



## นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาความยากจนของคนชนบท Policy on the prevention and correction of rural poverty

ภัทรภร แพงไทย\*  
ภัคดี โพธิ์สิงห์\*\*

### บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาความยากจนเน้นที่ บทบาทของชุมชนมากขึ้น โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน ในท้องถิ่นของตนเอง และ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีความ ใกล้ชิดกับปัญหาย่อมรู้ถึงสาเหตุของปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน/คนจน ประกอบ กับรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้ง กระบวนการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนภาคประชา สังคมมีการตื่นตัวและมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาประเทศ โดยแนวทางในการแก้ไข ปัญหา ความยากจนในระยะต่อไป ต้องมุ่งเน้นการพัฒนา ศักยภาพของคนจนและชุมชนให้สามารถ พึ่งตนเองได้ ควบคู่ไปกับการวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยเน้นการปรับปรุงระบบ บริหารจัดการ การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาและแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไข ปัญหาความ ยากจน

**คำสำคัญ:** นโยบาย, การป้องกันและแก้ไขปัญหาความยากจน, คนชนบท

\*

นักศึกษา ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

\*\*

รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

## Abstract

Poverty Focus To promote the community's participation in solving the problem of local poverty and to strengthen the community so that the community can be self-reliant. Because of the community. Closely related to the problem, they know the causes of the problems and the real needs of the community / the poor. In addition, the present constitution gives the community the opportunity to participate in their own local development, including the process of decentralization. To the local is more concrete. As well as the public. The society is more active and active in the development of the country. Poverty in the next phase The focus should be on the development of the capacity of the poor and the community to be self-reliant, along with the foundation of structural reform, with an emphasis on improving the management system, promoting policy development, and amending the law to facilitate poverty reduction.

**Keywords:** policy, prevention and resolution of poverty, rural people



## บทนำ

ความยากจนหมายถึง การขาดแคลนทางทรัพยากรหรือเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีขึ้นแก่ผู้ใดผู้หนึ่งแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและพึ่งตนเองไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้นั้นไม่สามารถที่จะใช้ประสิทธิภาพทั้งทางร่างกาย และทางสมองให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ได้ ความยากจนและการมีรายได้ไม่เพียงพอเป็นเหตุให้เกิดปัญหาทางด้านการครองชีพ ก่อให้เกิดการกระทำผิดในทางอาชญากรรมได้ง่าย ถ้าบุคคลใดมีรายได้ไม่พอแก่การใช้จ่ายในการครองชีพที่จำเป็นเช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย บุคคลนั้นมักจะคิดประกอบการการกระทำ ความผิดขึ้นได้ อาจลักทรัพย์ ฉ้อโกง หรือประทุษร้ายผู้อื่น เพื่อแย่งชิงของมีค่า ทรัพย์สิน มีการถกเถียงกันอย่างมากว่าความยากจนจริง ๆ คืออะไร และใครอยู่กลุ่มผู้ยากจนซึ่งความหมายหรือคำจำกัดความของความยากจนอาจมองได้หลายแง่หลายมุม หากกล่าวให้ง่ายขึ้นความยากจนก็คือ ความขาดแคลนไม่เพียงพอทั้งปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและขาดแคลนโอกาส เช่นโอกาสการเข้าถึงระบบการศึกษา โอกาสการใช้บริการสาธารณสุขที่ดี ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่โอกาสการมีงานทำที่ดีและสร้างรายได้ในอนาคต ได้มีนักวิจัยแบ่งกลุ่มคนจนไว้ 3 กลุ่ม คือ (สุวิทย์ รุ่งวิสัย, 2526, หน้า 193)

1. คนจนตักตวน คือมีน้อยกว่าคนอื่น ๆ เป็นอันมาก คนจนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่รัฐบาลต้องไปดูแลมากที่สุด ความยากจนเมื่อพิจารณาจากปัญหาสุขภาพ การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นกลุ่มคนกลุ่มเดียวกัน ได้แก่ หมู่บ้านติดชายแดนภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ อย่างเช่น ในกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรที่ยากจนมักจะมีที่ดินทำกินเล็กน้อย อาชีพหลักคือ ก

การทำนา ไม่มีแหล่งน้ำ จำนวนสมาชิกในครอบครัวมาก รายได้จากการทำนาไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

2. คนจนที่จนโอกาส เป็นคนจนที่ดีกว่ากลุ่มแรกแต่ยังมีความขาดแคลนแต่ไม่มากนัก เป็นความยากจนโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต อาทิ ที่ดิน ทุนหรือการประกอบอาชีพ การจนโอกาสดังกล่าวทำให้คนจนกลุ่มนี้ไม่อาจออกจากบ่วงแห่งความยากจนได้

3. คนเกือบจนหรือใกล้จน คนกลุ่มนี้ไม่ได้ขาดแคลนสิ่งที่จำเป็นหรือไม่ได้มีปัจจัยน้อยกว่าใครอื่นมากนัก แต่มีความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นคนจนได้อย่างง่ายดาย เพราะสาเหตุหรือปัจจัยภายนอกไม่ว่าจะเป็นดินฟ้าอากาศ แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิต

ผู้เชี่ยวชาญจึงมีความคิดเห็นว่า ความยากจนสำหรับประเทศไทยนั้น ความยากจนคำนวณจากค่าใช้จ่ายของบุคคลหนึ่ง ๆ สำหรับการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นโดยคำนวณจากปริมาณอาหาร สินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นขั้นต่ำ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค

### **ความยากจนมีผลกระทบต่อสังคมดังต่อไปนี้**

1. เป็นภาวะต่อสังคม คนยากจนมากมักตกเป็นหน้าที่ของสังคม ทำให้ลดระดับความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาด้านการเมือง ถ้าตราบใดความจนยังมีมากในหมู่ประชาชน ความคิดความอ่านเกี่ยวกับการเมือง การปกครองก็จะมีน้อยตามไปด้วย และในที่สุดก็จะส่งผลการได้มาและการใช้อำนาจรัฐในทางที่ไม่สุจริต

2. ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประเทศใดมีความยากจนมาก ๆ ประเทศนั้นจะต้องประสบกับปัญหา



เกี่ยวกับการขจัดความยากจนซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ  
ในแทบทุกด้าน

3. ก่อให้เกิดปัญหาสังคม เช่นปัญหาบ้านแตก เด็กเกเร  
อาชญากรรม ทุกปัญหาที่จะถูกโยงเข้ากับการเมืองได้หมด คนยากจน  
มักจะถูกเพ่งเล็งในด้านกระทำผิดเสมอ และความยากจนมากอาจจะถูก  
ชักนำไปประกอบอาชญากรรมได้

### สถานการณ์ความยากจน

ปัญหาความยากจน ได้กลายเป็นปัญหาในเชิงระบบ และ  
โครงสร้างระดับชาติ ที่สั่งสมมานานในสังคมไทย จนเป็นอุปสรรคสำคัญ  
ต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสนใจ  
ในการแก้ไขปัญหาความยากจนมาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เป็นต้นมา  
แต่ยังไม่สามารถแก้ไขให้บรรลุผลที่จริงจัง ขณะที่สภาพแวดล้อมทาง  
การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน  
ได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาความ  
ยากจนจึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นองค์รวม ที่เชื่อมโยงมิติ  
ต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ (ดิเรก ฤกษ์ห่วย, 2557)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 -  
2549) ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศเป็นปัญหา  
เร่งด่วนของชาติ ที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่อง  
ตลอดระยะเวลา 5 ปีของแผน โดยได้กำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วน  
คนจนจากร้อยละ 15.9 ในปี 2542 ให้เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549  
พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบ  
ด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ

มีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนจนให้สามารถก่อสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อคนจนให้ได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม (ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม, 2558)

ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาความยากจนได้รับการผลักดันให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในสังคม ในการดำเนินงานพร้อมกันทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชน โดย สศช.ได้จัดทำ “กรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบยั่งยืนรวมถึงผู้ด้อยโอกาส” ขึ้นซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 ได้มีมติเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายละเอียดแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญในด้านต่างๆ ของ “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน” และได้เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2545 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว และมอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยงานหลักประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ (บัญชาการทหารพัฒนา,2550)

### **สถานะความยากจนทางด้านรายได้ ในช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8**

เป็นช่วงที่ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง ทำให้คนมีงานทำในระดับเต็มที่ และมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนคนจนทางด้านรายได้หรือผู้ที่มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจน มีแนวโน้มลดลง



อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ หรือจำนวน 17.9 ล้านคน ในปี 2531 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากร หรือประมาณ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัว จำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ระดับรายได้เริ่มลดลง ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.1 ทำให้คนบางกลุ่มไม่สามารถปรับตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบให้สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 หรือเป็นจำนวนคนจน 7.9 ล้านคน ในปี 2541 สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาความยากจน เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวขึ้น สัดส่วนคนจนจึงเริ่มลดลง สอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เหลือร้อยละ 14.2 ในปี 2543 คิดเป็นจำนวนคนจน 8.9 ล้านคน การฟื้นตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2553-2555 ส่งผลต่อการขยายตัวระดับรายได้ของคนไทยดีขึ้น ขณะที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพดี อัตราเงินเฟ้อไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก มีผลให้ปัญหาความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว

**ตารางที่ 1 :** สัดส่วนรายได้จากค่าจ้างที่เป็นตัวเงินของผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไปเฉพาะที่มีรายได้เป็นตัวเงินจำแนกตามกลุ่มผู้มีงานทำตามระดับรายได้ (Decile) ปี 2551-2559 ดังตาราง

ผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้เป็นตัวเงินตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)								
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	2.02	2.02	2.22	2.46	2.52	2.97	2.89	1.87	3.73
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	37.01	36.50	36.96	36.87	34.05	31.22	30.00	29.84	30.50
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	18.28	18.04	16.66	14.97	13.53	10.51	10.38	15.96	8.18

**ที่มา :** การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 (ก.ค.-ก.ย.) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม (สศช.)

