

มาตรการการคลังเพื่อคนยากจนและด้อยโอกาส

ปราณี ทินกร*

1. บทนำ

“I believe that he who has less in life should have more in law.”

*Ramon Magsaysay***

(ค.ศ.1907- 1957)

คำกล่าวข้างต้นของนาย รามอน แม็กไซไซ ได้รับการอ้างถึงในสุนทรพจน์ภาษาอังกฤษของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เนื่องในโอกาสที่ท่านได้รับรางวัล แม็กไซไซ ในวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ.1965¹ เราสามารถตีความคำว่า “law” ในประโยคข้างต้นว่า หมายถึง “รัฐ” ซึ่งจะทำให้ประโยคข้างต้นมีความหมายว่า **“คนที่เกิดมามีน้อย รัฐควรหยิบยื่นให้มาก”**

รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคนยากจนของประเทศไทย และสำรวจมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐว่ามีอะไรบ้าง รวมทั้งวิเคราะห์งบประมาณของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา เพื่อเสนอแนะมาตรการการคลังที่รัฐพึงมีเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาคนจนในสังคมไทยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสหลุดพ้นจากความยากจนและสามารถพึ่งตนเองได้

2. ข้อมูลเกี่ยวกับคนจน

2.1 ความยากจนคืออะไร

* ศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ น.ส.อภิฤดี คงคาทิพย์ และ น.ส.กุลลักษณ์ ชันระทิม ที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยวิจัยค้นหาข้อมูลสำหรับงานวิจัยนี้ และขอขอบคุณมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย

** นาย Ramon Del Fierro Magsaysay เป็นประธานาธิบดีคนที่สามของประเทศฟิลิปปินส์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ดำรงตำแหน่งระหว่าง 30 ธันวาคม ค.ศ.1953 – 17 มีนาคม ค.ศ. 1957)

1 ศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์(พ.ศ.2459-2542) ได้รับรางวัล Ramon Magsaysay Award for Government Service ในปีค.ศ.1965 และในคำกล่าวตอบรับรางวัลนี้ ได้อ้างถึงประโยคข้างต้นซึ่งพิมพ์อยู่บนแสตมป์ที่ระลึกของ Magsaysay ข้อมูลจากwebsite: www.rmaf.org.ph/Awardees/Response/ResponseUngphakornPue.htm (accessed April 4, 2007)

ความยากจนมีหลายมิติ และมิติที่วัดได้ค่อนข้างชัดเจนในเชิงปริมาณ และสามารถนำมาเป็นเกณฑ์แบ่งกลุ่มประชากรว่าใครจนหรือไม่นั้น คือ มิติด้านรายได้ (income poverty) ซึ่งเป็นมิติที่นักเศรษฐศาสตร์มักนำมาใช้เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคนยากจน ในความหมายนี้ คนจนคือ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) โดยที่เส้นความยากจนนี้คำนวณจากค่าใช้จ่ายที่จำเป็นด้านอาหาร (basic food requirement) และด้านสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานอื่นๆ (non-food basic needs)

อย่างไรก็ตาม คนที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนแต่อาจจะคิดหรือรู้สึกว่าเป็นคนจนก็ได้ เนื่องจากความจนมีหลายมิตินั่นเอง ในปีค.ศ.2000 ธนาคารโลกได้สำรวจความเห็นของคนจนกว่า 60,000 คนจากประเทศต่างๆ 50 ประเทศ² ซึ่งผลสรุปการแสดงความคิดเห็นของคนจนเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า คนที่รู้สึกจนคือ ผู้ที่รู้สึกว่าตนไม่มีความอยู่ดีมีสุข (ill being) โดยนอกเหนือจากปัญหาทางด้านรายได้แล้ว คนที่รู้สึกจนยังเป็นเพราะรู้สึกว่าตนไม่มีความมั่นคงในชีวิตในหลายๆด้าน (many aspects of insecurity) หรือ อยู่อาศัยในสถานที่เลวร้าย (living in bad places) มีความสัมพันธ์ไม่ดีทางสังคม (bad social relations) รู้สึกว่าตนขาดอำนาจ (powerlessness) และขาดเสรีภาพในการเลือก (lack of freedom of choice) นอกจากนี้สำหรับนิยามความจนในประเทศไทย เราอาจพิจารณาได้จากข้อเขียนของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543:8) ซึ่งเขียนสะท้อนภาพของคนจนในประเทศไทยว่า “.....ไม่มีสตางค์ในนิยามความจนของชาวบ้าน ไม่ใช่บรรทัดฐานเดียว ยังมีอื่นๆอีกหลายอย่าง คือ มีหนี้สิน, ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยเกินไป, สภาพบ้านเรือนและความเป็นอยู่แย่, ไม่มีงานประจำแต่ต้องรับจ้างรายวัน, หาเช้ากินค่ำ หรือยิ่งไปกว่านั้น “ทำงานวันนี้ แต่กินไปตั้งเมื่อวานแล้ว”, ลูกหยุดเรียน, “ขี้เมาขี้เึ่”” ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คนจนที่ไหนในโลกต่างมีความรู้สึกเกี่ยวกับความจนค่อนข้างคล้ายกัน

การแสดงความเห็น หรือ ความรู้สึกในมิติต่างๆข้างต้นของคนจนมีความสอดคล้องกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลชื่อ นายอมตยา เซน (Amartya Sen)³ ที่เห็นว่า ความขาดแคลนทางความสามารถ (Capability deprivation) เป็นประเด็นสำคัญ และทำให้คนจนไม่สามารถทำอะไรต่างๆที่ตนต้องการได้ ซึ่งแนวคิดนี้ครอบคลุมความขาดแคลนมากกว่าด้านวัตถุ แต่รวมถึงความขาดแคลนทางด้านทักษะ (skill) ด้านความสามารถทางกายภาพ (physical abilities) และด้านความมีศักดิ์ศรีพอที่จะเคารพตนเอง (self respect)

ในการแก้ไขปัญหาความยากจน เราควรคำนึงถึงมิติด้านต่างๆเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ตาม เราต้องยอมรับว่าเราต้องมีวิธี หรือ มาตรการบางอย่างในการระบุว่าเป็นใครคือคนจน เพื่อจะได้

2 World Bank (2000), *Voices of the Poor* ซึ่งเป็นหนังสือชุดมี 3 เล่มคือ *Can anyone hear us?*, *Crying out for change* และ *From many lands*.

3 Amartya Sen (1979). “*Equality of What?*” The Tanner Lecture on Human Values, delivered at Stanford University May 22, 1979

แสวงหาหรือระบุ(identify) กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือจากมาตรการของรัฐ ในจำนวน มิติต่างๆของความยากจน มิติด้านรายได้เป็นมิติที่วัดได้ไม่ยากนัก และเป็นมิติที่รัฐบาลในประเทศ ต่างๆ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคาร โลกและองค์การสหประชาชาติใช้ในการวัด จำนวนคนยากจน นอกจากนี้ความยากจนด้านรายได้มักเป็นพื้นฐานของความยากจนในมิติอื่นๆ ด้วย

สำหรับกรณีประเทศไทย หน่วยงานที่ให้ความสนใจในการคำนวณ และ ติดตาม สถานภาพของความยากจนคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ที่จัดทำโดยสำนักงาน สถิติแห่งชาติทุก 2 ปี โดยในปีพ.ศ.2547 สศช.ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยทำการศึกษา เพื่อปรับปรุงเส้นความยากจนของทางการ โดยได้รับความช่วยเหลือสนับสนุน การวิจัยจาก United Nations Development Programs (UNDP)⁴ ซึ่งในการปรับปรุงเส้นความยากจน นี้ ทีมผู้วิจัยได้คำนึงถึงแบบแผนการบริโภคของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยใช้โครงสร้าง ประชากรใหม่ตามสำมะโนประชากรปี 2543 และใช้ข้อมูลความต้องการสารอาหารแยกตามอายุ และเพศปี 2546ของกรมอนามัย รวมทั้งมีความพิถีพิถันในการคำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ใช่ อาหาร และคำนึงถึงการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ของครัวเรือนด้วย จากการปรับปรุง ดังกล่าวทำให้ได้เส้นความยากจนรายจังหวัด และตามเขตพื้นที่ (ใน/นอกเขตเทศบาล) ซึ่งนับเป็น การปรับปรุงการวัดเส้นความยากจนที่ละเอียดมาก

2.2 จำนวนคนจนในประเทศไทย

จากเส้นความยากจนรายจังหวัดดังกล่าวมา สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการ กระจายรายได้ใน สศช. ได้ทำการคำนวณตารางข้อมูลความยากจนและการกระจายรายได้ ตั้งแต่ปี 2533 ถึง 2547 และเผยแพร่อยู่ในwebsite ของสศช. (www.nesdb.go.th) ตารางที่1 แสดงข้อมูลเส้น ความยากจน และ สัดส่วนคนจน โดยวัดจากด้านรายได้และด้านการบริโภค ระหว่างปีพ.ศ. 2533- 2547 ที่นำมาจาก website ของสศช.

เราจะเห็นได้ว่า ในปีพ.ศ. 2547 (ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด) เส้นความยากจนเฉลี่ยของทั้ง ประเทศอยู่ที่ 1,242 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณวันละ 41.40 บาท (หรือ ประมาณ 1 ดอลลาร์สหรัฐ)⁵ เท่านั้น ข้อมูลในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าการวัดความยากจนทางด้าน รายได้และด้านการบริโภคภายใต้เส้นความยากจนเดียวกัน จะทำให้สัดส่วนและจำนวนคนจนมี

4 สมชัย จิตสุชน จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และ Nanak Kakwani (2547). *การปรับปรุงเส้นความยากจนทางการ* รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ UNDP

5 ธนาคาร โลกมักจะใช้เกณฑ์ “One dollar a day” ในการนำมาวัดจำนวนประชากรยากจนของประเทศด้อยพัฒนา

ความแตกต่างกันบ้าง ถ้าวัดทางด้านรายได้จะมีจำนวนคนยากจนสูงกว่า แต่อย่างไรก็ตามแนวโน้มการขึ้นลงของสัดส่วนคนจน และ จำนวนคนจนจากการวัดทั้งสองด้านเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยในปีพ.ศ.2547 หากวัดความยากจนทางด้านรายได้จะมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.25 และหากวัดทางด้านรายจ่ายหรือการบริโภคจะมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.16 เนื่องจากข้อมูลจากการวัดความยากจนทั้งด้านรายได้และด้านการบริโภคมีความใกล้เคียงกัน ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลต่อจากนี้ไปในรายงานนี้ จะยึดตัวเลขที่สศช.คำนวณจากทางด้านรายได้เพียงด้านเดียว เพื่อให้ง่ายต่อการนำเสนอ

เมื่อนำสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 11.25 ในปีพ.ศ.2547 มาคิดเทียบกับประชากรทั้งประเทศ (62.9 ล้านคน) จะทำให้เราได้จำนวนคนยากจนประมาณ 7.1 ล้านคน ข้อมูลคนจนตามภาคและเขตพื้นที่ในตารางที่ 2 ซึ่งให้เห็นว่าคนจนส่วนใหญ่ของประเทศไทยอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ 3.6 ล้านคน ถัดมาคือภาคเหนือประมาณ 1.9 ล้านคน ภาคกลางประมาณ 757,000 คน และ ภาคใต้ประมาณ 655,050 คน กรุงเทพมหานครมีคนยากจนอยู่ประมาณ 108,000 คน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าคนจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลในทุกภาค โดยหากมองภาพรวมในระดับประเทศจะพบว่าร้อยละ 86 ของคนยากจนอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลคนจนแยกตามรายจังหวัด ซึ่งเราจะเห็นว่า ในภาคกลางมีจังหวัดที่มีคนจนเกินกว่าแสนคนขึ้นไปเพียงจังหวัดเดียวคือ กาญจนบุรี (ประมาณ 134,800 คน) ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจังหวัดที่มีคนยากจนเกินกว่าแสนคนขึ้นไปถึง 14 จังหวัด โดยจังหวัดที่มีคนยากจนมากที่สุดคือจังหวัดสุรินทร์ (ประมาณ 458,650 คน) ตามมาด้วย นครราชสีมา (ประมาณ 402,700 คน) และบุรีรัมย์ (ประมาณ 327,700 คน) ในภาคเหนือมีจังหวัดที่มีคนยากจนเกินกว่าแสนคนขึ้นไป 6 จังหวัด และเป็นที่น่าแปลกใจที่ จังหวัดเชียงใหม่มีคนยากจนมากที่สุดในภาคเหนือ (ประมาณ 286,200 คน) ทั้งๆที่เป็นจังหวัดที่มีความเจริญก้าวหน้ากว่าจังหวัดอื่นๆในภาคเดียวกัน สำหรับภาคใต้ จังหวัดที่มีคนยากจนมากที่สุดคือ นครศรีธรรมราช (ประมาณ 201,800 คน) ตามมาด้วย ปัตตานี (ประมาณ 143,300 คน) และ นราธิวาส (ประมาณ 124,800 คน)

2.3 ลักษณะของครัวเรือนยากจน

ในปีพ.ศ.2528 เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528) ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมสำหรับปี 2518/19 และ 2524 และพบว่าครัวเรือนที่ยากจนมักมีหัวหน้าครัวเรือนที่อายุน้อย มีการศึกษาต่ำ มีขนาดของครัวเรือนค่อนข้างใหญ่ และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ปัจจุบันเวลาได้ผ่านมากกว่าสองทศวรรษแล้ว แต่จากการ

