตั้งแต่ที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น ไปจนถึงสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกๆระดับ รากฐานเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมืออันทรงอำนาจสำหรับพลเรือนในความพยายามที่จะปฏิรูปสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของไทย นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ก็ได้สนับสนุนแผนรัฐธรรมนูญ โดยการเน้นการพัฒนากำลังคนโดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้ได้มีความพยายามที่จะให้อำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และการสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นและการพึ่งตนเอง ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้นำเอาประเด็นความยากจนจากแผนที่ 8 มาเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์ต่อไป

57. นอกจากนี้ บทที่ 5 ยังได้ศึกษาการพัฒนาที่สำคัญในด้านการให้อำนาจแก่ประชาชน ซึ่งรวมไปถึงความพยายามในการกระจายอำนาจ โครงการบริจาคที่สนับสนุนการพัฒนาในชุมชนและการให้อำนาจแก่ชุมชน และการจัดตั้งสถาบันใหม่ของไทย เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

58. เนื้อหาสำคัญของการพัฒนามาบนพื้นฐานของการให้อำนาจนั้นได้ครอบคลุมเนื้อหาค่อนข้างมาก และในบทที่ 5 ได้มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหา 3 ประเด็นซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลประเด็นดังกล่าวคือ ความจำเป็นในการพัฒนาระบบการติดตามเชิงปริมาณและการประเมินค่าการลงทุนในการให้อำนาจที่ดีขึ้น การสร้างโอกาสเพื่อที่จะสามารถใช้แนวความคิดที่เป็นเป้าหมายอย่างเป็นทางการและกลไกในการกำหนดเป้าหมายให้ดีขึ้น และการปกป้องและให้การประกันแก่คนจนเพื่อที่จะสามารถมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการออกเสียงในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเมื่อรัฐบาลทำการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค

59. โอกาสสำหรับคนจน ในบทที่ 6 ได้มีการนำเสนอหลักฐานและผลจากโครงการต่างๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายคือคนจน องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของในการให้อำนาจสำหรับคนจนคือ การเข้าถึงบริการสุขภาพรูปที่ 11 นำเสนอสัดส่วนของประชากรตามการกระจายของรายจ่ายจริงของการบริโภคต่อหัวที่มีส่วนร่วมในโครงการบัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมุ่งเน้นครอบครัวคนจนและผู้ขัดสน และบัตรสุขภาพอาสาที่มุ่งให้บริการแก่ผู้ที่เกือบจน ในกลุ่มหลังนี้ผู้ถือบัตรมีสิทธิได้รับการรักษาโดยจ่ายค่าบริการรายปีเพียง 500 บาท ในขณะที่ผู้ถือบัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ในรูปที่ 11 ได้นำเสนอสัดส่วนของผู้รับประโยชน์ทั้งหมดของทั้งสองโครงการที่ได้มาจากการกระจายของการบริโภคที่แตกต่างกัน ตัวชี้วัดทั้งสองนี้เป็นตัววัดอย่างกว้างๆ ในการวัดประสิทธิภาพในการกำหนดเป้าหมายของโครงการ

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



รูปที่ 11 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 45 ในบทที่ 6

60. อย่างไรก็ตามก็ดี สัดส่วนของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดกลับมีบัตรสุขภาพอาสามากกว่าบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เสียต้องเสียค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับร้อยละ 19) ข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่าความต้องการที่จะถือบัตรสุขภาพอาสาเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมากกว่าความต้องการบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย (ธนาคารโลก 1999) อาจเป็นไปได้ว่า ผู้มีสิทธิในการถือบัตรประสบกับความยุ่งยากในการขอรับบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย หรืออาจเป็นเพราะความเชื่อที่ว่าบัตรสุขภาพอาสาที่แพงกว่าจะได้รับบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพดีกว่า นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์เองก็อาจมีส่วนส่งเสริมให้ใช้บัตรสุขภาพอาสาทั้งนี้เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่โรงพยาบาล อย่างไรก็ตามบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยก็ยังคงครอบคลุมกลุ่มคนยากจนดังเช่นวัตถุประสงค์กล่าวคือ ร้อยละ 38 ของผู้ถือบัตรอยู่ในกลุ่มที่ยากจนที่สุด อย่างไรก็ตามกว่า 1 ใน 3 ของผู้ถือบัตรมาจากกลุ่มที่รวยที่สุด 3 กลุ่มแรก ซึ่งแสดงว่ามีการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปยังกลุ่มที่ไม่ใช่คนจน ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิสำหรับบัตรสุขภาพรายได้น้อยจะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 2,000 บาทต่อเดือนสำหรับคนโสด และไม่เกิน 2,800 บาทต่อเดือนสำหรับครอบครัว<sup>6</sup> แสดงให้เห็นว่าการกระจายของบัตรสุขภาพอาสาไม่เป็นไปตามเป้าหมายตามที่คาดหวังไว้เท่าที่ควร<sup>7</sup>

