

เรื่อง

ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ 3

การเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

เพิ่มความมั่นคงเศรษฐกิจโดยการขจัดความยากจน:  
บทบาทของภาครัฐ

(Economic Security Enhancement through Poverty Eradication:  
The Role of Thai Government)

โดย

สมชัย จิตสุชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## ใบแก้คำผิด

ข้อมูลในตาราง 4 และ 5 ของบทความ 'เพิ่มความมั่นคงเศรษฐกิจโดยการขจัดความยากจน: บทบาทของภาครัฐ' มีความคลาดเคลื่อนเล็กน้อย กรุณาใช้ตารางข้างล่างนี้แทน การอ้างถึงตัวเลขในบทความก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย

**ตารางที่ 4 สถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทย**

	1994	1996	1998	2000	2002
<b>ครัวเรือนทั้งหมด</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	31,079	55,300	72,345	70,586	84,603
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	3.7	5.0	5.7	5.7	6.1
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	59.7%	50.8%	61.2%	61.0%	64.1%
<b>ครัวเรือนยากจน</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	9,727	13,698	22,787	21,818	24,876
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	4.4	5.4	7.5	7.5	8.5
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	37.9%	34.3%	39.1%	41.5%	44.5%
<b>ครัวเรือนยากจนมาก</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	11,830	18,593	22,968	20,083	24,188
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	9.1	12.2	13.1	11.5	15.2
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	53.4%	26.9%	40.4%	37.7%	50.2%

หมายเหตุ: ครัวเรือนยากจนมากหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเส้นความยากจน

ที่มา: ปรับปรุงแก้ไขจาก Jitsuchon (2003) ซึ่งได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

**ตารางที่ 5 ภาระการบริหารหนี้ของครัวเรือนยากจนมาก (จำนวนปีที่ต้องผ่อนชำระ)**

อัตราดอกเบี้ยต่อเดือน	ร้อยละของรายได้ต่อเดือนที่นำมาชำระหนี้				
	100%	50%	20%	10%	5%
<b>ครัวเรือนยากจน</b>					
ร้อยละ 1	0.7	1.4	3.6	7.4	15.3
ร้อยละ 5	0.7	1.5	3.9	8.8	24.9
ร้อยละ 10	0.7	1.5	4.4	12.5	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 20	0.8	1.7	6.3	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด
<b>ครัวเรือนยากจนมาก</b>					
ร้อยละ 1	1.3	2.6	6.6	13.6	29.3
ร้อยละ 5	1.3	2.7	7.7	20.2	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 10	1.4	2.9	10.1	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 20	1.5	3.6	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด

หมายเหตุ: (ก) คัดจากสัดส่วนหนี้ต่อรายได้รายเดือนที่ 10 เท่าสำหรับครัวเรือนยากจนและ 20 เท่าสำหรับครัวเรือนยากจนมาก

(ข) ชำระไม่หมด หมายความว่าจำนวนเงินที่ผ่อนต่ำกว่าภาระดอกเบี้ย

## สารบัญ

	หน้า
1. สถานการณ์ความยากจนรายได้และการกระจายรายได้ในไทย.....	2
2. ความมั่นคงทางการเงินและภาวะหนี้สินของครัวเรือนไทย.....	4
3. การให้บริการคนจนของรัฐบาล .....	7
4. นโยบายขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปี.....	9
4.1 กรอบแนวคิด.....	9
4.2 วิเคราะห์นโยบายและปรับปรุงวิธีปฏิบัติตามมาตรการขจัดยากจน.....	12
5. ข้อเสนอแนะ .....	13
บรรณานุกรม .....	15

## สารบัญตาราง รูป และกรอบ

	หน้า
ตารางที่ 1 สัดส่วนคนจน .....	3
ตารางที่ 2 ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรายได้ต่างๆ.....	3
ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ต่าง ๆ .....	4
ตารางที่ 4 สถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทย.....	5
ตารางที่ 5 ภาระการบริหารหนี้ของครัวเรือนยากจนมาก (จำนวนปีที่ต้องผ่อนชำระ) .....	7
ตารางที่ 6 อัตราการได้รับบริการตามนโยบายแก้ปัญหายากจน (ร้อยละผู้ได้รับบริการต่อประชากรกลุ่ม).....	8
รูปที่ 1 สัดส่วนหนี้ต่อรายได้รายเดือน.....	6
กรอบที่ 1 ตัวอย่างลักษณะของคนจนพื้นฐานเรื้อรัง .....	10
กรอบที่ 2 ตัวอย่างลักษณะของคนจนพื้นฐานทั่วไป.....	11
กรอบที่ 3 ตัวอย่างลักษณะของกลุ่มเสี่ยงที่จะจน .....	11

# เพิ่มความมั่นคงเศรษฐกิจโดยการขจัดความยากจน: บทบาทของภาครัฐ

สมชัย จิตสุชน<sup>1</sup>

แนวคิดเรื่องความมั่นคงมีพัฒนาการที่ยาวนานและต่อเนื่อง จากในระยะแรกที่ผู้คนมักจะคิดถึง 'ความมั่นคง' ในแง่ของความมั่นคงจากภัยคุกคามทางทหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม แต่ที่เหมือนกันคือเป็นแนวคิดที่ว่าความมั่นคงเป็นเรื่องใน 'ระดับรัฐ' หรือในระดับกว้าง

ต่อมาจึงเริ่มมีการขยายความว่าความมั่นคงควรหมายถึง 'ความมั่นคงของมนุษย์' ในฐานะปัจเจกชน กล่าวคือหากพูดถึงความมั่นคงก็ต้องเจาะลึกลงไปถึงระดับบุคคล เพราะไม่ว่าเหตุแห่ง 'ความไม่มั่นคง' จะมาจากระดับใด เช่นระดับรัฐ ระดับท้องถิ่น หรือกระทั่งระดับระหว่างประเทศ แต่ในที่สุดแล้วความสำคัญอยู่ที่ว่าเหตุเหล่านั้นกระทบความมั่นคงของมนุษย์ตัวเล็กๆ แต่ละคนอย่างไร

ความมั่นคงในระดับบุคคลก็ยังมีหลากหลาย หากคนข้ามสะพานลอยต้องเสี่ยงต่อการถูกปล้นจี้หรือทำร้ายร่างกาย แน่นนอนความชีวิตของเขาย่อมขาดความมั่นคง หากคนต้องตกงาน เป็นโรคหรือพิการ ความมั่นคงในชีวิตก็ย่อมลดถอยลงเช่นกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความมั่นคงของมนุษย์มีหลายแง่มุมหลายสาเหตุ

แต่เรื่องหนึ่งที่ต้องถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงของมนุษย์ก็คือความยากจน คนที่ยากจนก็มีได้หลากหลายสาเหตุและหลากหลายแง่มุมเช่นกัน แต่เรียกได้ว่าเกือบจะทุกแง่มุมของความยากจนล้วนมีนัยแห่งการขาดความมั่นคงในชีวิตทั้งสิ้น ดังตัวอย่างข้างล่างที่ผมยกมาจากหนังสือรายงาน Security Now ซึ่งเป็นเอกสารรายงานของคณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security)

..หากไม่รู้ว่าจะมีจะมีอาหารมือหน้ากินหรือไม่ หากอยู่ๆ ทรัพย์สินที่เก็บออมมาชั่วชีวิตสูญค่าไป หากผลผลิตที่ลงแรงไปเสียไป..เมื่อนั้นความมั่นคงย่อมหดหายไป<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ผู้อำนวยการวิจัยด้านพัฒนาการเศรษฐกิจมหภาคและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

<sup>1</sup> Commission on Human Security (2003), p. 73.