ติดตามข้อมูลเหล่านี้ ผู้เขียนพบว่าลักษณะของครัวเรือนยากจนยังคงมีลักษณะเหมือนกับในอดีต ถึงแม้ว่าสัดส่วนคนยากจนจะลดลงมาก่อนข้างมากแล้วก็ตาม

ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลสัดส่วนคนจนจำแนกตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน ระหว่างปีพ.ศ.2539 – 2547 เราจะเห็นได้ว่าครัวเรือนที่หัวหน้ามีอายุน้อยเกินไป (ไม่เกิน 19 ปี) และมีอายุค่อนข้างมาก (60 ปีขึ้นไป) จะมีสัดส่วนของคนจนสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ซึ่งอาจจะสะท้อนลักษณะวงจรชีวิต (Life cycle) ในการหารายได้ของผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากผู้ที่มีอายุและประสบการณ์น้อยกว่า ผู้ที่เกษียณอายุแล้วมักมีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลสัดส่วนคนจนจำแนกตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ที่ไม่มีการศึกษา หรือ มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา มีสัดส่วนของคนจนสูงกว่าครัวเรือนอื่นๆ ค่อนข้างมาก โดยจากข้อมูลในปี พ.ศ.2547 กลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าไม่ได้เรียนหนังสือมีสัดส่วนของคนจนสูงถึงร้อยละ 24.2

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลสัดส่วนคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน เราจะเห็นได้ว่า ครัวเรือนขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนของคนจนสูงกว่าครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่า ครัวเรือนยากจนที่มีขนาดใหญ่มีสมาชิกครัวเรือนที่อยู่ในข่ายพึ่งพิงหรือมีอัตราการพึ่งพิง (dependency ratio) สูง และรายได้ของหัวหน้าครัวเรือนจึงไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตของสมาชิกให้พ้นเส้นความยากจนได้

ตารางที่ 7 ให้ข้อมูลสัดส่วนและจำนวนคนยากจน โดยจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอาชีพทำการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือเช่าที่ดิน หรือ เป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนและจำนวนคนยากจนสูงกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่กลุ่มคนงานทั่วไปแม้ว่าจะมีสัดส่วนของคนจนสูง แต่เมื่อคิดเทียบเป็นจำนวนแล้วจะมีไม่มากนัก

ตารางที่ 1: เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และ จำนวนคนจน ปี 2533 -2547

	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9
เส้นความยากจน(บาท/คน/เดือน)	692	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242
ก.) ความยากจนด้านรายได้ (income Poverty)								
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	38.18	32.5	25.04	17.03	18.78	21.32	15.55	11.25
จำนวนคนจน (ล้านคน)	20.8	18.1	14.2	9.8	11	12.8	9.5	7.1
ข.) ความยากจนด้านรายจ่าย (consumption Poverty)								
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	33.69	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16
จำนวนคนจน (ล้านคน)	18.4	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0

ที่มา: สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. ตารางข้อมูลความยากจนและการกระจายรายได้

(ความยากจนด้านรายได้ตาราง 1 และ ความยากจนด้านรายจ่ายตาราง 1) จากwebsite <http://poverty.nesdb.go.th> (accessed 8/4/2007)

ตารางที่ 2: สัดส่วนคนจน (ด้านรายได้) ตามภาคและเขตพื้นที่ในปี พ.ศ. 2547

จำนวน: พันคน

ภาค	เขตพื้นที่	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	จำนวนคนจน (พันคน)	จำนวนคนจนมาก (มีรายได้ต่ำกว่าเส้น ความยากจน >20%)	จำนวนคนจนน้อย (มีรายได้ต่ำกว่าเส้น ความยากจน ≤ 20%)	จำนวนคนเกือบจน (มีรายได้ต่ำกว่าเส้น ความยากจนไม่เกิน 20%)
กรุงเทพมหานคร	ในเขตเทศบาล	1.64	108	32	77	59
	รวม	1.64	108	32	77	59
กลาง	ในเขตเทศบาล	3.29	166	78	88	147
	นอกเขตเทศบาล	6.01	591	276	315	443
	รวม	5.09	757	354	403	590
เหนือ	ในเขตเทศบาล	8.31	202	108	94	127
	นอกเขตเทศบาล	18.31	1,705	893	812	782
	รวม	16.24	1,907	1,002	906	909
ตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเขตเทศบาล	10.30	407	206	201	205
	นอกเขตเทศบาล	18.72	3,244	1,504	1,739	1,928
	รวม	17.16	3,651	1,710	1,940	2,133
ใต้	ในเขตเทศบาล	4.56	94	41	53	72
	นอกเขตเทศบาล	8.88	561	264	297	418
	รวม	7.82	655	305	350	490
ทั่วประเทศ	ในเขตเทศบาล	4.86	978	466	512	610
	นอกเขตเทศบาล	14.26	6,101	2,937	3,164	3,571
	รวม	11.25	7,079	3,403	3,676	4,181

ที่มา: ข้อมูลจาก สศช. (2550) ตารางข้อมูลความยากจนและการกระจายรายได้

(ความยากจนด้านรายได้ ตารางที่ 3, 4, 12) จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

ตารางที่ 3: เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามภาคและจังหวัด ปี2547

ภาค	จังหวัด	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	สัดส่วนคนจน ด้านรายได้ (ร้อยละ)	จำนวนคนจน ด้านรายได้ (พัน คน)	จำนวน ประชากร (พัน คน)	
กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	1,853	1.64	108.4	6,608.2	
	รวม	1,853	1.64	108.4	6,608.2	
ภาคกลาง	นครปฐม	1,321	2.36	20.2	857.7	
	นนทบุรี	1,368	0.57	5.6	982.1	
	ปทุมธานี	1,308	-	-	835.8	
	สมุทรปราการ	1,464	0.31	3.4	1,088.2	
	สมุทรสาคร	1,374	1.68	8.5	508.8	
	ชัยนาท	1,321	10.74	38.3	357.0	
	พระนครศรีอยุธยา	1,362	3.50	25.0	713.8	
	ลพบุรี	1,278	8.60	61.8	718.2	
	สระบุรี	1,321	4.32	26.8	620.0	
	สิงห์บุรี	1,344	10.49	24.3	231.6	
	อ่างทอง	1,313	3.28	8.9	271.9	
	จันทบุรี	1,347	4.14	21.2	513.6	
	ฉะเชิงเทรา	1,304	3.18	20.4	642.9	
	ชลบุรี	1,422	1.30	14.0	1,080.0	
	ตราด	1,315	12.45	29.2	234.1	
	นครนายก	1,277	10.67	26.2	245.4	
	ปราจีนบุรี	1,272	7.61	31.4	412.5	
	ระยอง	1,364	5.60	29.4	525.9	
	สระแก้ว	1,297	13.75	68.8	500.1	
	ราชบุรี	1,334	5.55	44.0	792.2	
	กาญจนบุรี	1,276	16.94	134.8	795.4	
	สุพรรณบุรี	1,278	5.79	50.1	866.3	
	สมุทรสงคราม	1,324	4.86	10.3	211.4	
	เพชรบุรี	1,342	5.17	22.5	435.5	
	ประจวบคีรีขันธ์	1,343	7.17	32.2	448.7	
	รวม	1,339	5.09	757.4	14,889.4	
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่	1,156	18.59	286.2	1,539.7
		ลำพูน	1,170	5.75	24.1	419.4
ลำปาง		1,152	16.54	129.8	784.7	
อุตรดิตถ์		1,124	14.16	66.7	470.8	
แพร่		1,142	5.01	24.8	494.2	
น่าน		1,133	19.33	91.8	474.9	
พะเยา		1,159	19.52	99.6	510.1	
เชียงราย		1,135	15.18	179.6	1,183.4	
แม่ฮ่องสอน		1,090	33.95	84.9	250.1	
นครสวรรค์		1,151	17.06	183.2	1,073.8	
อุทัยธานี		1,099	21.62	66.4	307.0	
กำแพงเพชร		1,075	6.81	46.9	689.0	
ตาก		1,113	29.60	175.8	594.0	
สุโขทัย		1,140	14.53	87.0	599.0	
พิษณุโลก		1,134	11.96	94.9	793.7	
พิจิตร		1,121	11.07	63.2	570.5	
เพชรบูรณ์		1,084	20.39	202.3	992.1	
รวม		1,131	16.24	1,907.4	11,746.5	

ตารางที่ 3 (ต่อ) : เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามภาคและจังหวัด ปี2547

ภาค	จังหวัด	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	สัดส่วนคนจน ด้านรายได้ (ร้อยละ)	จำนวนคนจน ด้านรายได้ (พันคน)	จำนวน ประชากร (พันคน)	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	1,078	15.63	402.7	2,576.2	
	บุรีรัมย์	1,065	21.69	327.7	1,510.7	
	สุรินทร์	1,057	33.97	458.6	1,349.8	
	ศรีสะเกษ	1,081	19.29	276.6	1,433.9	
	อุบลราชธานี	1,061	7.03	121.4	1,726.9	
	ยโสธร	1,069	10.67	60.4	565.9	
	ชัยภูมิ	1,077	22.57	251.7	1,115.5	
	อำนาจเจริญ	1,079	12.01	43.7	364.4	
	หนองบัวลำภู	1,074	29.46	145.2	492.8	
	ขอนแก่น	1,108	9.03	159.5	1,765.9	
	อุดรธานี	1,085	15.14	226.1	1,493.9	
	เลย	1,088	17.27	110.0	637.2	
	หนองคาย	1,089	10.78	98.4	912.4	
	มหาสารคาม	1,062	9.51	91.7	964.4	
	ร้อยเอ็ด	1,077	8.21	107.0	1,304.2	
	กาฬสินธุ์	1,102	15.36	147.9	962.9	
	สกลนคร	1,064	30.16	322.6	1,069.5	
	นครพนม	1,069	32.27	224.5	695.6	
	มุกดาหาร	1,085	22.26	75.0	337.0	
		รวม	1,078	17.16	3,650.8	21,279.3
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	1,147	13.04	201.8	1,547.6	
	กระบี่	1,166	6.76	23.8	351.5	
	พังงา	1,160	0.55	1.3	238.3	
	ภูเก็ต	1,176	0.21	0.6	307.7	
	สุราษฎร์ธานี	1,186	-	-	889.4	
	ระนอง	1,173	5.42	9.4	173.0	
	ชุมพร	1,201	5.60	25.6	457.6	
	สงขลา	1,239	2.61	33.7	1,290.9	
	สตูล	1,129	6.63	17.2	259.2	
	ตรัง	1,151	2.16	13.2	610.5	
	พัทลุง	1,190	3.34	16.9	504.4	
	ปัตตานี	1,106	22.96	143.3	624.0	
	ยะลา	1,104	10.00	43.4	434.4	
	นราธิวาส	1,100	18.15	124.8	687.9	
		รวม	1,164	7.82	655.0	8,376.4
	ทั่วประเทศ		1,242	11.25	7,079.0	62,899.8

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

ตารางที่ 4: สัดส่วนของคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2539-2547

หน่วย: ร้อยละ

ปี	อายุของหัวหน้าครัวเรือน						
	≤ 19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 ปี ขึ้นไป
2539	17.9	10.6	16.3	14	13	18.4	20.3
2541	23	9.8	16.9	15.8	14.8	19.3	22.6
2543	20.7	9.1	20.4	17.8	17.9	20.6	24.7
2545	15.7	9.3	13.9	12.3	12.9	16.5	20
2547	15.2	5.3	9.5	9.5	8.8	12.4	16.9

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. ตารางข้อมูล

ความยากจนและการกระจายรายได้ (ตาราง19) จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

ตารางที่ 5: สัดส่วนของคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2539-2547

หน่วย: ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2539	2541	2543	2545	2547
ไม่ได้เรียนหนังสือ	28.8	29.6	32.7	28.9	24.4
อนุบาล	-	-	-	-	18.2
ประถมศึกษาตอนต้น	17.3	20.2	23.2	16.8	12.3
ประถมศึกษาตอนปลาย	12.6	16	18.2	14	11.1
มัธยมศึกษาตอนต้น	6.3	6.1	7.9	4.6	4.8
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6.8	3.3	4.6	4.7	3
มหาวิทยาลัย	2.6	1.2	7.3	1.3	0.5
อาชีวศึกษาและวิชาชีพครู	1.1	1.4	1	2.5	1.9
การศึกษาอื่นๆ	-	-	3.5	-	-

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. ตารางข้อมูล

ความยากจนและการกระจายรายได้ (ตาราง20) จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

ตารางที่ 6: สัดส่วนของคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2539-2547

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ขนาดของครัวเรือน						
	1คน	2คน	3คน	4คน	5คน	6คน	7คนขึ้นไป
2539	9.6	9.4	13.0	17.0	20.2	23.7	18.8
2541	8.7	10.6	13.7	18.2	22.8	24.6	23.3
2543	10.6	11.5	16.7	22.6	24.3	27.5	26.3
2545	9.2	9.0	12.9	16.3	18.1	19.9	18.7
2547	7.9	8.1	9.0	12.3	12.0	14.6	13.3

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. ตารางข้อมูล

ความยากจนและการกระจายรายได้ (ตาราง21) จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

ตารางที่ 7 : สัดส่วนของคนจน (ด้านรายได้) จำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2539-2547

