

## กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

เรื่อง

**"คนงาน : โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง"**

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

**"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"**

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

## คำนำ

เอกสารเรื่อง “คนจน : โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง ” นี้ จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีวัตถุประสงค์เพื่อ ใช้เป็นเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545 เรื่อง “ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ” ในวันที่ 21 มิถุนายน 2545

สาระสำคัญของเอกสารเรื่อง “คนจน: โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง” ครอบคลุมการศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์และสาเหตุปัญหาความยากจน รวมทั้งประสิทธิภาพการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมา โดยเอกสารประกอบด้วย 7 ส่วน คือ 1) วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความยากจน 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน 3) ภาพรวมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน 4) สรุปบทเรียนจากการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมา 5) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน 6) การปรับกระบวนทัศน์ใหม่ที่เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง และ 7) ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

สศช.หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารที่จัดทำขึ้นนี้ จะมีรายละเอียดของข้อมูล และแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคีการพัฒนา ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้ ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

---

---

## สรุปสำหรับผู้บริหาร

---

---

### 1. วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความยากจน

การเปรียบเทียบสถานการณ์ความยากจนในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า เมื่อเกือบ 40 ปีที่แล้วปัญหาความยากจนของคนไทยมีความรุนแรงมาก โดยในปี 2505/2506 มีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตามความยากจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจสัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 32.6 ในปี 2531 ร้อยละ 23.2 ในปี 2535 และเหลือเพียงร้อยละ 11.4 หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคนในปี 2539 แต่หลังจากเกิดวิกฤตทำให้สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 ในปี 2541 และร้อยละ 15.9 ในปี 2542 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาความยากจนเริ่มคลี่คลายลงในปี 2543 และปี 2544 โดยสัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.0 หรือ 8.2 ล้านคน ตามลำดับ

### 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน

จาก การศึกษาวิจัยด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis และการประเมินปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วมซึ่งประมวลความเห็นจากกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส พบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจนหรือปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นคนจน ได้แก่ อาชีพของผู้นำครัวเรือน การศึกษาของสมาชิกในครอบครัว การขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ

นอกจากนี้จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ยังมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อความยากจนที่สำคัญอีก ได้แก่ ระบบการจัดการทรัพยากรมุ่งเน้นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ทำให้ทรัพยากรไม่กระจายไปถึงคนยากจน กระบวนการทางกฎหมายสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในสังคม ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมและเกิดความเหลื่อมล้ำสูง

### 3. ภาพรวมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงที่ผ่านมา

ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย บทบาทของภาครัฐซึ่งมีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนโดยหน่วยงานภาครัฐ และการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล บทบาทภาคเอกชนมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคมที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน บทบาทภาคประชาสังคมเน้นการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมสวัสดิการในชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการดำเนินงานของกองทุนต่างๆ เพื่อช่วยเหลือคนยากจน ซึ่งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนมีจำนวน 18 กองทุน เงินกองทุนรวมกันประมาณกว่า 2 แสนล้านบาท

#### 4. สรุปบทเรียนจากการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมาประสบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ขาดกลไกระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาคความยากจนมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่องมากกว่าการแก้ไขปัญหาคเชิงโครงสร้าง ขาดการบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ คน ยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือได้รับบริการไม่เต็มที่ บทบาทของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนยังมีความซ้ำซ้อนขาดเอกภาพในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ชัดเจน และขาดระบบการติดตามประเมินผล

#### 5. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมใหม่ ๆ ที่มี ผลกระทบต่อการปรับกระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระยะต่อไปที่สำคัญ ประกอบด้วย กรอบรัฐธรรมนูญและทิศทางการพัฒนาให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาสโดยส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นและชุมชน ภาคประชาสังคมตื่นตัวมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งในหลายรูปแบบและขยายเครือข่ายได้กว้างขวาง

#### 6. การปรับกระบวนทัศน์ใหม่โดยเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง

จากการวิเคราะห์สาเหตุความยากจน ประเด็นปัญหาในการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยปรับเปลี่ยนจากการครอบคลุมการแก้ปัญหาคแบบกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจนไปสู่การเน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน ปรับเปลี่ยนจากการเน้นบทบาทของภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาคแบบแยกส่วนไปสู่การประสานงานอย่างเป็นระบบของทุกภาคส่วนและแก้ไขปัญหาคอย่างเป็นองค์รวม

#### 7. แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การแก้ไขปัญหาคความยากจนมีจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการ คือ 1) การเพิ่มขีดความสามารถและพัฒนาศักยภาพของคนจนให้สามารถปรับตัวอย่างมีภูมิคุ้มกันและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน 2) การวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยเน้นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยมีแนวทางที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบด้วย

1) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น และจัดทำแผนแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาค รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจน

แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นกลไกระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน กำกับการดำเนินงาน และเชื่อมโยงคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยใช้รูปแบบการบริหารที่มีผู้ว่า CEO เป็นประธาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้และศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

**2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน** โดยเน้นการพัฒนาด้านการศึกษาและทักษะอาชีพแก่เด็กเยาวชนจากครอบครัวยากจน การเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน และการส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน

**3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการมีที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย** โดยทบทวนการดำเนินงานจัดหาที่ดินในปัจจุบันของรัฐให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร และพิจารณาทบทวนประเภทของเอกสารสิทธิให้เหลือเพียงโฉนด น.ส.3 และ น.ส.3ก เพื่อใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อในระบบ

**4) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม** โดยสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในรูปแบบที่พึ่งตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานตามความพร้อมของชุมชน

**5) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน** เช่น ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง การกระจายแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนอย่างทั่วถึง ปรับปรุงหนี้ของระบบของเกษตรกรให้เข้าสู่ระบบให้มากขึ้น การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในด้านการให้บริการพื้นฐานทางสังคม และการส่งเสริมการลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

**6) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน** โดยจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษากฎหมายทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ส่งเสริมและเอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และกฎหมายเพื่อเอื้อให้คนจนในเมืองได้รับโอกาสสิทธิ และความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

## สารบัญ

	หน้า
1. วิฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความยากจน .....	1
1.1 สถานการณ์ความยากจนในช่วงก่อนและหลังวิฤตเศรษฐกิจ.....	1
1.2 ความยากจนเชิงพื้นที่ .....	2
1.3 ลักษณะความยากจน .....	4
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน .....	5
2.1 การศึกษาด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis .....	5
2.2 การศึกษาโดยการประเมินสาเหตุของปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม.....	6
2.3 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อความยากจน.....	8
3. ภาพรวมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	9
3.1 บทบาทภาครัฐในการแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	9
3.2 บทบาทภาคเอกชน/ชุมชนในการแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	10
3.3 การดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	12
4. สรุปบทเรียนจากการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา .....	13
5. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	14
5.1 กรอบรัฐธรรมนูญและนโยบายการพัฒนาเน้นบทบาทของท้องถิ่นและชุมชน.....	14
5.2 กระแสตื่นตัวของ ภาคประชาสังคม.....	15
6. การปรับกระบวนทัศน์ใหม่โดยเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลาง .....	16
7. ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน .....	17
7.1 จุดมุ่งหมายหลัก .....	17
7.2 แนวทางหลัก .....	17
สรุป.....	24

# ตอนจบ: โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อความยากจน และวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งรวบรวมประเด็นปัญหาที่วิกฤตและท้าทาย ซึ่งจะนำไปสู่การแสวงหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อนำเสนอรัฐบาลต่อไป

สำหรับ “ความยากจนหรือคนจน” ที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ มีความหมายที่ มิได้จำกัด เฉพาะคนจนที่ขาดสันทนาการหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

## 1. วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความยากจน

### 1.1 สถานการณ์ความยากจนในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

เมื่อเกือบ 40 ปีที่แล้วปัญหาความยากจนของคนไทยมีความรุนแรงมาก โดยในปี 2505/2506 มีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด เมื่อพิจารณาถึงภาวะความยากจนโดยอาศัยเกณฑ์เส้นความยากจน<sup>1</sup> (poverty line) พบว่า ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจความยากจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 32.6 ในปี 2531 ร้อยละ 23.2 ในปี 2535 และเหลือเพียงร้อยละ 11.4 หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคนในปี 2539 แต่หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 หรือ 7.9 ล้านคนในปี 2541 และร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาความยากจนเริ่มคลี่คลายลงในปี 2543 และปี 2544 โดยสัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 14.2 หรือ 8.9 ล้านคน และร้อยละ 13.0 หรือ 8.2 ล้านคน ตามลำดับ

<sup>1</sup> เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์วัดที่คำนวณจากเกณฑ์มาตรฐานความต้องการบริโภคอาหารและสินค้าจำเป็นขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของแต่ละบุคคล มีหน่วยเป็นบาทต่อคนต่อเดือน และ **คนจน** คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือ คนที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะซื้ออาหารและสินค้าที่จำเป็นตามเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ

ปี	เส้นความ ยากจน (บาท/ เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจนจำแนกตามพื้นที่ (ร้อยละ)		
				เทศบาล	สุขาภิบาล	ชนบท
2531	473	32.6	17.9	8.0	21.8	40.3
2535	600	23.2	13.5	3.6	12.7	29.7
2539	728	11.4	6.8	1.6	5.8	14.9
2541	878	13.0	7.9	1.4	7.5	17.3
2542	886	15.9	9.9	1.3	8.8	21.5
2543	882	14.2	8.9	1.5	8.4	19.1
2544	916	12.96	8.16	5.5 *		16.57

หมายเหตุ : ปี 2544 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

\* เขตเมือง

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

## 1.2 ความยากจนเชิงพื้นที่

คนจนในเมือง ในปี 2544 สัดส่วนคนจนในเขตเมืองมีร้อยละ 5.5 หรือมีจำนวนทั้งหมด 1.12 ล้านคน โดยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 0.52 ล้านคนหรือร้อยละ 46.4 รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ 0.21 ล้านคนหรือร้อยละ 18.7 ภาคกลาง 0.17 ล้านคนหรือร้อยละ 15.2 ภาคใต้ 0.15 ล้านคนหรือร้อยละ 13.4 และกรุงเทพมหานคร 0.07 ล้านคนหรือร้อยละ 6.3 ของคนจนในเมืองทั้งหมด ตามลำดับ เมื่อพิจารณาความยากจนตาม ข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ พบว่า คนจนในเมือง ในปี 2542 มีประมาณ 3.5 ล้านคน กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือคนในชุมชนแออัด 2.1 ล้านคน และที่อยู่นอกชุมชนแออัดประมาณ 1.4 ล้านคน ในปี 2543 การเคหะแห่งชาติได้สำรวจภาวะความยากจนในเขตเมือง โดยขยายขอบเขตครอบคลุมชุมชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนชานเมือง ซึ่งเพิ่มเติมจากเดิมที่สำรวจเฉพาะชุมชนแออัดและชุมชนเมือง ทำให้ชุมชนผู้มีรายได้น้อยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 5,332 ชุมชน 1,396,687 ครัวเรือน โดยครัวเรือนที่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประมาณร้อยละ 32 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 28 ภาคเหนือร้อยละ 20 ภาคกลางร้อยละ 12 และภาคใต้อ้อยร้อยละ 8 ตามลำดับ

