

บทที่ 2

สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย สาเหตุของความยากจน และแนวทางแก้ไข รวมถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือด้านราคาสินค้า และด้านอื่นๆ เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์ความยากจนและความรุนแรงของปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและช่วยเหลือในหลายๆ ด้าน

2.1 สถานการณ์ความยากจน และสาเหตุความยากจนในประเทศไทย

ลักษณะของคนจน คือ กลุ่มคนที่ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งอาจแยกย่อยได้เป็น คนจนเรื้อรัง คนจนทั่วไป และกลุ่มเสี่ยงที่จะจน โดยกลุ่มคนจนเรื้อรัง คือ คนจนที่มีสภาพความเป็นอยู่แออัด และที่สำคัญคือมีโอกาสในการหลุดพ้นความยากจนได้น้อย ทั้งนี้อาจเนื่องจากมีศักยภาพในการหารายได้ต่ำ จากสาเหตุต่างๆ เช่น มีภาระครอบครัวสูง (เด็ก คนชรา ผู้ป่วยเรื้อรังและรุนแรง) ไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น คนจนทั่วไป คือคนจนที่ถึงแม้ในปัจจุบันจะยังขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานแต่มีศักยภาพในการหลุดพ้นจากความยากจนได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีศักยภาพ มีที่ดินทำกิน เป็นแรงงานที่ตลาดต้องการเพราะมีทักษะ มีการศึกษาและสุขภาพดีพอสมควร และกลุ่มเสี่ยงที่จะจน ได้แก่ กลุ่มคนที่ปัจจุบันไม่ใช่คนยากจน คือ มีปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพเพียงพอ แต่มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจนได้หากเกิดความผันแปรในชีวิตส่วนตัว ครอบครัว การงาน หรือสภาพสังคมเศรษฐกิจรอบตัว เช่น ประสบปัญหาตกงาน มีปัญหาการหย่าร้าง มีปัญหาสุขภาพที่รุนแรง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ครอบครัวที่หัวหน้าเป็นหญิงที่หย่าร้างหรือป่วย ซึ่งถึงแม้จะมีงานทำ มีรายได้ แต่ไม่มีการสะสมทุนทรัพย์ทางเศรษฐกิจและสังคมไว้เพียงพอ (เช่น การออมค่า พันทวงสังคมค่า เป็นต้น) จึงไม่มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

ลักษณะที่สำคัญบางประการของคนจนในประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ, 2545) ได้แก่ 1) คนยากจนร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบท 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนยากจนมากที่สุดและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ด้อยกว่าคนภาคอื่น 3) คนยากจนส่วนใหญ่มีภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง 4) คนยากจนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาน้อย 5) คนยากจนร้อยละ 30 เป็นเด็ก 6) คนยากจน

ร้อยละ 10 เป็นคนแก่ 7) ร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่ยากจนมีหัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิง และ8) การทำเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการกลายเป็นคนจน

2.1.1 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย ปี 2545

สถานการณ์ความยากจนโดยรวมทั้งประเทศ จากการประมวลผลของสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในปี 2545 สัดส่วนคนจนเมื่อเทียบกับประชากรทั้งประเทศเท่ากับร้อยละ 9.79 หรือคิดเป็นจำนวน 6.215 ล้านคน ซึ่งลดลงจากสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.1 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2544 (คิดเป็นจำนวน 8.2 ล้านคน) การที่สัดส่วนคนจนลดลงอย่างรวดเร็วมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากการที่ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น เห็นได้จากจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นจาก 3,482 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2544 เป็น 3,955 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2545 ขณะที่เส้นความยากจนเฉลี่ยในช่วง 1 ปี ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก คือเพิ่มจาก 916 บาท เป็น 922 บาทต่อคนต่อเดือน

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนคนยากจน และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนทั้งประเทศ

ปี	เส้นความยากจน (บาทต่อคน ต่อเดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (ล้านคน)	ช่องว่าง ความ ยากจน	ความรุนแรง ของปัญหา ความยากจน	รายได้ต่อหัว (บาทต่อเดือน)
2539	737	11.4	6.8	2.8	1.1	3,830
2541	878	13.0	7.9	3.3	1.3	3,753
2543	882	14.2	9.9	4.1	1.6	3,468
2544	916	13.1	8.2	3.4	1.3	3,482
2545	922	9.8	6.2	2.4	0.9	3,955

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ด้านความรุนแรงของปัญหาความยากจนและช่องว่างความยากจน กลุ่มคนจนที่อยู่ในช่วงภาวะยากลำบากมีน้อยลง เมื่อพิจารณาจากช่องว่างความยากจน ซึ่งวัดจากค่าเฉลี่ยช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือนยากจน ลดลงจากร้อยละ 3.4 ใน ปี 2544 เป็นร้อยละ 2.4 ในปี 2545 นอกจากนี้ปัญหาความรุนแรงของความยากจนในกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ มีน้อยลงจากร้อยละ 1.3 เป็น ร้อยละ 0.9 ซึ่งปัญหาความรุนแรงของความ

ยากจนนี้ยังเป็นสิ่งยืนยันว่ายังมีคนที่ยากจนมากๆ อีกจำนวนหนึ่งเหลืออยู่ ถึงแม้ว่าจำนวนคนยากจนจะลดลงไปกว่า 2 ล้านคนก็ตาม เมื่อจำแนกกลุ่มคนจนตามรายได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มคนจนมาก (Ultra poor) กลุ่มคนจนน้อย (Marginal poor) และกลุ่มเสี่ยงที่จะจน (Near poor) กล่าวคือ กลุ่มคนจนมาก คือ กลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน กลุ่มคนจนน้อย และกลุ่มเสี่ยงที่จะจน คือ กลุ่มที่มีรายได้ร้อยละ 80 – 100 ของเส้นความยากจน และ กลุ่มที่มีรายได้อยู่ระหว่างร้อยละ 100 – 120 เหนือเส้นความยากจน ตามลำดับ (ตารางที่ 2.2) พบว่าคนยากจนที่ลดลง 2 ล้านคนในปี 2545 ส่วนใหญ่เป็นคนในกลุ่มจนมากถึงร้อยละ 80 โดยมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 7.6 ในปี 2544 เป็น ร้อยละ 5.1 ของประชากรทั้งหมด ส่วนคนกลุ่มจนน้อย มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 5.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 4.7 ของประชากรทั้งหมด ในปี 2545 ซึ่งตัวเลขนี้อาจชี้ได้ว่าการที่ปี 2545 ประเทศไทยสามารถลดปัญหาคนจนมากได้อย่างรวดเร็วเป็นผลเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจมีการกระจายไปยังกลุ่มที่เป็นคนจนมากได้มากขึ้น

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนและจำนวนคนจนมาก จนน้อย และเสี่ยงที่จะจน

พ.ศ.	กลุ่มคนจนมาก		กลุ่มคนจนน้อย		กลุ่มเสี่ยงที่จะจน	
	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)
2535	14.2	8.2	9.0	5.2	8.3	4.9
2537	9.3	5.5	7.0	4.1	6.6	3.9
2539	6.1	3.7	5.3	3.2	6.1	3.7
2541	7.1	4.4	5.9	3.6	6.0	3.7
2543	8.7	5.5	5.5	3.4	6.3	3.9
2544	7.6	4.8	5.4	3.4	6.4	4.0
2545	5.1	3.2	4.7	3.0	5.2	3.3

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

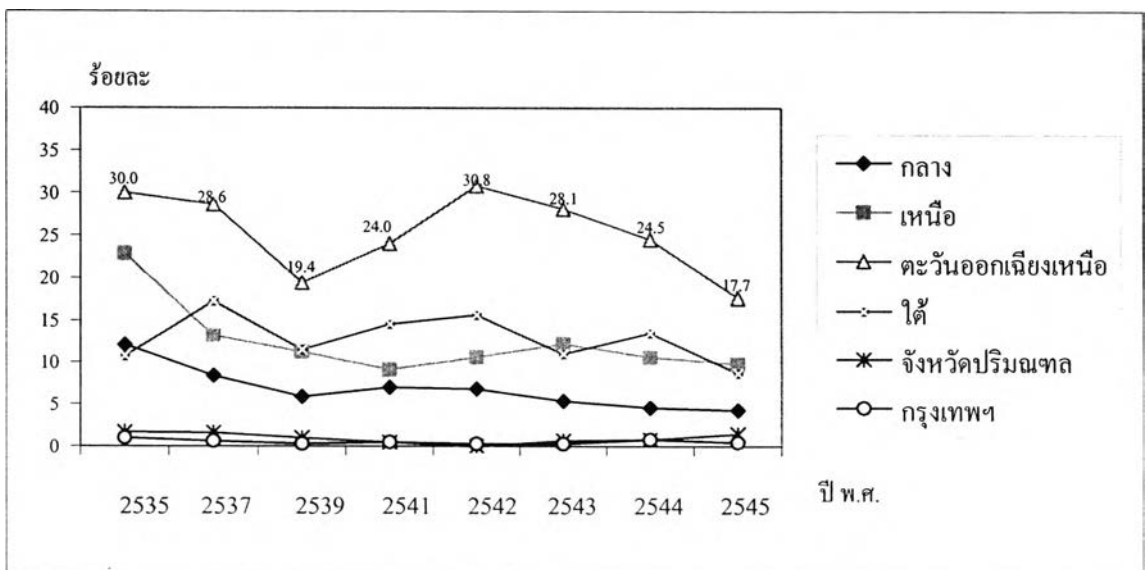
ถึงแม้ในปี 2545 จำนวนคนจนจะลดลงถึง 2 ล้านคน แต่คนยากจนส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในชนบทและกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 2.3) โดยมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 86.5 ของคนยากจนทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่าคนในชนบทร้อยละ 12.6 หรือประมาณ 1 ใน 6 ของคนชนบทเป็นคนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยคนยากจนเกือบ 2 ใน 3 ของทั้งประเทศกระจุกตัวอยู่ในภาคนี้ อย่างไรก็ตามในปี 2545 สัดส่วนคนจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ลดลงเร็วกว่าภาคอื่น โดยลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 24.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 17.7 ของประชากรทั้งภาค หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 3.8 ล้านคน อัตราการลดลงคิดเป็นร้อยละ 27.3 ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากรายได้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากถึงร้อยละ 16.8 หากพิจารณาจากแนวโน้มในอดีตที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดมาโดยตลอด และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบมากกว่าภาคอื่น ในขณะที่ภาคเหนือและภาคใต้มีปัญหาความยากจนในระดับที่รองลงมา โดยในปี 2545 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 9.8 และร้อยละ 8.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 สัดส่วนความยากจนในแต่ละภาค