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	2539		2541		2543		2545		2547	
	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (%)	จำนวน (ล้านคน)
ผู้ถือครองทำการเกษตร										
- เป็นเจ้าของที่ดิน	30.1	4.4	31.9	4.7	39.9	5.3	27.3	3.4	19.3	2.3
-เช่าที่ดิน	31.0	0.7	30.4	0.9	42.9	1.2	28.4	0.8	22.5	0.7
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	5.7	0.5	8.3	0.8	7.6	0.8	4.9	0.5	3.9	0.4
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร	2.6	0.1	2.4	0.1	2.9	0.1	1.4	0.1	0.9	0.1
คนงานเกษตร	38.2	1.2	43.2	1.5	45.8	2.0	38.5	1.6	25.4	1.1
คนงานทั่วไป	23.7	0.4	27.9	0.2	26.2	0.3	23.6	0.2	18.3	0.2
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	3.0	0.2	3.4	0.3	5.0	0.4	4.0	0.3	3.8	0.3
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	12.1	1.1	13.7	1.2	10.4	0.8	11.0	0.9	7.5	0.6
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	16.9	1.0	21.3	1.3	25.4	0.9	20.6	1.6	17.3	1.4
รวมทั้งประเทศ	17.0	9.8	18.8	11.0	21.3	12.8	15.5	9.5	11.3	7.1

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. (ตาราง22)

จาก website <http://poverty.nesdb.go.th>

3. กองทุนและมาตรการช่วยเหลือคนยากจนของภาครัฐ

เนื่องจากคนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพทำการเกษตร ดังนั้นความพยายามของรัฐในการช่วยเหลือคนยากจน จึงมักออกมาในรูปของนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรเป็นการทั่วไป และมีได้เน้นที่คนยากจน โดยเฉพาะ จากการค้นข้อมูลงบประมาณแผ่นดิน ผู้เขียนพบว่ารัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนมาแล้ว 4 กองทุน ดังนี้

1. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งกองทุนนี้เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือ หรือส่งเสริมเกษตรกรในการผลิต ซึ่งรวมการจัดการปัจจัยการผลิต การให้เกษตรกรกู้ การจัดหาที่ดินหรือจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพยุงราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร โดยมีแหล่งเงินทุนที่สำคัญคือ เงินที่จัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย และเงินค่าธรรมเนียมการส่งออก ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกที่อัตราศูนย์ และรัฐบาลมิได้จัดสรรเงินงบประมาณให้กองทุนนี้เป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่กองทุนนี้ก็มีเงินทุนหมุนเวียนที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้อยู่ประมาณ 4,044.5 ล้านบาท ณ วันที่ 30 กันยายน 2549⁶

2. เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ดำเนินการตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.2528 และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายฉบับจนล่าสุดในปีพ.ศ.2547 มีการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.2547 ซึ่งตามระเบียบนี้เกษตรกรและผู้ยากจนสามารถกู้ยืมเงินเพื่อปลดปล่อยหนี้สิน หรือเพื่อซื้อที่ดิน หรือเพื่อการประกอบอาชีพได้ โดยคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน มีอำนาจมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ในการให้เงินกู้ และกำหนดวงเงินขึ้นสูงไว้ไม่ให้เกินห้าแสนบาท คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งคณะกรรมการฯ อาจพิจารณาให้งดหรือลดดอกเบี้ยได้ และผู้กู้ยืมต้องนำอสังหาริมทรัพย์มาจำนองเป็นประกันเงินกู้ กองทุนนี้มีจำนวนเงินที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้อยู่ประมาณ 674.6 ล้านบาท ณ วันสิ้นงบประมาณ 2549⁷

3. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ.2534 กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบ และ ครอบคลุมพืชเศรษฐกิจทุกชนิด หากดูจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแล้ว จะพบว่า เป็นกองทุนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีละประมาณ 2500-3000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอื่นๆ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2549 กองทุนนี้มีเงินที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้อยู่ประมาณ 261.0 ล้านบาท

6 ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง

7 ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง

4. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จัดตั้งโดย พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ซึ่งในการออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนนี้รัฐบาลให้เหตุผลว่า การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการ ซึ่งมีได้เปิดโอกาสให้เกษตรกร ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ และการประกอบกิจกรรมของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของ เกษตรกรอย่างแท้จริง จึงต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่าง ต่อเนื่องและเป็นอิสระ ในปีที่จัดตั้งกองทุนนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,820.5 ล้านบาท แต่หลังจากนั้น ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่มากนัก

นอกเหนือจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรทั้ง 4 กองทุนข้างต้นนี้ ยังมีกองทุนอื่นๆ อีกที่อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส ซึ่งเราสามารถสังเกตได้จากการตั้ง งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้แก่กองทุนเหล่านี้ในแต่ละปี จากข้อมูลล่าสุดของเอกสาร งบประมาณประจำปี 2550 เราจะเห็นข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนและเงินทุน หมุนเวียนต่างๆดังที่ปรากฏในตารางที่ 8 โดยชื่อของกองทุนมักจะบ่งบอกถึงวัตถุประสงค์ของ กองทุนนั้นๆ เช่น กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เป็นต้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนหมุนเวียนทางการอยู่ทั้งสิ้น 93 กองทุน ตามที่ปรากฏรายชื่อในตารางที่ 9 เงินทุนและกองทุนหมุนเวียนเหล่านี้ตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกร คนยากจน และผู้ใช้แรงงาน แต่เนื่องจากภายใต้ โครงการวิจัย “การคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะ” นี้มีโครงการย่อยที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานทั้งในและ นอกกระบบอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงขอยกเว้นไม่นำกองทุนเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานมาพิจารณาในรายงานนี้

ถ้าหากเราขยี้ไม่พิจารณากองทุนที่เกี่ยวกับลูกจ้างและแรงงานแล้ว เราสามารถ รวบรวมกองทุนที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร คนยากจน และประชาชน ทัวไปที่มีรายได้น้อยโดยแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- ก. กองทุนที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจน
- ข. กองทุนที่มุ่งช่วยเหลือคนด้อยโอกาส
- ค. กองทุนที่มุ่งช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งครอบคลุมมากกว่าคนยากจน

ข้อมูลในตารางที่ 10 แสดงงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรระหว่างปีงบประมาณ 2540-2550 ให้แก่กองทุนทั้ง 3 ประเภทข้างต้น เนื่องจากบางกองทุนเมื่อแรกตั้งจะได้รับการจัดสรร งบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน และ/หรือ การดำเนินงาน ภายใต้เงินกองทุนที่มีอยู่ ไม่จำเป็นต้องของงบประมาณเพิ่มเติม ดังนั้นในบางปีจึงไม่ปรากฏการ จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนนั้น เช่น เราจะสังเกตเห็นได้ว่าระหว่างปีงบประมาณ 2540- 2550 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเลย ในขณะที่กองทุน

รวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมักจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินปีละหลายพันล้านบาท จากปีพ.ศ. ที่มีการจัดตั้งกองทุนเหล่านี้ เราจะเห็นได้ว่า ในอดีตรัฐบาลมักจะมุ่งให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรกร โดยตั้งกองทุนต่างๆเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในภาคเกษตร ส่วนกองทุนที่มุ่งช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้น้อยในด้านต่างๆ เช่น ด้านสุขภาพและการศึกษา เพิ่งจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนใหญ่

ในส่วนของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เราจะพบว่า **กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา** ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2535 เป็นกองทุนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ 2540-2550 มากกว่ากองทุนอื่นๆที่อยู่ในข่ายช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสด้วยกัน โดยตามกฎหมายที่จัดตั้งกองทุนนี้ระบุให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่กองทุนจนมีเงินรวมกันถึงหกพันล้านบาท เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการสนับสนุนช่วยเหลือ และแก้ปัญหาทุพโภชนาการของเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา ณ วันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2549 กองทุนนี้มีทุน 6,000 ล้านบาท และมีเงินสดคงเหลือ 1,413.3 ล้านบาท ส่วนกองทุนอื่นๆที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เช่น **กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ** ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 เพื่อการช่วยเหลือคนพิการนั้น ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก รวมทั้ง**กองทุนคุ้มครองเด็ก**ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และ**กองทุนผู้สูงอายุ** ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ด้วย โดยทั้งสองกองทุนนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันรวมแล้วเพียงกองทุนละ 120 ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ 10)

นอกเหนือจากกองทุนทั้ง 2 ประเภทที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังได้มีการจัดตั้งกองทุนต่างๆเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ตามที่ปรากฏในส่วน (ค.) ของตารางที่ 10 ในส่วนนี้เราจะพบว่ามีกองทุน 3 กองทุนใหญ่ๆที่ได้รับงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีจำนวนสูงมาก เมื่อเทียบกับกองทุนต่างๆที่อยู่ในส่วน (ก.) และ (ข.) กองทุนดังกล่าวคือ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งมีการปรับเป็น กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ในปีพ.ศ.2549 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งปรับจากเดิมคือ เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ และกองทุนหมู่บ้านซึ่งเพิ่งมีการตั้งขึ้นตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ.2544

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือ กยศ. ซึ่งจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2539 นั้น แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้นักศึกษาที่ยากจนสามารถกู้เงินเพื่อเรียนหนังสือได้ แต่เนื่องจากการกำหนดระดับรายได้ของครัวเรือนไว้ว่าไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี (หรือคิดเป็นเดือนละ 12,500 บาท) ดังนั้นจึงครอบคลุมครัวเรือนที่มีได้อยู่ได้เส้นความยากจนตามนิยามและการคำนวณของสภาพัฒน์ (เส้นความยากจนเฉลี่ยของทั้งประเทศในปี 2547 อยู่ที่ 1,242 บาทต่อเดือน) อย่างไรก็ตาม ระดับรายได้ 12,500 ต่อเดือนเมื่อเฉลี่ยต่อสมาชิกประมาณ 4 คนของครัวเรือน ก็จะอยู่ที่ประมาณ 3,125 บาทต่อเดือน ดังนั้นจึงถือได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ผู้มีรายได้น้อยสำหรับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) นั้น จัดตั้งตามมติ

คณะรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) เพื่อมาทดแทน กยศ. ในปี 2549 รวมทั้งยังได้ตั้งกองทุนเงินให้เปล่า เพื่อเป็นเงินทุนมอบให้นักเรียนยากจนแต่เรียนดีในระดับมัธยมปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพต่อเนื่องในระยะยาว โดยจะมีการประเมินผลปีต่อปีว่าเด็กควรได้รับทุนต่อหรือไม่ ตามเอกสารงบประมาณประจำปี 2550 กองทุนกยศ. มีทุน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549 จำนวน 224,691.798 ล้านบาท แต่ไม่ปรากฏข้อมูลของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 คณะรัฐมนตรี (พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี) มีมติยุติการให้กู้ยืมแบบกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต ในปีการศึกษา 2550 และให้ดำเนินการยุบเลิกกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต และกองทุนเงินให้เปล่า โดยให้มากู้ยืมจาก กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแทน

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งกองทุนนี้ รัฐบาลได้เคยตั้งเงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพมาก่อน เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนเป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินทุนหมุนเวียนหลักประกันสุขภาพได้รับงบประมาณในระดับปีละ 1,000-2,400 ล้านบาท แต่เมื่อจัดตั้งเป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศไทยได้ “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ทุกปี และในปีงบประมาณ 2550 กองทุนนี้ได้รับงบประมาณถึง 75,125.9 ล้านบาท

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนนี้ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และขาดแคลนเงินทุนของพรรคไทยรักไทยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 หลังจากที่พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลต่อจากพรรคประชาธิปัตย์ และต่อมาได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีกองทุนนี้คือพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้กองทุนมีสภาพเป็นนิติบุคคล และเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านชนบทหรือชุมชนเมือง เพื่อการลงทุนพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และลดรายจ่ายเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน สามารถรับฝากเงินจากสมาชิกและให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านอื่น รวมทั้งสามารถใช้กองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านตามระเบียบที่ “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” กำหนด เนื่องจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยใช้กองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายหาเสียง ดังนั้นจึงมีการดำเนินการในลักษณะรีบเร่ง และเร่งกระจายเงินในช่วง3ปีแรก (2544-2546) โดยใช้วิธีตั้งวงเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารออมสิน ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อจ่ายเงินคืนให้แก่ธนาคารทั้ง 2 แห่งนี้ จาก

ข้อมูลในตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับกองทุนหมู่บ้านในปี 2549 เป็นจำนวน 13,145.3 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2550 จำนวน 13,158.0 ล้านบาท

นอกจากนี้ ในปีพ.ศ.2546 รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เพื่อจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งดูแลเป็นวัตถุประสงค์ที่น่ายกย่อง แต่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้เพียง 30 ล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ 2548 และ 2549 และ 60 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2550 เท่านั้น ที่ผ่านมาระยะนี้ไม่ค่อยได้รับทราบผลงานอะไรเกี่ยวกับกองทุนนี้

จากข้อมูลกองทุนต่างๆที่นำมาพิจารณาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

