

แนวทางการบริหารภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาความยากจน Public Administrative Guidelines for to Solve Poverty Problems

วรยุทธ โดยพิลา^{1**}, ชมphonoot ลาลู², สิริณทรียา ไพค่านาม³, ไอรดา พิมล⁴
Warayuth Doiphila¹, Chomphonoot Lalu², Sirinya Phaikharnngam³, Irada Phimol⁴

^{1,2,3,4} หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
^{1,2,3,4} Master of Public Administration, Faculty of Management Sciences Sakon Nakhon Rajabhat University

**Corresponding author E-mail: Leeo2728@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหาความยากจนได้เพิ่มความรุนแรงตามการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สาเหตุหนึ่งเกิดจากการพัฒนาตามทิศทางของประเทศที่พัฒนาแล้วโดยขาดการปรับใช้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และบทบาทภารกิจจากที่เน้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นมาสู่การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อนสภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะช่วยให้โครงการและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ภาครัฐดำเนินการ มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น มีการการเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน โดยเน้นการพัฒนาโอกาสการเรียนรู้ ทักษะปัญญาและการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจด้านทักษะการประกอบอาชีพและการเพิ่มรายได้ โดยประยุกต์การจัดการศึกษาที่สามารถเก็บเครดิตสะสมไว้กลับมาเรียนต่อเมื่อพร้อม ควบคู่กับใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อการศึกษา เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษา รวมทั้งขยายขอบข่ายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งปัจจุบันให้เฉพาะคนวัยเรียน และให้ครอบคลุมคนวัยทำงาน

คำสำคัญ : แนวทางการบริหารภาครัฐ, ความยากจน, การแก้ไข



Abstract

Central and local government agencies have come to increase the role of the public sector, communities, and local government organizations. Due to the participation of people, communities, and local government organizations. It will be an important part that allows the community to reflect on their local problems. This will help with poverty alleviation projects and activities implemented by the government sector. It is consistent with the needs of the community. and reach even more poor people. There is an increase in the potential of the working poor. with emphasis on developing learning opportunities. Intellectual skills and increasing economic capacity in terms of occupational skills and increasing income By applying educational management, you can collect accumulated credits and return to study when you are ready. Along with using financial and fiscal measures for education, such as student loans, and expanding the scope of the student loan fund, which is currently only given to school-age people and to cover working-age people.

Keyword: Public administrative guideline, Poverty problem, Solve

บทนำ

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศให้บรรลุซึ่งเป้าหมายการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในทุกด้าน คนในชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความมั่งคั่ง และประเทศสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา สร้างสังคมไทยมีคุณภาพและมีความเป็นธรรมโดยมีที่ยืนสำหรับทุกคนในสังคม และเป็นการพัฒนาที่เกิดจากการผนึกกำลังในการผลักดันขับเคลื่อนร่วมกันของทุกภาคส่วน เชื่อมโยงกับราชการไทย 4.0 ภาคราชการไทยต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centric government) หมายถึงการทำงานเชิงรุกและมองไปข้างหน้า โดยตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่าประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความต้องการและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (Pro-active public services) พร้อมทั้งการใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางราชการ (Big



government data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ ในการจัดการบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

ปัจจุบันนโยบายเศรษฐกิจไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะการขยายตัวของเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังให้ความสำคัญกับการเติบโตอย่างทั่วถึงด้วย ปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำจึงได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะเป็นกระแสที่ค่อนข้างเร็วและรุนแรงแต่ละกลุ่มจะได้รับผลดีจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทั่วถึงมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในระดับสูงมาเป็นเวลานานยังอาจบั่นทอนอัตราการเติบโตและเสถียรภาพโดยรวมของเศรษฐกิจได้

ความหมายของความยากจน

ความยากจนถูกนิยามและทบทวนอยู่เสมอ ๆ เพื่อสะท้อนและเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจที่กำหนดกรอบคิด วาระและเป้าหมายเพื่อลดความยากจนรูปแบบต่าง ๆ ผ่านนโยบายและปฏิบัติการระดับโครงการ และที่สำคัญต้องเปิดพื้นที่ให้กลุ่มคนจนคนยากได้มีโอกาสได้นิยามความยากจนตามบริบทสังคมพื้นที่ทางเศรษฐกิจกับวัฒนธรรมของตนเองเพื่อให้การแก้ไขความยากจนสอดคล้องกับความต้องการของคนจนมากขึ้น (กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ, 2565) นอกจากนี้ความยากจนมักถูกนิยามจากมุมมองเชิงเศรษฐกิจสถาบันมาโดยตลอด โดยคำนวณด้วยสูตรมาตรฐานและนำตัวเลขที่ได้มาเป็นแนวทางขจัดความยากจน เช่น ธนาคารโลก หรือ องค์การสหประชาชาติที่ใช้เส้นความยากจน (Poverty line) (คำนวณจากความต้องการขั้นต่ำที่สุดด้านอาหารและอื่น ๆ ของคนแต่ละคน) ซึ่งเพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศทั่วโลกต่างก็ใช้มาตรฐานดังกล่าวในประเทศตัวเองและเทียบเคียงกับมาตรฐานโลก ได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของคนต่อเดือนด้วยเส้นความยากจนปี พ.ศ. 2562 อยู่ที่ 2,763 บาท หากใครสักคนมีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนดก็จะกลายเป็นคนจนทันที (กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ 2565, หน้า 15)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) ได้นิยามคนจนว่าหมายถึง ผู้ที่มีลักษณะโดยทั่วไปคือส่วนใหญ่มีการศึกษาดำ ทำงานในภาคเกษตร และไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ลักษณะข้างต้นทำให้คนยากจนมีรายได้ต่ำและขาดสวัสดิการด้านการทำงานที่เหมาะสม