พ.ศ.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	จังหวัดปริมณฑล	กรุงเทพฯ
2535	12.1	22.8	30.0	10.7	1.7	1.0
2537	8.4	13.2	28.6	17.3	1.6	0.6
2539	5.9	11.2	19.4	11.5	1.0	0.3
2541	7.0	9.1	24.0	14.6	0.5	0.5
2542	6.8	10.6	30.8	15.7	0.0	0.3
2543	5.4	12.2	28.1	11.0	0.7	0.3
2544	4.6	10.6	24.5	13.5	0.8	0.8
2545	4.3	9.8	17.7	8.7	1.45	0.47

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน



รูปที่ 2.1 สัดส่วนคนยากจน จำแนกตามภาค

เมื่อพิจารณาความยากจนตามสถานะทางเศรษฐกิจ (ตารางที่ 2.4) พบว่าคนยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตร โดยเฉพาะในครัวเรือนเกษตรกร แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานทั่วไป สัดส่วนคนจนในครัวเรือนเกษตรกรและแรงงานรับจ้างทั่วไปลดลงจากร้อยละ 28.1 และ ร้อยละ 20.8 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2544 เป็นร้อยละ 19.1 และ ร้อยละ 15.8 ตามลำดับในปี 2545 ส่วนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรมีคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24.5 เป็นร้อยละ 26.1 ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้กลุ่มเกษตรกรที่ยากจนจะขาดปัจจัยในการทำกิน โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ครัวเรือนภาคเกษตรกรรมมักมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และจะพบว่าเกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กประสบปัญหาความยากจนมากกว่า แต่ปัญหาความยากจนของกลุ่มนี้มีอัตราการลดลงเร็วกว่ากลุ่มอื่น โดยครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ มีสัดส่วนความยากจนลดลงมากจากร้อยละ 42.7 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 31.6 ในปี 2545 การที่เกษตรกรกลุ่มนี้มีสัดส่วนคนจนที่ลดลงอาจเนื่องมาจากส่วนหนึ่งได้รับประโยชน์จากโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย ที่ช่วยบรรเทาภาระหนี้ที่ต้องชำระเป็นเวลา 3 ปี ประกอบกับพืชผลทางการเกษตรมีราคาดี ทำให้เกษตรกรรายย่อยมีรายได้อีกเพิ่มขึ้น ในขณะที่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินมากกว่า 20 ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนความยากจนลดลงไม่มากนัก จากร้อยละ 16.7 เป็น ร้อยละ 11.7 ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งจากข้อมูลตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา พบว่าสัดส่วนความยากจนในแต่ละปีจะแปรผกผันกับรายได้ในภาคเกษตรและระดับราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้เป็นหลัก

ตารางที่ 2.4 ร้อยละและจำนวนคนยากจนตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมและขนาดการถือครองที่ดิน

สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ของหัวหน้าครัวเรือน	2539		2541		2543		2544		2545	
	ร้อยละ	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านคน)
ผู้ทำการเกษตร	22.5	4.0	24.2	4.4	30.1	4.9	28.1	4.7	19.1	3.0
- เป็นเจ้าของที่ดิน	22.5	3.5	21.1	3.7	30.0	4.1	28.1	3.0	10.3	2.5
- เช่าที่ดิน	22.5	0.5	23.5	0.7	30.3	0.8	28.2	0.8	18.1	0.5
คนงานเกษตร	25.5	0.9	31.5	1.1	31.3	1.4	24.5	0.9	26.1	1.1
คนงานทั่วไป	12.7	0.2	15.8	0.1	18.4	0.2	20.8	0.2	15.8	0.2
เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน										
น้อยกว่า 5 ไร่	37.2	0.3	41.9	0.5	41.1	0.5	42.7	0.5	31.6	0.4
5 - 9 ไร่	29.9	2.3	29.3	2.3	37.8	2.7	34.0	2.4	23.7	1.5
มากกว่า 20 ไร่	12.1	0.8	13.5	1.0	17.3	0.9	16.7	0.9	11.7	0.6

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความยากจนแยกเป็นเขตชนบท เขตเมืองของแต่ละภูมิภาค และความยากจนในกรุงเทพมหานคร 2545 พบว่า (ตารางที่ 2.5) ในเขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด คือ ร้อยละ 18.9 หรือมีจำนวนคนจนกว่า 3.36 ล้านคน รองลงมา คือภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 10.9 ร้อยละ 9.4 และร้อยละ 4.8 ตามลำดับ เส้นความยากจนในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับ 864 บาทต่อคนต่อเดือน และเส้นความยากจนของภาคเหนือ ภาคใต้และภาคกลางเท่ากับ 783 819 และ 866 บาทต่อคนต่อเดือน ตามลำดับ ส่วนในเขตชนบทของจังหวัดปริมณฑล มีเส้นความยากจน 886 บาทต่อคนต่อเดือนและมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 0.92

ความยากจนในเขตเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีสัดส่วนคนยากจนสูงสุด คือ ประมาณร้อยละ 11.4 ของประชากรในภาค หรือคิดเป็นจำนวนคนจนประมาณ 408,987 คน โดยมีเส้นความยากจนเฉลี่ยเท่ากับ 1,068 บาทต่อคนต่อเดือน รองลงมาได้แก่ภาคใต้และภาคเหนือ มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 6.2 และร้อยละ 5.7 คิดเป็นจำนวนคนจนประมาณ 121,242 คน และ 133,887 คน ตามลำดับ เส้นความยากจนในเขตเมืองของภาคใต้และภาคเหนือเท่ากับ 1,129 และ 1,009 บาทต่อคนต่อเดือน ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ เส้นความยากจนเท่ากับ 1,110 บาทต่อคนต่อเดือน และมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 1.8 คิดเป็นจำนวนคนจน 27,464 คน

ความยากจนในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งถือว่าเป็นเขตเมืองทั้งหมด ในปี 2545 มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 0.47 หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 37,355 คน เส้นความยากจนเท่ากับ 1,112 บาทต่อคนต่อเดือน ความรุนแรงของปัญหาความยากจนในเขตเมือง และกรุงเทพฯ ถึงแม้จะมีจำนวนคนจนไม่มากนักเมื่อเทียบกับคนจนในชนบท และคนจนทั่วประเทศ แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองข้ามได้ เนื่องจากลักษณะของคนจนในเมืองส่วนใหญ่ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543) มักประกอบอาชีพในกิจการที่ไม่เป็นทางการ และไม่มีความมั่นคง ทำงานหนักรายได้น้อย เช่น รับจ้างทั่วไป ค้าขาย หาบเร่แผงลอย และคนงานก่อสร้าง ตลอดจนมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน สภาพที่อยู่อาศัยไม่มั่นคงถาวร โทรศัทพ์และแอ็ดไม่ถูกสุขลักษณะ รวมถึงได้รับบริการทางสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสาธารณูปโภคต่าง ๆ น้อยเมื่อเทียบกับคนทั่วไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้แสดงถึงการดำเนินชีวิตของคนจนในเมืองที่ยากลำบาก ควรได้รับการเหลียวแลและแก้ไขปัญหาเพื่อให้คนจนในเมืองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไป

ตารางที่ 2.5 สัดส่วนและจำนวนคนยากจนในเขตเมือง ปี 2545

ภาค / พื้นที่	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	จำนวนคนจน (คน)	ช่องว่าง ความยากจน	ความรุนแรง ของปัญหา ความยากจน
เขตเมือง	1,090	4.04	837,449	0.99	0.37
กรุงเทพมหานคร	1,112	0.47	37,355	0.09	0.04
กลาง	1,089	3.16	108,515	0.64	0.22
เหนือ	1,009	5.73	133,887	1.36	0.48
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,068	11.44	408,987	3.10	1.23
ใต้	1,129	6.24	121,242	1.42	0.49
จังหวัดปริมณฑล	1,110	1.80	27,464	0.37	0.09
เขตชนบท	841	12.58	3,377,964	3.13	
กรุงเทพมหานคร	-	-	-	-	-
กลาง	866	4.82	406,785	1.18	0.63
เหนือ	783	10.92	980,442	2.88	1.15
ตะวันออกเฉียงเหนือ	864	18.94	3,361,698	4.73	1.74
ใต้	819	9.44	619,761	2.05	0.72
จังหวัดปริมณฑล	886	0.92	9,278	0.37	0.17