ประการแรก การจัดตั้งกองทุนต่างๆของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือคนยากจนนั้น ส่วนใหญ่ไม่ได้มีลักษณะมุ่งไปที่คนจน (targeting the poor) โดยตรง หากแต่มักจะมุ่งเน้นไปที่ภาคเกษตร เนื่องจากว่าคนยากจนส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการเกษตร อย่างไรก็ตามมาตรการช่วยเหลือในด้านการส่งเสริมการผลิต การจัดจำหน่าย และการพยุงราคา รวมทั้งการให้เกษตรกรกู้เงินอาจจะไปไม่ถึงเกษตรกรที่ยากจนจริงๆอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยก็ได้ ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาวิจัยบทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2527) พบปัญหาหลายประการเกี่ยวกับกองทุนนี้ และระบุว่า วิธีการจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในทางปฏิบัติรั่วไหลไปเป็นประโยชน์แก่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้าปัจจัยการผลิต และเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นเหตุให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์จากการใช้เงินกองทุนเท่าที่ควร

ประการที่สอง แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสจะดูเหมือนมีลักษณะมุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งก็คงจะมีคนยากจนในกลุ่มนี้จำนวนมาก แต่โครงการส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้เพิ่งตั้งในปีพ.ศ.2546 และได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก จนไม่น่าเชื่อว่าผู้ด้อยโอกาสจะได้รับประโยชน์จากกองทุนเหล่านี้ สำหรับกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งจัดตั้งตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 ซึ่งปัจจุบันมีเงินทุนอยู่ 6,000 ล้านบาท นั้นก็เคยมีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อนมให้เด็กในปี พ.ศ.2545 ดังนั้นจึงมีเหตุให้พอจะเชื่อได้ว่า การใช้จ่ายเงินจากกองทุนมีส่วนรั่วไหล และผู้ด้อยโอกาสตามที่กองทุนเหล่านี้ต้องการให้ความช่วยเหลือคงจะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่นักจากงบประมาณดังกล่าว

ประการที่สาม นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและคนยากจน เพื่อเป็นการเรียกคะแนนนิยม หรือหาเสียงให้แก่ตนเองและพรรคที่สังกัด ความข้อนี้เห็นได้ชัดเจนจาก กรณีจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งในหลักการเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการเพิ่มแหล่งเงินทุนให้เกษตรกร และชาวบ้านยากจนในชุมชน ได้กู้ยืม (micro finance) มีแนวคิดคล้ายกับธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ที่ก่อตั้งโดยนาย Muhammad Yunus ในประเทศบังคลาเทศ ที่ให้คนยากจนกู้เงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (no collateral) แต่ใน

กรณีของกองทุนหมู่บ้านมีลักษณะเร่งรีบดำเนินการ เนื่องจากต้องการใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย จึงกระจายเงินไปสู่ทุกหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งละหนึ่งล้านบาท และก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ผู้ที่กู้เงินและได้รับประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้าน เป็นคนยากจนจริงๆหรือไม่ แต่ผลทางด้านกระตุ้นเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นจากการที่ชาวบ้านกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายใช้สอย ไม่ว่าจะเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ จึงไม่น่าแปลกใจที่ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี 2543 กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด 20% แรกของประเทศ มีสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ร้อยละ 65.9 และสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.4 ในปี 2545 และร้อยละ 73.4 ในปี 2547 (ดูตารางที่ 11)

นอกจากกองทุนต่างๆดังที่กล่าวมาแล้ว เรายังควรต้องคำนึงถึงโครงการอื่นๆที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีลักษณะเป็นแบบกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal) เช่น โครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกร ซึ่งรัฐบาลมีความผูกพันในการรับภาระทางการเงิน หากเกิดความเสียหายแก่ธนาคารของรัฐที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตามการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนแต่ละกองทุน รวมทั้งโครงการต่างๆอย่างละเอียดถี่ถ้วนนั้น น่าจะเป็นโครงการวิจัยในตัวของมันเอง ซึ่งภายใต้เวลาและงบประมาณที่จำกัดของโครงการวิจัยนี้ ผู้เขียนไม่สามารถทำได้ นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ภาพรวมของงบประมาณ และตั้งข้อสังเกตบางประการตามที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น

ตารางที่ 8 : การตั้งงบประมาณรายจ่ายของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนในปีงบประมาณ 2549 และ 2550

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	ปีงบประมาณ	
	2549	2550
1.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	13,145.3	13,158.0
2.กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	25,108.9	31,235.6
3.กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต	4,803.2	5,349.1
4.กองทุนเงินให้เปล่า	690.0	-
5.กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	2,500.0	2,500.0
6.กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย	375.0	200.0
7.กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ	120.0	150.0
8.กองทุนกีฬามวย	20.0	-
9.กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม	30.0	60.0
10.กองทุนคุ้มครองเด็ก	30.0	60.0
11.กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ	30.0	60.0
12.กองทุนผู้สูงอายุ	30.0	60.0
13.กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน	200.0	-
14.กองทุนจัดรูปที่ดิน	100.0	100.0
15.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	102.1	250.0
16.กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ	200.0	100.0
17.กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	-	200.0
18.กองทุนยุติธรรม	20.0	-
19.กองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจจ์	200.0	100.0
20.กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน	606.0	600.0
21.เงินทุนหมุนเวียนเพื่อวิทยากรสงเคราะห์สำหรับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามภาคใต้	-	50.0
22.กองทุนภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย	20.0	40.0
23.กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	39,666.8	75,125.9
24.กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	1,797.7	3,000.0
25.กองทุนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา	-	375.0
26.กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง	300.0	-
รวมกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	90,095.0	132,773.6
งบประมาณรายจ่าย	1,360,000.0	1,566,200.0
สัดส่วนของงบกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน (ร้อยละ)	6.7	8.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป website: <http://www.bb.go.th>

ตารางที่ 9: รายชื่อเงินทุนและกองทุนหมุนเวียน

รหัสหน่วยงานในระบบ GFMIS	ชื่อหน่วยงาน
8001	เงินทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
8002	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมาย
8003	กองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค
8004	กองทุนสนับสนุนการวิจัย
8005	กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ
8006	กองทุนกีฬามวย
8007	เงินทุนหมุนเวียนการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ - กองทัพเรือ
8008	เงินทุนหมุนเวียนผลิตรูปถ่ายทางอากาศ
8009	เงินทุนหมุนเวียนโรงงานเภสัชกรรมทหาร
8010	เงินทุนหมุนเวียนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ
8011	เงินทุนหมุนเวียนโรงงานผลิตวัตถุระเบิดทหาร
8012	เงินทุนหมุนเวียนศูนย์อำนวยความสะดวกสร้างอาวุธกองทัพบก
8013	เงินทุนหมุนเวียนการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย
8014	เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ
8015	กองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
8016	กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน
8017	กองทุนที่ดิน
8018	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
8019	เงินทุนหมุนเวียนโรงงานอาร์กซ์
8020	เงินทุนหมุนเวียนนิคมประชาสงเคราะห์
8021	กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ
8022	กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา
8023	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อวิทยากรสงเคราะห์สำหรับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามภาคใต้
8024	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนเอกชน
8025	กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน
8026	เงินทุนหมุนเวียนแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู
8027	กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
8028	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน
8029	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน
8030	กองทุนจัดรูปที่ดิน
8031	เงินทุนหมุนเวียนในการผลิตพันธุ์ปลา พันธุ์กุ้ง และพันธุ์สัตว์น้ำอื่นๆ
8032	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตวัคซีนจำหน่าย
8033	เงินทุนหมุนเวียนยางพารา
8034	เงินทุนหมุนเวียนในการผลิตเชื้อโรโซเบียม
8035	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช
8036	กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.)
8037	กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
8038	กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
8039	กองทุนพัฒนาผลิตถั่วเหลือง
8040	เงินทุนหมุนเวียนจัดทำแผ่นป้ายทะเบียน
8041	เงินทุนหมุนเวียนกรมการขนส่งทางอากาศ
8042	เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง
8043	เงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวง
8044	เงินทุนหมุนเวียนผลิตป้ายจราจร
8045	เงินทุนหมุนเวียนสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำ จังหวัดภูเก็ต

รหัสหน่วยงานในระบบ GFMIS	ชื่อหน่วยงาน
8046	กองทุนสิ่งแวดล้อม
8047	กองทุนปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ
8048	เงินทุนหมุนเวียนดำเนินการผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน
8049	กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
8050	กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
8051	กองทุนเงินอุดหนุนสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม
8052	กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
8053	กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
8054	กองทุนพัฒนาธุรกิจประกันชีวิต
8055	กองทุนพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย
8056	เงินทุนหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์
8057	กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
8058	เงินทุนฯเพื่อจัดรูปที่ดินในเมือง
8059	เงินทุนหมุนเวียนฝึกอาชีพเด็กเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
8060	กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
8061	กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ
8062	กองทุนสำหรับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
8063	กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
8064	กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน
8065	กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
8066	กองทุนประกันสังคม
8067	เงินทุนหมุนเวียนเงินทดแทน
8068	เงินทุนหมุนเวียนการสังคีต
8069	กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม
8070	กองทุนส่งเสริมวัฒนธรรมจังหวัด
8071	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี
8072	สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
8073	เงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด
8074	กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
8075	กองทุนเพื่อลดผลกระทบจากนโยบายตราเสรีของรัฐ
8076	กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
8077	กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
8078	เงินทุนหมุนเวียนการพิมพ์หนังสือพจนานุกรมและเอกสารทางวิชาการ
8079	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อขายอาวุธปืนผ่อนส่งให้แก่ข้าราชการตำรวจ
8080	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ข้าราชการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกู้ยืมเพื่อชำระหนี้สิน
8081	กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
8082	กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย
8083	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
8084	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาอาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
8085	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย
8086	กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน
8087	กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ
8088	กองทุนภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย
8089	กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
8090	กองทุนคุ้มครองเด็ก
8091	กองทุนผู้สูงอายุ
8092	กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
8093	กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล

ที่มา: website กรมบัญชีกลาง www.cgd.go.th/uploadfile/doc/1881_doc.xls (accessed 22/05/2007)

ตารางที่10: การจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย และคนด้อยโอกาส ปีงบประมาณ 2540-2550

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
ก.) กองทุนที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน											
1.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (พ.ศ.2517)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (พ.ศ.2528)*	-	-	-	-	65.0	-	-	-	-	200.0	-
3.กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (พ.ศ.2534)	4,000.0	-	-	-	3,000.0	3,000.0	3,000.0	2,000.0	2,000.0	2,500.0	2,500.0
4.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (พ.ศ.2542)	-	-	-	1,820.5	150.0	-	30.0	130.0	130.0	102.1	250.0
ข.) กองทุนที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส											
5.กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา (พ.ศ.2535)	1,500.0	500.0	500.0	1,000.0	-	-	-	-	-	-	-
6.กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (พ.ศ.2541)	30.0	-	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	30.0	60.0
7.กองทุนคุ้มครองเด็ก (พ.ศ.2546)	-	-	-	-	-	-	-	-	30.0	30.0	60.0
8.กองทุนผู้สูงอายุ (พ.ศ.2546)	-	-	-	-	-	-	-	-	30.0	30.0	60.0
ค.) กองทุนที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย											
9.เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ (พ.ศ.2538) /กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (พ.ศ.2546)**	1,200.0	1,000.0	1,200.0	2,400.0	2,400.0	22,138.5	27,138.4	29,727.5	35,796.6	39,666.8	75,125.9
10.กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (พ.ศ.2541) /กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (พ.ศ.2549) /กองทุนเงินให้เปล่า (พ.ศ.2549)***	10,950.0	18,000.0	20,000.0	25,600.0	28,000.0	28,000.0	27,000.0	27,460.0	27,849.6	25,108.9	31,232.8
										4,803.2	4,445.1
										690.0	
11. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (พ.ศ.2544)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,145.3	13,158.0
12.กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (พ.ศ.2546)	-	-	-	-	-	-	-	-	30.0	30.0	60.0
13.รวมกองทุนในข้อ 1-12	17,680.0	19,500.0	21,720.0	30,840.5	33,635.0	53,158.5	57,188.4	59,337.5	65,886.2	86,336.3	126,951.80
14.งบประมาณรายจ่ายประจำปี	925,000.0	800,000.0	825,000.0	860,000.0	910,000.0	1,023,000.0	999,900.0	1,163,500.0	1,250,000.0	1,360,000.0	1,566,200.0

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปี 2542-2550 website:

<http://www.bb.go.th>

หมายเหตุ:

ปีพ.ศ.ในวงเล็บคือปีที่เริ่มจัดตั้งกองทุน

* เงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เปลี่ยนชื่อเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ในปี 2546

** เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ (เริ่มจัดตั้ง พ.ศ. 2538) เปลี่ยนชื่อเป็น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปี2546

*** กองทุนให้เปล่าเป็นกองทุนที่มอบให้นักเรียนยากจนแต่เรียนดี ในระดับมัธยมปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งในปี 2549 เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จะไม่มีการให้กู้ยืม เพราะมีกองทุนให้เปล่า และ กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) มาทดแทน

ตารางที่ 11: สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นหนี้ต่อครัวเรือนทั้งหมดจำแนกตามกลุ่มประชากร พ.ศ.2543 2545 และ 2547

รายการ	2543	2545	2547
กลุ่มคนจน: 20% ต่ำสุด	65.9	70.4	73.4
กลุ่มลำดับ 2	63.5	67.5	40.8
กลุ่มลำดับ 3	55.5	63.6	67.4
กลุ่มลำดับ 4	50.3	58.0	62.7
กลุ่มคนที่รายได้สูงสุด 20%	49.6	55.5	59.5
เฉลี่ย	56.0	62.2	66.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ จาก website: http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/default.aspx