อาการข้างต้นเป็นลักษณะร่วมส่วนหนึ่งของความเป็น 'คนจน' ที่นอกจากจะมีชีวิตอยู่อย่างลำบากและบางคนถึงขั้นแร้นแค้นแล้วคนจนยังมีความเสี่ยงสูงกว่าคนอื่นในการรับผลกระทบทางลบจากปัจจัยต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชีวิตคนจนมี 'ความมั่นคง' น้อยกว่าคนไม่จน

ลักษณะอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ คือเรื่องการกระจายรายได้ ในสังคมที่การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมแม้จะเป็นเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองและมั่นคงในระดับมหภาค ก็มีความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงทางสังคม และในเรื่องของปัญหา 'ความยากจนเปรียบเทียบ' กล่าวคือมีคนจำนวนมากขึ้นที่ 'รู้สึกว่าจน' เพราะคนส่วนน้อยกลุ่มหนึ่งมีฐานะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มาตรฐานการดำรงชีพในสังคมนั้นสูงขึ้นด้วย จนคนในระดับล่างแม้จะมีพอกินและรายได้สูงขึ้นแต่ก็รู้สึกว่าตนเอง 'จนกว่า' ซึ่งอันนี้เป็นปัญหาที่ทวีความสำคัญขึ้นมากในสังคมไทยปัจจุบัน

แน่นอนว่าหากแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ได้ ความมั่นคงในชีวิตของคนจนย่อมสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งการแก้ปัญหาความยากจนย่อมหมายถึงการจัดความยากจนได้หมดไปจากชีวิตคนจนหรือทำให้คนจน 'หายจน' วิธีการก็มีหลากหลายไม่ว่าจะเป็นวิธีที่คนจนช่วยตนเอง เช่นด้วยการพยายามดิ้นรนขอความช่วยเหลือช่องทางทำมาหากิน การศึกษาหาความรู้ หาข่าวสารข้อมูล การโยกย้ายถิ่นฐานไปสู่ที่ใหม่ในภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมกว่า การเข้ารับความช่วยเหลือจากภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมที่สามารถเข้ามาช่วยเหลือทั้งในรูปของการสงเคราะห์หรือในรูปของการเอื้ออำนวยให้คนจนมีช่องทางชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับความยุติธรรมในสังคมมากขึ้น เป็นต้น

ในรายงานฉบับนี้จะเน้นถึงบทบาทของภาครัฐในการบรรเทาปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยจะเริ่มจากการรายงานสถานการณ์ความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศในระยะเวลาประมาณเกือบ 20 ปีหลัง และจะกล่าวถึงปัญหาความมั่นคงทางการเงินและภาวะหนี้สินของครัวเรือนไทยซึ่งเริ่มเป็นที่น่าวิตกในระยะประมาณสิบปีหลังนี้ จากนั้นจึงจะกล่าวถึงบทบาทของภาครัฐโดยจะแยกกล่าวถึงบทบาทของนโยบายการคลังในการเพิ่มความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้และแนวคิดใหม่ๆ ในการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความยากจน

## 1. สถานการณ์ความยากจนรายได้และการกระจายรายได้ในไทย

ตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนของประชากรไทยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนตั้งแต่ช่วงปี 1986 ถึงปี 2002 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนและจำนวนคนจนรายได้ (income poor) ลดลงอย่างมากในระยะเวลาประมาณยี่สิบปีมานี้ (ยกเว้นช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ) คือลดจากร้อยละ 41.7 ในปี 1986 เหลือต่ำกว่าร้อยละ 9 ในปี 2002 และเป็นารลดลงทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท ส่วนถ้าดูตามภาค ภาคตะวันออกเฉียงมีสัดส่วน (และจำนวน) คนจนมากที่สุดทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ตามด้วยภาคเหนือ (ชนบท) ภาคใต้ (เขตเมือง) และภาคกลาง ส่วนกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีสัดส่วนคนจนน้อยที่สุด

ตารางที่ 1 สัดส่วนคนจน

พื้นที่	ภาค	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
ชนบท	กรุงเทพและปริมณฑล	13.3	9.7	2.8	3.3	3.2	0.4	0.6	0.1	0.9
	กลาง	34.1	31.0	25.3	16.1	10.4	7.9	7.5	6.4	4.5
	เหนือ	41.2	37.3	28.2	28.6	17.4	12.1	9.4	14.0	10.2
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	63.7	53.6	49.8	45.6	34.4	23.4	24.2	30.9	17.2
	ใต้	44.1	40.2	33.0	25.2	22.1	14.3	15.2	13.0	7.9
เมือง	กรุงเทพและปริมณฑล	10.8	10.1	8.6	3.9	1.5	1.3	0.9	1.1	1.3
	กลาง	24.2	20.1	20.1	7.7	7.5	4.7	5.6	4.4	2.6
	เหนือ	30.9	28.4	21.6	12.9	11.6	5.5	5.9	7.7	4.7
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	40.5	32.3	31.1	28.2	20.8	12.4	12.2	17.2	9.5
	ใต้	22.0	23.8	25.6	15.6	14.1	9.8	7.9	7.0	6.0
ชนบททั้งหมด		49.1	42.8	36.8	32.1	23.5	16.1	16.0	19.2	11.4
เมืองทั้งหมด		20.9	18.9	16.9	10.0	8.3	5.0	4.7	5.5	3.7
ทั้งประเทศ		41.7	36.2	31.4	26.2	19.0	12.7	12.5	14.9	8.9

หมายเหตุ: กรุงเทพและปริมณฑลรวมสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

ที่มา: จีราภรณ์และสมชัย (2546)

แม้ความยากจนจะมีแนวโน้มดีขึ้นแต่ในด้านการกระจายรายได้สถานการณ์กลับตรงกันข้าม กล่าวคือ สัดส่วนรายได้ของผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในขณะที่สัดส่วนของผู้มีรายได้ต่ำสุดลดลง (ตารางที่ 2) ซึ่งแสดงว่านอกจากคนรวยจะมีฐานะดีกว่าคนจนแล้ว อัตราการเพิ่มของรายได้ของคนกลุ่มนี้ยังเร็วกว่าของคนจนเสียอีก ซึ่งแน่นอนว่าช่องว่างรายได้ย่อมขยายตัวห่างมากขึ้น