ปัญหาสำคัญของคนจนเมืองที่มีมาตลอดคือ ความต้องการในบริการพื้นฐานของรัฐทั้งด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค บริการทางสังคมอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการศึกษาและสาธารณสุข อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัย ความแออัดเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ขาดการยอมรับและสถานะที่ถูกต้อตามกฎหมาย ปัญหาด้านอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน มีหนี้สินนอกระบบ นำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและปัญหาสุขภาพจิต



นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจยิ่งส่งผลให้คนจนในเมืองต้องเผชิญกับความยากลำบากเพิ่มขึ้นอีก จากความเสี่ยงที่รายได้ของครอบครัวลดลง รายจ่ายและภาระหนี้สินของครอบครัวที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาด้านสุขภาพและปัญหาการศึกษาของบุตรหลานที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนต่อ

คนจนในชนบท ปี 2544 สัดส่วนคนจนในชนบทมีร้อยละ 16.57 หรือมีจำนวนทั้งหมด 7.04 ล้านคน โดยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.67 ล้านคนหรือร้อยละ 66.3 รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ 0.99 ล้านคนหรือร้อยละ 14.1 ภาคใต้ 0.99 ล้านคนหรือร้อยละ 14.1 ภาคกลาง 0.38 ล้านคนหรือร้อยละ 5.4 และกรุงเทพปริมณฑล 0.01 ล้านคนหรือร้อยละ 0.1 ของคนจนในชนบททั้งหมด ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึงความยากจนในชนบทโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2543 มาประมวลผลเพื่อหาหมู่บ้านที่คนในหมู่บ้านมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน<sup>2</sup> ซึ่งหมู่บ้านในชนบททั่วประเทศมีจำนวน 64,901 หมู่บ้าน ปรากฏว่าหมู่บ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนมีจำนวน 15,249 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 23.5 ของหมู่บ้านชนบททั่วประเทศ ซึ่งในจำนวนหมู่บ้านยากจนดังกล่าวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 64.8 ภาคเหนือร้อยละ 25.4 ภาคกลางร้อยละ 5.2 และภาคใต้ร้อยละ 4.6 ของหมู่บ้านยากจนทั้งหมด ทั้งนี้จังหวัดที่มีหมู่บ้าน ที่คนในหมู่บ้านมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนสูงสุด 10 จังหวัดเรียงตามลำดับ คือ อุบลราชธานี บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ขอนแก่น กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ น่าน หนองคาย และเชียงใหม่

คนจนในชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตรมีทั้งที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเช่าที่ดินจากผู้อื่น คนกลุ่มนี้ยากจนเพราะราคาพืชผลการเกษตรราคาตกต่ำ และยังมีภาระหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนในการผลิต ส่วน แรงงานรับจ้างภาคเกษตรคนกลุ่มนี้ไม่มีทักษะการผลิตอย่างอื่นจึงต้องหาเลี้ยงชีพจากการรับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งมีรายได้และระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน สำหรับแรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตรและประกอบอาชีพอื่น ๆ เป็นกลุ่มที่ต้องเผชิญกับความเสียหายจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากปัญหาการลดค่าจ้าง การถูกเลิกจ้าง เมื่อกลับมาอยู่ในท้องถิ่นชนบทก็ไม่มีรายได้และอาชีพ อย่างไรก็ตาม ดัชนีที่ชี้ให้เห็นถึงภาวะความยากจนในชนบทที่รุนแรงขึ้นเป็นอย่างดีได้แก่ ภาระหนี้สินของครัวเรือนในชนบท จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2543 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า โดยเฉลี่ยครัวเรือนของไทยเป็นหนี้เพิ่มขึ้นจาก 31,387 บาทต่อครัวเรือน ในปี 2537 เป็น 68,405 บาท ในปี 2543 ซึ่งผู้ทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นหนี้ 16,774 บาท ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 40,142 บาท ในปี 2543 ผู้เช่าที่ดินเป็นหนี้ 22,863 บาท ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 54,795 บาท ในปี 2543 ส่วนคนงานภาคเกษตรมีหนี้สินเพิ่มจาก 6,515 บาท ในปี 2537 เป็น 16,490 บาท ในปี 2543

<sup>2</sup> ประมวลผลโดย: สำนักนโยบายสังคมมหภาค สศช.

**1.3 ลักษณะความยากจน** เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความยากจนของประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจน สรุปลงได้ดังนี้<sup>3</sup>

คนจนส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท ในปี 2544 คนจนทั้งหมดมีจำนวน 8.16 ล้านคน โดยเป็นคนจนในเขตชนบทจำนวน 7.04 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 86.3 ของคนจนทั้งหมด ส่วนคนจนในเขตเมืองมีเพียง 1.12 ล้านคนเท่านั้น ซึ่งคนจนในเขตชนบทส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ในปี 2543 คนจนที่เป็นเกษตรกรมีจำนวน 4.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55.1 ของคนจนทั้งหมด รองลงมาจะเป็นแรงงานเกษตรมีจำนวน 1.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.7 ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร จำนวน 2.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 29.2 ของคนจนทั้งหมด

คนจนถือครองที่ดินน้อย เมื่อพิจารณาปัญหาความยากจนกับขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรแล้ว พบว่า ความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรที่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2543 ครัวเรือนเกษตรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ มีสัดส่วนของคนจนมากถึงร้อยละ 41.1 ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรที่ถือครองที่ดิน 5-19 ไร่ มีสัดส่วนของคนจนร้อยละ 37.8 และครัวเรือนเกษตรที่ถือครองที่ดินมากกว่า 20 ไร่ มีสัดส่วนของคนจนเพียงร้อยละ 17.3 เท่านั้น

คนจนมีระดับการศึกษาต่ำ ซึ่งคนจนส่วนใหญ่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยสัดส่วนของคนจนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนของคนจนตามระดับการศึกษา พบว่า ในปี 2543 สัดส่วนของคนจนที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีถึงร้อยละ 23.4 สัดส่วนของคนจนที่จบประถมศึกษาตอนต้นมีร้อยละ 17.2 และสัดส่วนของคนจนที่จบประถมศึกษาตอนปลายมีร้อยละ 14.1 ในขณะที่สัดส่วนของคนจนที่จบมหาวิทยาลัยมีเพียงร้อยละ 0.1 เท่านั้น

คนจนมีขนาดครัวเรือนใหญ่ สัดส่วนของคนจน จะเพิ่มขึ้นตามขนาดของครัวเรือน โดยครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนจำนวนมากจะมีสัดส่วนของคนจนสูงกว่าครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนน้อยกว่า โดยในปี 2543 ครัวเรือนที่มีสมาชิก 2 คนมีสัดส่วนของคนจนเพียงร้อยละ 2.9 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิก 6 คนและตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป มีสัดส่วนของคนจนถึงร้อยละ 23.9 และร้อยละ 22.8 ตามลำดับ

ครัวเรือนยากจนมีอัตราพึ่งพิงสูง โดยครัวเรือนยากจนต้องรับภาระในการเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ยากจน ซึ่งในปี 2543 พบว่า อัตราการพึ่งพิง

<sup>3</sup> ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

ของครัวเรือนยากจนจะสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทครัวเรือนยากจนต้องรับภาระเลี้ยงดูสมาชิกจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้หารายได้

## 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน

ปัญหาความยากจนเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งความยากจนอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน 2 วิธีการ คือ วิธีแรกเป็นการใช้วิธีทางสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการตกเป็นคนจนของบุคคลและระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้น และวิธีที่สองเป็นการประเมินสาเหตุของปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Poverty Assessment) ที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มคนจนในพื้นที่ที่ได้สุ่มตัวอย่างในแต่ละภาคของประเทศ เพื่อรวบรวมสาเหตุของปัญหาความยากจนจากมุมมองของกลุ่มคนจนเอง ซึ่งผลการศึกษาทั้ง 2 วิธี สรุปได้ดังนี้

2.1 การศึกษาด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis <sup>4</sup> พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการตกเป็นคนจนของบุคคล โดยเรียงตามลำดับความสำคัญของปัจจัยแต่ละกลุ่ม มีดังนี้

### **ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของคนจน**

(1) อาชีพของผู้นำครอบครัว อาชีพของผู้นำครอบครัวเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อโอกาสตกเป็นคนจนของบุคคล พบว่า อาชีพที่มีแนวโน้มจะเพิ่มโอกาสการตกเป็นคนจนได้แก่ การประมง การป่าไม้ และเกษตรกรรม และเมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม พบว่า กลุ่มเกษตรกรรายย่อยผู้มีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนมากที่สุด

(2) เพศของผู้นำและสมาชิกของครอบครัว ผู้นำและสมาชิก ของครอบครัวที่เป็นเพศหญิงจะมีส่วนลดโอกาสตกเป็นครัวเรือนยากจนของครัวเรือนนั้น

(3) ขนาดของครัวเรือน สมาชิกในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นคนหนึ่ง จะเพิ่มความเสี่ยงของการตกเป็นคนจนให้กับสมาชิกทุกคนในครัวเรือน

(4) ที่อยู่อาศัย การอาศัยอยู่ในเมืองมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้เพียงเล็กน้อย หลังจากที่ได้ควบคุมอิทธิพลจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เช่น การศึกษา หรืออาชีพของคนในเมืองให้คงที่แล้ว

<sup>4</sup> Deolalokar, Anil. (2002) Poverty Profile, Determinants of Poverty, and Government Social Assistance to the Poor in Thailand : Results from the Household Socioeconomic Survey 2000. รายงานการวิจัยเบื้องต้นเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(5) อายุของสมาชิกในครอบครัว หากสัดส่วนสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุ 15-24ปีเพิ่มขึ้น จะเพิ่มความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน ในทางกลับกัน ครัวเรือนที่มีสัดส่วนสมาชิกที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปค่อนข้างมาก จะลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน

(6) อายุของผู้นำครอบครัว อายุของผู้นำครอบครัวที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มโอกาสตกเป็นคนจนให้แก่สมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ เนื่องจากศักยภาพในการหารายได้ที่มีกลไกเสริมเพิ่มขึ้น

### ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

(1) การศึกษาสูงสุดของสมาชิกในครอบครัว การศึกษายังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการลดความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจน พบว่า ยิ่งระดับการศึกษาสูงสุดที่สมาชิกในครอบครัวได้รับเพิ่มขึ้น ความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนของคนในครอบครัวนั้นจะลดลงอย่างชัดเจน

(2) งบประมาณต่อประชากรในจังหวัดที่ครัวเรือนอาศัยอยู่ งบประมาณต่อประชากรรายจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละสามสามารถลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้มากถึง 0.0259

(3) การขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัด การขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัด ร้อยละ 1 ของรายได้เฉลี่ยเดิม จะสามารถลดความยากจนในจังหวัดนั้นได้ประมาณร้อยละ 0.1 ของระดับความยากจนเดิม

(4) การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน พบว่า การขาดแคลนสาธารณูปโภคประเภทการคมนาคมจะเพิ่มโอกาสตกเป็นคนจนมากกว่าสาธารณูปโภคประเภทอื่น ตามด้วยการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในจังหวัดที่ครัวเรือนอาศัยอยู่

2.2 การศึกษา โดยการประเมินสาเหตุของปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม พบว่า ปัจจัยสาเหตุของความยากจน แบ่งเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย

ปัจจัยภายใน ซึ่งเป็นสาเหตุจากตัวบุคคลหรือสมาชิกในครอบครัว ได้แก่

(1) คนจนส่วนใหญ่มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย เพราะประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคง หรือมีรายได้น้อย

(2) คนจนส่วนใหญ่ขาดความรู้และความสามารถในการจัดการการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะเรื่องการออมทรัพย์ เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา

(3) คนจนส่วนใหญ่มีนิสัยหรือยึดทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง เช่น ใช้จ่ายไม่ประหยัด รักความสบาย เป็นต้น

(4) คนจนส่วนใหญ่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบสูง เนื่องจากครอบครัวคนจนนิยมมีลูกมาก หรือสมาชิกในครอบครัวส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เนื่องจากพิการหรือเจ็บป่วย

(5) คนจนส่วนใหญ่มีภาระด้านหนี้สิน ที่ตกทอดลงมาจากตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ทำให้ฉ้อฉลจนหนทางมากขึ้น

ปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นปัจจัยทางโครงสร้างหรือสภาพแวดล้อมในชุมชนได้แก่

(1) สภาพแวดล้อมภายในชุมชนไม่น่าอยู่และไม่ถูกสุขลักษณะชุมชนประสบกับปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติดทำให้อัตราความเสี่ยงในการดำรงชีวิตของคนในชุมชนมีสูง

(2) ชุมชนขาดกระบวนการเรียนรู้การบริหารจัดการองค์การภายในชุมชน เพราะขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดการเรียนรู้ต้นแบบจากชุมชนที่เข้มแข็ง และขาดข้อมูลข่าวสาร

ผลกระทบ จากภายนอก เป็น สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด ซึ่งมีผลกระทบต่อคนจน ได้แก่

- (1) ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ
- (2) วิกฤตเศรษฐกิจ และความแปรปรวนของราคาผลผลิตในตลาดโลก
- (3) ความทรุดโทรม ร่อยหรอของแหล่งทรัพยากร

สรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน	
การศึกษาด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์	การประเมินสาเหตุแบบมีส่วนร่วม
<p><u>ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของคนจน</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อาชีพของผู้นำครอบครัว</li> <li>2. เพศของผู้นำและสมาชิกในครอบครัว</li> <li>3. ขนาดของครัวเรือน</li> <li>4. ที่อยู่อาศัย (ในเมือง/ชนบท)</li> <li>5. อายุของสมาชิกในครัวเรือน</li> <li>6. อายุของผู้นำครอบครัว</li> </ol>	<p><u>ปัจจัยภายใน</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อาชีพไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย</li> <li>2. ขาดความสามารถในการผลิต การลงทุน และการเข้าถึงแหล่งทุน</li> <li>3. นิสัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง</li> <li>4. ภาวะความรับผิดชอบสูง เช่น มีลูกมาก</li> <li>5. หนี้สินที่ตกทอด</li> </ol>
<p><u>ตัวแปรเชิงนโยบาย</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การศึกษาของสมาชิกในครอบครัว</li> <li>2. การเข้าถึงการสาธารณสุข</li> <li>3. งบประมาณต่อประชากรในจังหวัด</li> <li>4. รายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัด</li> <li>5. การได้รับสาธารณสุขปกคพื้นฐาน เช่น การคมนาคม น้ำเพื่อการเกษตร</li> </ol>	<p><u>ปัจจัยภายนอก</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สภาพแวดล้อมในชุมชนไม่น่าอยู่และไม่ถูกสุขลักษณะ</li> <li>2. ขาดการบริหารจัดการในชุมชน ขาดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูลข่าวสารภายในและระหว่างชุมชน</li> </ol> <p style="text-align: center;"><u>ผลกระทบจากภายนอก</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ</li> <li>2. วิกฤตเศรษฐกิจ และความแปรปรวนของราคาผลผลิต</li> <li>3. ความทรุดโทรม ร่อยหรอของทรัพยากร</li> </ol>

หมายเหตุ: ตัวแปรที่เป็นตัวหนาหมายถึงสาเหตุของความยากจนที่พบตรงกันจากการประเมินทั้ง 2 วิธี

### 2.3 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อความยากจน

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ปัจจัยสาเหตุของความยากจนส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยแวดล้อมในชุมชน อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน ยังมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อความยากจนที่สำคัญอีก ได้แก่

1) ระบบการจัดการทรัพยากรมุ่งเน้นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ ทำให้ทรัพยากรไม่กระจายไปถึงคนยากจน ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อม รัฐมีอำนาจบังคับและควบคุมทั้งในด้านการใช้และการจัดการเป็นหลัก ซึ่งการจัดการทรัพยากรได้มุ่งเน้นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ ทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกระจุกตัวอยู่กับคนบางกลุ่มในสังคมที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้นคนส่วนใหญ่ในสังคมจึงมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งโครงสร้างของการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความยากจน

2) กระบวนการทางกฎหมายสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในสังคม โดยกลไกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งมีได้ปรับแก้ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น กลไกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ไม่เอื้อให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้มีอำนาจต่อรองที่สูงกว่ากลับเป็นผู้มีโอกาสได้ครอบครองทรัพยากรผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมและคนยากจนจะมีโอกาสในการครอบครองทรัพยากรน้อยมากหรือไม่มีเลย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น

3) ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน การบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน แผนเงิน แผนคน และขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการที่ยึดหลัก พื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (A-F-P) ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ และการจัดสรรงบประมาณจึงไม่สามารถจัดสรรลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนจนได้อย่างสอดคล้องตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจน มีลักษณะเป็นรายสาขาและ เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่อง โดยมุ่งเน้นให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการช่วยเหลือแก่คนยากจนและคนด้อยโอกาสในสังคมมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานเชิงโครงสร้าง ทำให้คนจนไม่สามารถพึ่งตนเองได้

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมและเกิดความเสียหายสูง ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลได้ทำให้มีการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสร้างความเจริญเติบโตให้กับภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยสัมพันธ์และพึ่งพิงทุนนิยมโลก ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมท้องถิ่นจากการ

ผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือนเป็นการผลิตเพื่อการค้า อันนำไปสู่ปัญหาการทำลายฐานทรัพยากรท้องถิ่น ขณะเดียวกันผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาไม่ได้มีการกระจายอย่างเสมอภาค มีเพียงคนกลุ่มน้อยที่ได้รับประโยชน์ แต่คนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนในภาคเกษตรกรรมไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควรและยังเผชิญกับการรับภาระความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศและความไม่แน่นอนของราคาทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดโลก

### 3. ภาพรวมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน นอกจากจะเป็นงานหลักของหน่วยงานภาคราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานแล้ว ยังมีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้วย โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

#### 3.1 บทบาทภาครัฐในการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาครัฐได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และต่อเนื่องมาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ดังนี้

##### 1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยหน่วยงานภาคราชการ

□ การดำเนินการโดยการใช้งบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยแผนงานและโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ภายใต้ ระบบ กนภ. ของ 8 หน่วยงานหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม<sup>5</sup> ซึ่งรัฐได้จัดสรรงบประมาณโดยเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2527-2544) โดยในปี 2545 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 76,693.67 ล้านบาท นอกจากนั้น ยังมีโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ซึ่งดำเนินการในช่วงก่อนและระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิ โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการเพื่อบรรเทาปัญหาคความยากจนและการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือกลุ่มเป่าหมายที่ยากจน อาทิ โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และโครงการ สงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเอดส์ ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์

□ การแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยใช้งบประมาณจากเงินกู้ต่างประเทศ ที่สำคัญได้แก่ โครงการช่วยลดผลกระทบทางสังคม เป็นการให้ความช่วยเหลือคนยากจนโดยตรง โครงการเงินกู้ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบทาง

<sup>5</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงกลาโหม การกีฬาแห่งประเทศไทย และสำนักอัยการ

สังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส และ โครงการกองทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project, SIP) มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาสังคม ปรับปรุงการให้บริการทางสังคม

2) การดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการลดรายจ่ายของประชาชนในการดูแลสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง การจัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อเป็นการสร้างทางเลือกในการลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ในระบบ และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า

### 3.2 บทบาทภาคเอกชน/ชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ภาคเอกชน เครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งดำเนินการภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1) ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคม เป็นระยะเวลานาน โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะและศักยภาพของแรงงานในการประกอบอาชีพ พัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทและชุมชนเมืองให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนในท้ายที่สุด โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

□ การเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการประกอบอาชีพ ให้แก่ชุมชนในชนบทและชุมชนเมือง โดยภาคธุรกิจเอกชนที่มีความพร้อมทั้งทางด้านทรัพยากร และทักษะเชิงธุรกิจจะเข้าไปสนับสนุนชุมชนในการปรับปรุงอาชีพเดิม โดยให้คำแนะนำด้านการผลิต การจัดการการเงิน และการตลาด ได้แก่ *โครงการธุรกิจเพื่อสังคม : โครงการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท (สอช.)* โดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สนับสนุนการสร้างงานเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบท และถ่ายทอดทักษะเชิงธุรกิจให้แก่ชาวชนบท ซึ่งเป็นการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมือง *โครงการสนับสนุนด้านสังคม* โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เน้นการสร้างงานและพัฒนาท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในชนบท

□ การสนับสนุนด้านการศึกษา โดยภาคธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่เรียนดี แต่ผู้ปกครองมีฐานะยากจน ได้แก่ *โครงการเพื่อการศึกษาของเยาวชน* โดยธนาคารกรุงเทพ มอบทุนการศึกษาให้แก่แก่นักเรียนนักศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศ ทั้งนี้ ในปี 2544 ธนาคารได้มอบทุนการศึกษาจำนวน 1,302 ทุน จำนวน



เงินทั้งสิ้น 3,921,000 บาท โครงการสำนักirkบ้านเกิดเพื่อพัฒนาผู้นำชุมชน มูลนิธิยูคอม ให้ทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่องแก่เยาวชนตั้งแต่ระดับการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 1 จนถึงปริญญาตรี ทุกจังหวัด ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2541-2545 มีนักเรียนได้รับทุนจำนวน 3,040 คน

2) ภาคประชาสังคม หมายรวมถึงเครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลจากภาครัฐ แต่อาจได้รับการสนับสนุนจากรัฐ มีบทบาทในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น มีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

□ การพัฒนาธุรกิจชุมชน เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีความเป็นไปได้ทางธุรกิจ สามารถแข่งขันได้ในระบบตลาด และเพื่อขยายช่องทางทางการตลาดของสินค้าในชุมชนทั้งตลาดในท้องถิ่น ตลาดในประเทศ และตลาดต่างประเทศ ได้แก่ *โครงการพัฒนานักส่งเสริมธุรกิจชุมชน* ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เน้นการพัฒนาแกนนำในการส่งเสริมธุรกิจชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของกลไกจังหวัดและ/หรือพื้นที่เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

□ การส่งเสริมสวัสดิการภายในชุมชน เพื่อพัฒนาความสามารถของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการและสานต่อระบบสวัสดิการที่มีอยู่ให้เข้มแข็งและกว้างขวางยิ่งขึ้น ได้แก่ *โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก* โดยสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม มุ่งช่วยเหลือพี่น้องในชุมชนที่ลำบากและทุกข์ยาก โดยเน้นการสนับสนุนกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของผู้รับประโยชน์ ได้แก่ กิจกรรมด้านเศรษฐกิจชุมชน กิจกรรมสวัสดิการชุมชน กิจกรรมกู้ภัยแล้งโดยแรงงานคืนถิ่น กิจกรรมขยายกองทุนสวัสดิการชุมชน *โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ* โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ภายใต้โครงการเสริมสร้างการแก้ปัญหาคนจนเมืองในภาวะวิกฤต โดยการสนับสนุนให้เครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้งภาครัฐแลเอกชน เพื่อร่วมกันพัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิมให้มีการเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน

□ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตัวเอง ตลอดจนเสริมสร้างจิตสำนึกและสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย* โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตัวเอง โดยใช้ระบบสินเชื่อเป็นเครื่องมือผ่านกระบวนการกลุ่มและ/หรือเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ และ *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่* โดยคณะกรรมการโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย เมืองน่าอยู่ และสถาปนิกชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อหาแนวทางในการเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองน่าอยู่ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในลักษณะองค์รวม

□ การเสริมสร้างกระบวนการประชาคม เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแบบองค์รวม ระหว่างภาครัฐ ชุมชน และประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองและการแก้ไขปัญหาของชุมชน ได้แก่ แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ (Thailand –United Nations Collaborative Action Plan : Thai – UNCAP) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ( UNDP ) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน ในพื้นที่ทั่วประเทศ และแผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (The Community Empowerment for Response to Crisis Action Plan: CERCAP) เป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในลักษณะพหุภาคี และส่งเสริมการดำเนินงานประชาคมหมู่บ้าน/ตำบลทั่วประเทศในพื้นที่ทั่วประเทศ

### 3.3 การดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน

จากการประมวลข้อมูลกองทุนต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ พบว่ามีกองทุนที่เกี่ยวข้องจำนวน 18 กองทุน ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ 8 กองทุน และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบของกระทรวง/กรมต่าง ๆ 10 กองทุน โดยกองทุนดังกล่าวมีแนวคิดในการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือคนยากจนใน 5 เรื่องที่สำคัญ คือ 1) สนับสนุนเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพ 2) สนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมให้คนจนมีการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น 3) สนับสนุนเงินทุนเพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน 4) จัดให้มีสวัสดิการด้านสาธารณสุขและบริการอื่น ๆ และ 5) ช่วยเหลือด้านโภชนาการแก่เด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ

ณ ปัจจุบันวงเงินรวมของกองทุนทั้ง 18 กองทุน เท่ากับ 225,853.33 ล้านบาท โดยในจำนวนเงินดังกล่าว เป็นจำนวนเงินของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาสูงสุด เท่ากับ 75,450 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 33.4 ของเงินทั้ง 18 กองทุน รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม เท่ากับ 66,097 ล้านบาท (ร้อยละ 29.3) และ 32,278 ล้านบาท (ร้อยละ 14.3) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาจำนวนเงินทุน 225,853.33 ล้านบาท ตามแนวคิดในการจัดตั้ง พบว่า เป็นจำนวนเงินเพื่อให้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ การศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน และเพื่อปลดหนี้สิน จำนวน 167,919.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 74.3 ของวงเงินกองทุนทั้งหมด และที่เหลืออีกร้อยละ 25.7 จะเป็นเงินกองทุนเพื่อสวัสดิการด้านสาธารณสุขและบริการอื่น ๆ

#### 4. สรุปบทเรียนจากการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน ประสบปัญหาที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) ขาดกลไกระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาคความยากจน แม้ว่าในข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนอยู่หลายคณะ แต่มีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ บางคณะมีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายคนจนโดยรวม ในขณะที่บางคณะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนเฉพาะกลุ่ม โดยที่คณะกรรมการทุกคณะมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ดังนั้นจึงไม่มีกลไกระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาคความยากจน

2) ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาคความยากจนมีลักษณะแยกส่วนตามความชำนาญและขอบเขตภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และขาดการประสานงาน ความเชื่อมโยง เครือข่ายระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและ ภาคีการพัฒนา จึงทำให้การบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาคความยากจนขาดเอกภาพไม่สามารถแก้ไขปัญหาคในลักษณะเป็นองค์รวมได้

3) การแก้ไขปัญหาค ความยากจนมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่องมากกว่าการแก้ไขปัญหาคเชิงโครงสร้าง ซึ่งการแก้ไขปัญหาคส่วนใหญ่เน้นส่งเสริมการสร้างงานสร้างอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนจน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคเชิงโครงสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการกระจายรายได้ โดยเฉพาะเรื่อง การจัดการทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงมากขึ้น และ กฎหมายยังปรับเปลี่ยนไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิทธิชุมชน รวมทั้งผู้ยากไร้ด้วยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ

4) ขาดการบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณยังเป็นลักษณะแยกส่วนเป็นรายกระทรวง ไม่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่จึงไม่มีความพร้อมเพรียงกัน ทำให้ไม่สามารถบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ได้

5) คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่ สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือได้รับบริการไม่เต็มที่ เนื่องจากแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่กำหนดเพียงแต่ประเภทกิจกรรม แต่ไม่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้กลุ่มคนจนไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ประกอบกับ ขาดการพัฒนากระบวนการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความยากจน โดยเฉพาะข้อมูลระดับพื้นที่ จึงไม่สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายคนจนและผู้ด้อยโอกาสได้ชัดเจน

6) บทบาทของกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนยังมี ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน กองทุนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันและให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย เดียวกัน แต่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่างกระทรวง ซึ่งการพิจารณาอนุมัติหรือจัดสรรเงินกองทุน ให้กับกลุ่มเป้าหมายอาจจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนได้ รวมทั้งมีความยุ่งยากในการบริหารและการ ปฏิบัติงาน เนื่องจากระเบียบปฏิบัติของแต่ละกองทุนแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในการ ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การรับชำระคืนเงินกู้มีสัดส่วนน้อยมาก ซึ่งเป็นเหตุให้เงินกองทุน หมุนเวียนไม่สามารถกลับไปหมุนเวียนให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนรายอื่นต่อไปได้ รวมทั้งกองทุนแต่ละกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุน โดยเฉพาะค่าจ้าง และเงินเดือนเจ้าหน้าที่ในสัดส่วนค่อนข้างสูง

7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ ชัดเจน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาล หรือ อบต. ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญและยังไม่มี ความชัดเจนในการจัดทำแผนงาน/โครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความ ยากจนในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการส่งเสริมบทบาทของชุมชนที่จะมีส่วน ร่วมอย่างสำคัญในเรื่องดังกล่าวยังไม่ได้รับการกระตุ้นให้แสดงบทบาทสำคัญร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนได้อย่างเต็มที่

8) ขาดระบบการติดตามประเมินผล เนื่องจากไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนของ โครงการต่าง ๆ ในการ แก้ไขปัญหาความยากจน ส่วนใหญ่เป็น เพียงการรายงานความก้าวหน้าใน การปฏิบัติงานของโครงการเท่านั้น ยัง ขาดระบบการติดตามประเมินผลและขาดความต่อเนื่องใน การวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

## 5. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมใหม่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา ความยากจนในระยะต่อไปที่สำคัญ ประกอบด้วย

### 5.1 กรอบรัฐธรรมนูญและนโยบายการพัฒนาให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา ความยากจนและการคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส โดยส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นและชุมชน

1) รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของคนจนและผู้ด้อยโอกาสไว้ ชัดเจน โดยกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยให้ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกันในการได้รับ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่ายและได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้ มาตรฐาน นอกจากนี้ ได้กำหนดสิทธิของคนจนและผู้ด้อยโอกาสไว้ชัดเจน กล่าวคือ ผู้ยากไร้มีสิทธิ ได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้สูงอายุ(อายุเกิน 60 ปี) ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และคนพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ

2) การปฏิรูประบบราชการและ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2542 ได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่

3) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนา ซึ่งมีความชัดเจนและปรากฏผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยมีการจัดทำ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 การถ่ายโอนงบประมาณและงานด้านการพัฒนาสังคมและการแก้ไขปัญหาความยากจนบางงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานสาธารณสุข งานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นต้น

4) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดตั้งธนาคารประชาชน และการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับคนไทย

5) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเน้นการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งที่มุ่งพัฒนาคุณภาพคน สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลกัน รวมทั้งการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้เท่าทันโลกและเศรษฐกิจยุคใหม่เพื่อให้สามารถแข่งขันและพึ่งตนเองได้ ตลอดจนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน

5.2 กระแสตื่นตัวของภาคประชาสังคม ผลจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ 8 และการมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ทำให้ภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเริ่มมีบทบาทสูงขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