4.งบประมาณการให้ความคุ้มครองทางสังคม

ในระดับสากล การประเมินว่าประเทศใดให้ความสนใจต่อปัญหาความยากจนและสวัสดิการของคนในสังคมมากน้อยแค่ไหน มักจะพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รายการความคุ้มครองทางสังคม (social protection) ซึ่งเป็นรายการใช้จ่ายรายการหนึ่งในงบประมาณของประเทศต่างๆ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ขอให้ประเทศสมาชิกรายงานให้ทราบ โดยรายการงบประมาณที่นับรวมอยู่ในรายการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วยรายการที่ให้ความคุ้มครอง ดังนี้⁸

- การเจ็บป่วย และทุพพลภาพ (sickness and disability)
- ชราภาพ (old age)
- ผู้รอดชีวิตจากอุบัติเหตุ (survivors)
- ครอบครัวและเด็ก (family and children)
- การว่างงาน (unemployment)
- ที่อยู่อาศัย (housing)
- การถูกกีดกันจากสังคม (social exclusion)
- การวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม (R&D social protection)
- การคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ (social protection, not elsewhere classified)

ตารางที่ 12 แสดงข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยจำแนกตามภารกิจตามที่รายงานให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และพิมพ์เผยแพร่ใน Government Finance Statistics Yearbook, 2004⁹ เราจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคมต่อประมาณรายจ่ายรวมอยู่ในระดับประมาณ ร้อยละ 3.2 – 5.8 ในระหว่างปีพ.ศ. 2538-2543 และเริ่มมีขนาดเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เมื่อนำงบนี้มาเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวม หรือ GDP จะเห็นว่าสัดส่วนงบคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยมีขนาดน้อยมากไม่ถึงร้อยละหนึ่งของ GDP จนกระทั่งปี พ.ศ.2543 จึงได้เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ในปี พ.ศ.2539 ปราณี ทินกร และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ และพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้เฉลี่ย และโครงสร้างทางเศรษฐกิจและประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทยแล้ว สัดส่วนรายจ่ายด้านการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมต่อ GDP ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานสากล โดยถ้าให้ค่าเฉลี่ยของงบสวัสดิการสังคมของประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาอยู่ที่ระดับเท่ากับ 100 ค่าดัชนีดังกล่าวของไทยจะอยู่ที่ประมาณ 34 เท่านั้น

8 International Monetary Fund (2001). *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, D.C.

9 ฉบับปี 2004 เป็นฉบับล่าสุดที่พิมพ์เผยแพร่ ณ เวลาที่ผู้เขียนเขียนรายงานวิจัยนี้

เนื่องจากเวลาได้ผ่านมากกว่าทศวรรษ และเราก็ได้สังเกตเห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายงบประมาณด้านการคุ้มครองทางสังคมของไทย ดังนั้นจึงน่าจะลองนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆใหม่ แต่ภายใต้งบประมาณและเวลาที่จำกัดของโครงการวิจัยนี้ ผู้เขียนไม่สามารถรวบรวมข้อมูลระหว่างประเทศได้ทั้งหมด เพื่อทำการวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติดังเช่นที่ทำในปี 2539 ได้ ดังนั้นจึงหยิบข้อมูลดังกล่าวของบางประเทศในเอเชีย และประเทศอื่นๆในโลกบางประเทศ เพื่อให้ได้เห็นภาพเปรียบเทียบในปัจจุบันบ้าง ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศต่างๆที่นำมาเปรียบเทียบปรากฏอยู่ในตารางที่ 13 ซึ่งหากเราพิจารณาจากข้อมูลรายได้ประชาชาติต่อหัว (per capita gross national income) ในปีค.ศ.2004 ที่เผยแพร่ใน World Development Report, 2006 เราจะเห็นว่า ไม่มีประเทศใดในทวีปเอเชียที่มีระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวใกล้เคียงของประเทศไทย ซึ่งอยู่ที่ 2,540 ดอลลาร์สหรัฐ แต่มีประเทศตูนิเซียในทวีปแอฟริกาที่มีระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวที่ 2,630 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งไม่ห่างจากไทยมากนัก

อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาตรฐานการครองชีพของประเทศต่างๆไม่เท่ากัน องค์กรระหว่างประเทศเช่นธนาคารโลก จึงได้มีการคำนวณรายได้ประชาชาติที่ปรับอำนาจซื้อของเงินตราแต่ละประเทศ หรือที่เรียกว่า Purchasing Power Parity Gross National Income หรือ GNI (PPP) ซึ่งหากเราใช้ข้อมูล GNI (PPP) ต่อหัว เป็นเกณฑ์จะเห็นว่า ประเทศบราซิลและประเทศตุรกี อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยประเทศไทยและประเทศบราซิล มี GNI (PPP) ต่อหัว ที่ระดับ 8,020 ดอลลาร์สหรัฐเท่ากันในปีค.ศ.2004 และประเทศตุรกีมี GNI (PPP) ต่อหัว ที่ 7,680 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือว่าไม่ห่างจากไทยมากนัก ในขณะที่ประเทศในเอเชีย เช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเกาหลี มีระดับ GNI (PPP) ต่อหัว ที่ห่างจากไทยค่อนข้างมาก ส่วนประเทศตูนิเซีย แม้ว่าจะมีรายได้ประชาชาติต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทยมาก แต่เมื่อคำนวณในแง่ของ GNI (PPP) ต่อหัวแล้วจะเห็นว่า มีระดับรายได้ต่ำกว่าไทยอยู่พอสมควร (7,310 ดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับของไทยที่ 8,020 ดอลลาร์สหรัฐ)

ข้อมูลในตารางที่ 14 แสดงสัดส่วนของงบรายจ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมของประเทศต่างๆคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรวมและต่อ GDP เนื่องจากข้อมูลที่รายงานใน Government Finance Statistics Yearbook 2004 ซึ่งเป็นเล่มล่าสุดที่พิมพ์เผยแพร่มีความล่าช้า ดังนั้นผู้เขียนจึงต้องนำข้อมูลของปีค.ศ.2000 (พ.ศ.2543) ของประเทศต่างๆมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่นำมาพิจารณาจะมีข้อมูลในปี พ.ศ.2543 หรือใกล้เคียง ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นที่มีข้อมูลถึงปี พ.ศ.2536 เท่านั้น

จากข้อมูลดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบคุ้มครองทางสังคมต่อ GDP ของไทยยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน โดยสัดส่วนดังกล่าวของไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.05 ในขณะที่ประเทศตุรกีอยู่ที่ 2.68 และของประเทศบราซิลอยู่ที่ 12.67 และเป็นที่น่าสนใจว่า ประเทศสวีเดนซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีสวัสดิการสังคมดีที่สุดใน

แห่งหนึ่งในโลก มีสัดส่วนงบคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 14.6 ของ GDP และคิดเป็นร้อยละ 40.1 ของงบประมาณรวม

เราจึงอาจจะกล่าวได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศแล้วรัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณคุ้มครองทางสังคมเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะคนยากจน และคนด้อยโอกาสน้อยกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนา หรือรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 12: งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยจำแนกตามภารกิจจากข้อมูลที่รายงานให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หน่วย: Billions of Baht/ปีงบประมาณสิ้นสุด 31 กันยายน

รายการ	ด.ศ.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	*2001	*2002	*2003
1.งบประมาณรายจ่าย(Total outlays)		660.7	758.0	957.7	1,051.70	1,160.20	884.4	1,013.00	1,329.20	1,038.60
2.ด้านบริหารงานของรัฐ (General public services)		32.1	42.3	44.2	40.0	40.8	45.9	150.2	409.4	140.2
3.ด้านงานป้องกันราชอาณาจักร (Defense)		93.4	95.6	104.3	88.3	77.1	73.6	74.9	79.7	75.9
4.ด้านงานรักษาความมั่นคงภายในประเทศ (Public order and safety)		40.0	46.6	50.9	52.3	53.8	54.3	59.2	57.9	62.8
5.ด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic affairs)		192.0	228.4	328.9	441.6	527.1	223.5	271.1	290.1	242.3
6.ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (Environmental protection)								...	2.3	1.4
7.ด้านการเคหะและบริการสังคมและชุมชน (Housing and Community amenities)		31.0	40.7	51.7	40.6	47.6	39.6	51.2	54.5	39.6
8.ด้านงานบริการสุขภาพ (Health)		52.6	61.8	77.4	77.8	75.6	74.0	80.6	107.8	111.3
9.ด้านสันทนาการ วัฒนธรรม และ ศาสนา (Recreation, culture, and religion)		7.6	7.7	12.7	13.5	10.1	8.5	6.9	7.3	7.9
10.ด้านการศึกษา (Education)		144.9	159.0	194.9	196.6	200.8	198.5	200.9	230	236.8
11.ด้านการคุ้มครองทางสังคม (Social protection)		23.2	28.7	33.7	35.2	37.2	51.6	117.9	90.3	120.5
12.รายจ่ายด้านอื่นๆ (Oth.Expenditures)		43.9	47.1	59.0	65.8	90.2	114.9			
GDP (Gross Domestic Product)		4,186.2	4,611.0	4,732.6	4,626.4	4,637.1	4,922.7	5,133.5	5,446.0	5,930.40
สัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคม/งบรวม (%)		3.5	3.8	3.5	3.3	3.2	5.8	11.6	6.8	11.6
สัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคม/GDP (%)		0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	1.0	2.3	1.7	2.0

ที่มา: 1991-2000 จาก IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2001

2001-2003 จาก IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2004

... ไม่มีข้อมูล

* นับตั้งแต่ปี 2001 ข้อมูลรัฐบาลกลางรวมเงินนอกงบประมาณด้วย

ตารางที่13: ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในปี พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004)

	รายได้ ประชาชาติ (GNI US\$, billions)	ประชากร (millions)	รายได้ ประชาชาติต่อ หัว (US\$)	GNI (PPP) ต่อหัว (US\$)	อายุขัยเมื่อแรก เกิด	
					ชาย	หญิง
- ประเทศไทย	158.7	62.4	2,540	8,020	67	72
- บางประเทศในเอเชีย						
อินเดีย	674.6	1,079.9	620	3,100	63	64
ฟิลิปปินส์	98.3	83.0	1,170	4,890	68	72
มาเลเซีย	130.1	25.2	4,650	9,630	71	76
เกาหลี	787.6	48.1	13,980	20,400	71	78
ญี่ปุ่น	4,749.9	127.8	37,180	30,040	78	85
- ประเทศอื่นๆ						
เปรู	65.0	27.5	2,360	5,370	68	72
ดูนิเชีย	26.3	10.0	2,630	7,310	71	75
บราซิล	552.1	178.7	3,090	8,020	65	73
ตุรกี	362.5	71.7	3,750	7,680	66	71
เม็กซิโก	768.4	103.8	6,770	9,590	71	77
สวีเดน	354.1	9.0	35,770	29,770	78	82
สหรัฐอเมริกา	12,150.9	293.5	41,400	39,710	75	80

ที่มา: World Bank, World Development Report 2006, Equity and Development

หมายเหตุ GNI = Gross National Income

PPP = Purchasing Power Parity

ตารางที่14: การเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยกับบางประเทศ
(ข้อมูลปี 2543)

ประเทศ	สัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคม/GDP	สัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคม/งบรวม	สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายรวม/GDP
- ประเทศไทย	1.05	5.83	17.97
- บางประเทศในเอเชีย			
ฟิลิปปินส์	0.73	3.75	19.35
มาเลเซีย*	1.42	7.20	19.69
เกาหลี	3.20	16.87	18.94
ญี่ปุ่น**	8.52	36.80	23.16
- ประเทศอื่นๆ			
ดูนิเชีย	0.44	1.64	26.50
บราซิล***	12.67	47.26	26.80
ตุรกี	2.68	7.43	36.06
เม็กซิโก	3.21	20.12	15.95
สวีเดน	14.57	40.09	36.33
สหรัฐอเมริกา	5.41	28.25	19.14

ที่มา: IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2004

หมายเหตุ เนื่องจากข้อมูลการรายงานของหลายประเทศมีความล่าช้า ดังนั้นข้อมูลของบางประเทศ

จึงมิได้อยู่ในปีพ.ศ. 2543 เช่นประเทศอื่นๆ ดังนี้

* ข้อมูลประเทศมาเลเซียล่าสุด ปี2540 จาก IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2003

** ข้อมูลประเทศญี่ปุ่นล่าสุด ปี 2536

*** ข้อมูลประเทศบราซิลล่าสุด ปี 2541

5. มาตรการการคลังเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาคนจน

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อคนยากจน

นักปรัชญาของโลกจำนวนมากให้ความสนใจต่อนโยบายสาธารณะในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม และแม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ที่ถือได้ว่าเป็นปรมาจารย์แห่งทุนนิยมเสรี เช่น นายอาดัม สมิท (Adam Smith: ค.ศ. 1723-1790) ก็ยังคงเคยกล่าวไว้ว่า “สังคมใดที่คนส่วนใหญ่ยากจนและมีความทุกข์ สังคมนั้นไม่อาจจะเจริญงอกงามและมีความสุขได้”¹⁰