ภาวะความยากลำบากของคนยากจน เมื่อพิจารณาปัญหาความรุนแรงของความยากจน ซึ่งแสดงด้วยดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจน พบว่าภาวะความยากลำบากของคนยากจนมีแนวโน้มที่ลดลงจากช่วงก่อนหน้า โดยดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงจากระดับ 4.1 และ 1.6 ในปี 2553 เหลือ 2.22 และ 0.9 ในปี 2555 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การที่ดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงเพียงเล็กน้อย บ่งบอกถึงการที่ยังมีคนยากจนที่รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ นั้น

### ความแตกต่างในกลุ่มคนยากจน

การประเมินเพื่อค้นหาความเปลี่ยนแปลงในกลุ่มคนยากจนเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยจำแนกกลุ่มคนยากจนตามระดับรายได้ ออกเป็นกลุ่มคือ คนจนมาก (มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความ





ยากจน) คนจนน้อย(มีรายได้ร้อยละ 80-100 ของเส้นความยากจน) และ คนเกือบจนที่มีรายได้ใกล้เส้นความยากจนมาก เป็นผู้มีความเสี่ยงสูงที่จะ กลับกกลายเป็นคนยากจนได้ในอนาคต (มีรายได้ได้อยู่ระหว่างร้อยละ 100 ถึง 120 เหนือเส้นความยากจน) พบว่าในปี 2545 สัดส่วนกลุ่มคนที่ ยากจนมาก มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 8.4 ถึง 120 เหนือเส้นความ ยากจน) พบว่าในปี 2545 สัดส่วนกลุ่มคนที่ยากจนมาก มีแนวโน้มลดลง ร้อยละ 8.4 ในปี 2543 เป็น 5.1 ของประชากรทั้งหมด สัดส่วนกลุ่ม คนยากจนน้อย มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 5.4 ในปี 2543 เป็น 4.7 ของประชากรทั้งหมดสัดส่วนคนกลุ่มเสี่ยงที่จะจน มีแนวโน้มลดลงจาก ร้อยละ 6.3 ในปี 2543 เป็น 5.2 ของประชากรทั้งหมด ตัวเลขนี้แสดงว่า ในปี 2545 ประเทศไทยสามารถลดปัญหากลุ่มคนจนมากได้อย่างรวดเร็ว แสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจมีการกระจายไปถึงกลุ่มคนจนมาก ซึ่งคนกลุ่มนี้มีรายได้ที่ไม่พอต่อความจำเป็นพื้นฐานมาก

### ลักษณะบางประการของความยากจนที่สำคัญ

คนยากจนส่วนใหญ่อยู่ในชนบทโดยมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 86.2 ของคนยากจนทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า คนในชนบทร้อยละ 13 (หนึ่งในเจ็ดของคนชนบท)เป็นคนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยคนยากจนถึง 2 ใน 3 ของคนยากจนทั่วประเทศ กระจุกตัวอยู่ในภาคนี้ อย่างไรก็ตาม ในปี 2545 สัดส่วนคนจนของภาค ตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการลดลงเร็วกว่าภาคอื่น โดยลดลงจากร้อย ละ 24.5 ใน 2544 เป็นร้อยละ 17.7 ของประชากรทั้งภาค หรือเป็น จำนวนคนจน 3.7 ล้านคน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแนวโน้มในอดีตที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดมา โดยตลอด และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ได้รับผลกระทบมากกว่าภาคอื่น

ในขณะที่ภาคเหนือและภาคใต้มีปัญหาความยากจนในระดับที่รองลงมา โดยในปี 2545 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 9.8 และ 8.7ตามลำดับ

คนยากจนส่วนใหญ่มีภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง อัตราการพึ่งพิงของครัวเรือนยากจนสัดส่วนสมาชิกครัวเรือนวัยเด็กและผู้สูงอายุต่อสมาชิกครัวเรือนทั้งหมด) เป็นร้อยละ 45.4 สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนประมาณร้อยละ 20 และเมื่อพิจารณาหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นหญิงมีสัดส่วนร้อยละ 8.0 หรือประมาณหนึ่งในห้าของครัวเรือนยากจน ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่ยากจนส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือไม่มีการศึกษา ซึ่งอาจสะท้อนถึงทางเลือกในการตัดสินใจและโอกาสการเข้าถึงแหล่งงานและความช่วยเหลือน้อยกว่าคนกลุ่มอื่น แม้รัฐจะมีนโยบายเพื่อแก้ไขความยากจนในหลายด้าน (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2548, หน้า 2)

ความยากจนเป็นหนึ่งในปัญหาของสังคมที่หมักหมมมานาน นับแต่เราเริ่มมีแนวคิดแบบทุนนิยม ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกส่วนภาคของสังคม ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง คุณภาพชีวิต และวัฒนธรรม ซึ่งลัทธิทุนนิยมยังทำให้ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยห่างไกลกันมากขึ้น คนรวยก็รวยจนล้นฟ้า คนจนก็จนหนักหนาสาหัสยิ่ง แต่ที่เป็นปัญหาก็คือคนรายนั้นมีเพียงหยิบมือเดียวในขณะที่คนจนแออัดกันเต็มบ้านเต็มเมือง ส่งผลให้เกิดการตื่นรณอพยพเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ เกิดชุมชนแออัดในเมือง ปัญหาที่อยู่อาศัย แหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาคุณภาพชีวิต เมื่อจำนวนคนจนเพิ่มขึ้น การอพยพย้ายถิ่นมีมากขึ้น เกิดการละทิ้งภูมิหลังของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นขนบธรรมเนียม ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม แบบแผนวิถีชีวิต จารีต ภูมิปัญญา ฯลฯ ภาพที่เห็นชัดเจนในปัจจุบันคือ ลูกหลานของคนในชนบทนิยมอพยพเข้าสู่เมือง ทำให้ขาดการสานต่อภูมิปัญญาที่ได้สืบทอดกันมาเช่น ภูมิปัญญาใน