วิทยาการ เชียงกูล (2547) วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2548) กล่าวถึงนิยามของความยากจนว่าหมายถึง การขาดแคลนทุน รายได้และการศึกษาดำและเสียเปรียบในระบบทุนนิยมและการพัฒนาภาคเกษตรกรรมที่ล้าสมัย



แมน บุโรทกานนท์ (2566) ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานเชิงพื้นที่เพื่อ
การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ กล่าวว่า ความยากจนเป็นภาวะการณ์อันไม่พึง
ประสงค์ ทั้งในฐานะที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคน ชุมชน หรือกระทั่งสังคมก็ตาม

กนกวรรณ มะโนรัมย์ และคณะ (2565, หน้า 1) กล่าวว่า คนจนคือผู้กระทำการ (Actor) ที่ไม่ได้
มีอิสระเสรีและมีความสามารถที่จะปลดปล่อยตัวตนออกจากความยากจนได้โดยง่ายตามลำพัง เพราะคน
จนตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองอีกมากมายในสังคมด้วย
อำนาจการครอบงำที่เหนือกว่า และได้พยายามค้นหาวิธีการหรือยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อชนะการแข่งขัน
กับคนอื่น ๆ ในสังคมภายใต้พื้นที่ทางสังคมการเมืองและวัฒนธรรมอันจำกัดอยู่ตลอดเวลา

ธนาคารโลกและองค์การสหประชาชาติก็ได้ปรับความหมายของความยากจนโดยไม่ได้มีเพียงด้าน
ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีพ ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า การศึกษา ยารักษาโรค ไม่มีทุน อดอยากหิวโหย ขาด
อาหาร แต่ได้เพิ่มเติมมิติความสามารถในการสร้างทางเลือกในชีวิตอีกทั้งยังนำมิติการถูกละเมิดศักดิ์ศรี
ความเป็นมนุษย์ ขาดแคลนความสามารถพื้นฐานในการมีส่วนร่วมสังคม ขาดอำนาจ ขาดความมั่นคงใน
ชีวิต และถูกกีดกัน มีชีวิตที่อยู่บนขอบสังคมและในพื้นที่ที่มีความเปราะบางของสภาพแวดล้อมและ
ทรัพยากรธรรมชาติ (UNDP, 2009)

Hills and Stewart, 2005; Morazes and Pintak, 2007; Pemberton et al., 2013)
พยายามนิยามความหมายของความยากจนจากมุมมองของทุนทางสังคม (Social capital) และการกีดกัน
ทางสังคมและการกีดกันทางสังคม โดยชี้ให้เห็นว่าควรวิเคราะห์ความยากจนให้พ้นไปจากการใช้ทรัพยากร
เชิงวัตถุ เช่น รายได้ อาหาร หรือที่อยู่อาศัย แต่ให้มองว่าแก่นแท้ของความยากจนเกิดจากกระบวนการกีด
กันทางสังคมและการไร้ซึ่งทุนทางสังคม

Greig, Hulme & Turner, 2007) กล่าวว่า ความยากจน หมายถึง ความโดดเดี่ยวจากเพื่อน
บ้านหรือกลุ่มคนส่วนใหญ่ ทำให้พวกเขาหิวโหย ไร้ที่พึ่ง ไม่มีเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีการศึกษา และไม่ได้รับการ
รักษาเมื่อเจ็บป่วย เผชิญกับความสูญเสียมากที่สุดเมื่อมีภัยคุกคามที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน และทำให้คน
กลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มคนที่มีความยากจนเรื้อรัง (Chronic property)

Ortner (2006) กล่าวว่า คนจนคือผู้กระทำการในสังคมถูกกำกับด้วยข้อจำกัดทางวัฒนธรรมที่
มีอำนาจและอิทธิพลที่เหนือกว่า ที่ผลิตซ้ำความเหนือกว่าอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้กระทำการมิได้มีอิสระ
อย่างสมบูรณ์ท่ามกลางความพยายามที่จะแหวกวงล้อมของอำนาจผ่านปฏิบัติการทางสังคมหลายรูปแบบ



TPMAP (2566) หรือ ระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า ได้ให้นิยามว่า คนจนคือ ผู้ที่มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์คุณภาพชีวิตที่ดีในมิติต่าง ๆ ซึ่งพิจารณาจาก 5 มิติ ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการเงิน ด้านความเป็นอยู่ และด้านการเข้าถึงบริการรัฐ