ที่มา: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

2.1.2 สาเหตุของความยากจนในประเทศไทย

สาเหตุของความยากจนสามารถแบ่งได้เป็นสองแนวทางใหญ่ๆ (ทีดีอาร์ไอ, 2545) คือ สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่าง ๆ รวมทั้งการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ การมีปัญหาลูกหลาน และการมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อย ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุภายในของบุคคล ที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้ และสาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่เน้นพัฒนาเมืองมากกว่าพัฒนาชนบท หรือการพัฒนาชนบทที่เน้นแต่ทุนทางกายภาพ โดยขาดการส่งเสริมทุนทางสังคม เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร เน้นการ

จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เพื่อการพาณิชย์โดยไม่ได้คำนึงถึงความยั่งยืน เน้นเป้าหมายการเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ เน้นการเปิดประเทศมากเกินไป ในขณะที่ยังไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบในด้านต่างๆ ที่ดีพอ กระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน ทั้งในแง่ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า รวมถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในขั้นตอนการปฏิบัติการ ตลอดจนความไม่สอดคล้องกันของแผนงานและงบประมาณในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอก ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความยากจน และซ้ำเติมคนจนมากขึ้น

การศึกษาเรื่องสาเหตุของความยากจนในประเทศไทยได้มีหลายหน่วยงานที่ทำการศึกษาไว้ในที่นี้จะนำเสนอสาเหตุความยากจนที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (2545) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาสาเหตุความยากจนโดยใช้วิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis และการวิเคราะห์โดยวิธีการประเมินปัญหาแบบมีส่วนร่วม

2.1.2.1 สาเหตุของความยากจน จากการศึกษาด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis

การวิเคราะห์ด้วยวิธี Multivariate Analysis จะสามารถกำหนดกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของคนจน กล่าวคือ ตัวแปรตามกลุ่มแรก จะเป็นตัวแปรที่เป็นลักษณะในเชิงบุคคล อาทิ เพศและอายุ ของผู้นำครอบครัวและสมาชิกในครัวเรือน ขนาดของครัวเรือน อาชีพของผู้นำครอบครัวและสมาชิก และพื้นที่อยู่อาศัยและภูมิภาค เป็นต้น และกลุ่มตัวแปรกลุ่มที่สองเป็นตัวแปรที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในเชิงนโยบาย คือ เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐ

ก) ตัวแปรตามกลุ่มแรก ตัวแปรในกลุ่มนี้แม้รัฐจะไม่สามารถเข้าเปลี่ยนแปลงได้โดยตรง (แต่อาจเข้าแทรกแซงได้โดยทางอ้อม หรือในระยะยาว) แต่จะมีข้อดีในการช่วยให้รัฐทราบลักษณะเฉพาะของกลุ่มคนจน และสามารถระบุกลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือและระดับความช่วยเหลือที่จำเป็นได้ ผลการศึกษาพบว่า

1) อาชีพของผู้นำครอบครัว เมื่อแยกประเภทของอาชีพออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ การประมงและการป่าไม้ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ค้าขาย บริการ และก่อสร้าง แล้วพบว่าอาชีพที่มีแนวโน้มจะเพิ่มโอกาสการตกเป็นคนจน ได้แก่ การประมง การป่าไม้และเกษตรกรรม ในขณะที่ผู้ประกอบการเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มไม่น่าจะเป็นคนจนมากที่สุด ตามด้วย กลุ่มผู้ประกอบการค้าขาย อุตสาหกรรมและก่อสร้าง

2) เพศของผู้นำครอบครัว ผู้อาศัยในครอบครัวที่ผู้นำเป็นเพศหญิงไม่ได้มีโอกาสตกเป็นคนจนเพิ่มขึ้นตามที่มักเข้าใจกันแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามสมาชิกในครอบครัวที่มีผู้นำ

เพศหญิงกลับมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนน้อยกว่าครอบครัวที่มีผู้นำเพศชาย โดยเฉพาะเมื่อผู้นำครัวเรือนนั้นมีอายุค่อนข้างน้อย เหตุผลประการหนึ่งอาจเนื่องจากการที่ครัวเรือนที่มีผู้นำเพศหญิงมักเป็นครัวเรือนที่ผู้นำเพศชายไปประกอบอาชีพยังสถานที่อื่น ซึ่งมักส่งเงินบางส่วนกลับไปยังครอบครัวที่ภูมิลำเนาเดิมของตน และเป็นเหตุให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวดังกล่าวอาจอยู่เหนือระดับเส้นความยากจน จึงมักไม่ถูกจัดเป็นคนจน

3) อายุของผู้นำครอบครัว โดยทั่วไปแล้วอายุของผู้นำครอบครัวมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจนของสมาชิกในครอบครัว อันน่าจะเป็นผลจากศักยภาพในการหารายได้ของผู้นำครอบครัวซึ่งมักลดลง เมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น

4) ที่อยู่อาศัย แม้กลุ่มคนจนส่วนใหญ่ของประเทศจะกระจุกตัวอยู่ในภาคชนบท ผลจากการประมาณการพบว่า การอาศัยอยู่ในเมืองมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้เพียงเล็กน้อย หลังจากที่ได้ควบคุมอิทธิพล จากปัจจัยตัวอื่น ๆ เช่น การศึกษาของคนในเมืองที่มักสูงกว่าคนในชนบท หรืออาชีพของคน ในเมืองที่มักเป็นอาชีพค้าขาย หรือรับจ้าง ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม เช่น คนส่วนใหญ่ในชนบทให้คงที่แล้ว

5) ขนาดของครัวเรือน ขนาดของครัวเรือนมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ สมาชิกในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นคนหนึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงของการตกเป็นคนจนให้กับสมาชิกทุกคนในครัวเรือน เพราะสมาชิกที่เพิ่มขึ้นมักอยู่ในวัยเด็กซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพที่สามารถหารายได้ได้ตามควร จึงเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินแก่สมาชิกคนอื่นๆ

6) อายุของสมาชิกในครอบครัว หากสัดส่วนสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุระหว่าง 15-24 ปีเพิ่มขึ้น จะเพิ่มความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน ซึ่งอาจเป็นผลจากการที่ผู้อยู่ในช่วงอายุนี้อยู่ไม่สามารถหารายได้ได้มากนัก และเป็นภาระทางการเงินแก่สมาชิกคนอื่นในครอบครัว ในส่วนของครัวเรือนที่มีสัดส่วนสมาชิกอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปค่อนข้างมาก จะลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสัดส่วนของสมาชิกผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้มากที่สุด ตามเหตุผลประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยอธิบายลักษณะที่พบนี้ คือ การที่ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่มากมักเป็นครัวเรือนขนาดใหญ่ที่อยู่กันเป็นระบบเครือญาติ ซึ่งมักเป็นครอบครัวในชนบทที่มีฐานะดีพอสมควรจึงมักไม่ใช่ครอบครัวที่ยากจน

7) เพศของสมาชิกในครอบครัว สัดส่วนของสมาชิกเพศหญิงในครอบครัวที่เพิ่มขึ้นจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้ค่อนข้างมาก อันน่าจะเป็นผลจากการที่เพศหญิงสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานบางประเภทได้ง่ายกว่าเพศชาย เช่น การบริการและการรับจ้างตามสถานที่อยู่อาศัย ซึ่งมักให้ค่าตอบแทนสูงกว่าอาชีพเกษตรกรรมในเขตชนบท โดยเปรียบเทียบ

ข) กลุ่มตัวแปรกลุ่มที่สอง เป็นตัวแปรที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในเชิงนโยบาย คือ เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐ อาทิ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัวหรือสมาชิกในครัวเรือน การเข้าถึงบริการสาธารณสุขต่าง ๆ เช่น จำนวนสถานพยาบาลในพื้นที่ การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคหรือการเกษตร และงบประมาณต่อประชากรในจังหวัด เป็นต้น ตัวแปรในกลุ่มนี้ช่วยให้รัฐได้ทราบถึงประเภทและประสิทธิภาพของนโยบาย และมาตรการของรัฐที่สามารถแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละนโยบายและมาตรการต่อไป ตัวแปรในกลุ่มนี้ได้แก่

1) การศึกษา การศึกษายังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการลดความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจน การศึกษาในระดับที่สูงยิ่งขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงต่อความยากจนได้มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะช่วยลดความเสี่ยงได้มาก

2) การเข้าถึงบริการสาธารณสุข จากการประมาณการพบว่าสัดส่วนเตียงในโรงพยาบาลต่อประชากร 1,000 คน ในจังหวัดที่เพิ่มขึ้น จะลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวน่าจะเป็นเพียงแค่ความสัมพันธ์ที่มักเกิดขึ้นโดยทั่วไป มากกว่าที่จะเป็นสาเหตุที่แท้จริงของความยากจน เนื่องจากสถานพยาบาลขนาดใหญ่มักตั้งอยู่ในจังหวัดขนาดใหญ่ ซึ่งประชาชนในตัวจังหวัดมักมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าในจังหวัดเล็ก ผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ง่าย จึงมักมีความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจนน้อยกว่าผู้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ยาก

3) การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จากการที่คนจนจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตร การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อโอกาสตกเป็นคนจน

4) การเข้าถึงระบบคมนาคม ระบบการคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสการเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอื่นๆ ทั้งโอกาสในการได้รับการศึกษาและการเพิ่มรายได้จากการขายสินค้าต่างๆ ที่ผลิตได้

5) งบประมาณต่อประชากรในจังหวัดที่อาศัย งบประมาณต่อประชากรรายจังหวัดเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบที่สำคัญต่อโอกาสตกเป็นคนจนของบุคคล โดยงบประมาณต่อประชากรที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 จะสามารถลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้มากถึง 0.0259 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของตัวคูณของงบประมาณ (Budget multiplier effect) ในระดับจังหวัดของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนค่อนข้างสูง

6) การขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัด แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัดร้อยละ 1 ของรายได้เฉลี่ยเดิม จะสามารถลดความยากจน ในจังหวัดนั้นได้ประมาณร้อยละ 0.1 ของระดับความยากจนเดิม

2.1.2.2 สาเหตุของความยากจน จากการวิเคราะห์โดยวิธีการประเมินปัญหาแบบมีส่วนร่วม

วิธีการศึกษานี้มีลักษณะเด่นคือเป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกกลุ่ม สามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนเองอย่างเสรี และมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการศึกษา และเป็นวิธีการศึกษาที่มอบอำนาจแก่ผู้เข้าร่วมในการดำเนินการ และพัฒนาความสามารถและทักษะในการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของความยากจนสามารถแบ่งออกเป็น ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก ผลกระทบจากภายนอก และนโยบายภาครัฐในอดีตที่มีผลต่อคนจน รายละเอียดดังนี้

ก) ปัจจัยภายใน ได้แก่สาเหตุจากตัวบุคคลหรือจากสมาชิกในครอบครัว ดังนี้

- 1) คนจนส่วนใหญ่มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย เพราะประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคง หรือมีรายได้น้อย
- 2) คนจนส่วนใหญ่ขาดความรู้และความสามารถในการจัดการการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะเรื่องการออมทรัพย์ เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา ทำให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อย หรือขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เนื่องจากขาดสินทรัพย์ในการค้ำประกัน และมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการขาดทุนสูง
- 3) คนจนส่วนใหญ่มีนิสัยหรือยึดทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง เช่น มีนิสัยเกียจคร้านและไม่พึ่งพาตนเอง ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย รักความสบาย
- 4) คนจนส่วนใหญ่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบสูง เนื่องจากครอบครัวคนจนมักมีลูกมากหรือสมาชิกในครอบครัวส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เนื่องจากพิการหรือเจ็บป่วย
- 5) คนจนส่วนใหญ่มีภาระด้านหนี้สิน ที่ตกทอดลงมาจากแต่รุ่นพ่อแม่ ทำให้ อับจนหนทางมากขึ้น

ข) ปัจจัยภายนอก ได้แก่

- 1) สภาพแวดล้อมภายในชุมชนไม่น่าอยู่และไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เป็นแหล่งแพร่ของเชื้อโรค ส่งผลให้คนในชุมชนมีสุขภาพอ่อนแอ และมีประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ขณะที่ในบางชุมชนประสบกับปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ทำให้อัตราความเสี่ยง ในการดำรงชีวิตของคนในชุมชนมีสูง

2) ชุมชนขาดกระบวนการเรียนรู้การบริหารจัดการองค์กรภายในชุมชน เพราะขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดการเรียนรู้ค้นแบบจากชุมชนที่เข้มแข็งและขาดข้อมูลข่าวสาร

ค) ผลกระทบจากภายนอก

- 1) ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ
- 2) วิกฤตเศรษฐกิจ และความแปรปรวนของราคาผลผลิตในตลาดโลก
- 3.) ความทรุดโทรม/ร่อยหรอของแหล่งทรัพยากร

ง) นโยบายภาครัฐในอดีตที่มีผลลบต่อคนจน

1) นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจน

1.1) นโยบายด้านการศึกษาไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของคนจน เช่น นโยบายที่รัฐส่งเสริมเป็นนโยบายเน้นความรู้ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรตายตัว หรือเป็นความรู้ในแง่ทฤษฎีที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือไม่มีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนจน

1.2) นโยบายที่ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรของคนในท้องถิ่น เช่น พรบ. ป่าสงวน ที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นของตนได้

2) นโยบายที่สร้างความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

2.1) แนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ทำให้คนจน (โดยเฉพาะในชนบท) ไม่เห็นความสำคัญของการทำการเกษตร อันเป็นอาชีพหลักของประชากรในประเทศ

2.2) แนวทางการพัฒนามุ่งสร้างความเจริญในเมืองมากกว่าในชนบท ทำให้คนจนในชนบทส่วนใหญ่อพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ทำให้เกิดความไม่สมดุลและเป็นปัญหาต่อการพัฒนา

3) นโยบายที่ไม่เป็นธรรม

3.1) นโยบายเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนรายใหญ่ เช่น นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ที่รัฐมุ่งสนองผลประโยชน์ของนักลงทุนรายใหญ่ ทำให้แรงงานเหล่านี้มาแย่งชิงโอกาสของแรงงานคนจนที่เป็นคนไทย

3.2) นโยบายเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง เช่น การที่กลุ่มนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจอิทธิพลที่มีอยู่ให้นักธุรกิจเช่าที่ดินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการแทนที่จะมาจัดสรรให้เป็นที่อยู่ของคนจน

4) นโยบายที่ไม่ยั่งยืน

4.1) นโยบายที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น นโยบายส่งออกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้ชาวบ้านหันมาปลูก พืชเชิงเดี่ยวเพื่อผลกำไรทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน

4.2) นโยบายที่ขาดการวางแผนในระยะยาว เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่ขาดการติดตามประเมินผลและขาดการวางแผนแก้ปัญหาในระยะยาว

4.3) การขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

4.4) นโยบายที่สร้างนิสัย “การรอรับความช่วยเหลือ” จากภาครัฐ เช่น นโยบายหาเสียงของนักการเมืองมีส่วนสร้างนิสัย การรอรับความช่วยเหลือ จากภาครัฐในหมู่คนจน

5) การบริหารจัดการของรัฐ

5.1) การขาดบูรณาการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานแก้ปัญหาของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องหรือซ้ำซ้อนกัน

5.2) งบประมาณช่วยเหลือมีจำกัด หรือมีการเล่นพรรคเล่นพวกในการจัดสรรงบประมาณ

5.3) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

5.4) การดำเนินการของรัฐไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากรัฐเคยชินกับบทบาทของการเป็นผู้สั่งการ

2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

ในปัจจุบันทั้งธนาคารโลก และประเทศไทยได้หันมาเน้นแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคล โดยการเปิดโอกาสด้านต่างๆ ให้กับคนจนมากขึ้น ทั้งโอกาสทางสังคม โดยการสร้างระบบประกันสังคมและระบบค้ำชวยความคุ้มครองทางสังคมต่าง ๆ ขยายโอกาสทางเศรษฐกิจโดยการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ พัฒนาตลาด และให้เงินทุนกู้ยืมต่าง ๆ รวมถึงโอกาสทางการเมืองในแง่ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยตนเองมากขึ้น ส่วนปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอก แก้ไขโดยการบูรณาการแผนงานและงบประมาณต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการ นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจจะสร้างความสมดุลโดยรักษาเศรษฐกิจในระดับมหภาคให้มีเสถียรภาพ และ

มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน แนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนของหน่วยงานต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

2.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะหน่วยงานหลักในการเสนอนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจน ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนไว้ดังนี้ (สศช., 2547)

- 1) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน
 - 1.1) ส่งเสริมนโยบายการพัฒนาประเทศที่สมดุล โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น
 - 1.2) ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง เช่น ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมภาคการก่อสร้างและภาคบริการ
 - 1.3) ส่งเสริมนโยบายการเงินและการคลัง เช่น มาตรการภาษีที่เอื้อต่อวิสาหกิจชุมชน และระบบสินเชื่อรายย่อย (Micro credit) การพิจารณาจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในการจัดบริการพื้นฐานทางสังคมแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาส
 - 1.4) ส่งเสริมนโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เช่น ส่งเสริมการเปิดเสรีและการเจรจาการค้าที่ส่งผลดีแก่ภาคเกษตรและแรงงาน การลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตภาคเกษตรและกิจกรรมที่มีเทคโนโลยีระดับกลางที่จ้างแรงงานฝีมือระดับต่ำไปฝึกอบรม
- 2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน
 - 2.1) พัฒนาระบบการเรียนรู้ เช่น การเปิดเวทีประชาคมท้องถิ่น การขยายเครือข่ายและศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน การถ่ายทอดความรู้จากปราชญ์ชาวบ้าน
 - 2.2) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน การพัฒนาผลิตภัณฑ์สู่ตลาดภายในและต่างประเทศ ส่งเสริมการระดมเงินออมในชุมชนและสนับสนุนการใช้กระบวนการสหกรณ์
 - 2.3) ปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างเหมาะสม เช่น การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เชื่อมโยงกับการผลิตและการพัฒนาในสาขาต่างๆ การวิจัยและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสม สามารถถ่ายทอดเชื่อมโยงสู่ชุมชนได้