ตารางที่ 2 ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรายได้ต่างๆ

	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
กลุ่มรายได้น้อยสุด 20%	4.5	4.6	4.3	4.0	4.0	4.1	4.2	3.9	4.2
กลุ่มรายได้ 20% ที่สอง	7.9	8.0	7.5	7.1	7.3	7.5	7.7	7.2	7.6
กลุ่มรายได้ 20% ที่สาม	12.4	12.4	11.7	11.1	11.7	11.8	11.9	11.4	12.0
กลุ่มรายได้ 20% ที่สี่	20.4	20.6	19.5	18.8	19.7	19.9	19.8	19.9	20.1
กลุ่มรายได้สูงสุด 20%	54.8	54.5	57.0	59.1	57.2	56.7	56.3	57.6	56.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนรายได้รวยสุด/จนสุด	12.2	11.8	13.3	14.8	14.3	13.8	13.4	14.8	13.4

ที่มา: จีราภรณ์และสมชัย (2546)

ตารางที่ 3 ยืนยันผลของตารางที่ 2 โดยแสดงค่าสัมประสิทธิ์ของการกระจายรายได้ที่วัดด้วยวิธีการต่างๆ จำนวน 7 วิธี ซึ่งโดยส่วนใหญ่ยืนยันว่าความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้เพิ่มสูงขึ้นที่น่าสังเกตคือ ช่องว่างรายได้เพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างเร็วระหว่างปี 1975 ถึงปี 1992 ซึ่งช่วงนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอุตสาหกรรมมาเน้นการส่งออกมากขึ้น และมีการเปิดประเทศมากขึ้น

ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ต่าง ๆ

Year	GINI	VL	GE(0)	GE(1)	GE(2)	AE2	AE3
1975	0.42	0.53	0.30	0.36	1.03	0.42	0.55
1981	0.44	0.59	0.33	0.37	0.71	0.45	0.57
1986	0.50	0.73	0.42	0.49	1.18	0.53	0.64
1988	0.49	0.74	0.41	0.45	0.78	0.52	0.64
1990	0.51	0.77	0.46	0.55	1.57	0.55	0.66
1992	0.54	0.82	0.50	0.59	1.80	0.58	0.68
1994	0.52	0.81	0.47	0.55	1.45	0.57	0.68
1996	0.52	0.78	0.46	0.53	1.28	0.56	0.67
1998	0.51	0.85	0.45	0.51	1.09	0.55	0.66
2000	0.52	0.80	0.48	0.53	1.09	0.58	0.69
2002	0.51	0.89	0.45	0.52	1.22	0.55	0.67

หมายเหตุ: GINI คือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ คำนวณโดยวิธีของ Yitzhaki and Lerman

VL คือค่า variance of log-income

GE(0) คือค่า Generalised Entropy ระดับ 0 หรือ Shorrocks' index degree 0

GE(1) คือค่า Generalised Entropy ระดับ 1 หรือ Theil's index

GE(2) คือค่า Generalised Entropy ระดับ 2

AE2 คือค่า Atkinson's index ด้วยสัมประสิทธิ์ inequality aversion parameter เท่ากับ 2

AE3 คือค่า Atkinson's index ด้วยสัมประสิทธิ์ inequality aversion parameter เท่ากับ 3

ที่มา: จิราภรณ์และสมชัย (2546) และสมชัยและจิราภรณ์ (2543)

## 2. ความมั่นคงทางการเงินและภาวะหนี้สินของครัวเรือนไทย

อีกเรื่องที่น่าสนใจคือสถานการณ์หนี้ภาคครัวเรือน เนื่องจากในระยะหลังมีการพูดคุยถึงเรื่องนี้ค่อนข้างมากว่าอาจเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงสำหรับแนวโน้มของเศรษฐกิจไทยในอนาคต แต่ที่น่าเป็นห่วงเช่นกันก็คือภาวะหนี้สินอาจเป็นอีกสาเหตุที่สำคัญของการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะหากปริมาณมีสูงเกินกว่ารายได้ปัจจุบันและรายได้ในอนาคต เนื่องจากภาวะในการบริหารหนี้จะเป็นข้อจำกัดทางการเงินที่กีดกันไม่ให้ผู้เป็นหนี้สามารถมีทางเลือกในการใช้จ่ายได้มากนัก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการขาดความมั่นคงทางการเงิน

และที่สำคัญคือภาวะหนี้ของคนจน ทั้งนี้เนื่องจากคนจนมักมีรายได้ที่นอกจากต่ำแล้วยังไม่มั่นคงอีกด้วย เช่นเกษตรกรมีรายได้ที่ขึ้นกับระดับราคาพืชผลและปัจจัยการผลิต ขึ้นกับภาวะดินฟ้าอากาศ เป็นต้น ซึ่งแน่นอนว่าหากมีหนี้สินในปริมาณที่สูงก็จะเกิดปัญหาในการบริหารภาระหนี้ได้ จนอาจบ่อนทำลายความ

สามารถในการหลุดพ้นความยากจน โดยเฉพาะหากคนจนจำเป็นต้องขายทรัพย์สินที่มีอยู่น้อยนิดเพื่อไปชำระหนี้ โดยทรัพย์สินนั้นอาจเป็นแหล่งของรายได้ (เช่น ที่ดินหรือมอเตอร์ไซด์ของเกษตรกร รถเข็นของคนจนในเมือง เป็นต้น) ก็จะทำให้เกิดวงจรอุบาทว์ที่คนจนต้องกู้หนี้เพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ

ตารางที่ 4 และรูปที่ 1 แสดงสถานการณ์หนี้ของครัวเรือนไทยในช่วง 8 ปีนับจากปี 1994 ถึงปี 2002 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครัวเรือนไทยมีหนี้เพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็ว คือเพิ่มจาก 3.1 หมื่นบาทต่อครัวเรือนหรือคิดเป็น 3 เท่าของรายได้ต่อเดือนในปี 1994 เป็นถึงเกือบ 8.5 หมื่นบาทต่อครัวเรือน (เพิ่มขึ้น 170%) หรือคิดเป็น 5.5 เท่าของรายได้ต่อเดือนในปี 2002 นอกจากนี้สัดส่วนของหนี้เพื่อการบริโภคก็เพิ่มขึ้นจาก 59.7% เป็น 64.1% ซึ่งแสดงว่าหนี้เพื่อการบริโภคเพิ่มเร็วกว่าหนี้เพื่อการลงทุน

ที่น่าตกใจยิ่งกว่าคือ ครัวเรือนยากจนและครัวเรือนยากจนมาก (หมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน) ยังมีภาระหนี้สูงกว่าครัวเรือนทั่วไปมาก เช่น ครัวเรือนยากจนมีภาระหนี้คิดเป็นจำนวนเท่าของรายได้เพิ่มจาก 4.8 เท่าเป็น 9.8 เท่า และครัวเรือนยากจนมากเพิ่มจาก 9.5 เท่าเป็น 19.8 เท่า