1) มีการรวมกลุ่มของชุมชนและเครือข่ายที่เข้มแข็งสามารถเป็นแกนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระยะต่อไป โดยเฉพาะในปี 2544 ได้มีการจัดทำแผนชุมชนขึ้นกว่า 2,500 ตำบล โดยแผนชุมชนจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งบนพื้นฐานการพึ่งพาตนเอง มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เกิดการเรียนรู้ พัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องในการก่อร่างสร้างตน สร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการและร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

2) มีกลไกสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลไกที่สำคัญ อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) และสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIP) เป็น

กลไกการพัฒนาและประสานงานสำหรับองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งจะมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ภายใต้หลักการพัฒนาแบบองค์รวม และการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ

3) ระบบความสัมพันธ์ในชุมชนท้องถิ่นเกื้อหนุนการสะสมทุนสังคม ด้วยวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาไทยเป็นเอกลักษณ์ท้องถิ่นและจุดเด่นของสังคมชนบทที่เชื่อมสำนักชุมชนให้มีความเป็นปึกแผ่นบนความสัมพันธ์ตามวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรมที่มีความกลมเกลียวและพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้กระบวนการพัฒนาทุนทางสังคมมีความเติบโตรวดเร็วและเป็นพื้นฐานให้การสร้างความเข้มแข็งชุมชนและการพัฒนาโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม

## 6. การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่โดยเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลาง

จากการวิเคราะห์สาเหตุความยากจนและประเด็นปัญหาการดำเนินงานแก้ไขปัญหายากจนที่ผ่านมา รวมทั้งการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องปรับกระบวนการทัศน์ในการแก้ไขปัญหายากจนดังต่อไปนี้

1) ปรับจากการครอบคลุมการแก้ปัญหาแบบกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจนไปสู่การเน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน ในช่วงที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหายากจนเน้นการแก้ไขปัญหามหาชน โดยใช้แผนงาน/โครงการแบบสำเร็จรูปที่แก้ไขปัญหามหาชนในทุกพื้นที่ ด้วยแนวทางเดียวกัน โดยมีได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนขึ้นทุกขณะ จากบทเรียนที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหายากจนได้อย่างแท้จริง ในปัจจุบันปัญหายากจนมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ที่มุ่งแก้ไขปัญหายากจน โดยพิจารณาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหา และลักษณะของความยากจน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายคนจนมีความซับซ้อนหลากหลายตามสภาพปัญหาของท้องถิ่น จึงจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหายากจนได้อย่างแท้จริง

2) ปรับจากการเน้นบทบาทของภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐนับเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหายากจน ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา ยังไม่มีบทบาทหรือส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหายากจนของตนเท่าที่ควร จากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลให้เกิดการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการแก้ไขปัญหายากจน โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของชุมชนในพื้นที่

### 3) ปรับจากการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนไปสู่การแก้ไขปัญหอย่างเป็นองค์รวม

การแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมาแต่ละภาคส่วนของสังคมมีแนวนโยบายและการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ ขาดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง แนวคิดการแก้ปัญหาจึงมีลักษณะแยกส่วนต่างคนต่างทำตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหให้เกิดประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

## 7. ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

### 7.1 จุดมุ่งหมายหลัก

7.1.1 เพิ่มขีดความสามารถและพัฒนาศักยภาพของคนจนให้สามารถปรับตัวอย่างมีภูมิคุ้มกันและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

7.1.2 วางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยเน้นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาและ ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน

### 7.2 แนวทางหลัก

แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน ปัจจัยและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมทั้งการปรับกระบวนทัศน์ใหม่และจุดมุ่งหมายหลักในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ประกอบด้วย

7.2.1 การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน จากการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา พบว่า ระบบบริหารจัดการของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความชัดเจนในการวางแผนและการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจน และประการสำคัญยังขาดกลไกระดับชาติที่มีบทบาทโดยตรงในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐดังต่อไปนี้

1) การบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่ในรูปแบบใหม่ที่เอื้อให้เกิดการบูรณาการโครงการและงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยมีแนวทางสำคัญ 4 ประการดังนี้

(1) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และบทบาทภารกิจ จากที่เน้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นมาสู่การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อนสภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะช่วยให้โครงการและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ภาครัฐดำเนินการ มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น

(2) การประสานงานแผนงานโครงการของภาครัฐกับแผนงานโครงการของท้องถิ่น โดยยึดความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และให้มีการบูรณาการในทุกระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง กรมในส่วนกลาง จนถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้นำรูปแบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็น CEO เพื่อให้การบริหารจัดการในระดับจังหวัดและท้องถิ่น สามารถดำเนินการเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่ และมีระบบบูรณาการโครงการและงบประมาณสำหรับโครงการที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

(3) การจัดระบบการบริหารกองทุนต่าง ๆ เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า มีกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนจำนวน 18 กองทุน โดยมีวงเงินของกองทุนรวมทั้งสิ้น จำนวน 225,853.33 ล้านบาท ในจำนวนเงินดังกล่าว เป็นเงินกองทุนที่ให้กู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ การศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน และเพื่อปลดหนี้สินจำนวน 167,919.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 74.3 ของวงเงินกองทุนทั้งหมด และที่เหลืออีกร้อยละ 25.7 จะเป็นเงินกองทุนเพื่อสวัสดิการด้านสาธารณสุขและบริการอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกองทุนทั้ง 18 กองทุน ยังมีความซ้ำซ้อนขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงควรจัดระบบกองทุนต่าง ๆ โดยยึดหลักเกณฑ์ว่า กองทุนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวหรือมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรยุบรวมเข้าด้วยกัน ส่วนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน ควรให้มีการประสานและเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เห็นควรให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน

(4) การเพิ่มงบประมาณและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยสนับสนุนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณปี 2546 ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไข จำนวน 14,900 ล้านบาท สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนให้สอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพในแต่ละพื้นที่ เช่น การเพิ่มทักษะ การส่งเสริมการประกอบอาชีพและการจ้างงาน เป็นต้น



2) การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น  
จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเพิ่มเติมดังนี้

(1) ให้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น  
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นแล้วโดย

□ ใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม  
ของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ มาประมวลเพื่อให้ทราบถึงความหนาแน่นของความยากจน  
โดยรวมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด (ภาคผนวก : ตารางที่ 1)

□ ใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของ  
กระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาการกระจายตัวของคนจนในเชิงพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งมี  
จำนวน 15,249 หมู่บ้าน กระจายใน 66 จังหวัด (ภาคผนวก : ตารางที่ 2)

(2) ให้มีการจัดทำครัวเรือนเป้าหมาย โดยให้ชุมชน  
ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของครัวเรือนที่ประสบความ  
เดือดร้อนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือตามลำดับก่อนหลังในพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้เป็น  
กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

(3) ให้มีการจัดทำแผนแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นการ  
เฉพาะ ในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น โดยในปีงบประมาณ 2546 ให้พิจารณาโครงการที่  
เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยตรงของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ รวมทั้งการ  
จัดทำโครงการใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับสาเหตุของปัญหา มารวมอยู่ภายใต้แผนดังกล่าว และให้มี  
การประสานการดำเนินงานที่สอดคล้องกับพื้นที่และครัวเรือนเป้าหมายข้างต้น

(4) ให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนแก้ไข  
ปัญหาความยากจนดังกล่าวข้างต้น ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรร  
งบประมาณในปีต่อไปให้สอดคล้องกับเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้กระทรวงที่  
เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำดัชนีวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และสำนักงบประมาณและ  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันประเมินภาพรวมการ  
ดำเนินงานภายใต้แผนแก้ไขปัญหาความยากจน (ภาคผนวก : แผนภาพ 1)

3) กลไกในการบริหารยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

(1) ให้มีกลไกระดับชาติ โดยจัดตั้งคณะกรรมการ  
ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมี  
องค์ประกอบจากกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการ  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำหนด  
นโยบายและแนวทางการดำเนินงาน กำกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน พร้อมทั้ง

เชื่อมโยงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน เพื่อมอบหมายให้ดำเนินการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต่อไป (ภาคผนวก : แผนภาพ 2)

(2) ให้มีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจนที่เป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน และศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนสำหรับภาครัฐ ท้องถิ่น และชุมชน โดยอยู่ภายใต้สถาบันทางวิชาการหรือสถาบันวิจัยที่มีอยู่และได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลตามความจำเป็น (ภาคผนวก : แผนภาพ 2)

7.2.2 การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน มีแนวทางสำคัญซึ่งครอบคลุมการพัฒนาด้านการศึกษาและทักษะอาชีพแก่เด็กเยาวชนจากครอบครัวยากจนและคนจนวัยทำงาน และการเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาคความยากจนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

1) การศึกษาและการพัฒนาทักษะของเด็กและเยาวชนจากครอบครัวยากจน โดย

(1) ขยายขอบข่ายการอุดหนุนการศึกษา แก่เด็กยากจนให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ สำหรับเด็กยากจน ควบคู่ไปกับการพัฒนามาตรการอุดหนุนทางการศึกษาในพื้นที่ยากจนโดยเน้นการเพิ่มสัมฤทธิ์ผล ทางการศึกษาของเด็กยากจน แทนระบบการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถานศึกษาในปัจจุบัน

(2) การสร้างเสริมโอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยให้นำระบบการจัดสรรโควตาให้เรียนต่อแก่เด็กยากจนควบคู่กับการให้ทุนและค่าใช้จ่ายในระหว่างศึกษาโดยมีข้อผูกพันในการทำงานในท้องถิ่น

(3) ใช้ มาตรการการเงินและมาตรการทางการคลังเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน การศึกษาแก่เด็กยากจน เช่น การ ขยายสินเชื่อเพื่อการศึกษาไปสู่ชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออมระยะยาวเพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่คนจนในท้องถิ่น การพัฒนามาตรการจูงใจให้บริษัทธุรกิจ สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษารวมทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจน หรือ ให้จัดหางานทำบางเวลาระหว่างเรียนเป็นการเสริมอาชีพให้มีรายได้ระหว่างเรียน

2) การเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน โดยเน้นการพัฒนาโอกาสการเรียนรู้ ทักษะปัญญาและการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจด้านทักษะการประกอบอาชีพและการเพิ่มรายได้ โดยประยุกต์การจัดการศึกษาที่สามารถเก็บเครดิตสะสมไว้กลับมาเรียนต่อเมื่อพร้อม ควบคู่กับใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อการศึกษา เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษา รวมทั้งขยายขอบข่ายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งปัจจุบันให้เฉพาะคนวัยเรียน และให้ครอบคลุมคนวัยทำงาน