การประกอบอาชีพ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการขายที่ดินทำกินที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษเพราะว่าวิถีชีวิตแบบใหม่ไม่ได้สนองต่อการกลับคืนสู่ถิ่นเกิด ค่านิยมและทัศนคติแบบเมืองได้เข้ามากำหนดคุณค่าของชีวิตในเชิงเศรษฐกิจ โดยมีผลตอบแทนในรูปของตัวเงินเป็นแรงจูงใจที่สำคัญทำให้ชีวิตขาดฐานรากทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ

นอกจากปัญหาของชีวิตไม่ได้รับการแก้ไขแล้วยังมีแต่จะเพิ่มและซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะความยากจนยิ่งทวีความรุนแรง มีหน้าซำยังบังคับให้ชีวิตต้องดิ้นรนและไหลวนอยู่กับภาพลวงตาอย่างไม่หยุดหย่อน ซึ่งแม้จะดิ้นรนอย่างเอาชีวิตเข้าแลกก็ยังไม่ดีขึ้น มีแต่ถูกพันนาการมากขึ้น ในขณะที่คุณค่าและความสุนทรีย์ภาพของชีวิตขาดหายไป ด้วยความหวังที่จะหลุดพ้นจากภาวะความยากจนนี้ จึงเป็นเสมือน “จุดคนงัด ” ให้กับนักการเมืองในการสร้างนโยบายเอาใจเพื่อเรียกคะแนนเสียงจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังที่กำลังฮิตติดอันดับในปัจจุบัน ไม่ว่าจะป็นนโยบายเอาสิ่งของมาให้ สร้างให้ การให้ฟรีให้เปล่า และนโยบายแจกเงินไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ซึ่งถือเป็นการพยายามในการสร้างนโยบายที่เป็นรูปธรรมให้ “ โดนใจ ” คนส่วนใหญ่ที่ยังยากจนอยู่ โดยอ้างเพื่อให้คนเหล่านั้นหลุดพ้นจากวังวนของความทุกข์ยากทั้งปวงคงไม่ต้องกล่าวถึงวิธีการแก้ไขปัญหาแบบมักง่ายในรูปแบบอื่นๆ แค่เพียงปัญหาความยากจนที่เน้นนโยบายลดแลกแจกแถมภายใต้ความเชื่อแบบผิดๆ ที่ว่า “ ปัญหาความยากจนแก้ไขได้ด้วยการทำให้คนร่ำรวยนั้น ” แม้เพียงแค่นี้ก็ผิดอย่างรุนแรงอยู่แล้ว

ความยากจนความร่ำรวย มันเป็นเพียงภาพลวงตาและวาทกรรมจากลัทธิทุนนิยม ที่ดีค่าของสิ่งต่างๆ ออกมาเป็นตัวเลขเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่สังคมไทยประกอบขึ้นด้วยหลายๆ สิ่งที่ไม่สามารถวัดหรือประเมินค่าออกมาเป็นตัวเลขได้เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญา

และความตึงตัวของจิตใจ ดังนั้นหากเราพยายามขยายภาพลักษณ์ของ ความร่ำรวยตามแนวคิดแบบทุนนิยมแล้วนำมาครอบวิถีชีวิตแบบไทยนี้ ก็ยิ่งจะทำให้คุณค่าความตึงตัวของชีวิต วัฒนธรรม และจิตวิญญาณของคนไทยถูกกดทับให้ไร้ค่า และถูกทอดทิ้งมากยิ่งขึ้น สังคมไทย เป็นสังคม แห่งเกษตรกรรม ที่คนส่วนใหญ่ของประเทศใช้ในการดำรงชีพมาหลายชั่วอายุคน ซึ่งทางออกจากความยากจนตามกระแสทุนนิยมก็มีอยู่หลายช่องทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรทฤษฎีใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงให้เห็นพระปรีชาญาณที่ลุ่มลึกในการผสมผสาน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และชีวิตไว้อย่างลงตัว ซึ่งได้รับการยอมรับไปทั่วโลกว่า สามารถนำพาชีวิตให้รอดพ้นจากความล่มสลาย ในกระแสทุนนิยมได้

นอกจากนี้ยังสามารถประยุกต์ทางเลือกเพื่อความเหมาะสมได้ เช่น เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรเชิงพุทธ ฯลฯ ที่มีผลต่อการน้อมนำชีวิตไปสู่ความสุนทรีย์ภาพอย่างพอดีพองาม มุ่งการพึ่งพาเกื้อกูลกัน การเคารพต่อธรรมชาติ และความสุขความเจริญทางจิตวิญญาณ ซึ่งเป็นภาพแท้ความร่ำรวยของความสุขที่ยั่งยืน