โดยสรุป ความยากจนด้านรายได้ หมายถึง ผู้ที่มีลักษณะโดยทั่วไปคือส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ทำงานในภาคเกษตร และไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ลักษณะข้างต้นทำให้คนยากจนมีรายได้ต่ำและขาดสวัสดิการด้านการงานที่เหมาะสม

มิติของความยากจน

TPMAP (Thai Poverty Map and Analytics Platform) คือ ระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า ซึ่งได้รับการพัฒนาต่อยอดจากระบบบริหารจัดการข้อมูลคนจนแบบชี้เป้า (Thai People Map and Analytics Platform) ให้สามารถครอบคลุมปัญหาที่กว้างขึ้น เช่น เด็กแรกเกิด การศึกษา ผู้สูงอายุ การพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย โดยยังคงความสามารถของระบบเดิมในการชี้เป้าความยากจนไว้ด้วย TPMAP จึงสามารถใช้ระบุปัญหาความยากจนในระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ท้องถิ่น/ท้องที่ จังหวัด ประเทศ หรือปัญหาความยากจนรายประเด็น ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นและสามารถออกแบบนโยบาย โครงการในการแก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการหรือสภาพปัญหาได้ TPMAP เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (เนคเทค-สวทช.) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยในคราวการประชุม ครั้งที่ 5/2560 ของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ มีมติเห็นชอบการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบ Big Data ของภาครัฐ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงาน ต่อมาคณะทำงานฯ ได้มีการมอบหมายให้ สศช. ร่วมกับ NECTEC ในการดำเนินการพัฒนากรณีตัวอย่างการพัฒนาระบบ Big Data ของภาครัฐ ในประเด็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในด้านการเพิ่มรายได้ ลดภาระค่าครองชีพ และเพิ่มโอกาสด้านอาชีพ สศช. และ NECTEC ได้ร่วมกันพัฒนาตัวอย่างระบบเบื้องต้น TPMAP ขึ้น ต่อมา สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความกราบเรียนนายกรัฐมนตรีถึงความก้าวหน้าการนำข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินฯ เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ 2561 ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบให้นำรายงานความก้าวหน้าการนำข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินฯ และตัวอย่างระบบเบื้องต้น TPMAP ให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคเพื่อนำไปใช้ในการ



ดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป (<https://www.tpmmap.in.th/about> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2566)

หลักการทำงานของ TPMAP คืออาศัยข้อมูลจากหลายแหล่งมายืนยันซึ่งกันและกัน โดยในปัจจุบันใช้สมมติฐานว่าคนที่ได้รับการสำรวจว่าจน (Survey-based) และยังมีลงทะเบียนว่าจนอีกด้วย (Register-based) น่าจะเป็นคนจนเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน ดังนั้น TPMAP จึงตั้งต้นโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) จากกรมการพัฒนาชุมชน และข้อมูลผู้ลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐจากกระทรวงการคลัง มายืนยันซึ่งกันและกัน หรืออีกนัยหนึ่ง "คนจนเป้าหมาย" ใน TPMAP ก็คือคนจนใน จปฐ. ที่ไปลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ TPMAP ใช้วิธีการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI) ซึ่งพัฒนาโดย Oxford Poverty & Human Development Initiative และ United Nation Development Program ซึ่ง สศช. ได้นำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยดัชนีความยากจนหลายมิติ หรือ MPI อาศัยหลักการที่ว่า คนจนคือผู้ที่มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์คุณภาพชีวิตที่ดีในมิติต่าง ๆ ซึ่ง TPMAP พิจารณาจาก 5 มิติ ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการเงิน ด้านความเป็นอยู่ และด้านการเข้าถึงบริการรัฐ TPMAP สามารถนำมาใช้ช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้โดยสามารถใช้ช่วยระบุปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจน โดยสามารถใช้ตอบคำถาม 3 ข้อ ได้แก่ คนจนอยู่ที่ไหน? คนจนมีปัญหอะไร? จะพ้นความยากจนได้อย่างไร? และยังสามารถระบุ “คนจนเป้าหมาย” หรือ คนจนในข้อมูล จปฐ. ที่มาลงทะเบียนเพื่อบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยแสดงผลแบบ Data Storytelling บน www.tpmmap.in.th แสดงข้อมูลจำนวนคนจนและสัดส่วนคนจนเชิงพื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล ทำให้ทราบว่าแต่ละพื้นที่มีคนจนกี่คน สามารถจัดลำดับพื้นที่ตามจำนวนและสัดส่วนคนจนเพื่อพิจารณาพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน ซึ่งสามารถระบุได้ว่า “คนจนเป้าหมาย” มีปัญหาอะไรบ้างในแต่ละมิติ จากข้อมูลจำนวนคนในครัวเรือนยากจนที่ตกตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในแต่ละมิติ โดยตัวชี้วัด จปฐ. ที่นำมาใช้ในการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ (MPI) ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้ (<https://www.tpmmap.in.th/about> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2566)

1. ด้านสุขภาพ ได้แก่

- 1.1 เด็กแรกเกิดมีน้ำหนัก 2,500 กรัมขึ้นไป
- 1.2 ครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน
- 1.3 ครัวเรือนมีการใช้ยาเพื่อบำบัด บรรเทาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้นอย่างเหมาะสม
- 1.4 คนอายุ 6 ปีขึ้นไป ออกกำลังกายอย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 วัน วันละ 30 นาที