ตารางที่ 4 สถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทย

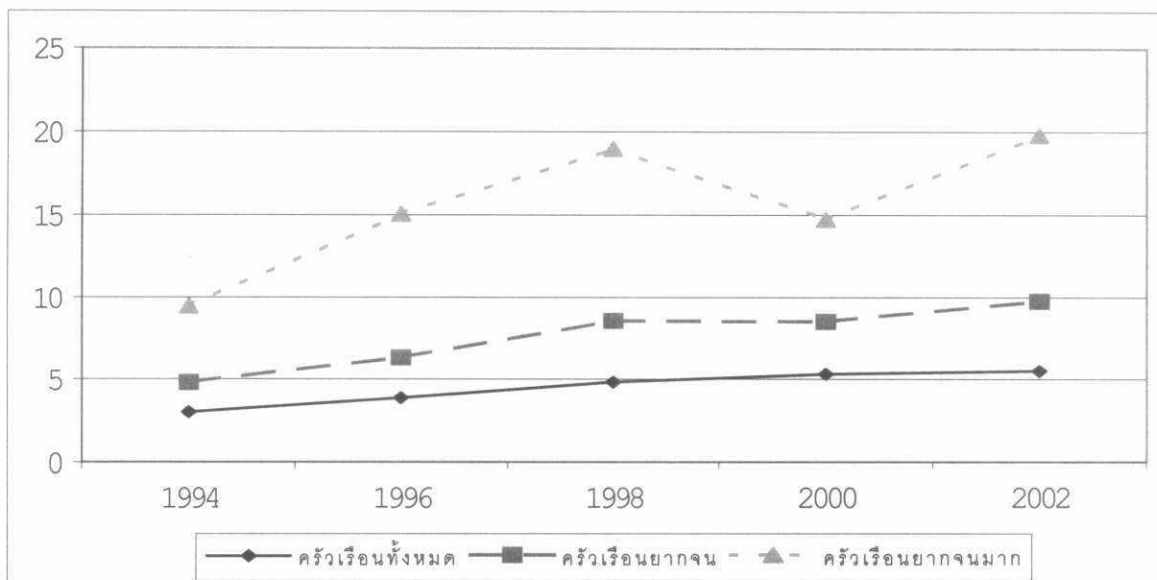
	1994	1996	1998	2000	2002
<b>ครัวเรือนทั้งหมด</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	31,079	55,300	72,345	70,586	84,603
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	3.0	3.8	4.8	5.3	5.5
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	59.7%	50.8%	61.2%	61.0%	64.1%
<b>ครัวเรือนยากจน</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	9,727	13,698	22,787	21,818	24,876
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	4.8	6.3	8.6	8.5	9.8
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	37.9%	34.3%	39.1%	41.5%	44.5%
<b>ครัวเรือนยากจนมาก</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	11,830	18,593	22,968	20,083	24,188
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	9.5	15.1	19.0	14.7	19.8
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	53.4%	26.9%	40.4%	37.7%	50.2%

หมายเหตุ: ครัวเรือนยากจนมากหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน

ที่มา: Jitsuchon (2003) ซึ่งได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ



รูปที่ 1 สัดส่วนหนี้ต่อรายได้รายเดือน



ที่มา: ตารางที่ 4

สาเหตุของหนี้ครัวเรือนเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาต่อเนื่องเป็นอย่างดี ในเบื้องต้นนี้คาดว่าครัวเรือนสะสมหนี้เพราะสาเหตุสองประการคือ ประการแรกภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทำให้หลายคนตกงาน จึงจำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่าย สาเหตุประการสองอาจมาจากนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่กระจายสินเชื่อไปสู่ครัวเรือนรายได้น้อย (อาจอธิบายการเพิ่มของหนี้ครัวเรือนยากจนในช่วงปี 2000-2002)

หากต้องการทราบว่าตัวเลขหนี้ที่เห็นนี้มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนเท่าไร ก็อาจดูได้จากภาวะในการบริหารหนี้จากตัวเลขล่าสุดคือปี 2002 เป็นเท่าไรสำหรับครัวเรือนยากจนและยากจนมาก ซึ่งแสดงอยู่ในตารางที่ 5 ข้างล่าง โดยเป็นการคำนวณถึงจำนวนปีที่ครัวเรือนยากจนและยากจนมากต้องใช้ในการชำระหนี้ที่มีอยู่ โดยเปรียบเทียบกรณีต่างๆ ที่ขึ้นกับอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายรายเดือนและสัดส่วนของเงินได้รายเดือนที่ใช้เพื่อการชำระหนี้

จะเห็นว่าภาระหนี้ของคนจนในปัจจุบันมีค่อนข้างสูง ตัวอย่างเช่น หากอัตราดอกเบี้ยรายเดือนอยู่ที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน (อัตราเดียวกับธนาคารประชาชน) และคนจนแบ่งเงินจำนวน 20% จากรายได้ประจำเดือน (ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่แล้ว) มาใช้เพื่อการชำระหนี้ ครัวเรือนที่ยากจนจะต้องใช้เวลาชำระหนี้ (โดยไม่ก่อหนี้ใหม่เลย) เป็นเวลา 3.6 ปี และครัวเรือนยากจนมากต้องใช้เวลา 6.6 ปีจึงจะชำระหมด และหากอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 1 ซึ่งก็มักจะเป็นเช่นนั้นสำหรับหนี้ในระบบ เช่น อัตราเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ต่อเดือนและหากคนจนมีรายจ่ายที่จำเป็น จนไม่สามารถกันเงินมาชำระหนี้ได้มากนัก เช่น อาจชำระได้เพียงร้อยละ 10 ของรายได้ ถ้าเช่นนั้นจะต้องใช้เวลาถึง 18 ปีสำหรับครัวเรือนยากจนจึงจะชำระได้หมด ส่วนสำหรับครัวเรือนยากจนมากนั้นจะไม่มีวันชำระได้หมดเลย เพราะดอกเบี้ยจะพอกพูนเร็วกว่าเงินที่สามารถกันมาชำระหนี้ได้

ตารางที่ 5 ภาวะการบริหารหนี้ของครัวเรือนยากจนมาก (จำนวนปีที่ต้องผ่อนชำระ)

อัตราดอกเบี้ยต่อเดือน	ร้อยละของรายได้ต่อเดือนที่นำมาชำระหนี้				
	100%	50%	20%	10%	5%
ครัวเรือนยากจน					
ร้อยละ 1	0.8	1.7	4.3	8.7	18.2
ร้อยละ 5	0.9	1.7	4.7	10.8	35.9
ร้อยละ 10	0.9	1.8	5.4	18.0	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 20	0.9	2.0	9.0	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด
ครัวเรือนยากจนมาก					
ร้อยละ 1	1.7	3.4	8.7	18.2	40.6
ร้อยละ 5	1.7	3.7	10.8	35.9	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 10	1.8	4.1	18.0	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด
ร้อยละ 20	2.0	5.5	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด	ชำระไม่หมด

หมายเหตุ: (ก) คัดจากสัดส่วนหนี้ต่อรายได้รายเดือนที่ 10 เท่าสำหรับครัวเรือนยากจนและ 20 เท่าสำหรับครัวเรือนยากจนมาก

(ข) ชำระไม่หมด หมายความว่าจำนวนเงินที่ผ่อนต่ำกว่าภาวะดอกเบี้ย

จึงเห็นได้ว่าภาระหนี้ในปัจจุบันของคนจนไทยค่อนข้างน่าเป็นห่วง ยิ่งเมื่อคิดถึงว่าคนจนมักมีความเสี่ยงในเรื่องของรายได้ เช่นอาจตกงานชั่วคราวหรือถาวร พืชผลอาจเสียหาย เหล่านี้ล้วนยิ่งทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ลดหย่อนลงไป จนถึงขนาดอาจต้องกู้ยืมเพิ่มขึ้นและกลายเป็นภาระหนี้ที่ไม่จบสิ้น