ด้วยอิทธิพลทางเศรษฐกิจปัจจุบัน ประกอบกับกลุ่มทุนที่ได้เข้าไปมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในรัฐบาล โดยรัฐบาลทักษิณได้กระตุ้นการ บริโภคของประชาชนโดยเพิ่มอำนาจซื้อให้กับประชาชน โดยหวังว่าจะ เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ อาทิ การพักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน SML สารพัดสินค้าเอื้ออาทร และ หวยบนดินเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ซึ่งล้วนเป็นจุดอ่อนของคนไทย ยิ่งเมื่อ พิจารณามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยรักไทยนำมาใช้ เกือบทั้งหมดเป็น มาตรการสั่งจากบนลงสู่ล่าง โดยไม่สนใจว่าชาวบ้านจะมีความพร้อม หรือไม่ เมื่อแจกเงินไปแล้ว ก็มีการชี้นำชาวบ้านให้บริโภคเกินตัว ได้เงิน



มาง่ายก็จ่ายออกไปง่าย โดยเฉพาะการซื้อสินค้าที่เกินความจำเป็น เช่น โทรศัพท์มือถือ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า คนในรัฐบาลไม่สนใจ ว่ามาตรการเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนรากหญ้ายืนอยู่บนขาของตนเองได้หรือไม่ และไม่สนใจว่ามาตรการเหล่านี้จะไปทำลายล้างหลักการพัฒนาชนบทที่พวก NGO ได้เพียรปลูกฝังไว้ นั่นคือ ช่วยคนให้ช่วยตัวเองได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่รัฐบาลทำตัวเป็นเศรษฐีไปรยทานหากไปรยทานด้วยเงินของตนเองก็ไม่มีใครว่าได้ แต่ที่ไปรยทานด้วยเงินภาษีย่อมเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ผู้เสียภาษีทั้งหลายจะพึงวิพากษ์วิจารณ์ เป็นที่ปรากฏชัดว่ามาตรการทั้งหลายของรัฐบาลไทยรักไทยล้วนทำให้หนี้สินของประชาชนพอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ กุณซื่อของรัฐบาลก็รู้ดีว่านโยบายประชานิยมของรัฐบาลนี้หากการหมุนหนี้หยุดลงเมื่อใดอำนาจซื้อ ก็จะสะดุด เศรษฐกิจก็จะชะงัก รัฐบาลจึงมีมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นประชานิยมออกมาตลอดเวลา

### แนวทางแก้ไขปัญหา

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ที่มีการนำเสนอกันมากขึ้นในปัจจุบัน มีกรอบคิดเกี่ยวกับที่มาและความหมายของคนจนไว้ล่วงหน้า อยู่แล้ว (ไม่ว่าจะรู้ตัวหรือไม่) เช่น กรอบคิดแบบเจ้าขุนมูลนายมองว่า คนจนคือคนขี้เกียจเรียน ขี้เกียจทำงาน หรือทำบาปกรรมไว้แต่ชาติก่อน กรอบคิดแบบนายทุนมองว่า คนจนคือคนที่มีรายได้ต่ำกว่าที่จะใช้ยังชีพ ให้มีมาตรฐานได้ และการที่คนจนเนื่องจากพวกเขายังไม่ได้รับการพัฒน เศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่มากพอ การที่เราจะสามารถทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงความจริงเราจะต้องวิเคราะห์ตั้งแต่กรอบคิดเรื่องความยากจนก่อน

ที่มาของคนจนยุคใหม่ไม่เหมือนและไม่ได้สืบทอดความเป็นคนจนมาจากอดีตเสมอไปคนจนหรือคนที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าคนอื่น ๆ ในสังคมเดียวกันมีมาตั้งแต่อดีต แต่ในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้เป็นสัดส่วนสูงนั้น คนในหมู่บ้านไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันมากนัก คนส่วนใหญ่มีมาตรฐานการดำรงชีพที่พออยู่พอกินใกล้เคียงกัน โดยที่พวกเขาไม่ค่อยจำเป็นต้องซื้อขายหรือใช้เงิน คนที่ถูกจัดว่ายากจนในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม ส่วนใหญ่จะมาจากความด้อยโอกาสทางสังคม และวัฒนธรรม เช่น มาจากชาติพันธุ์หรือภูมิภาคหลังทางสังคมที่คนมองว่าเป็นพวกด้อย, ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ หรือกลายเป็นคนยากจนขัดสนในสถานการณ์บางอย่าง เช่น เกิดมาพิการหรือได้รับภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นหม้าย แก่ชราโดยไม่มีลูกเต้าเลี้ยงดู ฯลฯ มากกว่าเป็นเพราะว่าเขาเกิดมาและอยู่ในชนชั้นที่ยากจน ความยากจนในลักษณะเปรียบเทียบในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมนั้นมักไม่ใช่ปัญหาใหญ่ในบางชุมชนที่ค่อนข้างมีความเสมอภาคกันมาก ไม่ได้มีปัญหาคนยากจนหรือไม่มีแนวคิดเรื่องความยากจนนี้มาครั้งอดีต

แต่ถ้าเราไม่ใช่กรอบคิดที่มองความยากจนในเรื่องรายได้ต่ำหรือความไม่ทันสมัย หากใช้กรอบคิดที่มองในแง่ว่าคนมีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิตที่มีความสุขหรือไม่ เราอาจจะกล่าวในทางตรงกันข้ามได้ว่า การพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการทำให้คนส่วนหนึ่งยากจนลง หรือเป็นผู้สร้างความยากจนยุคใหม่ขึ้น เพราะการพัฒนาทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย เป็นการพัฒนาทุนนิยมแบบบริวาร ที่มีการผูกขาด, การแข่งขันไม่เป็นธรรม พึ่งการลงทุน การสั่งเข้าเทคโนโลยีจากประเทศร่ำรวย ไม่ได้พัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง การเติบโตทางเศรษฐกิจให้ประโยชน์กับทุนต่างชาติ และนายทุนใหญ่ในประเทศ