2. ด้านความเป็นอยู่ ได้แก่

- 2.1 ครรภ์มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และบ้านมีสภาพคงทนถาวร
- 2.2 ครรภ์มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี อย่างน้อยคนละ 5 ลิตรต่อวัน
- 2.3 ครรภ์มีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี อย่างน้อยคนละ 45 ลิตรต่อวัน
- 2.4 ครรภ์มีการจัดการบ้านเรือนเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด และถูกสุขลักษณะ

3. ด้านการศึกษา ได้แก่

- 3.1 เด็กอายุ 3-5 ปี ได้รับการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียน
- 3.2 เด็กอายุ 6-14 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี เด็กจบชั้น ม.3 ได้เรียนต่อชั้น ม.4

หรือเทียบเท่า

- 3.3 คนอายุ 15-59 ปี อ่าน เขียนภาษาไทย และคิดเลขอย่างง่ายได้

4. ด้านรายได้ ได้แก่

- 4.1 คนอายุ 15-59 ปี มีอาชีพและรายได้
- 4.2 คนอายุ 60 ปีขึ้นไป มีอาชีพและรายได้
- 4.3 รายได้เฉลี่ยของคนในครัวเรือนต่อปี

4. ด้านการเข้าถึงบริการรัฐ ได้แก่

- 4.1 ผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลจากครอบครัว ชุมชน ภาครัฐ หรือภาคเอกชน ผู้
- 4.2 พิการ ได้รับการดูแลจากครอบครัว ชุมชน ภาครัฐ หรือภาคเอกชน

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความยากจนด้านรายได้เท่านั้น ซึ่งประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด คือ (1) คนอายุ 15-59 ปี มีอาชีพและรายได้ (2) คนอายุ 60 ปีขึ้นไป มีอาชีพและรายได้ และ (3) รายได้เฉลี่ยของคนในครัวเรือนต่อปี

ทฤษฎีเกี่ยวกับความยากจน

1. ทฤษฎีด้อยวัฒนธรรม ก่อตั้งจากวัฒนธรรมและแนวคิดดั้งเดิมของสังคมอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่เห็นว่าคนยากจนเป็นผลจากการเพาะพันธุ์ลักษณะด้อยเป็นเวลานานจากบรรพชนเกิดการขัด ขนชั้นในสังคมวัฒนธรรมอย่างเช่น การจัดชนชั้น พรหมณ์ กษัตริย์ แพทย์ ศูทร จัณฑาล หรือลักษณะด้อยทางวัฒนธรรม ในสังคมที่มีการดื่มสุราหรือเล่นการพนัน อันเป็นพฤติกรรมปกติทั่วไปในสังคมนั้นและเป็นผลสืบเนื่องจาก พ่อแม่สืบทอดทางวัฒนธรรมทางครอบครัวสัมพันธ์ภาพกับคนในกลุ่มอื่นในสังคมเป็นสาเหตุ



ความยากจนจากภูมิหลังทางสังคมและวัฒนธรรมทั้งสิ้น ปัจจัยที่นำไปสู่การด้อยวัฒนธรรม เลวิส (1959) ได้ศึกษาข้อมูลในลอนดอน และเปอร์โตริโก นอกจากนี้จากการศึกษาของเลวิสนับว่าเป็นปัจจัยที่บอกสาเหตุของความยากจนมาจากครอบครัว และสายเลือดพันธุกรรมตามกฎของเมนเดลที่บรรพบุรุษเฝ้าโอกาสสูงที่จะให้บุตรหลานเฝ้า และปัจจัยทางสังคมแวดล้อมที่มีอิทธิพลในการหล่อหลอมค่านิยม พึงพอใจในสังคมสลับ นอกจากนี้ พฤติกรรมที่ไม่ดี ได้รับการยอมรับของเยาวชนในวัฒนธรรมของคนยากจน ว่าการเป็นหัวหน้าโจร หัวหน้าแก๊ง เป็นสิ่งที่โก้เก๋รวมทั้งการยอมรับในอาชีพที่ทำให้เกิดปัญหากับสังคม เช่นการเป็นโสเภณี การลักขโมย และการขายยาเสพติด เพื่อแก้ปัญหาความอึดอัดขัดสนของครอบครัวสรุปว่า วัฒนธรรมของคนยากจนมีลักษณะโดดเด่น มีลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมหนึ่งภายใต้ระบบวัฒนธรรมทั้งหมดของประเทศ คนจนแต่ละสังคมมีส่วนร่วมโดยการสร้างวัฒนธรรมของตนเองขึ้นเป็นปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ 1) ที่ตั้ง 2) ความเป็นเมืองหรือชนบท 3) โครงสร้างของครอบครัว 4) ระบบเครือญาติ 5) ความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว สามียและภรรยา บุตรและผู้ปกครอง 6) แบบแผนการใช้จ่ายและการบริโภค 7) ระบบค่านิยม 8) กาลเวลา 9) ความรู้สึกผูกพันกับชุมชนที่ตัวเองอยู่อาศัย