61. อย่างไรก็ตามก็ดี ที่น่าเป็นห่วงคือเกือบ 1 ใน 3 ของกลุ่มที่จนที่สุดไม่มีการรายงานว่ามีบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยหรือบัตรสุขภาพอาสา เนื่องจากกลุ่มที่ไม่ได้รายงานนี้มักจะไม่มีการประกันสุขภาพในรูปแบบอื่น เช่น การรักษาพยาบาลของข้าราชการ หรือการประกันสุขภาพของเอกชน จึงทำให้เชื่อว่ามีคนจนจำนวนมากที่จะประสบกับความเสียหายอย่างสูงจากความเจ็บป่วย ซึ่งเป็นผลมาจากผลกระทบทางวิกฤต

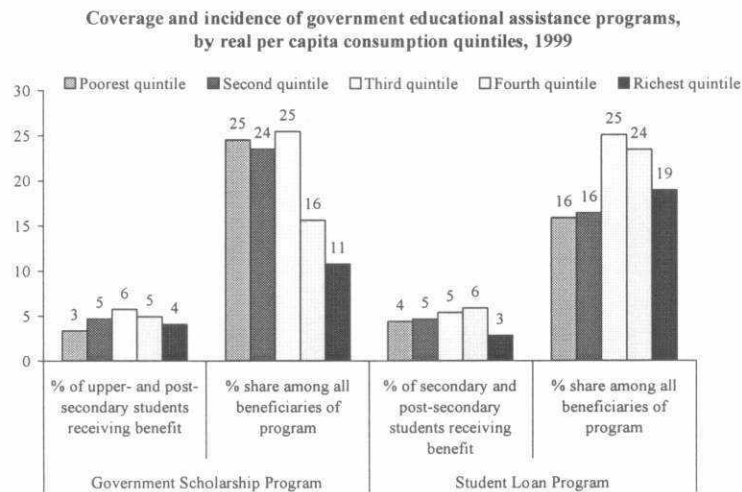
<sup>6</sup> การรั่วไหลของเม็ดเงิน อาจมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การกำหนดสิทธิการถือบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อยนั้นขึ้นอยู่กับการพิจารณาของผู้นำชุมชน (หมายถึงผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งอาจมีการพิจารณาตัดสินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้

<sup>7</sup> ปกติกลุ่มที่รวยที่สุดสามารถเข้าถึงการประกันสุขภาพในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว เช่น การรักษาพยาบาลของทางราชการ การประกันสุขภาพของลูกจ้าง และการประกันสุขภาพของเอกชน



เศรษฐกิจ ได้มีการคาดหวังว่า ผู้ที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพเหล่านี้จะสามารถใช้ประโยชน์จากโครงการรักษาพยาบาล 30 บาทของรัฐบาลที่เพิ่งเริ่มใช้ไม่นานมานี้

62. โครงการการสร้างโอกาสให้แก่คนจนของรัฐบาลไทยที่สำคัญอีกโครงการหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสให้เข้าถึงการศึกษาที่ได้รับการส่งเสริมโดยโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนหลายโครงการ (ตามที่มีข้อมูล) อาทิ เช่น โครงการทุนการศึกษาและโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เฉพาะนักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้นที่มีสิทธิในการรับทุนการศึกษาตามโครงการทุนการศึกษาของภาครัฐนี้ ขณะที่โครงการเงินกู้ยืมเพื่อศึกษานั้นเปิดให้เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเท่านั้น รูปที่ 12 ได้ชี้ให้เห็นว่าทั้งสองโครงการไม่สามารถครอบคลุมนักเรียนทั้งหมดได้อย่างทั่วถึง โดยมีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนนักเรียนที่มีสิทธิทั้งหมดทั่วประเทศ การกระจายผลประโยชน์สำหรับโครงการทุนการศึกษาของรัฐบาลนั้นนับว่าดีกว่าโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จำกัดอยู่ที่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาเท่านั้น (ซึ่งมักมีจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนน้อยกว่า) อย่างไรก็ตาม กว่าครึ่งหนึ่งของนักเรียนในโครงการผู้รับทุนการศึกษาและ 2 ใน 3 ของนักเรียนในโครงการเงินกู้ยืมเพื่อศึกษามาจากกลุ่มที่รวยที่สุดสามกลุ่มแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปยังกลุ่มคนที่ไม่ยากจน