มากกว่าที่จะกระจายสู่คนส่วนใหญ่ ยิ่งพัฒนาก็ยิ่งเกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงเกิดคนจนมากขึ้น

ผู้เขียนมีความคิดเห็นได้ว่า ควรจำกัดความคนจน ให้ครอบคลุมคนยากจนขัดสนในด้านสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งต่างจากตัวชี้วัดทางรายได้หรือทางเศรษฐกิจ มาพิจารณาประกอบกับตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เราจึงจะเห็นภาพความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นองค์รวม และสามารถวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน ทั้งจากปัจจัยภายนอก(ทุนนิยมโลก) และปัจจัยภายใน (โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในประเทศที่เป็นเผด็จการล่าหลัง) ปัญหาผลกระทบปัญหาความยากจนต่อสังคม และแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริงได้มากขึ้น เนื่องจากปัญหาความยากจนเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนา ไม่ใช่แค่เรื่องการที่ประชาชนยังมีการศึกษาต่ำหรือรายได้ต่ำ ฯลฯ เท่านั้น

การจะแก้ปัญหาคความยากจนให้ได้ผล ต้องแก้ไขตาม เงื่อนไขของความยากจน ให้ได้อย่างเชื่อมโยงกันทั้ง การปรับปรุงระบบบริหารจัดการ กระจายอำนาจและมอบงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นได้เข้าถึงในการจัดสรรเงินทุนเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการสิทธิชุมชน ออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรที่ยากจน และใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำแนวทางการใช้ทรัพยากรดินเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ป่าชุมชน รวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำ ภายใต้การจัดสรรอย่างเป็นธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องมีการทบทวน ปรับปรุง และยกร่างกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความยากจนอาจมองได้หลายแง่หลายมุม แต่ไม่ว่าใครก็ตามที่ยังมีความรู้สึกว่ามีปัญหาหรือ

ไม่พอกิน รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน รัฐในฐานะของผู้ดูแลสวัสดิภาพของ คนในสังคม ซึ่งมีเป้าหมายหลักอยากให้เห็นในสังคมอยู่ดีกินดี ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมอาจจะไม่สามารถรับรองได้ว่า ประชาชนทุกคนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น การเข้ามาดูใน รายละเอียดและพิจารณาคนในสังคมยังมีปัญหาและอะไรคือสาเหตุของ ปัญหาเป็นสิ่งที่ผู้เข้าไปแก้ปัญหาจะต้องดำเนิน การประเทศไทยโดยรวม สถานการณ์ความยากจนลดลงอย่างต่อเนื่อง (เฉลียว บุรีภักดี, 2547)

### สาเหตุของความยากจน

56

ปีที่ 6 ฉบับที่ 12 ก.ค.- ธ.ค. 2562

1. วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความยากจน การเปรียบเทียบสถานการณ์ความยากจนในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า เมื่อ เกือบ 40 ปี ที่แล้วปัญหาคความยากจนของคนไทย มีความรุนแรงมาก โดยในปี 2505/2506 มีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตามความยากจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจสัดส่วนคนจนลดลงเหลือ ร้อยละ 32.6 ในปี 2531 ร้อยละ 23.2 ในปี 2535 และเหลือเพียง ร้อยละ 11.4 หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคนในปี 2539 แต่ หลังจากเกิด วิกฤตทำให้สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 ในปี 2541 และ ร้อยละ 15.9 ในปี 2542 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาความยากจนเริ่ม คลี่คลายลงในปี 2543 และปี 2544 โดยสัดส่วนคนจนลดลงเหลือ ร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.0 หรือ 8.2 ล้านคน ตามลำดับ

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจน จาก การศึกษาวิจัยด้วยวิธี สถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis และการประเมินปัญหา ความยากจนแบบมีส่วนร่วมซึ่งประมวลความเห็นจากกลุ่มคนจนและ ผู้ด้อยโอกาส พบว่า ปัจจัยที่ เป็นสาเหตุของความยากจนหรือปัจจัยที่





เพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นคนจน ได้แก่ อาชีพของผู้นำ คริวเรือน การศึกษาของสมาชิกในครอบครัว การขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึง บริการพื้นฐานต่างๆ นอกจากนี้จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ยังมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อความยากจน ที่สำคัญอีก ได้แก่ รัฐจัดการ ทรัพยากรมุ่งเน้นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ทำให้ ทรัพยากร ไม่กระจายไปถึงคนยากจน กระบวนการทางกฎหมายสร้างความเหลื่อม-ล้ำระหว่างคนใน สังคม ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหา ความยากจน รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล และยุทธศาสตร์ การพัฒนาแบบเปิดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมและ เกิดความเสี่ยงสูง

3. ภาพรวมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนในช่วงที่ ผ่านมา ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน ประกอบด้วย บทบาทของภาครัฐซึ่งมี การ ดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยหน่วยงานภาครัฐ และการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วน ของรัฐบาล บทบาทภาคเอกชนมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคมที่ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตและเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน บทบาทภาคประชาสังคมเน้นการแก้ไขปัญหาคความ ยากจนในระดับพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เช่น การส่งเสริม สวัสดิการในชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การพัฒนา ธุรกิจชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือคนยากจน ซึ่งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาคความ ยากจนมีจำนวน 18 กองทุน วงเงินกองทุนรวมกันประมาณกว่า 2 แสน ล้านบาท

4. ขาดกลไก ระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไข ปัญหาคความยากจน ขาดเอกภาพในการบริหาร จัดการ การแก้ไขปัญหาค

ความยากจนมุ่งเน้นแก้ไขเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่องมากกว่าการแก้ไข ปัญหาเชิงโครงสร้าง ขาดการบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ คน ยากจนและ ผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการของ ภาครัฐหรือได้รับบริการไม่เต็มที่ บทบาทของกองทุนที่ เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาคความยากจนยังมีความซ้ำซ้อนขาดเอกภาพใน การดำเนินงาน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทในการแก้ไข ปัญหาคความยากจนที่ชัดเจน และขาดระบบการ ติดตามประเมินผล

5. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมใหม่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การปรับกระบวนทัศน์ใน การแก้ไขปัญหาคความยากจนในระยะต่อไปที่ สำคัญ ประกอบด้วย กรอบรัฐธรรมนูญและทิศ ทิศทางการพัฒนาให้ ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและคุ้มครองสิทธิ ผู้ด้อยโอกาสโดย ส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นและชุมชน ภาคประชา สังคมตื่นตัวมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งในหลาย รูปแบบและขยายเครือข่าย ได้กว้างขวาง

6. การปรับกระบวนทัศน์ใหม่โดยเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง จากกรณีวิเคราะห์สาเหตุความยากจน ประเด็นปัญหาในการดำเนินงานที่ ผ่านมา รวมทั้ง สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหาคความ ยากจน โดยปรับเปลี่ยนจาก การครอบคลุมการแก้ปัญหาคแบบกว้างๆไม่มีความชัดเจนไปสู่การเน้น กลุ่มเป้า หมายคนจนและพื้นที่เป้า หมายที่ชัดเจน ปรับเปลี่ยนจาก การเน้นบทบาทของภาครัฐไปสู่ การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้ การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนจาก การแก้ปัญหาคแบบแยกส่วนไปสู่การประสานงานอย่างอย่างเป็นองค์รวม



## แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การแก้ไขปัญหาคความยากจนมีจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการ คือ

1. การเพิ่มขีดความสามารถและพัฒนาศักยภาพของคนจนให้สามารถปรับตัวอย่างมีภูมิคุ้มกันและพึ่งตนเองได้ อย่างยั่งยืน

2. การวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยเน้นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยมีแนวทางที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบด้วย

3. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยกำหนด พื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น และจัดทำแผนแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยมีชุมชนเป็น ศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาค รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจนแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นกลไกระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน กำกับ การดำเนินงาน และเชื่อมโยงคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยใช้รูปแบบการบริหารที่มีผู้ว่า CEO เป็นประธาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจนที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้และศึกษาวิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจน

4. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน โดยเน้นการพัฒนาด้ำน การศึกษาและทักษะอาชีพแก่เด็กเยาวชนจากครอบครัวยากจน การเพิ่มศักยภาพของคนจนวัยทำงาน การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน และการส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการมีที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย โดยทบทวนการดำเนินงานจัดหาที่ดินในปัจจุบัน

ของรัฐให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร และ พิจารณาทบทวนประเภทของ เอกสารสิทธิ ให้เหลือเพียงโฉนด น.ส.3 และ น.ส.3ก เพื่อใช้เป็น หลักประกันสินเชื่อในระบบ

6. การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม โดยสนับสนุนการจัดตั้ง กองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนใน รูปแบบที่พึ่งตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสนับสนุน งบประมาณดำเนินงานตามความพร้อมของชุมชน

7. การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา ความยากจน เช่น ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คน จนส่วนใหญ่พึ่งพิง การกระจายแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำสู่กลุ่มเป้ าหมาย คนยากจนอย่างทั่วถึง ปรับปรุงหนี้้นอกระบบของเกษตรกรให้เข้าสู่ ระบบให้มากขึ้น การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในด้านการให้บริการพื้นฐานทาง สังคม และการส่งเสริม การลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไข ปัญหาความยากจน เป็นต้น

8. การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความ ยากจน โดยจัดตั้ง คณะทำงานเพื่อศึกษากฎหมายทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ส่งเสริมและเอื้อ ต่อการสร้างเสริมความเข้มแข็งของประชาสังคม และกฎหมายเพื่อเอื้อให้คน จนในเมืองได้รับโอกาส สิทธิ และความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคม (ณัฐพล ชันธไชย, 2559)

ผู้เขียนเห็นว่าความยากจนหรือคนจน ที่กล่าวถึงในรายงาน ฉบับนี้ มีความหมายที่ มิได้จำกัด เฉพาะคนจนที่ขัดสนทางเศรษฐกิจหรือ ด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงความ ยากจนเชิง โครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาด



ศักยภาพในการ ดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกิน หรือ ที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาด การรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการ ของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