2. ทฤษฎีภาระหน้าที่ แนวคิดตามทฤษฎีนี้คือความยากจนมีสาเหตุจากมีหน้าที่การทำงานของคนในอาชีพต่าง ๆ ซึ่งผลตอบแทนจากการประกอบอาชีพแตกต่างกันไปตามความสำคัญของหน้าที่ในแต่ละอาชีพ ซึ่งแต่ละอาชีพถูกกำหนดความสำคัญและการจูงใจให้ค่าตอบแทนโดยโครงสร้างของสังคม กลุ่มอาชีพที่มีอำนาจในการต่อรองในสังคมมากได้แก่ กลุ่มคนชนชั้นปกครอง ชนชั้นผู้บริหารและนักวิชาการ ผู้มีความรู้ความสามารถมีอำนาจในสังคมมากกว่าชนชั้นที่ถูกปกครองอันได้แก่ ชนชั้น กรรมาชีพ คนไม่มีความรู้ แรงงานไร้ฝีมือและผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนต่าง ๆ นี้ก็จะถูกสังคมกำหนดค่าตอบแทนแตกต่างกัน กลุ่มที่ได้ค่าตอบแทนต่ำจะเกิดเป็นสาเหตุความยากจนจากหน้าที่และการประกอบอาชีพ กล่าวโดยสรุปก็คือ นักวิชาการทฤษฎีหน้าที่นิยม จะเห็นว่าความยากจนไม่ได้มีสาเหตุจากครอบครัว แต่มีสาเหตุจากโครงสร้างของสังคมเป็นสำคัญ

ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) ทฤษฎีพึ่งพาองความยากจนหรือด้อยพัฒนาแตกต่างจากทฤษฎีทำให้ทันสมัยตรงที่ว่าความยากจนมีสาเหตุจากปัจจัยภายในของประเทศด้อยพัฒนาเอง แต่ทฤษฎีนี้เห็นว่าความยากจนของประเทศด้อยพัฒนามีสาเหตุจากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศพัฒนาสร้างขึ้น คือ 1) โครงสร้างความสัมพันธ์ของสังคมศูนย์กลางและสังคมนอก เป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดการพร่องในการกระจายความมั่งคั่ง เพราะสังคมที่เป็นศูนย์กลางย่อมมีพลังอำนาจในการกำหนดและครอบครองปัจจัยอันนี้ คุณค่าต่าง ๆ ทั้งปัจจัยเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้น สังคมที่เป็นศูนย์กลางแห่งความเจริญจะดูดซับเอาความมั่งคั่งต่าง ๆ จากสังคมนอกและได้เปรียบอยู่เสมอ จึงทำให้สังคมนอก



ด้อยพัฒนาที่มีความยากจนอยู่ตลอดมา 2) โครงสร้างภายในของสังคมรอบนอกด้อยพัฒนามักจะมีความอ่อนแอ และเฉื่อยชาต่อการดูดซับการศึกษา จึงทำให้สังคมศูนย์กลางความเจริญก้าวหน้า ครอบงำเอาเปรียบ จึงทำให้สังคมรอบนอกด้อยพัฒนายากจนและอ่อนแอตลอดมา 3) ความยากจนในชนบทมีสาเหตุเกิดจากความลำเอียงในการพัฒนาที่ใช้สังคมชนบทเป็นสังคมบริวารที่ผลิตสินค้าเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงสังคมทั้งหมดและสังคมเมืองใช้หลักของตลาดในการคัดเลือกสินค้าและบริการที่ดินมีคุณภาพเข้าไปทำธุรกิจสร้างความมั่งคั่งให้กับสังคมเมืองยิ่งประเทศที่มีสัดส่วนของการผลิตทางการเกษตรสูงยิ่งทำให้ราคาตลาดต่ำหรือในภาวะที่ผลผลิตมีน้อยกว่าความต้องการของตลาดสินค้าเกษตรจะถูกควบคุมราคาเพราะเป็นสินค้าจำเป็นในการครองชีพ ปรากฏการณ์เหล่านี้จึงทำให้ชนบทยากจนและด้อยการพัฒนา กลับกันสินค้าของสังคมเมืองเป็นสินค้าหรือบริการไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพแต่ถูกสร้างให้มีคุณค่าทางอรรถประโยชน์และตั้งราคาแพง ดังนั้นการดูดซับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นความมั่งคั่งของสังคมเมือง

สาเหตุของความยากจน

ความยากจนสามารถแบ่งได้เป็น 2 สาเหตุใหญ่ ๆ คือ

1. สาเหตุจากปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่าง ๆ ขาดแคลนปัจจัยการผลิตและปัจจัยการยังชีพที่เหมาะสม เช่น ไม่มีที่ดินหรือมีน้อย ที่ดินไม่ดี แหล่งน้ำ ไม่มีเงินทุน ไม่มีอุปกรณ์การผลิตของตนเอง ต้องกู้หนี้ยืมสิน ต้องเช่า ต้นทุนสูง ประสิทธิภาพต่ำ ผลตอบแทนต่ำ การขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุภายในบุคคลที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้