ในการอธิบายประสิทธิภาพของกลไกตลาดในหนังสือชื่อ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (ค.ศ.1776) นายอาดัม สมิท ได้กล่าวถึง “ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว” หรือ “self interest” ของปัจเจกบุคคลที่เมื่ออยู่ภายใต้กลไกตลาดเสรี จะทำงานให้เกิดความมั่งคั่งต่อสังคมโดยรวมและได้กล่าวเปรียบเทียบกับกลไกดังกล่าวว่าเป็น “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) ที่ชักจูงให้คนทำงานเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้ประเทศโดยแต่ละคนมีเป้าหมายที่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การอธิบายดังกล่าวทำให้คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่า “self interest” ของนายอาดัม สมิท เป็นความเห็นแก่ตัวที่ปราศจากบริบทของสังคม ทั้งๆที่ในข้อเท็จจริงนั้นก่อนที่นายอาดัม สมิทจะเขียนหนังสือ Wealth of Nations (ค.ศ.1776) เขาได้เขียนหนังสือชื่อ The Theory of Moral Sentiments (ค.ศ.1759) และได้อธิบายว่า “ความเห็นอกเห็นใจ” หรือ “sympathy” เป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสู่ประโยชน์สุขโดยรวมของสังคม

แนวคิดทั้งสองด้านของนายอาดัม สมิทดังกล่าวข้างต้น ทำให้นักเศรษฐศาสตร์บางคนเช่น Joseph Schumpeter เห็นว่า นายอาดัม สมิทมีแนวคิดที่ขัดแย้งกันเอง (contradiction)¹¹ แต่เนื่องจากนายอาดัม สมิทได้ทำการปรับปรุงและตีพิมพ์ The Theory of Moral Sentiments อีกหลังจากที่ได้เผยแพร่ Wealth of Nations ไปแล้วโดยที่ยังคงมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง “ความเห็นอกเห็นใจ” เช่นเดิม ดังนั้นนักอ่านจำนวนหนึ่งจึงตีความว่า นายอาดัม สมิทมิได้มีความขัดแย้งทางความคิด หากแต่เห็นว่า “ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว” หรือ self-interest นั้น ควรดำเนินอยู่ภายใต้ “ความเห็นอกเห็นใจ” คนอื่นๆในสังคมด้วย ในหนังสือ The Theory of Moral Sentiments นายอาดัม สมิท ได้เสนอความเห็นที่ “ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว” ของปัจเจกบุคคลนั้นน่าจะมีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมอยู่ในสำนึกของแต่ละคน เนื่องจากการกระทำที่สังคมเห็นว่า

10 Adam Smith, 1776: “No society can surely be flourishing and happy, of which by far the greater part of the numbers are poor and miserable.” ดู Todaro (2000)

11 Adam Smith ใน website www.en.wikipedia.org/wiki/Adam_Smith (accessed 5/5/2007)

เหมาะสม หรือไม่เหมาะสมนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมด้วย ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่านายอาดัม สมิท ผู้ซึ่งเชื่อในมือที่มองไม่เห็นของกลไกตลาด เชื่อดีว่า ความรู้สึกทางด้านศีลธรรม และจริยธรรม (moral sentiments) และความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self interest) เป็นเรื่องที่ต้องควบคู่กัน และนายอาดัม สมิท จึงได้มีความเห็นว่สังคมที่มีความเห็นอกเห็นใจกันนั้นไม่น่าจะมีความสุขได้ถ้าคนส่วนใหญ่ยังคงยากจนและมีความทุกข์

นอกจากนายอาดัม สมิทแล้ว ยังมีนักปรัชญาอีกสองท่านผู้ให้กำเนิดแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งมีนัยยะต่อนโยบายสาธารณะด้านการกระจายรายได้ นักปรัชญาสองท่านนั้นคือ นาย เจริม เบนแธม (Jeremy Bentham, ค.ศ.1748-1832) และ นาย จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill, ค.ศ.1806-1873) ภายใต้แนวคิดนี้ อรรถประโยชน์ (utility) คือความพอใจที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากสถานภาพและสภาพแวดล้อมของตน เป้าหมายของรัฐบาลควรจะเป็นการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดโดยรวมให้แก่ทุกคนในสังคม และเนื่องจากอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มจากการบริโภคมีลักษณะลดน้อยถอยลง (diminishing marginal utility)¹² ดังนั้นการกระจายรายได้จากคนรวยมาสู่คนจนน่าจะทำให้อรรถประโยชน์โดยรวมของสังคมเพิ่มขึ้น

ส่วนแนวคิดที่เห็นว่านโยบายสาธารณะควรเน้นการช่วยเหลือของรัฐไปสู่คนระดับล่างสุด หรือยากจนที่สุดของสังคมก่อน มาจากนักปรัชญาในศตวรรษที่20ชื่อนายจอห์น ราวล์ (John Rawls, ค.ศ.1921-2002) ศาสตราจารย์ด้านปรัชญาการเมืองที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด นายจอห์น ราวล์ เขียนหนังสือชื่อ ทฤษฎีของความเป็นธรรม (A Theory of Justice, ค.ศ.1972) และเสนอหลักการสำคัญสองข้อของความเป็นธรรม โดยในหลักการแรกเขาเห็นว่า บุคคลแต่ละคนควรมีสติและเสรีภาพเท่าเทียมกัน และในหลักการที่สอง เขาเห็นว่าปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมควรได้รับการแก้ไขโดยมุ่งเน้นไปยังผู้ที่ทุกข์ยากที่สุดหรือผู้ที่ระดับล่างสุดของสังคมก่อน

นายราวล์ เสนอว่าสถาบันของสังคม กฎหมาย และนโยบายสาธารณะควรมีความเป็นธรรม แต่เนื่องจากว่าสมาชิกของสังคมอาจมีแนวคิดเรื่อง “ความเป็นธรรม” ที่ต่างกันเพราะสถานภาพทางสังคมของแต่ละคนต่างกัน นายราวล์เห็นว่าความเป็นธรรมของสังคม ควรมีลักษณะปลอดจากภาวะอัตตวิสัยของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงเสนอให้เราจินตนาการว่า ก่อนที่ทุกคนจะเกิดมาได้มาประชุมร่วมกันเพื่อออกแบบกฎเกณฑ์ต่างๆของสังคม โดยที่ไม่มีใครรู้ว่าเมื่อออกกฎเกณฑ์ไป

12 ตัวอย่างเช่น การรับประทานข้าว งานแรกน่าจะทำให้ความพอใจมากกว่างานที่2 และข้าวงานที่2 ก็น่าจะทำให้ความพอใจมากกว่าข้าวงานที่3 ฯลฯ ดังนั้น ถ้ารัฐนำข้าวงานที่3ของผู้มีอันจะกิน มาให้เป็นข้าวงานที่1ของผู้ไม่มีอะไรจะกิน อรรถประโยชน์ของสังคมโดยรวมก็น่าจะเพิ่มขึ้น แต่แนวคิดนี้ก็มีข้อถกเถียงในประเด็นการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคล (inter-personal comparison)

แล้วจะเกิดมามีสถานะเช่นไรในสังคม¹³ ในเมื่อเราต่างก็ไม่รู้ว่าเมื่อเกิดมาแล้วจะมีสถานะเช่นไรในสังคม (เช่น เป็นคนรวย คนจน ผู้มีอำนาจในการปกครอง ผู้อยู่ได้อำนาจ ฯลฯ) จึงไม่น่าจะมีใครสามารถออกแบบกฎเกณฑ์ หรือนโยบายเพื่อประโยชน์เฉพาะตามภาวะอัตวิสัยของตนได้ เมื่อเป็นดังนี้สิ่งที่แต่ละคนน่าจะเป็นห่วงก็คือ เมื่อเกิดมาแล้วอาจจะเป็นคนจนในระดับต่ำสุด และมีชื่อเสียงเปรียบที่ต่ำที่สุดในสังคม ทุกคนจึงน่าจะตกลงกันได้ในเรื่องนโยบายสาธารณะว่า รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่คนที่ยากจนและเสียเปรียบที่ต่ำที่สุดในสังคมก่อน เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่ตนเองอาจจะเกิดมาอยู่ในสภาพเช่นนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นยุทธวิธีลดความเสี่ยงให้ตนเอง ดังนั้นรัฐจึงควรมีนโยบายสาธารณะด้านการกระจายรายได้ โดยมุ่งช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดและอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบที่ต่ำที่สุดในสังคมก่อน

5.2 ข้อเสนอมาตรการการคลังเพื่อช่วยเหลือคนจน

ถ้าหากประเทศไทยมีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำให้ทุกคนหลุดพ้นจากความเป็นอยู่ได้เส้นความยากจนได้ เราอาจต้องการทราบว่ารัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณมากเท่าใด จากข้อมูลในปีพ.ศ.2547 เราพบว่าที่เส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศที่ 1,242 บาท/คน/เดือน มีคนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับดังกล่าวอยู่ประมาณ 7.1 ล้านคน สมมติว่ารัฐบาลมีงบประมาณเพียงพอที่จะโอนเงินให้แก่คนจนเหล่านี้เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนได้ เราพบว่ารัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินจำนวนประมาณ 105,818 ล้านบาทต่อปี เพื่อช่วยคนจน (จาก 1,242บาท X 12 เดือน X 7.1ล้านคน) ซึ่งในความเป็นจริงบที่ใช้จ่ายจะน้อยกว่านี้ เนื่องจากการคำนวณนี้มาจากฐานว่าคนยากจนทั้งหมดมีรายได้เป็นศูนย์ และมีได้ค่านึงว่า คนยากจนอาจมีรายได้บางส่วน เช่น ร้อยละ 50 หรือร้อยละ 80 ฯลฯ ของเส้นความยากจนอยู่แล้ว

เมื่อเรานำเงินจำนวน 105,818 ล้านบาทมาเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 ซึ่งมีจำนวน 1,028,000ล้านบาท จะเห็นว่าเงินที่จะช่วยเหลือคนยากจนนั้นคิดเป็นประมาณร้อยละ 10.3 ของงบประมาณรายจ่ายรวม และคิดเป็นประมาณร้อยละ 1.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมหรือ GDP (GDP ในปีพ.ศ.2547 ในราคาประจำปีมีมูลค่า 6,484,483 ล้านบาท) ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ผู้เขียนเห็นว่าอยู่ในวิสัยที่ระบบเศรษฐกิจไทยน่าจะรับได้ ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันมีความแตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก เช่น ถ้าหากเราดูข้อมูลในปีพ.ศ.2533 ที่เรามีจำนวนคนจนประมาณ 20.8 ล้านคน ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนที่ 692 บาท/คน/เดือน และมีงบประมาณรายจ่ายที่ 336,507ล้านบาท หากในปี พ.ศ. 2533 เราต้องการช่วยเหลือคนยากจนทั้งหมดให้มีรายได้ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน เราจะต้องใช้เงินจำนวนประมาณ 172,723 ล้านบาท ซึ่งคิดเทียบเป็นร้อยละ 51.3 ของ

13 นายจอห์น ราวล์สใช้คำว่า “veil of ignorance” หรือการตกลงกันเรื่องกฎเกณฑ์ของสังคม และนโยบายสาธารณะ ภายใต้ “ม่านของความไม่รู้” ว่าตนจะเกิดมามีลักษณะอย่างไรในสังคม ดู Rawls (1972): 136-142

วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวม และร้อยละ 7.9 ของ GDP¹⁴ ซึ่งเป็นภาระหนักเกินกว่าที่ระบบเศรษฐกิจจะรับได้

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้เรามีทรัพยากรเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันทำให้สัดส่วนคนจนลดลง จึงทำให้ประเทศไทยปัจจุบันนี้อยู่ในสถานะที่จะมีนโยบาย และมาตรการรวมทั้งงบประมาณในการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศได้อย่างเต็มที่แล้ว อย่างไรก็ตาม การคำนวณดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมิได้ต้องการสื่อว่า การมีเงินงบประมาณและการโอนเงินดังกล่าวให้แก่คนจน เราจะแก้ปัญหาคความยากจนได้อย่างเบ็ดเสร็จและง่ายดาย ผู้เขียนเพียงแต่ต้องการชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่มีทรัพยากรและงบประมาณเพียงพอในการแก้ปัญหาความทุกข์ยากของคนจนหลังจากที่มีได้มุ่งเน้นการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจังมานานแล้ว โดยนโยบายการพัฒนาประเทศในอดีตมักมุ่งไปที่การเจริญเติบโต และหวังให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขบวนการไหลรินไปสู่คนระดับล่าง (trickle down effect)

แม้ว่ารัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะมีแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนผ่านมาตรการต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ฯลฯ แต่การดำเนินมาตรการเหล่านี้ส่วนใหญ่ผู้ที่มีมุ้งเน้นที่คนจนโดยเฉพาะ (targeting the poor) แต่มีลักษณะเป็นการหว่านเม็ดเงินไปสู่ชนบท และในหลายกรณีผู้ที่ได้ประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้อาจไม่ใช่คนจนจริงๆ ที่รัฐควรช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังอาจมีส่วนส่งเสริมให้คนในชนบทเป็นหนี้มากขึ้น

การช่วยเหลือคนยากจนนั้น เราน่าจะแบ่งมาตรการได้หลายประเภท เช่น มาตรการจำเป็นในระยะสั้นเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ และ มาตรการที่จะช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากวงจรความยากจนในระยะยาว และภายในมาตรการระยะสั้นและระยะยาวนั้น เราอาจต้องพิจารณาว่า กรณีใดเป็นเรื่องที่รัฐควรให้การช่วยเหลือในลักษณะมุ่งเน้นเป้าหมาย (targeting measures) หรือ กรณีใดเป็นเรื่องที่รัฐควรให้การสนับสนุนเป็นการทั่วไปในลักษณะครอบคลุม (universal coverage) เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทุกคนมีสิทธิได้รับตามรัฐธรรมนูญ และการรักษาพยาบาลตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