ทางออกที่ถาวรคือต้องให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีรัฐทางในการหารายได้มากขึ้น ได้รับการส่งเสริมอาชีพที่ถูกวิธีและใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ และควรให้คนจนเผชิญความเสี่ยงลดลง หรือมีความสามารถในการรับผลกระทบของความเสี่ยงได้เพิ่มขึ้น เช่นเมื่อเกิดโรคภัยไข้เจ็บก็ควรจะไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจนเกินกำลังความสามารถ เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลจำเป็นจะต้องเข้ามามีบทบาทที่เด่นชัดขึ้น

### 3. การให้บริการคนจนของรัฐบาล

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมักจะมึนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนจน บางนโยบายก็เป็นนโยบายที่เน้นช่วยเหลือบางภาคการผลิตหรือบางกลุ่มอาชีพที่คาดว่าจะมีคนจนอยู่เป็นจำนวนมาก เช่นการให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรโดยรวม การประกันราคาพืชผล และบางนโยบายก็มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น เช่นการช่วยเหลือเด็กหรือคนชราที่ขาดที่พึ่ง การฝึกอาชีพแก่คนตกงานที่ยากจน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการในเรื่องการให้บริการแก่คนจนของรัฐบาล ประการแรกปัจจัยที่ส่งเสริมให้จำนวนคนจนลดลงตลอดมาที่สำคัญที่สุดคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดช่องทางรายได้แก่คนทุกกลุ่มในสังคมรวมถึงคนจนด้วย (แม้ว่าคนรวยและคนชั้นกลางจะได้ประโยชน์มากกว่าดังที่กล่าวแล้วในเรื่องสถานการณ์การกระจายรายได้) ประการที่สองนโยบายที่เน้นไปที่คนจนมักมีปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการให้ประโยชน์ของมาตรการตกถึงมือคนจนอย่างแท้จริง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือตารางที่ 6 ซึ่งแสดงถึงสัดส่วนของผู้ได้รับบริการจากนโยบายแก้ปัญหาความยากจนโดยรัฐบาล แยกตามกลุ่มคนจน กลุ่มคนใกล้จนหรือกลุ่มเสี่ยงจน และกลุ่มที่เหลือ จะเห็นได้ว่าหลายนโยบายนั้นคนจนไม่ได้มีโอกาสในการได้รับประโยชน์สูงไปกว่ากลุ่มที่ไม่จนเลย ทั้งๆ ที่นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นคนจน ตัวอย่างเช่นนโยบายกองทุนหมู่บ้านละล้าน ซึ่งมีคนจนได้รับอนุมัติสินเชื่อร้อยละ 7.0 ต่ำกว่าร้อยละ 7.6 สำหรับคนไม่จนและร้อยละ 8.4 สำหรับกลุ่มคนใกล้จน เช่นเดียวกับโครงการธนาคารประชาชนซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 0.1 สำหรับคนจนเทียบกับร้อยละ 0.2 สำหรับคนไม่จน

ตารางที่ 6 อัตราการได้รับบริการตามนโยบายแก้ปัญหาความยากจน (ร้อยละผู้ได้รับบริการต่อประชากรกลุ่ม)

นโยบายความยากจนรัฐ	กลุ่มคนจน	กลุ่มคนใกล้จน/ กลุ่มเสี่ยงจน	กลุ่มคนไม่จน/ ไม่เสี่ยง	ประชากร ทั้งหมด
30 บาทรักษาทุกโรค	85.4	86.0	67.1	69.7
ประกันสังคม	0.5	0.8	9.3	8.1
เงินสงเคราะห์คนชรา	0.5	0.7	0.4	0.4
พักหนี้เกษตรกร	2.4	2.4	1.9	2.0
กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร	0.9	0.9	0.5	0.6
โครงการอาหารกลางวันเด็กนักเรียน	11.1	12.4	6.8	7.5
ทุนการศึกษา	0.3	0.2	0.2	0.2
เงินกู้เพื่อการศึกษา	0.9	1.1	0.6	0.6
ธนาคารประชาชน	0.1	0.0	0.2	0.2
กองทุนหมู่บ้าน	7.0	8.4	7.6	7.6

หมายเหตุ: กลุ่มใกล้จน/กลุ่มเสี่ยงหมายถึงสมาชิกของครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 1.2 เท่าของเส้นความยากจน

ที่มา: Jitsuchon (2003) ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2545

ส่วนนโยบายอื่นๆ แม้ว่าจะมีอัตราการเข้าถึงดีขึ้นบ้างสำหรับคนจน เช่นโครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียนนั้น เด็กนักเรียนที่ยากจนได้รับประโยชน์ร้อยละ 11.1 สูงกว่าร้อยละ 6.8 สำหรับเด็กที่ไม่จน หรือโครงการพักหนี้เกษตรกร (ร้อยละ 2.4 เทียบกับ 1.9) แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้ก็แสดงว่ายังมีคนจนอีกเป็นจำนวนมาก คือร้อยละ 90 ขึ้นไปที่ยังไม่ได้รับบริการจากโครงการเหล่านี้ ซึ่งก็แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เรื้อรังมานานของระบบราชการไทย คือไม่สามารถทำให้ผลประโยชน์ตามนโยบายตกถึงมือคนจนอย่างทั่วถึง คิดง่ายๆ หากสามารถป้องกันการ 'รั่วไหล' ของเงินและทรัพยากรไปสู่กลุ่มคนไม่จนได้ ก็จะมีคนจนอีกมากขึ้นมากที่จะได้รับประโยชน์แทน (เนื่องจากคนจนมีเพียงประมาณไม่ถึงร้อยละ 10) ตัวอย่างเช่นหากนำอาหารกลางวันแจกให้กับเด็กไม่ยากจนร้อยละ 6.8 มาแจกแก่เด็กนักเรียนที่ยากจนแทนก็จะทำให้เด็กที่ยากจนเกินร้อยละ 70 ได้รับอาหารกลางวันแทนที่จะเป็นเพียงร้อยละ 11 ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แน่นอนว่าสำหรับผู้ปฏิบัติ การจำกัดความช่วยเหลือให้ตกอยู่กับคนจนเท่านั้นเป็นเรื่องที่อาจทำได้ไม่มากนัก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปและเอาใจใส่จากรัฐบาลและกลไกการบริหารของรัฐบาลอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

#### 4. นโยบายขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปี

ปรากฏการณ์ทางนโยบายประการหนึ่งในรัฐบาลปัจจุบันคือการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาความยากจนในสังคมไทย กล่าวคือรัฐบาลได้ตั้งเป้าที่จะ 'ขจัด' ความยากจนให้หมดไปภายในเวลา 6 ปีคือภายในปี 2552 ซึ่งได้รับการกล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์พอสมควรทั้งในเรื่องความเป็นไปได้ ความจริงใจในการบรรลุเป้าหมาย วิธีปฏิบัติให้ประสบผล ต้นทุนและทรัพยากรที่จะต้องใช่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามผมมีข้อสังเกตบางประการดังนี้

- การตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนแม้จะเป็นเรื่องที่ทำทนายแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่สร้างสรรค์ เพราะแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่แน่วแน่ในการแก้ปัญหาของรัฐบาล
- การจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หรือบรรลุเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ที่สำคัญคือนโยบายนี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาที่กว้างขวาง การถกเถียงที่เกิดขึ้นหากทำให้เป็นไปในแนวทางที่สร้างสรรค์ก็จะมีส่วนช่วยให้สังคมไทยมีความตระหนัก รับรู้ และเรียนรู้ร่วมกันถึงกระบวนการในการแก้หรือขจัดปัญหาความยากจนได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นคุณูปการที่สำคัญกว่าของการกำหนดเป้าหมายนี้

แม้การตั้งเป้าหมายจะเป็นเรื่องที่ดี แต่หากจะให้บรรลุเป้าหมาย จำเป็นต้องมีความชัดเจนและรายละเอียดเพิ่มเติม ในที่นี้จะกล่าวถึงในสองประเด็น คือ กรอบแนวคิดในการขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปีว่าต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง และประการที่สองคือการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของนโยบายที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

##### 4.1 กรอบแนวคิด<sup>2</sup>

ดังที่กล่าวแล้วว่านโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของรัฐมักมีปัญหาในการเข้าถึงคนจน จนเป็นสาเหตุให้คนจนจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ดังนั้นในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขจัดความยากจนให้หมดไปจำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดเหมาะสม ในที่นี้จะเสนอรอบแนวคิดสามประการ คือ

1. รัฐบาลจักต้องเข้าใจปัญหาความยากจนอย่างต่อแท้ ซึ่งประกอบด้วยต้องสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจนว่าใครคือคนจน และรู้ว่าคนจนอยู่ที่ไหน
2. มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและครบถ้วนในการให้บริการแก่คนจนแต่ละกลุ่มเป้าหมาย
3. ต้องมีการประสานความร่วมมือกับภาคีพัฒนาอื่นๆ ทั้งภาครัฐทุกส่วน (ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) ภาคประชาชนอันได้แก่ทั้งภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และยังคงต้องได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากคนจนเอง
4. รัฐบาลต้องพยายามอย่างเต็มที่ไม่ให้ตกหล่นคนจน

<sup>2</sup> เนื้อหาในส่วนนี้มาจากหัวข้อการอภิปรายโดย สมชัย จิตสุชน ในงานสัมมนาเรื่อง 'ขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปีได้อย่างไร?' จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและธนาคารโลก วันที่ 2 ตุลาคม 2546

ในส่วนของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจน เราอาจแบ่งคนจนออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ ๆ คือ

- คนจนพื้นฐานหรือคนจนกายภาพ ได้แก่คนจนที่ขาดแคลนปัจจัยการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจแบ่งย่อยออกได้เป็นคนจนทั่วไปซึ่งหมายถึงคนจนที่มีศักยภาพและโอกาสในการหลุดพ้นความยากจนได้ด้วยตนเองและคนจนเรื้อรังซึ่งหมายถึงคนจนที่ประสบปัญหาระดับโครงสร้างจนมีโอกาสน้อยมากในการหลุดพ้นความยากจนได้ด้วยตนเอง เหตุที่ต้องแบ่งออกเป็นเช่นนี้เพราะแนวทางการให้บริการหรือความช่วยเหลือจะแตกต่างกันไป โดยกลุ่มแรกรัฐควรเน้นในการเพิ่มศักยภาพเป็นหลักในขณะที่กลุ่มที่สองอาจต้องเน้นการให้ความสงเคราะห์เป็นด้านแรกก่อนแล้วจึงตามด้วยการเพิ่มศักยภาพถ้าทำได้
- กลุ่มเสี่ยงที่จะจน หมายถึงคนที่ไม่เป็นคนจนในปัจจุบัน แต่มีความเสี่ยงสูงที่สามารถกลายเป็นคนจนได้เป็นครั้งคราว โดยเฉพาะหากเกิดความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจหรือเคราะห์ร้ายประสบปัญหาชีวิตหรือครอบครัว เช่นมีโรคภัยไข้เจ็บ นโยบายของรัฐสำหรับกลุ่มนี้ควรเน้นการให้หลักประกันทางสังคม (social safety net) เป็นหลัก
- กลุ่มคนจนทางสังคมหรือคนจนโครงสร้าง ได้แก่กลุ่มคนที่ไม่ใช่คนจนพื้นฐาน แต่มีโอกาสทางเศรษฐกิจสังคมด้อยกว่าคนรวยหรือคนชั้นกลาง แนวทางนโยบายควรเน้นการให้ความเท่าเทียมในโอกาสทางเศรษฐกิจ ทางการปกครอง เป็นต้น

กรอบที่ 1-3 แสดงตัวอย่างลักษณะของคนจนเรื้อรัง คนจนพื้นฐานทั่วไปและกลุ่มเสี่ยงจน

#### กรอบที่ 1 ตัวอย่างลักษณะของคนจนพื้นฐานเรื้อรัง

- สภาพความเป็นอยู่แร้นแค้น ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน
- การศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา
- ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินใดๆ เลย (ทั้งถาวรและไม่ถาวร)
- มีภาระครอบครัวสูง เช่น มีสมาชิกเป็นเด็ก คนชรา ผู้ป่วยเรื้อรังและรุนแรง และคนพิการ
- ไม่มีที่ดินทำกิน หากเป็นเกษตรกร
- เป็นแรงงานเด็ก (ต้องทำงานทั้งที่อายุน้อย ทำให้ไม่มีโอกาสในการศึกษาเพื่อหลุดพ้นความยากจนในระยะยาว)
- เป็นแรงงานรับจ้างหมุนเวียนในภาคการเกษตร/รับจ้างทั่วไป
- แรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ มีภาระเลี้ยงดูในครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป
- ผู้ว่างงานและไม่มีรายได้ทางอื่น

## กรอบที่ 2 ตัวอย่างลักษณะของคนจนพื้นฐานทั่วไป

- มีที่ดินน้อยหรือที่ดินไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตร
- ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินถาวร (อาจมีทรัพย์สินไม่ถาวรบ้าง) หรือมีแต่มูลค่าต่ำ
- เป็นแรงงานที่มีทักษะขั้นพื้นฐานเท่านั้น อาจได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีภาระเลี้ยงดูในครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ทำให้ยังคงไม่พ้นสภาพยากจน
- การศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- หาบเร่ (โดยเฉพาะสินค้าประเภทอาหารและมีปริมาณขายไม่มาก ซื้อมาตอนเช้าแล้วต้องขายให้หมดในแต่ละวัน)

## กรอบที่ 3 ตัวอย่างลักษณะของกลุ่มเสี่ยงที่จะจน

- เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเพียงพอ แต่อาจมีคุณภาพต่ำหรืออยู่ในสภาพภูมิประเทศที่ไม่ดีนัก และอาจขาดเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอในการทำการเกษตร ทำให้ต้องกู้หนี้ยืมสินนอกระบบ
- มีทรัพย์สินถาวรอยู่บ้างแต่มีจำนวนน้อยหรือมูลค่าต่ำ
- เป็นลูกจ้างที่มีรายได้สูงพอควร แต่ไม่มั่นคง (เช่น ลูกจ้างชั่วคราว)
- อายุมากหรือไม่มีทักษะแรงงานที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีโอกาสถูกปลดจากงานสูงกว่าแรงงานทั่วไป
- ทำงานที่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุสูง
- แผลงลอย (ที่ไม่มีหลักแหล่งที่ตั้งแน่นอนต้องเปลี่ยนที่ขายไปเรื่อยๆ)
- ขาดความรู้ในการวางแผนชีวิตและการวางแผนบริโภคที่ดี