2. สาเหตุจากปัจจัยภายนอกตัวบุคคล ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ เช่น การเน้นพัฒนาเมืองมากกว่าการพัฒนาชนบท การเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร การเน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เพื่อการพาณิชย์โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืน การเน้นเป้าหมายการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ให้กับประชากร เน้นการเปิดประเทศมากเกินไปในขณะที่ยังไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบ ในด้านต่าง ๆ ที่ดีพอ รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจนทั้งในแง่ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า ความไม่สอดคล้องกันของแผนงานและงบประมาณในระดับต่าง ๆ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอก ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความยากจนและซ้ำเติมคนจนมากขึ้นเช่นกัน



จักรกฤษณ์ นรติผดุงการ (2523, หน้า 43) ได้อธิบายสาเหตุของความยากจน ไว้ดังนี้

1. คนชนบทจำต้องทนเพราะท้องที่ที่เขาเกิดมานั้นแห้งแล้ง ห่างไกลความเจริญ โอกาสในการประกอบอาชีพนอกเหนือจากการเกษตรมีน้อยมาก และโอกาสที่จะสร้างตัวเองจากพื้นฐานที่มีอยู่เหล่านั้นแทบไม่มี หรือมีก็น้อยมากไม่สามารถเทียบเคียงกับคนในเมืองได้
2. จำนวนคนที่ต้องใช้ที่ดินมีมากขึ้นแต่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม ในขณะที่แต่ละครอบครัวจะต้องรับภาระเลี้ยงดูคนที่ทวีจำนวนมากขึ้น รายจ่ายทวีจำนวนมากขึ้น
3. ชาวชนบทผลิตสินค้าได้ไม่แน่นอน เพราะต้องอาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนด ซึ่งมักให้โทษมากกว่าให้คุณ จึงหันไปหาเจ้าหนี้เงินกู้แทน
4. ชาวชนบทขาดเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการผลิตให้ได้ผลสูงสุดตามหลักวิทยาศาสตร์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพก็ไม่สมบูรณ์ทำให้ผลผลิตตกต่ำ
5. ผลิตสินค้าแล้วได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ
6. โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชนบท โครงการที่เข้าถึงชนบทก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหารากฐานของชาวชนบทได้ หลายโครงการกลับเป็นการซ้ำเติมให้ชาวชนบทต้องลำบากขึ้นไปอีก

แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน ปัจจัยและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมทั้งการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่และจุดมุ่งหมายหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย

1. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จากการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมา พบว่า ระบบบริหารจัดการของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความชัดเจนในการวางแผนและการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยัง ไม่มีบทบาทที่ชัดเจน และประการสำคัญยังขาดกลไกระดับชาติที่มีบทบาทโดยตรงในการแก้ไข ปัญหาความยากจน ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ดังต่อไปนี้

- 1.1 การบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับ พื้นที่ในรูปแบบใหม่ที่เอื้อให้เกิดการบูรณาการโครงการและงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในพื้นที่ โดยมีแนวทางสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และบทบาทภารกิจจากที่เน้นบทบาทของหน่วยงาน



ภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นมาสู่การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อนสภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะช่วยให้โครงการและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ภาครัฐดำเนินการ มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น (2) การประสานงานแผนงานโครงการของภาครัฐกับแผนงานโครงการของท้องถิ่น โดยยึดความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และให้มีการบูรณาการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกระทรวง กรมในส่วนกลาง จนถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้นำรูปแบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็น CEO เพื่อให้การบริหารจัดการในระดับจังหวัดและท้องถิ่น สามารถดำเนินการเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่และมีระบบบูรณาการโครงการและงบประมาณสำหรับโครงการที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (3) การจัดระบบการบริหารกองทุนต่าง ๆ เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า มีกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน จำนวน 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 ดังนั้นจึงควรจัดระบบกองทุนต่าง ๆ โดยยึดหลักเกณฑ์ว่า กองทุนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวหรือมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรยุบรวมเข้าด้วยกัน ส่วนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน ควรให้มีการประสานและเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เห็นควรให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน(4) การเพิ่มงบประมาณและสนับสนุนบทบาทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยสนับสนุนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณปี 2546 ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไข จำนวน 14,900 ล้านบาท สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนให้สอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพในแต่ละพื้นที่ เช่น การเพิ่มทักษะ การส่งเสริมการประกอบอาชีพและการจ้างงาน เป็นต้น

1.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเพิ่มเติม ดังนี้ (1) ให้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นแล้วโดย (1.1) ใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ มาประมวลเพื่อให้ทราบถึงความหนาแน่นของความ



ยากจนโดยรวมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด (1.2) ใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกระทรวง มหาดไทย เพื่อพิจารณาการกระจายตัวของคนจนในเชิงพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวน 15,249 หมู่บ้าน กระจายใน 66 จังหวัด (2) ให้มีการจัดทำครัวเรือนเป้าหมาย โดยให้ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของครัวเรือนที่ประสบความเดือดร้อนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือตามลำดับก่อนหลังในพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย (3) ให้มีการจัดทำแผนแก้ไขปัญหายากจนเป็นการเฉพาะ ในพื้นที่ที่มีคนจนอยู่หนาแน่น โดยในปีงบประมาณ 2566 ให้พิจารณาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายากจนโดยตรงของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ รวมทั้งการจัดทำโครงการใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับสาเหตุของปัญหา มารวมอยู่ภายใต้แผนดังกล่าว และให้มีการประสานการดำเนินงานที่สอดคล้องกับพื้นที่และครัวเรือนเป้าหมายข้างต้น (4) ให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนแก้ไขปัญหายากจนดังกล่าวข้างต้น ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไปให้สอดคล้องกับเป้าหมายการแก้ไขปัญหายากจน โดยให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำดัชนีวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันประเมินภาพรวมการดำเนินงานภายใต้แผนแก้ไขปัญหายากจน