เป้าหมายของมาตรการการคลังเพื่อสังคม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว น่าจะอิงอยู่กับหลักการสามประการดังนี้

ประการแรก ลดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนในสังคมและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

ประการที่สอง จัดให้ประชาชนมีหลักประกันทางสังคม (social security)

14 งบประมาณรายจ่ายปีพ.ศ. 2533 มีวงเงินรวม 336,507.5 ล้านบาท และ GDP ในปีเดียวกันในราคาประจำปีมีมูลค่า 2,183,545 ล้านบาท ดู website สำนักงบประมาณ www.bb.go.th และ website สศช. www.nesdb.go.th

ประการที่สาม เปิดโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถที่จะพัฒนา และพึ่งตนเองได้

ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการต่างๆต่อไปนี้ ผู้เขียนมิได้มีแผนการดำเนินงานที่ละเอียด เป็นขั้นตอน และยังอยู่ในรูปแบบของแนวคิด แต่เป็นแนวคิดที่ได้มีการปฏิบัติมาบ้างแล้วในหลาย ประเทศที่มีสังคมอารยะ (civil society) และมีทรัพยากรเพียงพอที่จะดูแลพลเมืองที่ยากไร้ของตน

5.2.1 มาตรการลดช่องว่างรายได้

กาลลอนแด่น้องผู้หิวโหยของ นายวิสา คัญทัพที่ว่า *“ที่ไร้ก็ไร้สิน ที่มีกินก็กินมี..”* สะท้อนให้เห็นช่องว่างอันใหญ่หลวงในสังคมไทย แน่แน่นอนว่าเราไม่สามารถที่จะทำให้ทุกคนใน สังคมมีความเท่าเทียมกันในทุกๆด้านได้ แต่อย่างน้อยการทำให้คนที่ไร้ซึ่งปัจจัยสี่ในชีวิตสามารถ ดำรงชีวิตอยู่ได้ก็น่าจะเป็นเป้าหมายหนึ่งของสังคมอารยะที่มีทรัพยากรเพียงพอ

ในกลุ่มคนยากจนทั้งหมด คนจนที่พิการ คนจนที่สูงอายุ เด็กที่ยากจน และ สตรีมี ครรภ์ เป็นกลุ่มที่น่าจะมีลำดับความสำคัญสูงสุดที่รัฐควรให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำงานเลี้ยงดูตนเองได้ ในปัจจุบันนี้เรามีมาตรการเบี้ยยังชีพให้คนชรา และ คน พิการ แต่อัตราที่ให้ต่อเดือนอาจจะไม่เพียงพอ และรัฐควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ครัวเรือน ยากจนที่มีเด็กและสตรีมีครรภ์ด้วย เพื่อเด็กจะได้มีสารอาหารที่เพียงพอ และมีโอกาสได้เรียน หนังสือ โดยไม่ต้องทำงานเลี้ยงตนเอง หรือคนในครอบครัวตั้งแต่ยังเด็ก

การช่วยเหลือโดยการอุดหนุนหรือโอนเงิน (cash transfer) ให้แก่คนยากจนเช่นนี้ มีการทำในหลายประเทศ และบางประเทศอาจจะให้การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไข (conditional cash transfer) เช่น สตรีมีครรภ์ต้องไปรับการตรวจครรภ์ที่สถานอนามัย หรือที่โรงพยาบาลอย่าง สม่ำเสมอ เพื่อว่าเด็กในครรภ์จะมีสุขภาพที่ดีและเกิดมาไม่มีปัญหาทุพโภชนาการ ครัวเรือนยากจน ที่มีเด็กต้องพาเด็กไปตรวจสุขภาพและฉีดวัคซีน และต้องให้เด็กได้เข้าเรียนหนังสือตามวัยที่ เหมาะสม เป็นต้น

มาตรการช่วยเหลือโดยให้เงินอุดหนุน หรือเงิน โอนที่กล่าวมานี้ ควรมีการ ดำเนินการในระดับท้องถิ่น เช่น ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือระดับหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าจะใช้งบประมาณจากส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะการระบุ (identify) และตรวจเช็คว่าเป็นใครหรือ ครัวเรือนใดยากจนเพียงใดที่รัฐสมควรให้ความช่วยเหลือนั้น น่าจะทำในระดับท้องถิ่นหรือชุมชน ได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม เราควรมีการตรวจเช็คจากหน่วยงานกลางด้วยว่า ครัวเรือนที่ยากจนจริงๆ ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนของรัฐ มิเช่นนั้นอาจเกิดเหตุการณ์ที่ผู้ปฏิบัติงานในชุมชนนำเงินไป อุดหนุนเครือญาติ เช่น พ่อตา แม่ยาย และพวกพ้องของตน ดังที่เคยเป็นข่าวในกรณีเบี้ยยังชีพคนชรา มาแล้ว

สำหรับคนยากจนที่อยู่ในวัยทำงาน และไม่พิการนั้นถือว่าอยู่ในข่ายที่พอจะทำงานหาเลี้ยงชีพได้ ในกรณีเช่นนี้ รัฐก็น่าจะหาโครงการจัดหางานในท้องถิ่นที่เหมาะสมให้ทำเพื่อจะได้มีรายได้พอยังชีพได้ ซึ่งโครงการลักษณะนี้มีตัวอย่างแล้วในประเทศอื่น เช่น เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ประเทศอินเดียได้ออกกฎหมาย ชื่อ National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)¹⁵ ซึ่งให้หลักประกันจำนวนวันทำงาน 100 วันต่อปีแก่สมาชิกของครัวเรือนในชนบทที่เต็มใจทำงานไร้ฝีมือ (unskilled work) ณ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยในระยะเริ่มต้นโครงการนี้เริ่มดำเนินการในอำเภอ (districts) 200 แห่ง และมีแผนจะขยายให้ครอบคลุมทุกอำเภอ 600 แห่งภายใน 5 ปี ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศอินเดียมีรายได้ประชาชาติต่อหัวในปี 2547 เพียง 620 ดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับของไทยในปีเดียวกันที่ 2,540 ดอลลาร์สหรัฐ และรายได้ประชาชาติต่อหัวที่คำนึงถึงอำนาจซื้อหรือ GNI (PPP) เท่ากับ 3,100 ดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับของไทยในปีเดียวกันที่ 8,020 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ ธนาคารโลกประมาณการว่าประชากรประมาณร้อยละ 30 ของอินเดียตกอยู่ใต้เส้นความยากจนที่ประมาณ 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ซึ่งเท่ากับว่ามีประชากรยากจนในอินเดียอยู่ประมาณกว่า 300 ล้านคน ในขณะที่ประเทศไทยมีประชากรที่ประทังชีวิตอยู่ใต้เส้นความยากจนประมาณ 7 ล้านคนเท่านั้น สถิติเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไทยมิได้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจังดังประเทศอื่น ทั้งๆที่เรามีทรัพยากรต่อหัวมากกว่า และมีจำนวนคนยากจนน้อยกว่าก็ตาม

5.2.2 การจัดให้มีหลักประกันสังคม (social security)

ในขณะที่การให้เงินอุดหนุน หรือเบี้ยยังชีพแก่คนยากจนเป็นมาตรการที่มีลักษณะมุ่งสู่เป้าหมาย (targeting measures) ไปที่คนจนโดยตรง มาตรการหลักประกันทางสังคมเป็นมาตรการที่รัฐน่าจะจัดหาให้แก่พลเมืองของตนทั้งหมด หรือที่เรียกว่ามีลักษณะ universal coverage แต่ในขณะเดียวกันคนยากจนก็จะได้รับประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้ เช่น มาตรการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่รัฐบาลไทยรักไทยนำมาใช้ภายใต้ “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” งานวิจัยของ วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2549) พบว่าการขยายการครอบคลุมของโครงการหลักประกันสุขภาพนอกจากจะมีส่วนทำให้สัดส่วนรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลต่อรายได้ของครัวเรือนโดยทั่วไปลดลงแล้ว ยังมีผลในด้านการลดปัญหาความยากจนที่เกิดจากความเจ็บป่วย ซึ่งทำให้ต้องสูญเสียรายได้เพื่อการรักษาพยาบาลของคนจนด้วย

แนวคิดเรื่องหลักประกันทางสังคมมาจากเรื่องความเสี่ยงในชีวิตของคน เช่น คนเรามีความเสี่ยงในการที่จะเจ็บป่วย และเมื่อเจ็บป่วยเป็นโรคบางชนิดอาจต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นจำนวนเงินที่สูงถึงขั้นหมดเนื้อหมดตัวจนกลายเป็นคนยากจนได้ แต่ก็ไม่ใช่ว่าคน

15 ดู website: http://en.wikipedia.org/wiki/National_Rural_Employment_Guarantee_Scheme

ทุกคนในสังคมจะป่วยเป็นโรคร้ายแรงกันหมดพร้อมๆกัน ดังนั้นการที่รัฐเอาภาษีจากคนทั้งประเทศ มาจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลให้คนที่เจ็บป่วย โดยมีหลักประกันว่า ไม่ว่าใครที่เกิดเจ็บป่วยขึ้นมารัฐก็จะรักษาพยาบาลให้ สังคมก็น่าจะยอมรับได้ โดยถือว่าเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคม

นอกจากความเสี่ยงด้านสุขภาพแล้ว คนเรายังมีความเสี่ยงจากความไม่มั่นคงในอาชีพการงาน โดยอาจจะตกงานมาจากสาเหตุที่ไม่ใช่ความบกพร่องของตนเอง แต่เป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้นในช่วงที่ว่างงาน รัฐก็อาจให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินชดเชยการว่างงาน (unemployment compensation) หรือจัดให้มีโครงการการอบรมฝึกทักษะเพิ่มเติม เพื่อผู้ใช้แรงงานจะได้หางานและปรับเปลี่ยนทำงานอื่นได้ง่ายขึ้น รวมทั้งรัฐควรมีมาตรการช่วยในด้านการจัดการงานด้วย เป็นต้น

หลักประกันด้านการว่างงานนั้น คนว่างงานไม่ควรมีสิทธิได้รับ โดยไม่มีการจ่ายเงินสะสม (contribution) มาก่อนในระหว่างที่มีงานทำ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นภาระมหาศาลแก่ภาครัฐ ส่วนหลักประกันด้านสุขภาพเราอาจจะพิจารณาจัดเก็บเบี้ยประกันสุขภาพจากผู้มีรายได้ทุกคนเพื่อสมทบกับเงินงบประมาณแผ่นดิน ในการดูแลรักษาพยาบาลคนทั้งประเทศ

5.2.3 การสร้างโอกาสให้คนจนสามารถพัฒนาและพึ่งตนเองได้

นอกจากการลดช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนโดยการกระจายรายได้ผ่านมาตรการเงินโอน (cash transfer) เพื่อให้คนยากจนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในระยะสั้นแล้ว รัฐยังควรพิจารณาหามาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้คนจนสามารถที่จะพัฒนาและพึ่งตนเองได้ในระยะยาว เนื่องจากเราไม่ควรมองความยากจนจำกัดวงแคบเพียงด้านรายได้ จึงไม่ควรมองว่าการโอนเงินให้คนจนเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพก็จะทำให้คนจนหมดไปจากประเทศไทย โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นๆอีก

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติในแต่ละครั้ง เราจะสังเกตเห็นลักษณะที่เด่นชัดของครัวเรือนที่ยากจนว่ามีการศึกษาต่ำ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์มานานนับหลายทศวรรษ ระดับการศึกษาที่ต่ำอาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่สร้างขีดจำกัดในการหารายได้ของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดแรงงานของภาคการผลิตสมัยใหม่ (modern sector) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในประเทศไทยยังมีภาคการผลิตแบบไม่เป็นทางการอยู่ในสัดส่วนที่สูง และเป็นภาคที่มีสัดส่วนของคนยากจนสูงกว่าภาคทางการ ดังนั้นระดับการศึกษาที่ต่ำอาจไม่ใช่สาเหตุสำคัญประการเดียว แต่อาจเกิดจากการมีปัจจัยการผลิตอื่นๆไม่เพียงพอต่อการหาเลี้ยงชีพ

ในปีพ.ศ. 2546 หลังจากที่รัฐบาลได้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ” (ศตจ.) ขึ้น ได้มีการประกาศให้คนจนมาลงทะเบียนและระบุปัญหาต่างๆของตน จากข้อมูลของศตจ. มีคนมาจดทะเบียนรวมทั้งประเทศจำนวน 8,258,434 คน และในจำนวนนี้บาง

คนระบุปัญหามากกว่าหนึ่งปัญหา และได้จดทะเบียนไว้ทั้งสิ้น 12,198,509 ปัญหา ดังข้อมูลในตารางที่ 15 ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญที่คนจนส่วนใหญ่ลงทะเบียนไว้คือ ปัญหาหนี้สิน เป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่ง มีสัดส่วนถึงร้อยละ 38.4 ปัญหาสำคัญอันดับสอง คือ ปัญหาที่ดินทำกิน มีสัดส่วนร้อยละ 32.5 และปัญหาที่อยู่อาศัย มีสัดส่วนร้อยละ 15.5