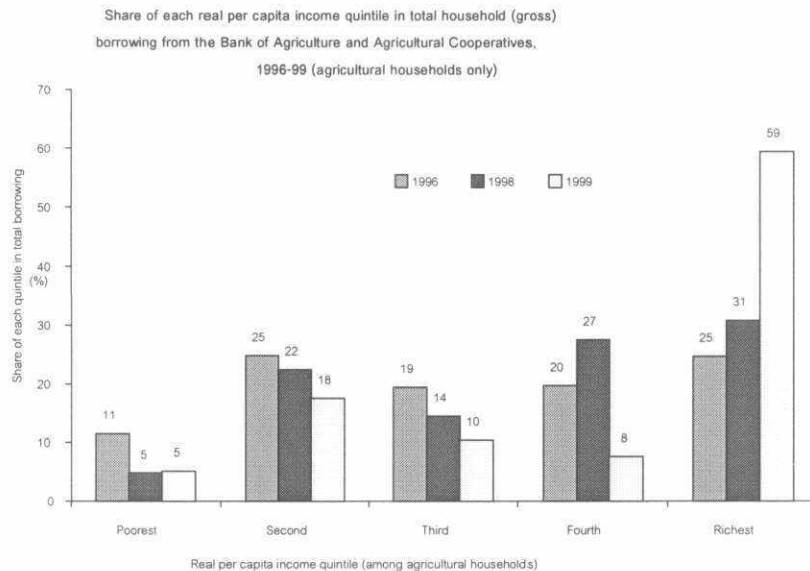


รูปที่ 12 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 53 ในบทที่ 6

63. เครื่องมือสำคัญที่มีศักยภาพในการแทรกแซงเพื่อการสร้างโอกาสให้แก่คนจนอีกเครื่องมือหนึ่งคือ การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายย่อยจากสถาบันการกู้ยืมของรัฐบาล การสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวบรวมข้อมูลการกู้ยืมของครัวเรือนจากแหล่งกู้ยืมต่างๆซึ่งรวมไปถึงการกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

64. ในการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มีจำนวนครัวเรือนค่อนข้างน้อยที่รายงานการกู้ยืมเงินจาก ธกส. ในปี 2542 มีเพียงร้อยละ 2 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดที่มีการกู้ยืมเงินจาก ธกส. ในระหว่าง

เดือนก่อนหน้าการสำรวจ สำหรับครัวเรือนที่มีการกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. นั้นจำนวนเงินที่กู้ยืมเฉลี่ยจะคิดเป็นประมาณร้อยละ 4.4 ของรายได้ต่อเดือนของครัวเรือน นอกจากนี้ในปี 2539 2541 และ 2542 พบว่า ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนมากของ ธ.ก.ส. มาจากครอบครัวเกษตรกรที่มีฐานะดี (รูปที่ 13) ข้อมูลได้บ่งบอกว่า สัดส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่รวยที่สุดที่ใช้บริการสินเชื่อของ ธ.ก.ส. นั้นได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 ในปี 2539 เป็น ร้อยละ 59 ในปี 2542 ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนของครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนที่สุดที่ใช้บริการสินเชื่อ ธ.ก.ส. กลับลดลงจากร้อยละ 11 เป็น ร้อยละ 5 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน



รูปที่ 13 รูปนี้เป็นรูปเดียวกับรูปที่ 54 ในบทที่ 6

65. รัฐบาลได้เสนอโครงการพักชำระหนี้แก่เกษตรกรที่มีรายได้น้อย ซึ่งมีเจตนาที่ดีและมุ่งเป้าหมายสู่เกษตรกรที่ยากจนที่สุด อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยากที่โครงการนี้จะสามารถให้ผลประโยชน์แก่เกษตรกรที่ยากจนจำนวนมากเนื่องจากจำนวนเกษตรกรยากจนที่เข้าร่วมโครงการกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. นั้นมีไม่มาก