### 3) การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

ความยากจนในท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ใช้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจในส่วนของแผนงานด้านชุมชนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว จำนวน 8,500 ล้านบาท ในปี 2545 เพื่อดำเนินการต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2546 เพื่อส่งเสริมโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ทั้งทางด้านการผลิต การแปรรูป การพัฒนาคุณภาพสินค้า และการส่งเสริมการตลาด เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและผลิตภัณฑ์ของชุมชน

### 4) การส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน ให้ครบทุกตำบลเพื่อ

สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น โดยแผนชุมชนจะมาจากความคิดริเริ่มของคนในชุมชนที่ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ค้นหาศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของชุมชน ขณะเดียวกันแผนชุมชนจะนำมาใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงการ กิจกรรม และจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

### 7.2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความ

ยากจน จากการศึกษาสาเหตุความยากจน พบว่า การขาดแคลนที่ดินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาวะความยากจน ดังนั้น จึงควรมีแนวทางการจัดหาที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรรายย่อย ดังต่อไปนี้

#### 1) การเร่งรัดสำรวจที่ดิน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผน

บริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยสนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และการนำภาพถ่าย

ดาวเทียมมาใช้สำรวจพื้นที่สำหรับให้ทราบถึงสภาพการใช้ที่ดินตามประเภทและลักษณะการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้มีรายละเอียดของข้อมูลที่ชัดเจน และเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาที่ดินอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพต่อไป

#### 2) เร่งรัดการจัดที่ดินทำกินของรัฐอย่างครบวงจร โดยพิจารณา

บททวนการดำเนินการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการจัดหาสินเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินให้มีคุณภาพ การปรับปรุงแผนการผลิตและการฟื้นฟูอาชีพและรายได้

#### 3) เร่งรัดการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยให้ความสำคัญ

กับการสร้างความร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียงตามขอบแนวพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวเขตร่วมกัน เนื่องจากแนวเขตป่าไม้ที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า และเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชน ขณะที่กรมป่าไม้ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำแนวเขตเฉพาะเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งมีแนวเขตไม่ต่ำกว่า 50,000 กิโลเมตร ปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ไม่ถึงร้อยละ 50 โดยตั้งแต่ปี 2540-2543 สามารถดำเนินการได้ 5,300 กิโลเมตร เฉลี่ยสามารถดำเนินการได้เพียงปีละ 1,300 กิโลเมตร เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

4) จัดระบบเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยพิจารณาทบทวนประเภทของเอกสารสิทธิให้เหลือเพียง น.ส.3 น.ส.3 ก และโฉนดเพื่อสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อในระบบได้ เนื่องจากในปัจจุบันเอกสารสิทธิในที่ดินมีหลายประเภท และมีเพียงโฉนด น.ส.3 น.ส.3 ก ที่แหล่งสินเชื่อในระบบยอมรับเป็นหลักในการให้สินเชื่อ ส่งผลให้ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิประเภทดังกล่าวไปใช้สินเชื่อในระบบ สำหรับ ส.ป.ก.4-01 ในระยะหลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้ยอมรับให้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้

5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนที่ดิน เพื่อให้การดำเนินงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนากองทุนที่ดินต่อไป จึงเห็นควรให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดย

- ประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมา
- ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน เพื่อให้สามารถสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกินได้กว้างขวางกว่าเดิม อาทิ เพิ่มกลุ่มเป้าหมายจากเกษตรกรรับจ้าง ให้ครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยที่ต้องการที่ดินทำกิน การปรับองค์กรดำเนินงานจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นองค์กรอิสระ

7.2.4 การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม มีแนวทางสำคัญเพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในรูปแบบที่พึ่งตนเองมากขึ้น โดย

การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งกองทุนสมทบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนให้เป็นกองทุนหมุนเวียนในการพัฒนาระบบสวัสดิการโดยชุมชน ให้ครอบคลุมวิถีชีวิตของชุมชนทั้งด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา สาธารณประโยชน์ ครอบครัว และการผลิตของชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้คนด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ในชุมชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ต่อไป โดยแนวคิดการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวพัฒนามาจากประสบการณ์การดำเนินงานของเครือข่ายกองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา (กลุ่มสัจจะออมทรัพย์) สำหรับเงินกองทุนจะเป็นเงินอุดหนุนหรือเป็นเงินสมทบ (Matching Fund) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมีอัตราเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันในปีแรก จากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดสัดส่วนการสมทบลง ส่วนชุมชนจะเพิ่มสัดส่วนขึ้น ทั้งนี้ควรสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตามความพร้อมของชุมชน

### 7.2.5 การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้การแก้ไข ปัญหาความยากจน มีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง อาทิ ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตร ภาคการก่อสร้าง และภาคบริการ
- 2) นโยบายการเงิน เช่น การกระจายแหล่งเงินทุนสู่กลุ่มเป้าหมาย คนยากจนอย่างทั่วถึง โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร และ ธนาคารออมสิน และปรับปรุงหนี้ในระบบของเกษตรกรให้เข้าสู่ระบบเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถปลดหนี้ได้
- 3) นโยบายการคลัง เช่น การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในด้านการให้บริการพื้นฐานทางสังคม ด้านสาธารณสุขพื้นฐานและโอกาสทางการศึกษาในกลุ่มคนจนที่เป็นเป้าหมาย และการปรับปรุงระบบงบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน
- 4) นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เช่นการส่งเสริมการลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขความยากจน อาทิ กิจการที่เพิ่มมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตเกษตรกรรม กิจการที่มีเทคโนโลยีระดับกลางที่จ้างแรงงานฝีมือระดับต่ำไปฝึกอบรม

### 7.2.6 การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาคความยากจน กระบวนการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงโครงสร้าง ควรมี การจัดตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษากฎหมายทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ สำคัญ ได้แก่

- 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยควรพัฒนาและแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยเฉพาะกฎหมายป่าชุมชนและทรัพยากรน้ำ รวมทั้งสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องและเกื้อหนุนนโยบาย  
ส่วนรวม
- 2) กฎหมายที่ส่งเสริมและเอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย เพื่อเกื้อหนุนให้ผู้ด้อยโอกาสในสังคมและผู้ไม่มีอำนาจต่อรองในสังคมมี  
กลไกที่จะปกป้องสิทธิของตน
- 3) กฎหมายเพื่อเอื้อ ให้คนจนในเมืองได้รับโอกาส สิทธิ และความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม อาทิ สิทธิในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม การคุ้มครองแรงงานและระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นคนจนใน

เมือง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด เป็นต้น

### สรุป

การแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะต่อไป ควรเน้นบทบาทของชุมชนมากขึ้น โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตนเอง และส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีความใกล้ชิดกับปัญหาย่อมรู้ถึงสาเหตุของปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน/คนจน ประกอบกับรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนภาคประชาสังคมมีการตื่นตัวและมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาประเทศ โดย แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะต่อไป ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของคนจนและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ ควบคู่ไปกับการวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยเน้นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาและแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- วิทยากร เชียงกูล, นภาพรณี หะวานนท์ และชัชวาลย์ กาญจนะจิตรา (2545) การพัฒนาตัวแบบชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545-2549) กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_ (2545) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ วันที่ 6 มิถุนายน 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.
- \_\_\_\_\_ (2544) สถานการณ์ความยากจนและกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน เอกสารประกอบการเสวนาระดมสมองเรื่อง “สถานการณ์ความยากจนและกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน” วันศุกร์ที่ 29 มิถุนายน 2544 ณ ห้องลาดพร้าวสวีท โรงแรมโซฟิเทล เซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร.
- Chaudhuri, S. (2002) Tackling the Three Dimensions of Poverty: a Three-Pronged Approach to Poverty Reduction in Thailand Preliminary draft submitted to NESDB.
- Deolalikar, A. (2002) Poverty Profile, Determinants of Poverty, and Government Social Assistance to the Poor in Thailand: Results from the Socioeconomic Survey 2000 Preliminary draft submitted to NESDB.

**แผนภาพ 1: การแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบบูรณาการในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น**