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นอกเหนือไปจากปัญหาปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิตแล้ว ปัญหาสำคัญของคนจน คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับปัจจัยการผลิตขั้นต้นสามประการคือ ที่ดิน (land) ทุน (capital) และแรงงาน (labor)

จากข้อมูลการลงทะเบียนของคนจนจะพบว่า ปัญหาหลักของเรื่องที่ดินสำหรับคนยากจน คือ ไม่มีที่ดินทำกิน แต่ต้องเช่าหรือยืมจากผู้อื่น หรือรับจ้างทำการเกษตร นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรรายกจนจำนวนหนึ่งที่ใช้ที่ดินของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าถาวร ที่สาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินก็ยังเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตก

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญอีกประการ คือ ทุน แหล่งเงินทุนสำหรับคนยากจนส่วนใหญ่มักจะเป็นแหล่งนอกระบบ ทั้งนี้เพราะการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบ จะต้องมียอดเงินหรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้นคนจนส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ที่มักจะมีอัตราดอกเบี้ยแพง ด้วยเหตุนี้ นายมุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) จึงได้เริ่มต้นให้เงินกู้จำนวนไม่มาก (micro credit) แก่คนจนในบังกลาเทศโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อให้คนจนสามารถนำไปใช้หมุนเวียนในการประกอบอาชีพได้¹⁶ สำหรับในกรณีของประเทศไทย การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านอาจมีส่วนทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งมีทางเลือกไม่ต้องกู้เงินจากนายทุนเงินกู้นอกระบบ แต่วิธีการจัดการแบบเร่งด่วนของพรรคไทยรักไทยอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่กองทุนหมู่บ้านและอาจเป็นเพียงเครื่องมือในการหาคะแนนนิยมมากกว่าที่จะเป็นแหล่งให้บริการเงินกู้แก่คนยากจนดังเช่น ธนาคารกรามีน ในบังกลาเทศที่เกิดจากความคิดของนายยูนุส

นอกจากปัญหาที่ดินและทุนแล้ว คนยากจนยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพของแรงงาน เนื่องจากเป็นแรงงานที่ไร้ทักษะ (unskilled labor) และมีการศึกษาในระดับต่ำ ทำให้มีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพ ดังนั้นรัฐจึงควรหามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพของแรงงานด้วย

หากเราไม่สามารถแก้ปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งสามประการนี้แล้ว โอกาสที่คนจนจะสามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้ที่จะพึ่งตนเองได้ก็อาจจะเกิดขึ้นได้ยาก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมิได้ต้องการสื่อว่าการแก้ไขปัญหาด้านปัจจัยการผลิตเพียงด้านเดียวจะเป็นการเพียง

16 ในปีค.ศ. 1974 นายยูนุสได้ใช้เงินตนเองเพียง 27 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้หญิงยากจนในบังกลาเทศเข้าไปประกอบอาชีพ ต่อมาในปีค.ศ. 1976 ได้ก่อตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งให้เงินกู้แก่คนจนโดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน และเป็นต้นแบบของธนาคารคนจนให้แก่ประเทศอื่นๆ นายยูนุสได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี ค.ศ. 2006

พอที่จะทำให้แก้ปัญหาคความยากจนได้ ยังมีปัญหาด้านสังคม การเมือง และกฎหมาย ฯลฯ ที่อาจจะมีความลำเอียง และเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นโทษต่อคนจน หรือเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อคนรวยที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก นอกจากนี้รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคความยากจนในท้องถิ่น เช่นการที่ชาวบ้านในบางพื้นที่ร่วมกันตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เพื่อเป็นแหล่งระดมเงินออม เป็นแหล่งทุนสำหรับสมาชิก และจัดระบบสวัสดิการให้แก่ชุมชน ก็นับว่าเป็นเรื่องที่รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนอย่างยิ่งเพื่อให้ชุมชนเหล่านี้มีความเข้มแข็ง และสามารถช่วยเหลือเกื้อกูลคนในชุมชนได้อย่างยั่งยืน

ตารางที่15.ตารางแสดงจำนวนประชากรจำแนกตามปัญหาของฝั่งทะเลเบียน

ประเภทปัญหา	จำนวน(ปัญหา)	ร้อยละ
1.ปัญหาที่ดินทำกิน	3,968,155	32.53
2.ปัญหาคนเร่ร่อน	5,064	0.04
3.ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย	7,550	0.06
4. ปัญหาการให้ความช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้ที่เหมาะสม	240,345	1.97
5.ปัญหาจากการถูกหลอกลวง	82,721	0.68
6.ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน	4,680,936	38.37
7.ปัญหาที่อยู่ของคนจน	1,892,139	15.51
8.ปัญหาอื่นๆ	1,321,599	10.83
รวม	12,198,509	100

ที่มา: website <http://www.khonthai.com/webpnr/indexpnr.php?code=1002>

6. บทสรุป

รายงานวิจัยนี้ได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนยากจน โดยใช้นิยามความยากจนทางรายได้ (income poverty) ตามที่คำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งให้เห็นว่า มีคนจำนวนประมาณ 7.1 ล้านคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (1,242 บาท/คน/เดือน) หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.3 ของประชากรทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามจำนวนคนจนที่ไปจดทะเบียนปัญหาต่างๆ กับศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศจจ.) ในปี 2547 มีจำนวนทั้งหมด 8,258,434 หรือคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ

จากข้อมูลของสศช.พบว่าลักษณะครัวเรือนที่ยากจนส่วนใหญ่หัวหน้าครัวเรือนมักจะมีอายุน้อย (ไม่เกิน 19 ปี) หรือมีอายุมาก (เกิน 60 ปี) ส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำไม่เกินระดับประถมศึกษา มีขนาดครัวเรือนค่อนข้างใหญ่ และมักจะเป็นผู้ที่มีอาชีพทำการเกษตร หรือเป็นแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร

ผู้เขียนได้สำรวจงบประมาณ และมาตรการต่างๆที่รัฐบาลเคยดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนยากจนทั้งในภาคเกษตร และคนยากจนและผู้มีรายได้น้อยโดยทั่วไป และพบว่า รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนต่างๆมาจำนวนมากกว่า 10 กองทุน งบประมาณที่จัดสรรให้แก่กองทุนเหล่านี้มีจำนวนถึง 127,858.6 ล้านบาทในปี 2550 โดยงบประมาณร้อยละ 58 หรือ 75,125.9 ล้านบาทอยู่ที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะให้หลักประกันแก่ทุกคน (universal coverage) กองทุนที่ได้รับงบประมาณมากเป็นลำดับถัดมาคือ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และ กองทุนหมู่บ้าน เป็นที่น่าสังเกตว่า กองทุนที่มีลักษณะพุ่งเป้าไปที่ผู้ด้อยโอกาสโดยตรงเช่น คนพิการ เด็ก และผู้สูงอายุ ได้รับงบประมาณสนับสนุนน้อยมาก (ตารางที่ 10) ส่วนกองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรงมี 4 กองทุน แต่ไม่มีหลักฐานบ่งชี้ว่าประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือคนจน หากแต่มีการดำเนินการในลักษณะช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต และการตลาดเป็นการทั่วไป และอาจเป็นประโยชน์ต่อพ่อค้ามากกว่าเกษตรกร

นอกจากนี้หากทำการเปรียบเทียบระหว่างประเทศแล้ว จะพบว่า สัดส่วนของงบคุ้มครองทางสังคม ต่อ GDP ของประเทศไทยมีระดับต่ำกว่าประเทศอื่นที่มีระดับรายได้ (และอำนาจซื้อ) ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ สัดส่วนดังกล่าวของไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.05 เท่านั้น ในขณะที่ของมาเลเซียอยู่ที่ร้อยละ 1.42 ของเกาหลีที่ 3.11 ของเม็กซิโกที่ 3.21 และของประเทศบราซิล ซึ่งมีอำนาจซื้อใกล้เคียงกับไทยมีสัดส่วนสูงถึง 12.67

ผู้เขียนได้เสนอแนวคิดว่า ปัจจุบันประเทศไทยน่าจะมีทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดระบบสวัสดิการที่พุ่งเป้าไปที่คนยากจนโดยตรง (targeting the poor) เพิ่มเติมจากมาตรการที่ให้ความคุ้มครองในลักษณะทั่วไป (universal coverage) โดยมีหลักการที่สำคัญสามประการคือ

ประการแรก การลดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสกับคนกลุ่มอื่นในสังคม โดยใช้มาตรการเงินโอน ทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้คนยากจนสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนได้ การดำเนินการเช่นนี้ ควรทำในระดับชุมชน หรือท้องถิ่น แม้ว่าจะใช้งบประมาณจากส่วนกลาง **ประการที่สอง** การจัดหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชน เพื่อสามารถรองรับความเสี่ยงด้านสุขภาพ และด้านการว่างงาน **ประการที่สาม** การเปิดโอกาสให้คนจนสามารถพัฒนา และพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว โดยรัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา และการอบรมเพิ่มทักษะให้แก่แรงงาน เพื่อให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ แก้ปัญหาด้านปัจจัยการผลิตอื่น เช่น ที่ดินและทุน รวมทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐาน และระบบสาธารณสุขปโภค เพื่อให้คนจนมีโอกาสเข้าถึง และใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ไปประกอบอาชีพ และพึ่งตนเองได้ในระยะยาว รวมทั้งต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนสามารถจัดตั้งกลุ่มการออม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เพื่อระดมทุน และช่วยเหลือเกื้อกูลกันให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง เพื่อจะได้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน



บรรณานุกรม

ก.ภาษาไทย

นิธิ เอียวศรีวงศ์, วิภาพันธ์ ก่อเกียรติขจร, สุนทรี เกียรติประจักษ์ (2543). *คนจนกับนโยบายการทำ*

ให้อำนาจของรัฐ : รวมบทความนิธิ เอียวศรีวงศ์. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการเผยแพร่
และส่งเสริมงานพัฒนา (ศสพ.).

ปราณี ทินกร (2545). “ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนา
ประเทศ : 2504-2544 ” ใน *ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ
ไทย* หนังสือรวมบทความ. การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 วันที่ 12 มิถุนายน 2545:
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปราณี ทินกร และ ฉลองภพ สุสังกริกานจน์ (2539). *การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ*. รายงานวิจัยเสนอต่อ
สำนักงานประมาณ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528). “สถานะความยากจน และการกระจายรายได้ในประเทศไทย
ปี 2518/19 และ 2524”. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่3 ฉบับที่4 (ธันวาคม)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527) “บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” *วารสารเศรษฐศาสตร์
ปริทัศน์* ปีที่7 ฉบับที่1 (มกราคม-มิถุนายน)

วิโรจน์ ณ ระนอง อัญญา ณ ระนอง และศศิวิฑูรย์ วงศ์มณฑา (2549) “ผลกระทบของโครงการ
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการ30บาทฯ ที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของ
ประชาชน”. รายงานวิจัย ทีดีอาร์ไอ ฉบับที่41

สมชัย จิตสุชน จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และ Nanak Kakwani (2547). *การปรับปรุงเส้นความ
ยากจนทางการ*, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติและ UNDP

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(2544).*ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน*, เอกสาร
ประกอบสัมมนาประจำปี2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2543). *ความยากจนและการกระจายรายได้ปี2542*. จดหมายข่าวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปีที่ 4 เล่มที่1: กันยายน

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2547). *รายงานเชิงวิเคราะห์เรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนของครัวเรือนเกษตร*. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (2544). *การจัดทำ Targeting Map สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทย*. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข.ภาษาอังกฤษ

Amartya Sen (1979). “*Equality of What?*” The Tanner Lecture on Human Values, delivered at Stanford University May 22

Krongkaew, M, Tinakorn, P., and Supachalasai, S. (1992) “*Rural Poverty in Thailand: Policy Issues and Responses,*” *Asian Development Review*, Vol.10, No.1, 199-225

Rawls, John (1972). *A Theory of Justice*. Oxford University Press

Todaro, M.P. (2000). *Economic Development*. Addison-Wesley Press.

World Bank (2000). *Voices of the Poor: Can anyone hear us?*. Washington D.C.

World Bank (2000). *Voices of the Poor: Crying out for change*. Washington D.C.

World Bank (2000). *Voices of the Poor: From many lands*. Washington D.C.

World Bank (2001). *Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy*. World Bank Office Bangkok.

World Bank (2002). *World Development Report 2002: Building Institutions for Market*. Oxford University Press

World Bank (2006). *World Development Report 2006:Equity and Development*. Oxford University Press

Websites

http://www.cpd.go.th/web/coop_data/law/repair_act/plb/plb_n.htm

http://www.ago.go.th/interest_law/sub/sub1/sub1_77.html

<http://www.thaitopic.com/mag/econ/agrifund.htm>

<http://webhost.cpd.go.th/cmsdo/fundtotal.html>

<http://www.khonkaenpoc.com/khonkaen/report/N24/>

<http://61.7.155.2/data/foundation.htm>

<http://www.rmaf.org.ph/Awardees/Response/ResponseUngphakornPue.htm>

<http://poverty.nesdb.go.th>

http://www.en.wikipedia.org/wiki/Adam_Smith

<http://www.bb.go.th>

<http://web.nso.go.th/eng/stat/socio/socio.htm>

http://www.cgd.go.th/uploadfile/doc/1881_doc.xls

http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/default.aspx