66. ความมั่นคงสำหรับคนจน ในบทที่ 6 ได้มีการวิเคราะห์บางโครงการที่ได้สร้างความมั่นคงให้แก่คนจน ซึ่งรวมถึงโครงการการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุ และการจัดจ้างงานสาธารณะเพื่อให้การส่งเสริมรายได้ให้แก่ผู้ไม่มีงานทำ ในกรณีการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุนั้นจากการศึกษารูปแบบของครอบครัวพบว่าการครอบครัวยุคใหม่ที่มีรายได้สูงและมีการรั่วไหลของเม็ดเงินไปยังผู้ที่ไม่ยากจน อย่างไรก็ตาม โครงการจ้างงานสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น นับว่ามีประสิทธิภาพในการเข้าถึงเป้าหมายคนจนได้มากกว่า กล่าวคือประมาณร้อยละ 47 ของผู้รับประโยชน์มาจากกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด และมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่มาจากกลุ่มที่รวยที่สุด ความสำเร็จของโครงการจ้างงานสาธารณะในการเข้าถึงเป้าหมายคนจนได้นั้น แสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างที่ให้แก่โครงการนั้นอาจต่ำเกินไปกว่าที่จะจูงใจให้ผู้ที่มีฐานะดีเข้าร่วม ดังนั้นจึงนับว่าโครงการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่มีการจ้างงานและคนจนที่ประสบภัยจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างแท้จริง Thailand Social Monitor ฉบับที่ 4 ได้รายงานไว้ว่าโครงการจ้างงานที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะมีส่วนสำคัญในการหยุดยั้งการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานแล้วยังมีส่วนทำให้อัตราการว่างงานลดลงอีกด้วย

## ผลจากนโยบาย

67. ในขณะที่สถิติในการลดปัญหาความยากจนของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษหลังนี้เห็นว่า เป็นที่น่าพอใจ แต่วิกฤตเศรษฐกิจได้ทำให้ประเด็นปัญหาความยากจนกลับมามีความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง อัตราความยากจนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และอาจเพิ่มต่อไปจนถึงปี 2543 ในอดีตการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยลดความยากจนลงได้อย่างมาก แต่ด้วยระดับความยากจนที่ค่อนข้างต่ำในประเทศไทยในปัจจุบัน (ประมาณร้อยละ 16) และโอกาสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่มากดังเช่นในอดีต รัฐบาลจึงประสบปัญหาใหม่ในการยกระดับคนจนที่มีให้ขึ้นมาอยู่เหนือเส้นระดับความยากจน

68. รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอเนื้อหาที่สนับสนุนปัญหาดังกล่าว ทั้งจากมุมมองทางโครงสร้าง และการวิเคราะห์บทบาทของการกระจายรายได้ที่มีผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาความยากจนส่วนหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้ทั้งหมด ผู้กำหนดนโยบายของประเทศไทยควรพิจารณาถึงกลวิธีในการยับยั้งการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ นอกจากนี้ก็ควรคำนึงถึงการสรรหากลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนที่ยังคงเหลืออยู่โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

69. นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้ทำการวิเคราะห์รายงานการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและโครงการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือคนยากจน อาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวของประเทศไทยค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับของประเทศอื่นๆ การกระจายงบประมาณรายจ่ายในระดับจังหวัดมีลักษณะการกระจายไปสู่จังหวัดตามระดับฐานะของจังหวัด (ในขณะที่ในประเทศอื่นๆ การกระจายในลักษณะดังกล่าวมีความชัดเจนมากกว่า) และโครงการต่อสู้กับความยากจนหลายโครงการก็ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้คือช่วยเหลือกลุ่มคนที่ยากจน โครงการบางโครงการ เช่น โครงการสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการจ้างงานสาธารณะ และการโอนเงินให้แก่ผู้สูงอายุนั้นก็ยังมีจุดมุ่งหมายในการช่วยเหลือคนยากจนโดยตรง แต่ในขณะเดียวกัน โครงการสินเชื่อ ธกส. ทู่นการศึกษา และเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษานั้นก็ไม่ได้เข้าถึงคนยากจนอย่างที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม การศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะช่วยยกระดับคนให้พ้นจากปัญหาความยากจน ดังนั้นโครงการที่ช่วยเหลือให้คนยากจนได้รับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษานั้นควรได้รับการสนับสนุนอย่างเร่งด่วน

70. รายงานเรื่อง *ความยากจนและนโยบายสาธารณะ* นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่ยุทธศาสตร์การต่อสู้กับความยากจนที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีประเด็นปัญหาการวิเคราะห์อื่นๆ ที่จะต้องดำเนินการต่อไป นอกจากประเด็นที่กล่าวมาแล้วในด้านการศึกษา สินเชื่อ และทิศทางโดยรวมของรายจ่ายสาธารณะแล้วยังมีประเด็นในด้านอื่นๆ ที่ได้รับการจัดทำการศึกษาครั้งนี้