ในส่วนของการเข้าถึงคนจนนั้น มีประเด็นที่ต้องคิดทั้งในมิติเชิงพื้นที่และในมิติเชิงเศรษฐกิจสังคม มีรายละเอียดดังนี้

### มิติเชิงพื้นที่

คนจนส่วนใหญ่ที่เหลืออยู่ในสังคมไทยกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ เช่น ในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์เช่นในเขตภูเขา ในเขตแห้งแล้ง เป็นต้น ส่วนคนจนเมืองก็มักจะกระจุกตัวอยู่ในชุมชนแออัดต่างๆ เป็นต้น

### มิติเชิงเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตามยังมีคนจนอีกจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะถูกแบ่งแยกทางเศรษฐกิจสังคม เช่น อาศัยอยู่ 'ท้ายบ้าน' ตามหมู่บ้านในชนบทโดยอยู่ห่างไกลจาก "ศูนย์กลาง" ของหมู่บ้าน และในบางครั้งก็ถูก

กีดกันจากเพื่อนบ้านไม่สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สำคัญได้ นอกจากนี้ยังมีคนจนที่เก็บตัวอยู่แต่ในบ้านเนื่องจากปัญหาบางประการเช่นเจ็บป่วยเรื้อรัง เป็นที่รังเกียจ แก่ชรา พิกการ เป็นต้น อีกประเภทหนึ่งคือคนเร่ร่อนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง

#### 4.2 วิเคราะห์นโยบายและปรับปรุงวิธีปฏิบัติตามมาตรการขจัดยากจน<sup>3</sup>

ในการทําวิจัยเรื่องนโยบายแก้ปัญหาคความยากจน พบว่ามีหลายสาเหตุที่ทำให้ให้นโยบายส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงคนจน ซึ่งจะขอสรุปโดยมีตัวอย่างนโยบายประกอบบ้าง ดังต่อไปนี้

##### จุดแข็ง

- นโยบายที่เน้นแทรกแซงทางการตลาดและมีแนวโน้มประสบความสำเร็จอีกประการคือโครงการ 'เอื้ออาทร' ต่างๆ เช่นคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร ซึ่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่รวบรวมอุปสงค์จากรายย่อยจำนวนมากให้มาพบกับอุปทานของผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ (หรือหลายรายรวมๆ กัน) ซึ่งโดยปกติสินค้า 'เอื้ออาทร' เป็นสินค้าระดับล่างที่ปกติบริษัทเอกชนอาจจะทิ้งไปแล้วเนื่องจากไม่คุ้มทุนในการผลิตและจำหน่าย แต่เมื่อรัฐบาลสามารถสร้าง 'กระแส' จนเกิดอุปสงค์ขึ้นได้ มีผลทำให้เกิด transaction ขึ้นได้เนื่องจากการผลิตมีจำนวนมากและคุ้มทุนแม้จะขายในราคาต่ำ ดังนั้นนโยบายเหล่านี้จึงได้ประโยชน์กับคนจนและผู้ผลิตเอกชนไปพร้อมๆ กัน
- อีกตัวอย่างของนโยบายที่ประสบความสำเร็จจากการตลาดคือนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งเน้นการเชื่อมประสานทางการตลาดให้กับการผลิตสินค้าที่ชุมชนมีความถนัดอยู่แล้ว ทำให้ไม่ต้องใช้งบประมาณมากเกินไปและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่าการส่งเสริมให้ชุมชนผลิตสินค้าที่ตนเองไม่ถนัด
- การประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างทั่วถึง ทำให้คนจนจำนวนมากตระหนักถึงสิทธิที่ตนเองมี (ตัวอย่างเช่นโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า) ซึ่งเป็นจุดอ่อนของการดำเนินนโยบายลดความยากจนในอดีต

##### ข้อควรปรับปรุง

- ยังเน้นการใช้เงินเป็นหลัก ไม่เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเป็นต้น
- การบริหารตามนโยบายมักจะมาจากส่วนกลาง เนื่องจากบริหารงานง่าย แต่ข้อเสียคือทำให้ขาดลักษณะเฉพาะจนบางครั้งไม่เหมาะกับท้องถิ่น หรือไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่

<sup>3</sup> เนื้อหาในส่วนนี้มาจากหัวข้อการอภิปรายโดย นิพนธ์ พัวพงศกร ในงานสัมมนาเรื่อง 'ขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปีได้อย่างไร?' จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและธนาคารโลก วันที่ 2 ตุลาคม 2546

- นโยบายยังมีลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้คิดและประชาชนหรือผู้ยากจนเป็นผู้รับ ยังขาดการรับรู้ความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้าน
- การดำเนินโครงการบางครั้งก็เร่งรัดให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเกินควร เช่นการเร่งรัดให้ตั้งกองทุนหมู่บ้าน การเร่งปล่อยสินเชื่อให้กับธนาคารประชาชน จนมีผลทำให้ประโยชน์ที่ควรได้จากนโยบายเหล่านี้ลดน้อยลง เพราะการเตรียมการไม่เรียบร้อย ชุมชนบางแห่งหรือชาวบ้านไม่พร้อม
- มีผลทำให้หลายนโยบายมีลักษณะไม่จำเพาะเจาะจงให้กับกลุ่มผู้ยากจนตั้งแต่แรกแต่มีลักษณะ 'เหวี่ยงแห' (ตัวอย่างเช่นกองทุนหมู่บ้าน) กล่าวคือไม่มีความพยายามที่จะป้องกันการได้รับประโยชน์ของคนไม่จน สาเหตุอาจเพราะว่าวิธีนี้ได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองสูงกว่า เนื่องจากฐานเสียงที่เป็นกลุ่มก่อนคือคนไม่คนจน
- และถึงแม้จะเข้าถึงคนจนได้ แต่ประโยชน์ที่ตกกับคนจนอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ตัวอย่างเช่นธนาคารประชาชนหรือกองทุนหมู่บ้าน ผู้ได้รับสินเชื่ออาจนำเงินที่ได้ไปใช้หนี้ในระบบเป็นหลัก ซึ่งแม้จะได้ประโยชน์จากรายจ่ายดอกเบี้ยที่ลดลงแต่ก็ไม่ได้ทำให้คนจนเกิดอาชีพใหม่หรือส่งเสริมอาชีพเดิมตามที่คาดหวังแต่อย่างใด
- บางนโยบายไม่มีการติดตามประเมินผลจนถึงที่สุดว่า ดังเช่นตัวอย่างข้างต้นอาจประเมินความสำเร็จด้วยความพอใจของผู้ได้รับสินเชื่อ ความสามารถในการชำระหนี้คืน แต่ไม่ได้ประเมินความสำเร็จจากสัดส่วนของผู้ได้รับสินเชื่อที่สามารถสร้างอาชีพใหม่หรือช่องทางหารายได้เพิ่มเติมเป็นต้น ทำให้เกิดภาพลวงตาว่านโยบายประสบความสำเร็จเกินกว่าที่เป็นจริง
- ถึงแม้ว่าในระยะหลังจะเริ่มเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็มักจะจบลงเพียงขั้นนั้นเช่นในการประเมินผลก็อาจพอใจเพียงที่ว่ามีประชาชนหรือคนจน 'เข้าร่วม' มากน้อยเพียงไร แต่ไม่ได้มีการประเมินว่าผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนจริงๆ นั้นเป็นอย่างไร
- การเพิ่มสิทธิและเสียงของคนจนในการเสนอความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องยังไม่ได้รับการปรับปรุง กลไกทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม กลไกทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยังเน้นการให้ประโยชน์แก่คนไม่จนเป็นหลัก ทำให้คนจนจำนวนมากยังถูกเอารัดเอาเปรียบ