2.4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น การส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคม การมีแผนชุมชนอย่างเป็นทางการที่มุ่งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก

3) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส

3.1) การพัฒนาระบบบริการทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส เช่น ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และการประกันการว่างงาน รวมถึงการปรับกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของคนจนและผู้ด้อยโอกาส

3.2) การจัดสวัสดิการสังคมให้มีความสอดคล้องกับปัญหาของกลุ่มเป้าหมายยากจน และผู้ด้อยโอกาส เช่น ส่งเสริมบทบาทของ อบต. องค์กรชุมชน และสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนในการจัดสวัสดิการโดยใช้ทุนที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ของท้องถิ่น ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในระดับตำบลให้มีเอกภาพ และส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุน

4) สวัสดิการโดยชุมชน

การสวัสดิการ โดยชุมชน ได้แก่ การเตรียมความพร้อมในการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชากรแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมและดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การประกันสุขภาพโดยสมัครใจและโดยการบังคับ การส่งเสริมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้มี การประกันตนสำหรับกลุ่มต่าง ๆ พิจารณากำหนดมาตรการลดหย่อนทางภาษีเงินได้แก่ครอบครัวที่ดูแลผู้ด้อยโอกาสในครอบครัว

5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

5.1) ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการเงินการคลังให้ท้องถิ่น

5.2) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมในเรื่องที่ดินทำกินและการจัดสรรน้ำ เช่น การกระจายการถือครองที่ดิน และปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจน การบริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้มีการนำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภคอย่างเต็มประสิทธิภาพ

5.3) ปรับปรุงและเร่งรัดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ และพ.ร.บ.การประมง เป็นต้น

5.4) สร้างกลไกแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งจากกรแย่งชิงทรัพยากร เช่น การมีเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเร่งรัดให้มีสถาบันท้องถิ่นหรือคณะผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นทำหน้าที่แก้ไขปัญหา

6) การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

6.1) การปรับกระบวนการทัศน์และบทบาทหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน จากการกำกับ ควบคุม มาเป็นการอำนวยความสะดวก สนับสนุนการสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชน และเครือข่ายชุมชน

6.2) การจัดทำแผนงาน/โครงการที่มีลักษณะเป็นองค์รวม โดยมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

6.3) ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยเน้นผลงานและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเน้นการอุดหนุนแก่ชุมชน

6.4) จัดทำโครงการใหม่ ๆ เช่น โครงการต่อยอดคน โยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โครงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก่ผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

2.2.2 ข้อเสนอในการลดความยากจนของธนาคารโลก

ธนาคารโลก (2543 อ้างถึงใน ทีดีอาร์ไอ, 2545) ได้เสนอแนวทางในการลดความยากจนในประเทศไทย โดยเน้นเรื่องการสร้างโอกาส และการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับคนจน โดยกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนรวม เสริมสร้างเพิ่มพูนสินทรัพย์ของคนจน เช่น ที่ดินและการศึกษา และเพิ่มผลตอบแทนจากสินทรัพย์ด้วยการทำงานที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาด รวมถึงการเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจน โดยทำให้กฎระเบียบของสถาบันของรัฐมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม และตอบสนองต่อคนจนมากขึ้น การส่งเสริมให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจระดับท้องถิ่น ตลอดจนจัดอุปสรรคทางสังคมที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติศาสนา และสถานะทางสังคม นอกจากนี้ ควรมีการเสริมสร้างความมั่นคง โดยการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่คนจนที่จะต่อสู้กับความเจ็บป่วยจากวิกฤตเศรษฐกิจ การเพาะปลูกล้มเหลว และความยุ่งยากจากนโยบาย ภัยธรรมชาติและความรุนแรง ควบคู่ไปกับการช่วยให้คนจนสามารถยืดหยัดต่อสู้กับวิกฤตอื่น ๆ ด้วยตนเอง รวมทั้งการจัดให้มีตาข่ายคุ้มครองทางสังคม (Social safety net) ที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติทั้งระดับบุคคลและระดับชาติ

2.3 นโยบายลดความยากจนของรัฐ

นโยบายในการลดความยากจนของรัฐตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การดำเนินโครงการลดความยากจนในอดีต และโครงการลดความยากจนของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในเมือง และในชนบท เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีที่หลายฝ่ายร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือคนยากจนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่เพียงแต่ในด้านรายได้ แต่ยังรวมถึงด้านสุขภาพ การศึกษาและสถานะทางสังคม อย่างไรก็ตาม นโยบายช่วยเหลือคนจนที่เกี่ยวกับการใช้จ่าย หรือการซื้อสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนยากจน ยังไม่มีปรากฏแน่ชัด อาจมีแฝงในบางมาตรการ อาทิ การให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ชุมชน และการรวมกลุ่มออมทรัพย์ แต่ก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องราคาสินค้าของคนจนโดยตรง มีเพียงโครงการของกรมการค้าภายใน ซึ่งมีเป้าหมายช่วยเหลือด้านราคาสินค้าค่อนข้างชัดเจน คือโครงการธงฟ้า-ราคาประหยัด ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดของโครงการ และนโยบายต่างๆ ต่อไปนี้

2.3.1 โครงการธงฟ้า-ราคาประหยัด

โครงการธงฟ้าราคาประหยัด เป็นโครงการที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระค่าครองชีพของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด (75 จังหวัด) ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปรับราคาสินค้าอุปโภคบริโภค และอาหารสำเร็จรูปสูงขึ้น โครงการธงฟ้า-ราคาประหยัด จะช่วยตรึงราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและอาหารสำเร็จรูป โดยขอความร่วมมือจากห้างสรรพสินค้า ร้านค้า ร้านอาหาร หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้สัญลักษณ์ คือธงฟ้า เป็นสัญลักษณ์ที่ติดประดับไว้ในสถานที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคและร้านอาหารสำเร็จรูป เพื่อแสดงว่า ในสถานที่นั้น ๆ จะจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค และอาหารสำเร็จรูปในราคายุติธรรมให้กับประชาชน อันจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบด้านราคาสินค้าที่มีราคาสูงขึ้น

การดำเนินงานของโครงการ จะมีการเชิญชวนให้ผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการ เช่น เชิญชวนให้ห้างสรรพสินค้าและมินิมาร์ท จัดมุมสินค้านำราคาประหยัด และให้ร้านอาหารและรถเข็นจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปประดับธงฟ้าไว้หน้าร้าน โดยกรมการค้าภายในจะให้การสนับสนุนด้านการประชาสัมพันธ์สัญลักษณ์ธงฟ้า-ราคาประหยัด ทางสื่อโฆษณา เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ เพื่อชักชวนประชาชนให้เข้าไปซื้อหาสินค้า และอาหารสำเร็จรูปภายใต้

สัญลักษณ์ธงฟ้า ซึ่งจะทำให้ห้างฯ หรือร้านค้า ที่ติดธงฟ้ามียอดการจำหน่ายเพิ่มขึ้น อีกทั้งจะมอบอุปกรณ์ เพื่อใช้ในการดำเนินงาน ของร้าน เช่น ถุงพลาสติก ชงราว สติกเกอร์ และอื่น ๆ

หลักเกณฑ์การเข้าร่วม โครงการของร้านค้าต่าง ๆ หากเป็น ห้างสรรพสินค้า มินิมาร์ท หรือร้านค้าทั่วไป ที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งปลีกหรือส่ง จะต้องมีการจัดมุมสินค้าภายในห้างฯ หรือภายในร้าน และนำสินค้าอุปโภคบริโภค มาวางจำหน่ายในราคาต่ำกว่าราคาที่ห้างฯ หรือร้านค้าจำหน่ายตามปกติ และบริเวณมุมที่จัดจำหน่ายให้แขวนธงสัญลักษณ์ธงฟ้า-ราคาประหยัด เพื่อเป็นการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและมาใช้บริการได้ถูกต้อง ในส่วนของร้านหรือรถเข็นขายอาหารสำเร็จรูป จะรับร้านจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปประเภทงานเดียว เช่น ข้าวราดแกง ก๋วยเตี๋ยว ข้าวหมูแดง ข้าวมันไก่ ฯลฯ ซึ่งมีราคา งาน/ชาม/ถุง ปกติไม่เกิน 18 บาท เข้าร่วมโครงการ โดยจะต้องมีสถานที่สะอาด มีโต๊ะ เก้าอี้ ไว้บริการอย่างเพียงพอ การปรุงอาหารถูกหลักอนามัย สะอาด และสามารถตั้งราคาอาหาร โดยยังคงรักษาคุณภาพและปริมาณไว้ในระดับเดิมไม่เปลี่ยนแปลง ตามราคาที่กำหนดไว้ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค งาน/ชาม/ถุงละไม่เกิน 18 บาท