1.3 กลไกในการบริหารยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายากจน ได้แก่ (1) ให้มีกลไกระดับชาติ โดยจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหายากจนแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจากกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน กำกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหายากจน พร้อมทั้งเชื่อมโยงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายากจน เพื่อบอกหมายให้ดำเนินการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต่อไป (2) ให้มีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหายากจนที่เป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายากจน และศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหายากจนสำหรับภาครัฐ ท้องถิ่น และชุมชน โดยอยู่ภายใต้สถาบันทางวิชาการหรือสถาบันวิจัยที่มีอยู่และได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลตามความจำเป็น

2. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน มีแนวทางสำคัญซึ่งครอบคลุมการพัฒนา ด้านการศึกษาและทักษะอาชีพแก่เด็กเยาวชนจากครอบครัวยากจนและคนจนวัยทำงาน และการเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหายากจนในท้องถิ่นของตน ดังนี้



2.1 การศึกษาและการพัฒนาทักษะของเด็กและเยาวชนจากครอบครัวยากจน โดย (1) ขยายขอบข่ายการอุดหนุนการศึกษา แก่เด็กยากจนให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ สำหรับเด็กยากจน ควบคู่ไปกับการพัฒนามาตรการอุดหนุนทางการศึกษาในพื้นที่ยากจนโดยเน้นการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กยากจน แทนระบบการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถานศึกษาในปัจจุบัน (2) การสร้างเสริมโอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยให้นาระบบการจัดสรรโควตาให้เรียนต่อแก่เด็กยากจนควบคู่กับการให้ทุนและค่าใช้จ่ายในระหว่างศึกษาโดยมีข้อผูกพันในการทำงานในท้องถิ่น (3) ใช้มาตรการการเงินและมาตรการทางการคลังเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุน การศึกษาแก่เด็กยากจน เช่น การ ขยายสินเชื่อเพื่อการศึกษาไปสู่ชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออมระยะยาวเพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่คนจนในท้องถิ่น การพัฒนา มาตรการจูงใจให้บริษัทธุรกิจ สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษารวมทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจน หรือให้จัดหางานทำบ้างเวลาระหว่างเรียนเป็นการเสริมอาชีพให้มีรายได้ระหว่างเรียน

2.2 การเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน โดยเน้นการพัฒนาโอกาสการเรียนรู้ ทักษะปัญหาและ การเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจด้านทักษะการประกอบอาชีพและการเพิ่มรายได้ โดยประยุกต์การ จัดการศึกษาที่สามารถเก็บเครดิตสะสมไว้กลับมาเรียนต่อเมื่อพร้อม ควบคู่กับใช้มาตรการทางการเงินและ การคลังเพื่อการศึกษา เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษา รวมทั้งขยายขอบข่ายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งปัจจุบันให้เฉพาะคนวัยเรียน และให้ครอบคลุมคนวัยทำงาน

2.3 การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น โดยการสนับสนุน ให้ใช้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจในส่วนของแผนงานด้านชุมชนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว จำนวน 8,500 ล้านบาท ในปี 2545 เพื่อดำเนินการต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2546 เพื่อส่งเสริมโครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ทั้งทางด้านการผลิต การแปรรูป การพัฒนา คุณภาพสินค้า และการส่งเสริมการตลาด เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและผลิตภัณฑ์ของชุมชน

2.4 การส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน ให้ครบทุกตำบลเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนเพื่อเป็น เครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น โดยแผนชุมชนจะมาจากความคิดริเริ่มของคนในชุมชน ที่ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ค้นหาศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของชุมชน ขณะเดียวกันแผน ชุมชนจะนำมาใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดับ ท้องถิ่น ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงการ กิจกรรม และจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ให้สอดคล้อง กับความต้องการของชุมชน



3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน จากการศึกษาสาเหตุความยากจน พบว่า การขาดแคลนที่ดินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะความยากจน ดังนั้น จึงควรมีแนวทางการจัดหาที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรรายย่อย ดังต่อไปนี้

3.1 การเร่งรัดสำรวจที่ดิน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยสนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และการนำภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้สำรวจพื้นที่สำหรับให้ทราบถึงสภาพการใช้ที่ดินตามประเภทและลักษณะการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้มีรายละเอียดของข้อมูลที่ชัดเจน และเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาที่ดินอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพต่อไป

3.2 เร่งรัดการจัดที่ดินทำกินของรัฐอย่างครบวงจร โดยพิจารณาทบทวนการดำเนินการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการจัดหาสินเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินให้มีคุณภาพ การปรับปรุงแผนการผลิตและการฟื้นฟูอาชีพและรายได้