### บทสรุป

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคือความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคมของภาครัฐ ยังขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมาภาครัฐได้ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคือความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมี หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีความก้าวหน้าของการให้ ความช่วยเหลือที่ตรงเป้าหมายมากขึ้นจากการเปิดให้ ลงทะเบียน เพื่อขอรับความช่วยเหลือ ทำให้สามารถบ่งชี้ การเป็นบุคคลที่มีรายได้น้อย/ยากจน การเป็นผู้สูงวัย และเป็นผู้พิการ ได้ตรงเป้าหมายและทำให้ มีข้อมูลระดับบุคคลที่บ่งชี้ ถึงสถานะทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการที่ได้รับ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้ ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกัน ได้ อย่างเป็นระบบ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าว เป็นข้อมูลในระดับบุคคลซึ่งเป็น เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือ หากสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ และมีการ นำมาวิเคราะห์ในเชิงลึก จะเป็นประโยชน์ในการบ่งชี้ สภาพ ความเป็นอยู่ สถานะ และปัญหาของบุคคล ดังกล่าวได้ และเป็น ประโยชน์สำหรับการช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่ เกี่ยวข้อง โดยไม่เกิด ความซ้ำซ้อนรวมทั้งตรงกับปัญหาของบุคคล เหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อมูลบางประเภทที่มีข้อจำกัดในด้าน

การเปิดเผยข้อมูลทำให้การเข้าถึงข้อมูลจำกัดอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น เช่น ข้อมูลการจัดเก็บภาษี การครอบครองที่ดินและทรัพย์สินทางการเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีการวิเคราะห์ ข้อมูลในภาพรวมที่ช่วยสะท้อนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำเพื่อสะท้อนสถานการณ์ที่แท้จริงของประเทศ และเพื่อประโยชน์ในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ดังนั้นปัญหาความยากจนในสังคมไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาานาน และมีแนวโน้มที่จะทวีคูณความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะความแตกต่างกันของภาวะเศรษฐกิจของคนจน คนรวย และคนชั้นกลางที่ นับวันจะยิ่งมีมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินชีวิตของประชากรที่จัดอยู่ในกลุ่มของคนยากจน และส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติในท้ายที่สุด ซึ่ง การแก้ปัญหาความยากจนเป็นเรื่องที่สำคัญที่ทุกคนในสังคมต้องให้ความร่วมมือกัน เพื่อท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์จะตกสู่ประชาชนทุกคนภายในประเทศชาติ ในระยะยาวต่อไปการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินโครงและมาตรการที่สำคัญ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำในสังคม มีข้อสังเกตที่เป็นประเด็นที่สำคัญ ๆ การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในระยะต่อไป ควรเน้นให้ ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพ การยกระดับรายได้ คุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 40 ซึ่งครอบคลุมทั้งคนจน คนเกือบจน กลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นคนจนหรือคนเกือบจน และกลุ่ม เปราะบาง3 ให้สามารถเข้าถึงโอกาสและบริการพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นควรมีสรางความเข้มแข็งในระดับฐานรากเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงรวมถึงการพร้อมรับประโยชน์จากการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจได้



### เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). **การพึ่งตนเอง  
ศักยภาพในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพมหานคร : สภาแคทอ  
ลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา
- ชาญชัย เพ็ชรประพันธ์กุล. (2550). **เศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนา  
ประเทศ จากแนวปรัชญาสู่การนำไป ปฏิบัติจริง**.  
กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เฉลิมยว
- บุรภัช บุรีภักดี. (2547). **ชุดการศึกษาคั่นควารายวิชา ทฤษฎีพฤติกรรม  
ศาสตร์และสังคมศาสตร์เพื่อประยุกต์ ใช้ในการพัฒนา**.  
กรุงเทพฯ ฯ : โครงการพนักำล้งการเปิดสอนหลักสูตร ปริญญา  
เอกของสถาบันราชภัฏพระนคร
- ณัฐพล ชันธไชย. (2559). **แนวความคิดและทฤษฎีในการพัฒนา  
ประเทศ และการพัฒนาชนบทในการบริหารงานพัฒนา  
ชนบท**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์
- ดิเรก ฤกษ์ห่วย. (2557). **การพัฒนาชนบท: เน้นการพัฒนาสังคมและ  
แนวความคิด ความจำ เป็นพื้นฐาน**. กรุงเทพมหานคร  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- บัญชาการทหารพัฒนาหน่วย.(2550). **กองบัญชาการทหารสูงสุด**.  
ครบรอบ 45 ปี หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา.
- ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม. เข้าถึงเมื่อ  
วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2558 จาก  
[www2.narathiwat.go.th/narathiwat/](http://www2.narathiwat.go.th/narathiwat/).
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2548) “นโยบายประชานิยมกับการ  
แก้ปัญหาความยากจนไม่ใช่เรื่องเดียวกัน” วารสารเศรษฐ.

นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความยากจน... ภัทรกร แพงไทยและภัคดี โพธิ์สิงห์

สุพจน์ เจริญรัตนกุล, พลตรี, (2552). **แนวทางการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติงานหน่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของ หน่วยทหารบัญชาการ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.**

สุเมธ ตันติเวชกุล. (2551) **การพัฒนาชนบทตามแนวพระราชดำริ. สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน ฯ เล่มที่ 12 : หน้า 30 - 31.**