โครงการธงฟ้า-ราคาประหยัด เป็นโครงการที่สามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคของครัวเรือนยากจนและรายได้น้อยได้เพียงบางส่วน เนื่องจากการดำเนินงานยังอยู่ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการมีไม่มากนัก และไม่สามารถกระจายเข้าไปในชุมชนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพราะการเข้าร่วมโครงการของร้านค้าอาศัยความประสงค์และสมัครใจของผู้ประกอบการ รัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดจำนวนร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ทำให้มีคนยากจนหรือครัวเรือนรายได้น้อยเพียงบางส่วนที่สามารถเข้าถึงร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าราคาถูกลง ขณะที่คนยากจนส่วนใหญ่ยังต้องซื้อสินค้าจากร้านค้าทั่วไป ซึ่งอาจเผชิญกับราคาสินค้าที่แพงกว่าครัวเรือนทั่วไป เนื่องจากคนรายได้น้อยมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ไม่สามารถซื้อสินค้าครั้งละปริมาณมาก ๆ ราคาสินค้าต่อหน่วยของคนจนจึงสูงกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้ โครงการธงฟ้า-ราคาประหยัดยังเป็นโครงการที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือคนยากจน โดยเฉพาะ ซึ่งคนรายได้น้อยสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการนี้ได้ด้วย ทำให้คนจนและคนรายได้น้อยไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

2.3.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การแก้ไขปัญหาความยากจนเริ่มปรากฏเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส่วนในแผนฉบับที่ 1 – 4 เป็นแผนที่วัตถุประสงค์หลักในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยการพัฒนา

ภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ การพัฒนาจึงเน้นสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนประปา ไฟฟ้า เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนเอกชน เป้าหมายด้านการกระจายรายได้ที่เขียนไว้ในแผนนโยบายความยากจน จึงเป็นเพียงการสร้างสาธารณูปโภคให้กับพื้นที่ที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์มาก เพื่อให้สะดวกแก่การนำทรัพยากรและแรงงานราคาถูกในพื้นที่นั้นมาใช้เท่านั้น ส่วนนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา สามารถจำแนกได้เป็น นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท และนโยบายแก้ปัญหาความยากจนในเมือง

2.3.2.1 การแก้ปัญหาความยากจนในชนบท

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนมากขึ้น โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทออกมาอย่างชัดเจน แผนงานตามนโยบายมีทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารและน้ำ การอนามัยป้องกันโรคติดต่อ การสาธารณสุขมูลฐาน การฟื้นฟูและแก้ปัญหาทรัพยากรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงมีนโยบายการสร้างงานในชนบทเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และการพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ยังคงดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) ไปยังส่วนจังหวัดมากขึ้น โดยให้จังหวัดกำหนดพื้นที่พัฒนาด้วยตนเอง พร้อมกับขยายพื้นที่พัฒนาไปทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาชนบทเป็นไปตามปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผลผลิตตกต่ำ การว่างงาน การศึกษา ความเจ็บป่วย และการขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เน้นการกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนโดยตรง พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปฐ.) นโยบายกระจายรายได้เน้นการเข้าถึงปัจจัยการผลิต เช่น การจัดหาที่ดินทำกินและ สินเชื่อ บริการพื้นฐานต่างๆ เพื่อยกระดับการผลิต และคุณภาพชีวิตของประชาชน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เน้นการพัฒนาคน โดยการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กยากจนเป็นพิเศษ ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรประชาชนและกองทุนในท้องถิ่นชนบท เพื่อระดมทุนในท้องถิ่นมาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาในชุมชนเอง

และการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งครอบคลุมปี พ.ศ. 2545-2549 ด้วยเหตุที่ในช่วงของการร่างแผนฯ ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

อย่างรุนแรง ทำให้ทุก ๆ ฝ่ายมีความตระหนักว่าการพัฒนาประเทศ ที่เน้นแต่มาตรการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ไม่ใช่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นคณะผู้ร่างแผนฯ จึงได้อัญเชิญ ‘ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง’ ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน โดยในแผนนี้ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนไว้อย่างชัดเจนคือ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพ และโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไก ภาครัฐ ให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา โดยมีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากร ในปี พ.ศ. 2549

2.3.2.2 นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ระบุว่าปัญหาคนจนเมืองเกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานชนบทเพื่อมาทำงานในเขตกรุงเทพฯ ดังนั้นจึงมีแผนนโยบายที่จะพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองในภาคต่าง ๆ และการพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออก ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหม่ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในเรื่องของความหนาแน่นของประชากรในกรุงเทพมหานคร และเป็นการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อให้สามารถรับบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง และสนับสนุนให้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาลและโภชนาการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 รัฐบาลมีแนวทางที่จะปรับปรุงชุมชนแออัด โดยการลงทุนก่อสร้างระบบสาธารณูปการให้ได้มาตรฐานมากขึ้น และสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ในลักษณะเป็นอาคารเช่า มีการส่งเสริมอาชีพ และการฝึกอบรมฝีมือแรงงานระยะสั้นควบคู่กับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เพื่อให้เงินกู้ยืมและสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์ สำหรับการประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ชุมชนแออัดแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดด้วยตนเอง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายประสานและกำกับดูแลการดำเนินงาน และงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัด พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมืองเพื่อให้การสนับสนุนชุมชนด้านสินเชื่อสำหรับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการรื้อย้ายชุมชน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การแก้ปัญหาความยากจนในเมือง มุ่งเน้นเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ โดยส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพและกลุ่มธุรกิจชุมชน สนับสนุนแหล่งเงินทุนที่ให้บริการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การเปลี่ยนชุมชนแออัดให้เป็นแหล่งผลิตของชุมชน ตลอดจนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังมีการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยเน้นส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ให้มีการรับรองสถานะอย่างถูกต้อง เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายและพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนาแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจร และประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนและประชาสังคมทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐ

ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนชุมชน หรือคนในพื้นที่มากขึ้น ทั้งในส่วนชนบทและเขตเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายที่หลายฝ่ายเสนอแนะ และเชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.3 โครงการลดความยากจนในอดีต

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจน ทั้งในชนบท และในเมือง โดยรายละเอียดโครงการและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีดังนี้

2.3.3.1 โครงการการสร้างงานในชนบท หรือโครงการพัฒนาตำบล

โครงการพัฒนาตำบลเริ่มในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปี พ.ศ. 2518 โดยใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการเงินผัน” ต่อมาเปลี่ยนเป็น “โครงการสร้างงานในชนบท” ในปี 2523 เป็นโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำในช่วงฤดูแล้ง โดยจัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. 2523 และ 2524 ประมาณปีละ 3,500 ล้านบาท และในช่วงปี 2525-2529 อีกปีละประมาณ 2,000 ล้านบาท เพื่อว่าจ้างชาวบ้านซึ่งว่างงานในฤดูแล้งมาสร้างสาธารณูปโภคในท้องถิ่นเอง เน้นการพัฒนาแหล่งน้ำและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงการ

เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรด้วย ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ให้เปลี่ยนโครงการสร้างงานในชนบทมาเป็น “โครงการพัฒนาตำบล” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างเศรษฐกิจชุมชน โครงการพัฒนาตำบลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี งบประมาณของโครงการพัฒนาตำบลจะถูกจัดสรรไปสู่โครงการ 7 ประเภท ดังนี้ 1) น้ำกินน้ำใช้ 2) น้ำเพื่อโครงการเกษตร 3) พัฒนาอาชีพและรายได้ 4) สิ่งสาธารณประโยชน์ 5) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) การพัฒนาองค์กรท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่น และ 7) โครงการพัฒนาระหว่างตำบล โครงการพัฒนานี้ตำบลได้รับงบประมาณจนกระทั่งถึงปี 2542 ปัจจุบันโครงการพัฒนาตำบลไม่มีการดำเนินการแล้ว

2.3.3.2 กองทุนพัฒนาชนบท

กองทุนพัฒนาชนบทเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ธันวาคม 2527 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนกองทุนหรือเงินทุนเฉพาะกิจต่าง ๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้เงินยืมสมทบโดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อดำเนินกิจการประเภทต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในหมู่บ้านรวมกลุ่มเพื่อจัดทำกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกต่อสมาชิกและหมู่บ้าน ช่วยให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือสินเชื่อเพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายสะดวกขึ้น และเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีต้นทุนในการกู้ยืมที่ต่ำกว่าสถาบันการเงิน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) การกู้ยืมเงินจากกองทุนชาวบ้านจะต้องรวมเป็นกลุ่มมากู้ยืมโดยให้กลุ่มในชุมชนเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน และการพึ่งตนเองในที่สุด ซึ่งผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาชนบทประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เนื่องจากอัตราการชำระคืนเงินกู้ของกองทุนมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินที่ให้กู้ไปทั้งหมด

2.3.3.3 โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)

ระยะที่ 1 ของโครงการ (พ.ศ. 2536-2540) การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2536) โดยมี งบประมาณ 3,471 ล้านบาท แยกเป็นเงินลงทุนสำหรับหมู่บ้าน 3,250 ล้านบาท งบบริหารโครงการ 221 ล้านบาท รัฐบาลได้จัดสรรเงินกองทุนให้หมู่บ้านละ 280,000 บาท คริวเรือนยากจนในหมู่บ้านเป้าหมายสามารถยืมเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านได้โดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพใน 5 ประเภท ได้แก่ เกษตร

ช่างอุตสาหกรรมในครัวเรือน ค้าขาย และอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครัวเรือนมีรายได้ให้มากกว่า 15,000 บาทต่อคนต่อปี และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

ภายหลังการสิ้นสุดโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนระยะที่ 1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ให้ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2541-2544) วัตถุประสงค์คือ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของครัวเรือนยากจนในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนา 28,038 หมู่บ้าน ในพื้นที่ 70 จังหวัด โครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนระยะที่ 2 มีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ คือการอบรมชุมชน และสนับสนุนเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