3.3 เร่งรัดการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียงตามขอบแนวพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวเขตร่วมกัน เนื่องจากแนวเขตป่าไม้ที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า และเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชน ขณะที่กรมป่าไม้ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำแนวเขตเฉพาะเขตป่า อนุรักษ์ซึ่งมีแนวเขตไม่ต่ำกว่า 50,000 กิโลเมตร ปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ไม่ถึงร้อยละ 50 โดยตั้งแต่ปี 2540-2543 สามารถดำเนินการได้ 5,300 กิโลเมตร เฉลี่ยสามารถดำเนินการได้เพียงปี ละ 1,300 กิโลเมตร เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

3.4 จัดระบบเอกสารสิทธิในที่ดินโดยพิจารณาทบทวนประเภทของเอกสารสิทธิให้เหลือเพียง 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

4. การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนที่ดิน เพื่อให้การดำเนินงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนากองทุนที่ดินต่อไป จึงเห็นควรให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึง



ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน เพื่อให้สามารถสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกินได้กว้างขวางกว่าเดิม อาทิ เพิ่มกลุ่มเป้าหมายจากเกษตรกรรับจ้าง ให้ครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยที่ต้องการที่ดินทำกิน การปรับปรุงครุภัณฑ์ดำเนินงานจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นองค์กรอิสระ

บทสรุป

ปัจจุบันนโยบายเศรษฐกิจไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะการขยายตัวของเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังให้ความสำคัญกับการเติบโตอย่างทั่วถึงด้วย ปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำจึงได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะเป็นกระแสที่ร้อนแรงว่าครัวเรือนแต่ละกลุ่มจะได้รับผลดีจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทั่วถึงมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในระดับสูงมาเป็นเวลานานยังอาจบั่นทอนอัตราการเติบโตและเสถียรภาพโดยรวมของเศรษฐกิจได้ สาเหตุที่นำไปสู่ความยากจน คือ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่าง ๆ ขาดแคลนปัจจัยการผลิตและปัจจัยการยังชีพที่เหมาะสม เช่น ไม่มีที่ดินหรือมีน้อย ที่ดินไม่ดี แหล่งน้ำ ไม่มีเงินทุน ไม่มีอุปกรณ์การผลิตของตนเอง ต้องกู้หนี้ยืมสิน ต้องเช่า ต้นทุนสูง ประสิทธิภาพต่ำ ผลตอบแทนต่ำ การขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุภายในบุคคลที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้ นอกจากนี้ยังมีนโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ เช่น การเน้นพัฒนาเมืองมากกว่าการพัฒนาชนบท การเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร การเน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เพื่อการพาณิชย์โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืน การเน้นเป้าหมายการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ให้กับประชากร เน้นการเปิดประเทศมากเกินไปในขณะที่ยังไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบ ในด้านต่าง ๆ ที่ดีพอ รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจนทั้งในแง่ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า ความไม่สอดคล้องกันของแผนงานและงบประมาณในระดับต่าง ๆ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอก ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความยากจนและซ้ำเติมคนจนมากขึ้นเช่นกัน

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และบทบาทภารกิจจากที่เน้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นมาสู่การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อน



สภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะช่วยให้โครงการและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ภาครัฐดำเนินการ มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น มีการการเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน โดยเน้นการพัฒนาโอกาสการเรียนรู้ ทักษะปัญญาและการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจด้านทักษะการประกอบอาชีพและการเพิ่มรายได้ โดยประยุกต์การจัดการศึกษาที่สามารถเก็บเครดิตสะสมไว้กลับมาเรียนต่อเมื่อพร้อม ควบคู่กับใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อการศึกษา เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษา รวมทั้งขยายขอบข่ายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งปัจจุบันให้เฉพาะคนวัยเรียน และให้ครอบคลุมคนวัยทำงาน

เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ. (2565). *ความจน ความหมายและปฏิบัติการ กรณีศึกษาจังหวัดอำนาจเจริญ*. อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2543). *ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ สุเมธ แก่นมณีและคณะ. (2549). *นโยบายกระจายอำนาจและเพิ่มพลังให้แก่ท้องถิ่น ศึกษาการทำงานเชิงบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในการลดความยากจน*. รายงานโครงการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ธนพล สราญจิตร. (2558). ปัญหาความยากจนในสังคมไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 5(2), 12-21.
- ธนาคารโลก. (2018). *ระบบการเงินระหว่างประเทศ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2564 จาก <https://www.stou.ac.th/stouonline/LOM/data/sec/Lom20/03-02-02.html>.
- วิทยากร เชียงกุล. (2547). *พัฒนาการแบบยั่งยืนกับการแก้ปัญหาคนจน*. กรุงเทพมหานคร อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545-2549)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- องค์การสหประชาชาติประเทศไทย. (ม.ป.ท.). *เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2564 จาก <https://thailand.un.org/th/sdgs>.



TPMAP. (2566). *มิติของความยากจน*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://www.tpmap.in.th/about> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2566.