1. กำหนดเป้าหมาย  
พื้นที่ยากจน



2. แผนแก้ไข  
ปัญหาคความยากจน



3. การดำเนินงาน  
ตามแผน



4. ติดตามประเมินผล



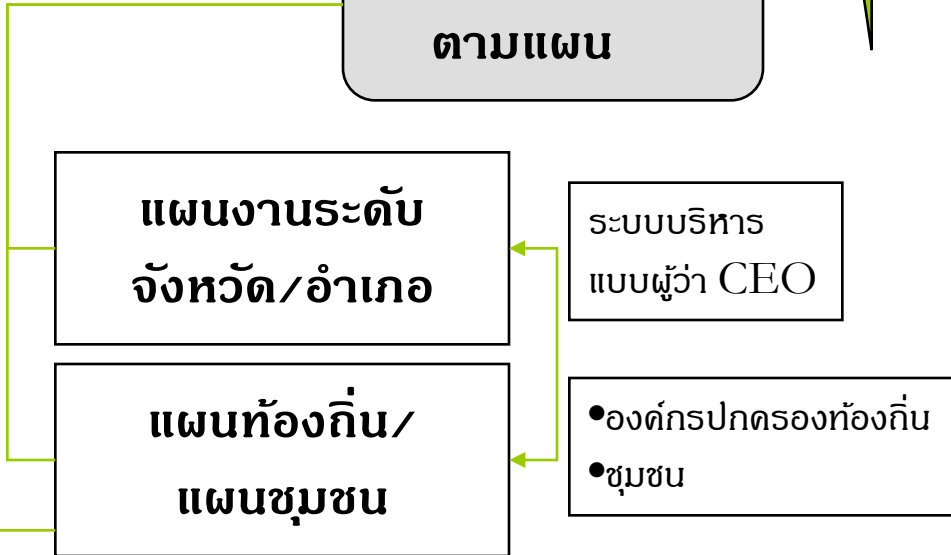
เครือข่ายการ  
พัฒนาในพื้นที่

แผนงานระดับ  
จังหวัด/อำเภอ

แผนท้องถิ่น/  
แผนชุมชน

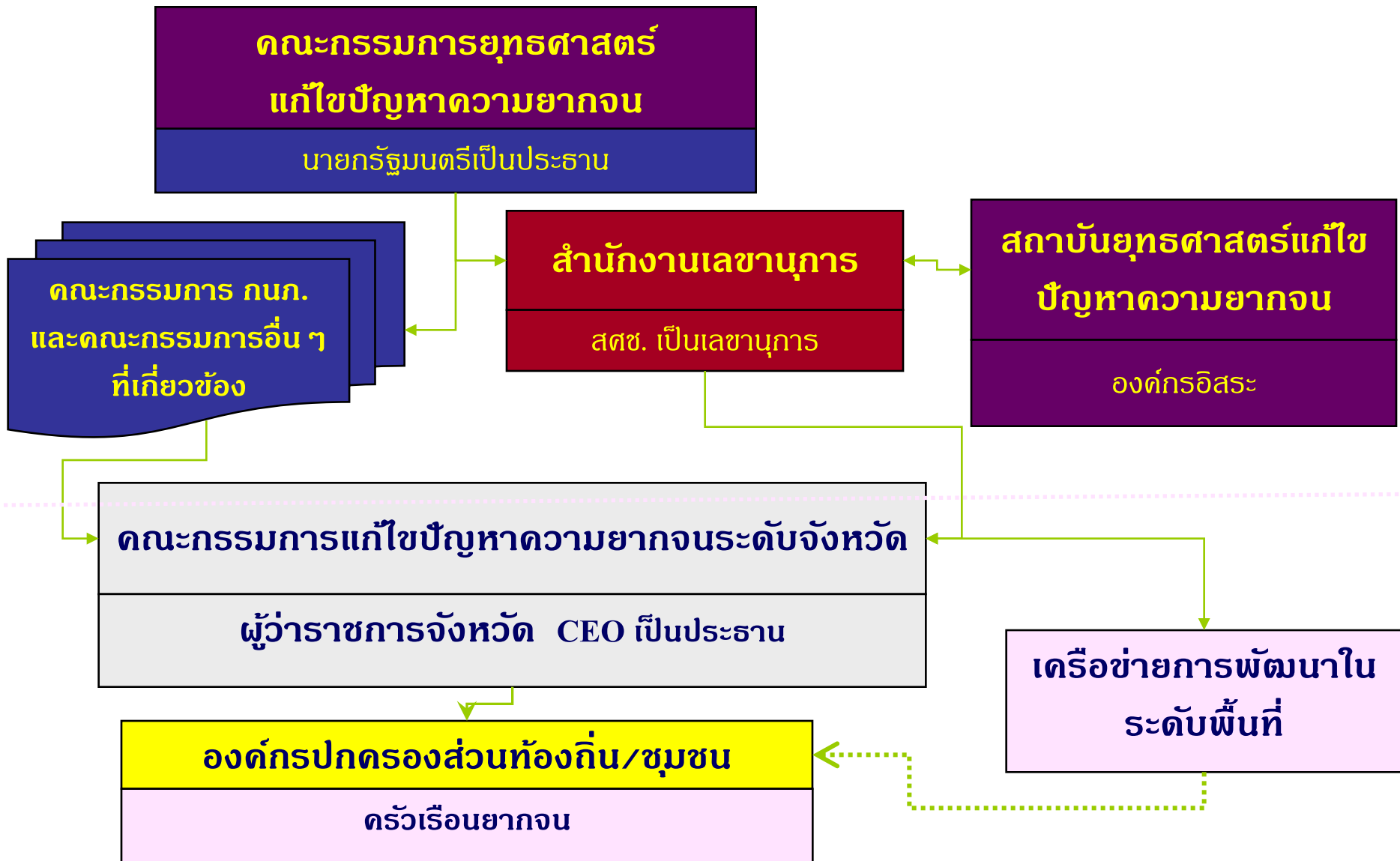
ระบบบริหาร  
แบบผู้ว่า CEO

- องค์กรปกครองท้องถิ่น
- ชุมชน





## แผนภาพ 2: กลไกในการบริหารยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน



# วัตถุประสงค์ ของการประชุมกลุ่ม

- ➡ ทำความเข้าใจถึงปัญหา สาเหตุและแนวทาง  
แก้ปัญหา ความยากจน
- ➡ ร่วมกันให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการ  
แปลงแนวทางไปสู่การปฏิบัติ

# กรอบการนำเสนอ

## 1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคนจนและแนวทางแก้ไข

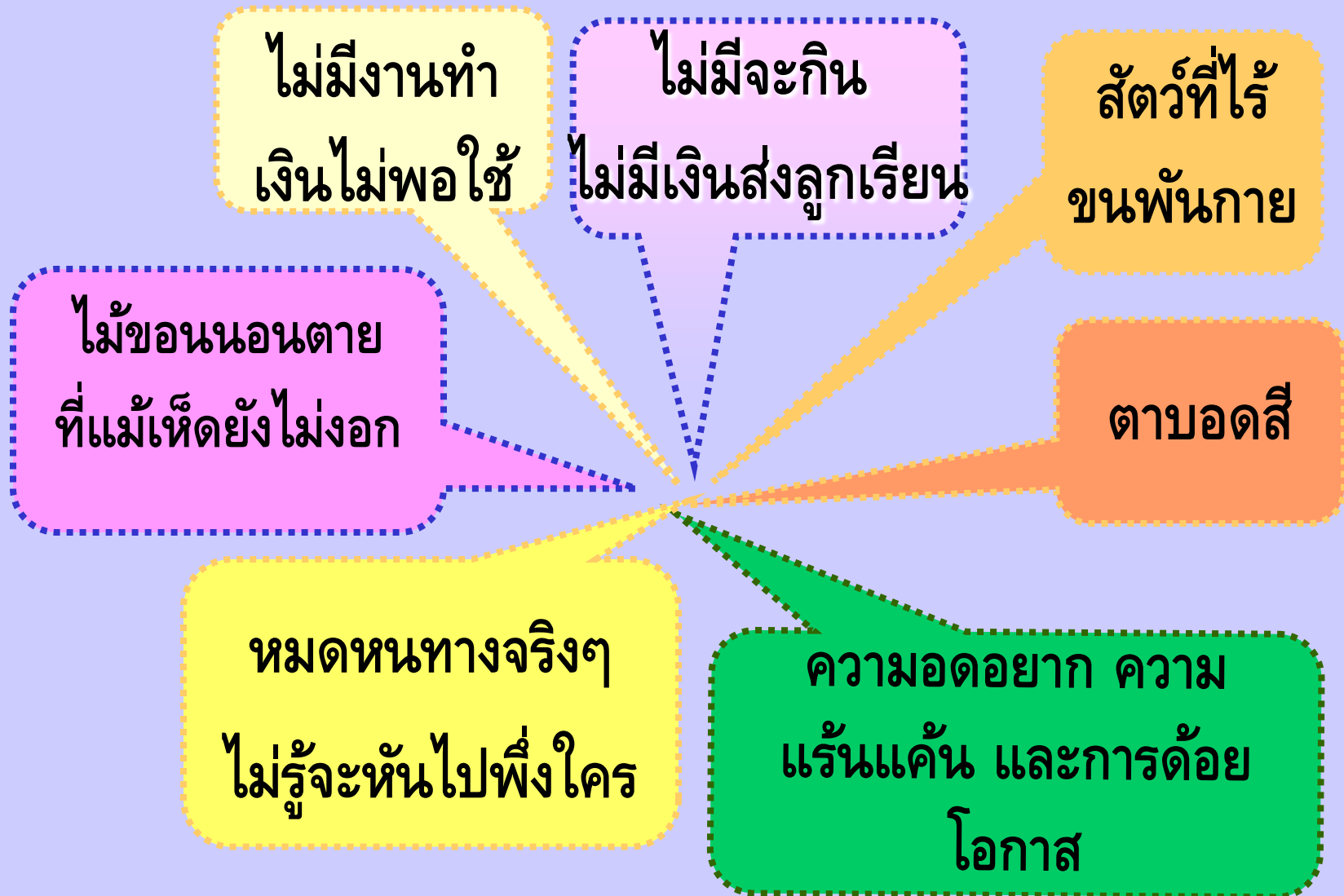
- 1) ลักษณะความยากจน
- 2) สาเหตุของปัญหา
- 3) การปรับแนวคิดในการแก้ปัญหา
- 4) แนวทางการแก้ปัญหาคความยากจน

## 2. ประเด็นท้าทายในการแปลงแนวทางไปสู่การปฏิบัติ

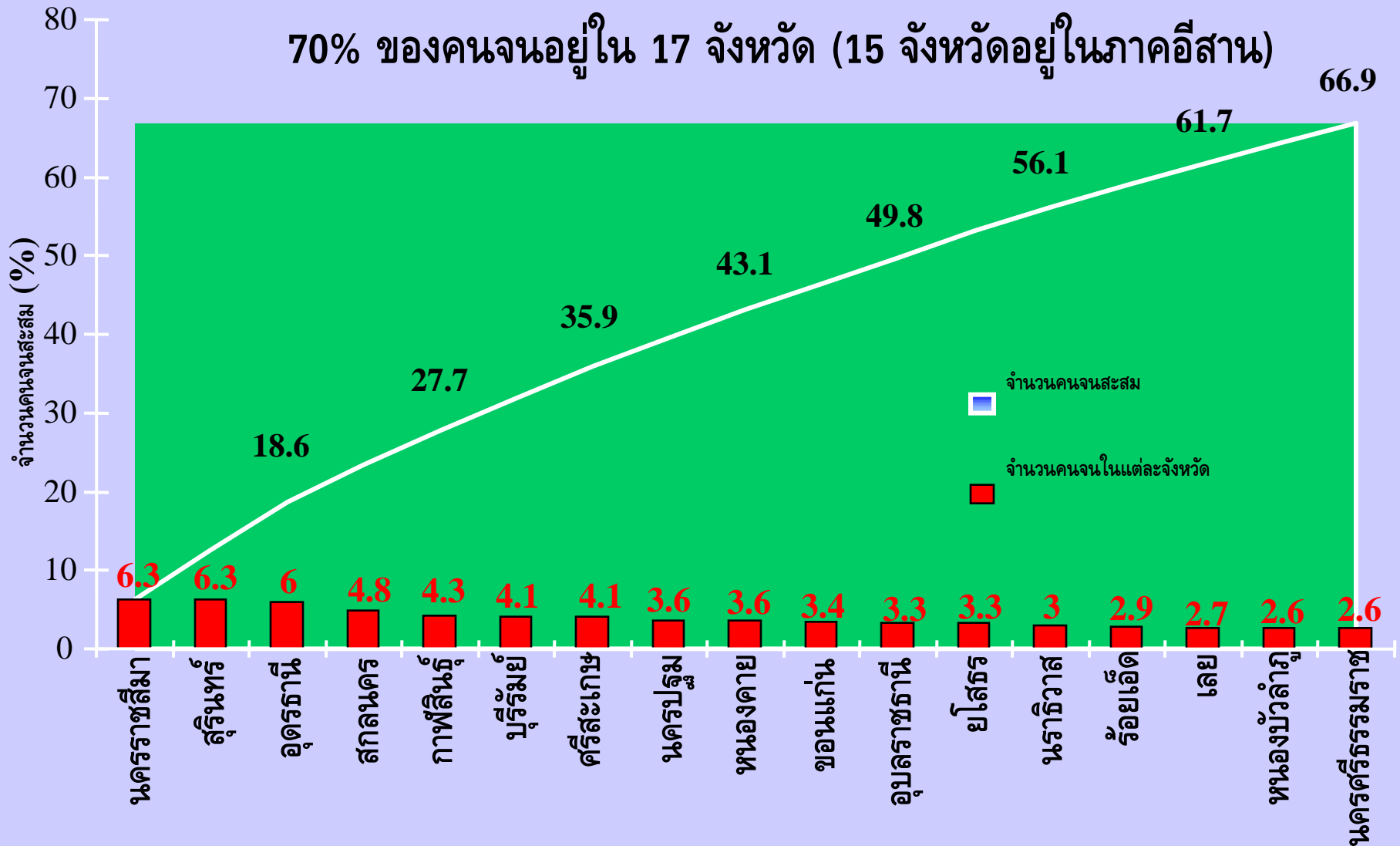
- 1) นโยบายมหภาคที่จะมีส่วนแก้ปัญหาความยากจน
- 2) การปรับแนวทางดำเนินการ ที่ยึดพื้นที่และคนจนเป็นตัวตั้ง
- 3) บทบาทของเครือข่ายภาคีพัฒนาในส่วนกลางและระดับพื้นที่