## 5. ข้อเสนอแนะ<sup>4</sup>

การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการดำเนินนโยบายลดและขจัดปัญหาความยากจนที่ผ่านมาสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติต่อไป ดังนี้

<sup>4</sup> ข้อเสนอแนะในที่นี้ส่วนใหญ่มาจากผู้เข้าร่วมสัมมนา 'ขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปีได้อย่างไร?' จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและธนาคารโลก วันที่ 2 ตุลาคม 2546



### การบริหารจัดการทั่วไป

- การทำให้บริการสาธารณะเป็นบริการที่ตกแก่คนจน จะต้องมองความสัมพันธ์ระหว่างคน 3 กลุ่ม คือ คนจน ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ให้บริการ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างคนจนกับผู้กำหนดนโยบายต้องดูเรื่องการเพิ่มปากเสียง เพิ่มอำนาจให้กับคนจน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ให้บริการควรมีข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (public service agreement) ที่มีรายละเอียดว่ารัฐมีหน้าที่อะไรในเรื่องการลดความยากจน (การกำหนดเป้าหมายขจัดความยากจนให้หมดไปใน 6 ปีเป็นส่วนหนึ่ง) ระบบการประเมินผลเป็นอย่างไร หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนและคนจนเป็นอย่างไร
- ควรแยกความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบายออกจากความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ (หน่วยงานของภาครัฐหรือเอกชน) เพราะมีแรงจูงใจต่างกันและโครงสร้างความรับผิดชอบก็ต่างกัน โดยนักการเมืองควรรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลัก ส่วนหน่วยบริการมีหน้าที่สนองต่อนโยบาย
- นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงโครงสร้าง ควรเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้คนจนมีความสามารถ มีพลังอำนาจในการกำหนดตัวเอง มีอำนาจต่อรอง มีศักยภาพ และสามารถป้องกันความเสี่ยงได้ โดยต้องสนับสนุนทรัพยากร (งบประมาณ) ให้เกิดเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งจัดการตัวเอง ในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนเพื่อให้เกิดการบูรณาการ และการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการประเมินผล
- สร้างมาตรการที่ป้องกันคนไม่จนเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน เช่น อาจทำให้ภาระของคนรวยในการเข้าร่วมสูงมากขึ้นจนไม่คุ้มที่จะแย่งชิง
- ส่งเสริมการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงและไม่รีรอ

### พัฒนาข้อมูลและความรู้

- พัฒนาข้อมูล ให้คนจนมีส่วนร่วมในการเก็บ มีการร่วมใช้ข้อมูลอย่างสร้างสรรค์ มีศูนย์ข้อมูลในระดับพื้นที่และระดับชาติ
- ส่งเสริมการจัดการความรู้โดยชุมชนและชาวบ้าน มีแรงจูงใจที่เหมาะสมให้ชาวบ้านเก็บข้อมูลที่เป็นจริง ซึ่งมีความเป็นไปได้หากชาวบ้านทราบว่าข้อมูลเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของชาวบ้านเอง ตรงนี้กลไกการบริหารข้อมูล และการใช้ประโยชน์ข้อมูลโดยหน่วยงานภายนอกต้องมีความละเอียดอ่อน

### บทบาทของชุมชน

- มีแผนแม่บทชุมชนเพื่อลดความยากจนที่คิดจากชุมชน ควรเน้นศักยภาพของชุมชน แผนชุมชนอาจมีสองระดับ คือ แผนที่ให้ชุมชนช่วยเหลือตนเองก่อน แต่ถ้ายังไม่เพียงพอก็ต้องพึ่ง

ภายนอก ดังนั้น จึงต้องร่วมกันคิดว่าทำอย่างไรให้แผนชุมชนมีความบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) โดยเป็นไปในลักษณะคิดจากข้างล่าง ภาครัฐหนุนเสริม หลีกเสี่ยงข้อบกพร่องในอดีตที่มีแต่การบูรณาการด้านแนวคิด แต่ในทางปฏิบัติยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ

- การส่งเสริมให้ภาคชุมชนร่วมคิด อาจมีกลไกเป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นเพื่อดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และควรมี ‘ตัวชี้วัดความสำเร็จ’ ที่เน้นความพึงพอใจของประชาชนมากกว่าความรวดเร็วในการทำงาน

#### เพิ่มศักยภาพคนจน

- เพิ่มศักยภาพคนโดยแบ่งตามกลุ่มเป้าหมาย ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นว่านโยบายแก้ปัญหาของแต่ละกลุ่มควรแตกต่างกัน และควรจะแตกต่างกันในระดับพื้นที่/ภูมิภาค ระบบกฎเกณฑ์โครงการต่างๆ ควรยืดหยุ่น
- สร้างทางเลือกให้คนจน โดยเฉพาะทางเลือกที่มีผลดีต่อคนจนในระยะยาว ทางเลือกสำคัญควรเน้นกระบวนการเสริมศักยภาพ โดยการเพิ่มโอกาสด้านการศึกษา เทคโนโลยี และการจัดการฐานทรัพยากร (โดยเฉพาะที่ดิน) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความยากจน

#### แก้ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง

- การแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง ต้องร่วมมือกันจากหลายภาคี หลายวิธีคิด หลายวิธีทำ ควรส่งเสริมให้แต่ละวิธีมีการหนุนเสริมสนับสนุนให้มีการทำงานเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนข่าวสารซึ่งกันและกัน
- โดยเฉพาะโครงสร้างทางด้านกฎหมายและระบบยุติธรรม เช่น นโยบายแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี
- เน้นให้ประชาชนรู้ระบบกฎหมาย รับรู้สิทธิ์ที่ตนเองควรได้

#### **บรรณานุกรม**

จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, และสมชัย จิตสุชน. 2546. การกระจายรายได้ ความยากจน: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. รายงานการวิจัยโดยทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

สมชัย จิตสุชน, และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. 2543. การกระจายรายได้ ความยากจน : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

Jitsuchon, Somchai. 2003. Public Sector Reforms and Poverty: the Experiences of Thailand. A paper submitted to the World Bank under the WB/TDRI Poverty Reduction Partnership.