2.3.3.4 โครงการพัฒนาคนจนในเมือง

คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการพัฒนาคนจนในเมืองเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ขึ้น ซึ่งได้รับเงินทุนเริ่มต้นจำนวน 1,250 ล้านบาท หน้าที่หลักของ พชม. คือ สนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงในชีวิต มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ด้วยการส่งเสริมกระบวนการออมทรัพย์และการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ โครงการพัฒนาคนจนในเมืองในช่วงระยะ 8 ปี (2535-2543) ได้ขยายพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุม 52 จังหวัด 144 เมือง มีจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น 1,273 กลุ่ม ในจำนวนนี้เป็นองค์กรที่ทำกิจกรรมออมทรัพย์ 916 กลุ่ม ผลการปฏิบัติงานที่สำคัญ คือการอนุมัติสินเชื่อแก่องค์กรชุมชนรวมทั้งสิ้น 211 องค์กร เป็นเงินทั้งสิ้น 934.49 ล้านบาท

2.3.3.5 โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในเมืองในภาวะวิกฤติ

โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในเมืองในภาวะวิกฤติ เป็นโครงการภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐ (เงินกู้ MIYAZAWA) มีงบประมาณ 1,000 ล้านบาท บริหารงานโดยการเคหะแห่งชาติ (เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542) วัตถุประสงค์ของโครงการคือ เพื่อบรรเทาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนจนเมือง โดยการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและธุรกิจ ในชุมชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน บริการพื้นฐานและบริการสังคมในชุมชน พื้นที่เป้าหมายของโครงการ ได้แก่ ชุมชนแออัดหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและภูมิภาค องค์กรชุมชนสามารถขอรับจากโครงการเพื่อเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในเมืองในภาวะวิกฤติได้ โดยการเสนอโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ สร้างงาน การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานชุมชน การปรับปรุงสวัสดิการสังคมและความปลอดภัยในทรัพย์สิน การส่งเสริมพัฒนากลุ่มเยาวชน และการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อ

สำหรับคนจนในเมือง การของบสนับสนุนนี้องค์กรชุมชนหรือเครือข่ายจะต้องร่วมสมทบงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 10 ในรูปตัวเงินหรืออื่น ๆ ของบสนับสนุนทั้งหมด

2.3.3.6 โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงิน และสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง (MIYAZAWA)

โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมืองของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นโครงการหนึ่งที่ได้รับการอนุมัติเงินจำนวน 250 ล้านบาท จากโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคคนจนในเมืองในภาวะวิกฤติของการเคหะแห่งชาติ มีจุดประสงค์เพื่อดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มและเครือข่ายของคนจนในเมืองที่รวมกันเป็นกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ กลุ่มอาชีพ หรือองค์กรอื่นที่ทำกิจกรรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน โครงการสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2543 โครงการที่เสนอจะต้องเป็นโครงการพัฒนาความเข้มแข็งในการบริหารกลุ่ม หรือเป็นโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนา โครงการพัฒนาความเข้มแข็งในการบริหารของกลุ่ม เป็นการสนับสนุนแบบให้เปล่าไม่เกินกลุ่มละ 15,000 บาท หรือไม่เกินเครือข่ายละ 150,000 บาท โครงการนี้มีเงินงบประมาณ 10 ล้านบาท และโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนามีงบประมาณรวม 240 ล้านบาท กลุ่มหรือเครือข่ายสามารถกู้ยืม เพื่อนำไปให้สมาชิกกู้และเครือข่ายกู้ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี ส่วนกลุ่มกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี และไปให้สมาชิกกู้ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลาให้กู้ ไม่เกิน 5 ปี วงเงินกู้ต่อเครือข่ายไม่เกิน 500,000 บาท หรือหนึ่งกลุ่มไม่เกิน 500,000 บาท ทั้งนี้กลุ่ม หรือเครือข่ายเป็นผู้กู้ และกรรมการกลุ่มหรือเครือข่ายต้องค้ำประกัน

2.3.3.7 โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project)

โครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP) เป็นโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกและรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อนำมาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต เศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มคนว่างงาน กลุ่มคนยากจน และกลุ่มคนด้อยโอกาส โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ ระยะสั้นเน้นการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบในกลุ่มคนทั้ง 3 ประเภท โดยทำให้เกิดการจ้างงาน รายได้ และการได้รับบริการ และสวัสดิการสังคม ระยะยาว เป็นการมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ โครงการแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 มอบให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจำนวน 79 โครงการ วงเงิน 13,284 ล้านบาท เพื่อการจ้างงาน สร้างรายได้ และบริการทางสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และผู้ว่างงาน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น

แนวทางที่ 2 จำนวนเงิน 6,000 ล้านบาท รัฐบาลมอบให้ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบบริหารจัดการ ซึ่งแยกการจัดการเป็น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนพัฒนาเมือง ในภูมิภาค และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมหรือ “กองทุนชุมชน” นั้น โดยส่วนใหญ่มักเป็นโครงการเพื่อสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต เครื่องมือเครื่องจักร และเงินทุนหมุนเวียน ในรูปแบบต่างๆ ให้กับสมาชิกของกลุ่ม ส่วนกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคหรือเรียกสั้นๆ ว่ากองทุนเมือง (Regional Urban Development Fund หรือ RUDF) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารจัดการของธนาคารออมสิน มีเงินทุนหมุนเวียนจากการจัดสรรเงินของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินกู้ของธนาคารโลกจำนวน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนระยะยาวไม่เกิน 15 ปี สำหรับให้เทศบาลได้กู้ยืมในวงเงินโครงการละไม่เกิน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อนำไปพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กว้างขวางรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรองบประมาณจากรัฐบาลหรือรอให้เก็บภาษีได้มากพอจึงจะลงทุนได้

2.3.4 นโยบายลดความยากจนในรัฐบาลปัจจุบัน

นโยบายลดความยากจนในสมัยรัฐบาลทักษิณ (18 ก.พ. 2544 – ปัจจุบัน (2547)) ที่สำคัญซึ่งกำลังดำเนินการในปัจจุบัน 6 โครงการ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร ธนาคารประชาชน โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.3.4.1 นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลทักษิณ เป็นแหล่งเงินทุนให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และด้านสวัสดิการสังคม โดยรัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนกองทุนฯ ละ 1 ล้านบาท โดยมีชาวบ้านเป็น ผู้บริหารและควบคุมดูแลในการจัดการเงินกองทุนเอง การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

การประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านจะแบ่งกองทุนหมู่บ้านออกเป็น 3 ประเภท คือ กลุ่มที่มีความพร้อม กลุ่มที่ต้องปรับปรุง และกลุ่มที่ต้องติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด กลุ่มที่มีความพร้อมอยู่แล้วเป็นกลุ่มที่ผ่านการประเมินในประเด็นทั้งหมดข้างต้น และพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมให้กู้แก่สมาชิกได้ทันที ส่วนอีกสองกลุ่มที่เหลือเป็นกลุ่มที่ยังมีข้อบกพร่อง ซึ่งจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อไป การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้ผ่านขั้นตอนระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วย

การจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เงินกองทุนหมู่บ้านเริ่มลงหมู่บ้านครั้งแรกในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ ยังมีโครงการต่อเนื่องจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือ “โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่และการบริหารจัดการเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยระบบร้านค้า เครือข่ายและอินเทอร์เน็ต

ผลการดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเดือนมิถุนายน 2546 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ทำการจัดสรรและโอนเงินแล้ว 74,518 กองทุน ทำให้ยอดรวมของมูลค่าการกู้ยืมสูงถึง 1.228 แสนล้านบาท และมีการรับชำระหนี้เงินต้นคืนเป็นจำนวนเงิน 5.28 หมื่นล้านบาท และดอกเบี้ยเป็นจำนวน 3.5 พันล้านบาท (กิตติพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ, ผู้รวบรวม, 2546)

2.3.4.2 นโยบายการพักชำระหนี้ และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการที่ดำเนินงานผ่านระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจนให้กับเกษตรกรรายย่อย ให้เกษตรกรรายย่อยสามารถมีเงินออมเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกร โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ธ.ก.ส. ใช้วิธีการลงพื้นที่เรียกประชุมกลุ่มลูกค้า ธ.ก.ส. เพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ ซึ่งเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการจะต้องมีหนี้เงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2544 ไม่รวมหนี้เงินกู้ที่เกิดจากโครงการสินเชื่อตามนโยบายรัฐและไม่รวมดอกเบี้ยเงินกู้) และต้องแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2544 โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถเลือกที่จะรับความช่วยเหลือได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เกษตรกรขอพักชำระหนี้ แนวทางที่สอง เกษตรกรขอลดภาระหนี้สิน ซึ่งมี รายละเอียดดังนี้

แนวทางที่ 1 การขอพักชำระหนี้ เกษตรกรรายย่อยที่ขอพักชำระหนี้จะได้รับการพักชำระเงินต้นและ ดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา 3 ปี จาก ธ.ก.ส. (ตั้งแต่ 1 เม.ย. พ.ศ. 2544 - 31 มี.ค. พ.ศ. 2547) โดยในส่วน of ดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายในช่วงเวลาการพักชำระหนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระจ่ายดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. เมื่อครบกำหนดพักชำระหนี้เกษตรกรจะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราเดิมก่อนเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการแล้วจะไม่มีสิทธิกู้เงินเพิ่มจาก ธ.ก.ส. ได้อีกตลอดระยะเวลา 3 ปี แต่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรภายใต้

“โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรภายหลังการพักชำระหนี้” โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

แนวทางที่ 2 การขอลดภาระหนี้ เกษตรกรรายย่อยที่เลือกรับความช่วยเหลือนี้จะได้รับการชดเชยอัตราดอกเบี้ยจากรัฐบาลในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลา 3 ปี (ตั้งแต่ 1 เม.ย. 2544 - 31 มี.ค. 2547) กล่าวคือ รัฐบาลจะช่วยเกษตรกรจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ ธ.ก.ส. ตัวอย่างเช่น ลูกค้าชั้น AAA จะได้รับการลดอัตราดอกเบี้ยจากอัตราปกติร้อยละ 8 ต่อปี เหลือร้อยละ 5 ต่อปี เป็นต้น เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ มีสิทธิที่จะขอกู้เงินเพิ่มใหม่ได้ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท กู้ฉุกเฉินพิเศษในวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท นอกจากนี้เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้อีกร้อยละ 1 ต่อปี ในจำนวนเงินฝากไม่เกินรายละ 50,000 บาท แต่เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้จะไม่สามารถเปลี่ยนการรับความช่วยเหลือเป็นการขอพักชำระหนี้ได้ในภายหลัง เพื่อเป็นการป้องกันเกษตรกรที่มีเจตนาไม่สุจริตซึ่งจะเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณและควบคุมดูแล ในกรณีที่เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดจะถูกให้ออกจากโครงการ และเสียดอกเบี้ยตามเกณฑ์โครงสร้างดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส.

ในการดำเนินนโยบายพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย รัฐบาลได้ตั้งเงินงบประมาณในการดำเนินการในปีงบประมาณ 2544 จำนวน 6,000 ล้านบาท เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยดอกเบี้ยแทนเกษตรกรรายย่อยให้แก่ ธ.ก.ส. ในปีแรก เกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในหลักเกณฑ์การได้รับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ทั้งประเทศมีจำนวน 2,379,788 ราย หรือร้อยละ 83 ของเกษตรกรทั้งหมดที่เป็นลูกหนี้ของ ธ.ก.ส. รวมเป็นวงเงิน 94,056 ล้านบาท

2.3.4.3 ธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้นด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำเงินทุนดังกล่าวไปประกอบอาชีพ ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลกำหนดให้จัดตั้งโครงการธนาคารคนจนขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนของประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย โดยการให้บริการด้านการออมทรัพย์ บริการด้านสินเชื่อที่มีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากในวงเงินที่เพียงพอต่อความจำเป็น ตลอดจนบริการด้านการเงินในรูปแบบอื่นๆ ตามความต้องการ นอกจากนี้ยังจัดให้มีบริการให้การฝึกอบรมที่จำเป็น ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านการเงิน อาชีพ และด้านอื่น ๆ เป็นพิเศษแก่ลูกค้าที่เป็นสมาชิกของโครงการธนาคารประชาชนด้วย

ผู้ที่ขอกู้เงินกับโครงการธนาคารประชาชนจะต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ที่มีรายได้ประจำ หรือผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพใด ๆ แต่ต้องมีถิ่นที่อยู่อาศัยแน่นอน สามารถสมัครเข้า

โครงการได้ตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 โดยเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกในชื่อผู้สมัคร 1 บัญชี ลูกค้าสามารถขอกู้เงินได้หลังจากที่มีเงินฝากอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 เดือน แต่สำหรับลูกค้าที่มีเงินฝากอยู่กับธนาคารออมสินอยู่ก่อนแล้ว (มากกว่า 2 เดือน) สามารถกู้เงินได้ทันที จำนวนเงินกู้ธนาคารจะให้กู้ตามวงเงินที่ต้องใช้จริงที่จะนำไปประกอบอาชีพ และตามความสามารถที่ลูกค้าสามารถชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยได้ โดยวงเงินกู้ปีแรก ไม่เกิน 15,000 บาท วงเงินกู้ครั้งต่อไป ไม่เกินรายละ 30,000 บาท ในกรณีที่ลูกค้าขอกู้เงินมากกว่า 30,000 บาท ให้ใช้หลักทรัพย์ตามที่ธนาคารกำหนด โดยธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน การกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนจะต้องมีหลักทรัพย์ หรือบุคคลที่เข้าร่วมโครงการค้ำประกัน 2 คน หรือข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ค้ำประกัน การผ่อนชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลาไม่เกิน 13 งวดโดยวิธีหักจากบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคาร สิทธิพิเศษของผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้จะได้รับการประกันอุบัติเหตุในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท

2.3.4.4 นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค)

นโยบายนี้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยที่มีสิทธิในการได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีความเท่าเทียม และทั่วถึงกัน นอกจากนี้ผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลมีหลักการและเหตุผลในการเสนอนโยบายนี้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประชาชนที่ยากจนและมีรายได้น้อย เพราะจากข้อมูลพบว่าค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของคนไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 60 ของยอดรวมค่าใช้จ่ายสาธารณสุขทั้งหมด โครงการประกันสุขภาพใหม่ที่ทางรัฐบาลจัดให้นี้ ประชาชนจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลเพียงครั้งละ 30 บาท ประกอบกับการที่โครงการสงเคราะห์คนยากจนและผู้มีรายได้น้อยทางด้านสาธารณสุขในอดีตไม่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านการบริหารจัดการ และการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

หลักการพื้นฐานในการดำเนินโครงการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับและเป็นเจ้าของร่วมกัน และประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรับบริการที่มีคุณภาพ โดยในอนาคตสามารถเลือกขึ้นทะเบียนกับสถานบริการปฐมภูมิที่ตนพึงพอใจได้เอง และสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการทั้งภาครัฐและเอกชนจะมีการรับรองคุณภาพ (Quality Accreditation) โดยจะต้องให้ความสำคัญกับระบบบริการปฐมภูมิเป็นสถานบริการด่านแรก (Primary care gatekeeper) สำหรับบริหารจัดการจะต้องทำ ในลักษณะเครือข่ายทั้งระหว่างภาครัฐด้วยกันเองและภาครัฐกับเอกชน ให้มีระบบการคลัง ที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาว (Cost containment system) โดยไม่กระทบต่อคุณภาพและการเข้าถึงบริการของประชาชน และไม่เกิดการใช้และให้บริการมากเกินไป

ความจำเป็น รูปแบบการจ่ายเงินแก่สถานบริการต้องเป็นการจ่ายแบบปลายเปิด และเป็นการจ่ายเงินแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงาน (Performance related payment) ในส่วนของสิทธิประโยชน์ และรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการจะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันในระบบประกันสุขภาพ และตั้งเป้าหมายไว้ว่าระบบประกันสุขภาพในอนาคตจะเป็นระบบกองทุนเดียว

2.3.4.5 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการนี้เป็นหนึ่งในโครงการเร่งด่วนของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ต้องการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ที่มาจากท้องถิ่น ให้ชุมชนสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับทั้งจากภายในและภายนอกประเทศจากวัตถุดิบและภูมิปัญญาภายในท้องถิ่น เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ขึ้นภายในท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง โดยรัฐจะให้การสนับสนุนในเรื่องความรู้สมัยใหม่ การบริหารจัดการและเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนเพื่อจัดจำหน่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

การจัดกลไกการบริหารโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และแผนแม่บทในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล และสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานที่ผ่านมา (พรรคไทยรักไทย, 2546 อ้างถึงใน ทีดีอาร์ไอ 2546) ยอดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของชุมชนก่อนเริ่มนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระหว่างเดือนมกราคม - ธันวาคม พ.ศ. 2544 มีจำนวน 216 ล้านบาท ภายหลังการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แล้วปรากฏว่ามียอดจำหน่ายระหว่างเดือนมกราคม - ธันวาคม พ.ศ. 2545 รวม 23,987 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าประมาณการรายได้ ในปี พ.ศ. 2545 ที่ตั้งเป้าหมายไว้ 10,906 ล้านบาท เพิ่มขึ้น ร้อยละ 219.94 ของประมาณการรายได้ปี พ.ศ. 2545 และมีรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2546 มีจำนวน 7,236 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีแผนเพิ่มช่องทางด้านการตลาดให้มีแหล่งรวมและกระจายสินค้า สร้างเครือข่ายด้านการตลาด จังหวัดละ 1 เครือข่าย รวม 75 เครือข่าย และจัดให้มีช่องทางตลาดในสถานที่อื่นๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า แหล่งท่องเที่ยว บิมน้ำมัน และสถานศึกษา รวมถึงมีเป้าหมายที่จะให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนจำนวน 9,000 คน ในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการจัดการและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และส่งเสริมการเป็นวิทยากรถ่ายทอดการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน ยุทธศาสตร์การดำเนินการดังกล่าวในปี 2546 คาดว่าจะมีรายได้จากการจำหน่ายสินค้าและบริการจากโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่น้อยกว่า 20,000 ล้านบาทต่อปี