# 1) ลักษณะความยากจน

## เสียงสะท้อนจากคนจน



# จำนวนคนจนใน 17 จังหวัดที่จนมากที่สุดต่อคนจนทั่วประเทศ (2543)



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 2) สาเหตุของความ

### ปัจจัยภายใน

รายจ่ายสูงกว่ารายรับ

ขาดความรู้ในการจัดการการผลิต/ลงทุน

การศึกษาในระดับประถมศึกษา

ทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

ตนเอง

### ปัจจัยภายนอก

#### ปัจจัยทางโครงสร้าง

- สภาพแวดล้อมไม่น่าอยู่
- ขาดประสบการณ์การเรียนรู้ เพื่อช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน

#### ผลกระทบจากภายนอก

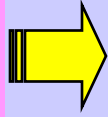
- ความแปรปรวนของอากาศ/ภัยธรรมชาติ
- วิกฤตเศรษฐกิจ
- ความร่อยหรอของทรัพยากร

# สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

- ☀ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 (สิทธิขั้นพื้นฐาน)
- ☀ พรบ. การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น 2540
- ☀ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ 2541
- ☀ นโยบายปฏิรูปการบริหารภาครัฐ
- ☀ แผนพัฒนาฯ & นโยบาย เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน
- ☀ ภาคประชาสังคมตื่นตัว & รวมกลุ่ม

### 3) การปรับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดความยากจน

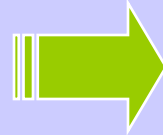
ลักษณะคนจน



จนเรื้อรัง/จนชั่วคราว กระจุกตัวเชิงพื้นที่ ด้อยโอกาส

นโยบายมหภาค โดยเฉพาะ  
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ  
เพียงอย่างเดียว

- แก่ยากจน ได้บางส่วน
- แต่ ไม่ครอบคลุม  
และ ไม่ยั่งยืน



เพิ่มมาตรการเชิง  
Tailor-made

เป้าหมายเชิงพื้นที่

- จังหวัด
- หมู่บ้าน

เป้าหมายเชิงกลุ่ม

- คนแก่ คนพิการ
- วัยแรงงาน
- เกษตรกร



- ปรับยุทธศาสตร์
- ปรับแนวทางการทำงาน



# การถ่ายโอนน้ำหนัก **การทำงานและความรับผิดชอบ** ลงฐานราก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทาง **Tailor-made**



## 4) แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน

(1) การปรับปรุง  
ระบบบริหาร  
ภาครัฐ

(2) การเพิ่มศักยภาพ  
และโอกาสของ  
คนจนในชนบท  
และเมือง

(5) การส่งเสริม  
นโยบายเศรษฐกิจ  
มหภาคให้เอื้อต่อ  
การแก้ไขปัญห  
ความยากจน



(3) การจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การพัฒนาระบบ  
คุ้มครองทางสังคมและ  
ผู้ด้อยโอกาส

# (1) การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐ

การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น

1. กำหนดเป้าหมาย  
พื้นที่ยากจน

- สตช.
- มท.

2. แผนแก้ไข  
ปัญหาความยากจน

- สตช.
- คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

3. การดำเนินงาน  
ตามแผน

4. ติดตามประเมินผล

- สตช.
- สงป.
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ชุมชน

เครือข่ายการ  
พัฒนาในพื้นที่

แผนงานระดับ  
จังหวัด/อำเภอ

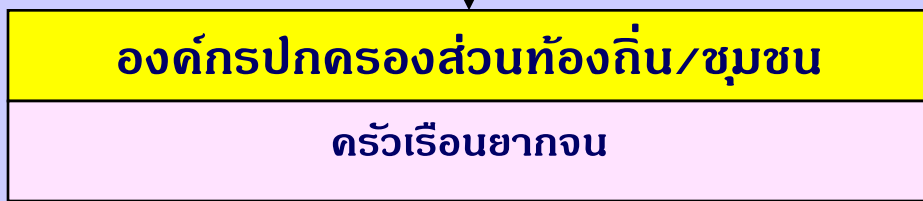
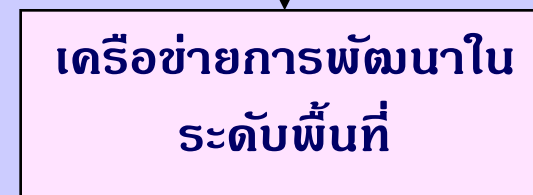
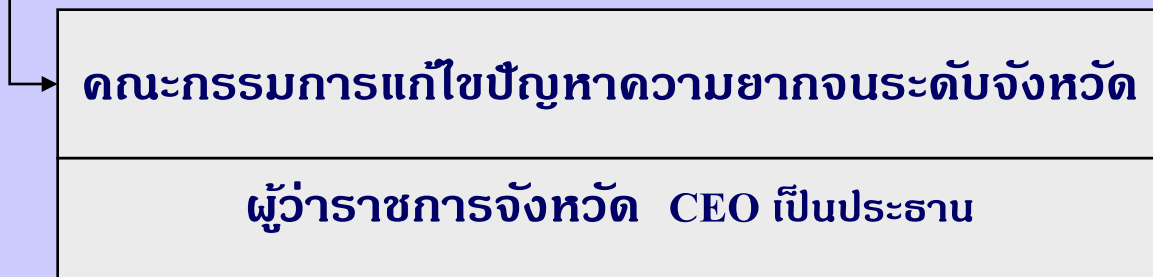
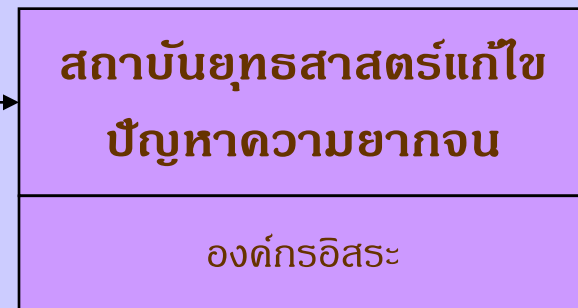
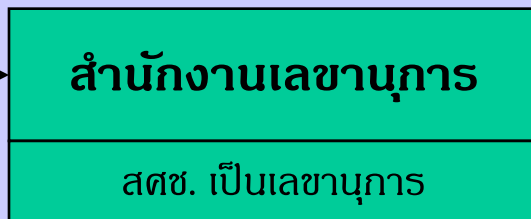
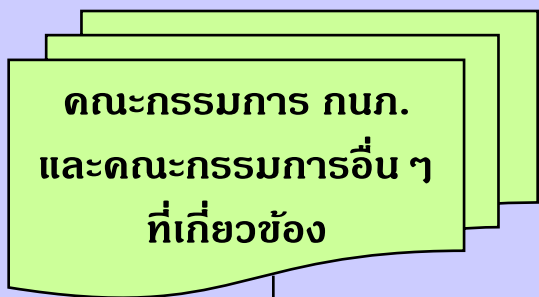
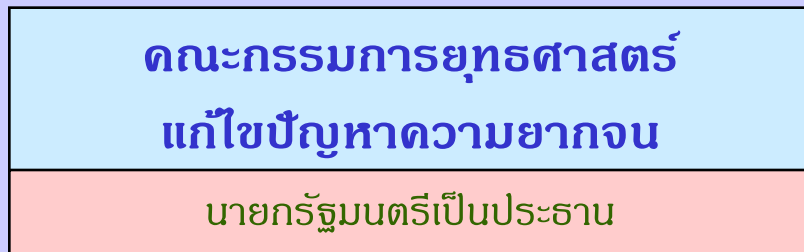
แผนท้องถิ่น/  
แผนชุมชน

ระบบบริหาร  
แบบผู้ว่า CEO

- องค์กรปกครองท้องถิ่น
- ชุมชน

# การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐ

## กลไกในการบริหารยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาดความยากจน



## (2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของ คนจนในชนบทและเมือง

**แนวทางหลัก**

**การศึกษา/ทักษะอาชีพของเด็กและเยาวชนจากครอบครัวยากจน**

**การเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน**

**การส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน**

### (3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

**แนวทางหลัก**

**จัดที่ดินทำกินของรัฐให้เกษตรกรรายย่อย  
และพัฒนาคุณภาพที่ดินและฟื้นฟูอาชีพ**

**จัดระบบเอกสารสิทธิในที่ดิน**

**ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนที่ดิน**

## (4) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม และผู้ด้อยโอกาส

### การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน

- เพื่อจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนในการพัฒนาระบบสวัสดิการ  
โดยชุมชน
- เงินกองทุนเป็นเงินสมทบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับชุมชน

## (5) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อ การแก้ไขปัญหาความยากจน

- จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ชัดเจน
  - ระบบกฎหมายทั้งหมด ที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน
  - นโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สนับสนุนการแก้ปัญหาความยากจน



# ประเด็นท้าทายในการแปลงแนวทาง ไปสู่การปฏิบัติ

1. จะปรับนโยบายมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างไร ?
2. จะปรับบทบาทภาครัฐในการแก้ปัญหาความยากจนโดยยึด “พื้นที่และคนจน” เป็นตัวตั้งได้อย่างไร ?
3. จะประสานความร่วมมือของเครือข่ายภาคีการพัฒนาในการแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างไร ?