- ความยากจนในบางจังหวัดมีอัตราที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะแถบจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (และบางจังหวัดในภาคใต้และภาคเหนือ) ในขณะที่ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการประเมินความยากจนในระดับหมู่บ้าน แต่ผลการสำรวจขั้นต้นชี้ว่า

ปัญหาความยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในระดับหมู่บ้านจำนวนไม่มากนักของประเทศ นั้นหมายความว่า การกำหนดการแทรกแซงความยากจนทางภูมิศาสตร์ (เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน) ไปยังจังหวัดและหมู่บ้านที่ยากจนที่สุด น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการลดความยากจน

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคเป้าหมายหลักในการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับความยากจน แม้ว่ากรอบพหุคูณเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้ช่วยลดปัญหาประชากรในภูมิภาคนี้ แต่ก็เป็นไปได้ที่ผู้ที่เคลื่อนย้ายออกจากภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่อาจเป็นผู้ที่มีการศึกษาดี และประสบปัญหาความยากจนน้อย หลักฐานเกี่ยวกับสาเหตุเฉพาะของปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และความสำคัญของประเด็นปัญหาทรัพยากร นั้นชี้ให้เห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ในการลดปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นอาจจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของภูมิภาค
- รัฐบาลไทยมีโครงการต่อสู้กับความยากจนที่มีผลเป็นที่น่าพอใจอยู่หลายโครงการ และ การใช้จ่ายของภาครัฐในโครงการเหล่านี้ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากในระหว่างทศวรรษปี 1990 อย่างไรก็ตาม มีหลายโครงการที่การกระจายผลประโยชน์ครอบคลุมไม่ทั่วถึงดังที่วางแผนไว้ และมีการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปสู่ผู้ที่ไม่ยากจน การปรับปรุงการกำหนด เป้าหมายของโครงการเหล่านี้จึงเป็นวิธีหนึ่งที่ผลประโยชน์จะไปถึงกลุ่มคนที่ยากจนได้มากขึ้น
- รูปแบบการเข้าร่วมโครงการสินเชื่อเกษตรกรของ ธกส. แสดงให้เห็นว่า การพักชำระหนี้ แม้จะมีเจตนาดี แต่อาจจะครอบคลุมเกษตรกรที่ยากจนเพียงแต่จำนวนหนึ่งเท่านั้น
- โครงการจ้างงานสาธารณะที่เคยนำมาใช้มากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเพื่อเป็นกลไกรองรับทางสังคมระยะสั้นดูเหมือนจะเป็นการแทรกแซงเพื่อสร้างความมั่นคงตามเป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จสูงสุดโดยมีผู้รับประโยชน์ค่อนข้างมาก และมีการรั่วไหลของเม็ดเงินค่อนข้างน้อย นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังคงดูเหมือนจะมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มอัตราการว่างงานที่กำลังเพิ่มสูงขึ้นในปี 2542 และ นอกจากนี้การวางโครงสร้าง ที่ดีและการดำเนินงานที่โปร่งใสของสถาบัน อาจมีส่วนช่วยให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และ
- บทบาทของครอบครัว การพึ่งพาตนเองของชุมชนและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน อาจมีได้รับการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งนี้ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนร่วมทั้งในด้านการบริหารความเสี่ยงที่ครอบครัวเผชิญร่วมกันในยามคับขัน และในการรวมกลุ่มของประชากร (การให้อำนาจแก่ประชาชน) เพื่อร่วมสร้างโอกาสที่จะเจริญเติบโตต่อไป

71. ในสภาพแวดล้อมหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาความยากจน จะมีความสำคัญยิ่งกว่าในอดีต ทางเลือกนโยบายสาธารณะ เช่น โครงการและนโยบายที่เหมาะสมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา และการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้คนจนได้รับประโยชน์มากที่สุดจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรงบประมาณและกระบวนการออกแบบวางแผนโครงการมากกว่าที่เคยมีมาในอดีต แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้กำหนดกรอบแผนงานโดยการนำเอาความยากจนรวมเข้าไว้ในกระบวนการวางแผน การดำเนินงานขั้นต่อไป จะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีรายละเอียดมากขึ้นเพื่อการปฏิบัติตามแผนฯ 9 เพื่อที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาความยากจนในประเทศไทยต่อไป