

บทที่ 3

การแก้ไขปัญหาคความยากจน

นโยบายรัฐบาลที่ผ่านมามีตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 พ.ศ. 2475 สมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางด้านสิทธิของราษฎร การให้การศึกษาอย่างทั่วถึง และความต้องการให้ประชาชนหลุดพ้นจากความอดอยาก ซึ่งได้แถลงไว้เป็นหลัก 6 ประการ ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2552)

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในบ้านเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจไทย รัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น
6. จะต้องให้มีการศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ซึ่งรัฐบาลแต่ละสมัยได้ยึดหลัก 6 ประการเรื่อยมา แต่ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชนได้รับความสำคัญลดลง เนื่องจากภาวะสงคราม และปัญหาความเข้มแข็งของการเมืองภายในประเทศ จนมาถึงคณะรัฐมนตรีคณะที่ 29 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502-2506 มีนโยบายเน้นการเพิ่มรายได้ที่แท้จริงของประชาชน และส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก โดยพอสรุปนโยบายและมาตรการ

การแก้ปัญหาความยากจนของแต่ละแผนได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ข)

**นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.
2504-2509)**

มีจุดหมายมุ่งเน้นไปในการเพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณของการผลิตพืชผล
เกษตรกรรม โดยมีแนวคิดที่ว่า “การเพิ่มปริมาณสิ่งของและให้บริการแก่ประชาชนแต่ละ
คนให้สูงมากขึ้น เป็นการช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความผาสุกทั้งใน
ด้านวัตถุและด้านจิตใจ” และประชาชนทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์จากพัฒนาการ-
เศรษฐกิจตามสมรรถภาพของตน

การดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 1 เป็นดังนี้

ด้านการเกษตรและสหกรณ์ มีการพัฒนาชลประทานและป้องกันอุทกภัยเพิ่มขึ้น
ค้นคว้าวิจัยและส่งเสริมการเกษตร และพัฒนาการประมง การปศุสัตว์ และการป่าไม้
พัฒนาที่ดิน วิเคราะห์ดิน อนุรักษ์ดินและน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งโครงการ
สินเชื่อการเกษตร ได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุข มีการพัฒนาชุมชนแบบครอบคลุมทั้งอำเภอ
เริ่มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และชายแดนภาคใต้ จัดสรรที่ทำกินให้แก่สมาชิกนิคม-
สร้างตนเองเพิ่มขึ้น ขยายกิจการสาธารณสุขโลก โดยเพิ่มกำลังผลิตการประปา

สาธารณสุข ทำการปรับปรุงขยายโรงพยาบาลส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค
ควบคุมป้องกันโรคติดต่อ และส่งเสริมการอนามัยของประชาชน

การศึกษา มีการปรับปรุงการศึกษาเบื้องต้น โดยการขยายสถานศึกษาและฝึกอบรม
ครูในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรับปรุงคุณภาพของนักเรียนทั้งในด้านวิชาการและ
วิชาชีพ พร้อมทั้งพยายามผลิตครูประกาศนียบัตรการศึกษา ประกาศนียบัตรวิชาการ-
ศึกษาชั้นสูง และปริญญาการศึกษาบัณฑิตเพิ่มมากขึ้น

**นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)**

มีจุดมุ่งหมายเน้นการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นการสร้างรายได้ครัวเรือนให้ใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เพื่อขยายขอบเขตให้สมบูรณ์ขึ้น และได้เพิ่มเติมการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม พัฒนากำลังคน การมีส่วนร่วมของเอกชน และการส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นไว้ในแผนด้วย

สำหรับนโยบายที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เป็นดังนี้

การพัฒนากำลังคน มีเป้าหมาย คือ เน้นการขยายตัวการมีงานทำให้เพียงพอกับจำนวนประชากรวัยทำงานที่เพิ่มขึ้น และส่งเสริมให้ประชากรในชนบทมีงานทำเต็มที่ยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของกำลังคนของชาติให้เหมาะสมกับความต้องการอันเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เน้นการกระจายความเจริญออกไปในท้องถิ่นชนบท โดยมีโครงการพิเศษเพื่อพัฒนาส่วนภูมิภาคและโครงการอุดหนุนการดำเนินงานพัฒนาของส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ นโยบายพัฒนาการเกษตร โดยเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและพัฒนาระบบสังคมชนบทและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งกระจายประเภทการผลิตเพื่อให้ระบบการเกษตรของประเทศมีดุลยภาพยิ่งขึ้น

การพัฒนาสังคมและการสาธารณสุข มีนโยบายจัดหาและขยายบริการสาธารณสุขไปทั่วให้เพียงพอทั้งในตัวเมืองและชนบท ในด้านแรงงาน ช่วยให้ผู้จ้างได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านค่าแรงและสวัสดิการอื่น ๆ โดยโครงการที่สำคัญทั้งชนบทและเมืองมีการจัดหาน้ำสะอาด จัดสรรที่ดิน ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาชุมชน

การสาธารณสุข โครงการพัฒนาการสาธารณสุขส่วนใหญ่เป็นโครงการต่อเนื่องจากแผนเดิม คือ ทำการปรับปรุงขยายโรงพยาบาล ควบคุมป้องกันโรคติดต่อและส่งเสริมการอนามัยของประชาชน โดยขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นกว่าแผนแรก

การศึกษา มีการขยายการศึกษาภาคบังคับและระดับประถมตอนปลาย มัธยมศึกษา การศึกษาแบบประสม อาชีวศึกษา สำหรับมหาวิทยาลัยจะเน้นหนักสาขาเทคนิคที่มีความต้องการสูง เช่น แพทย์ศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ส่วนด้านสังคมศาสตร์นั้นจะเน้นเรื่องคุณภาพ นอกจากมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครแล้ว ได้มีการขยายการอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึง

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

มีจุดมุ่งหมายเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และการกระจายรายได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจในรอบสิบปีที่ผ่านมา ได้มีการสร้างสรรปัจจัยพื้นฐาน และการดำเนินงานด้านกิจการสังคมไปบ้าง แต่ยังคงประสบปัญหาประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราสูง รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินรายได้เพียงพอ เพื่อการศึกษาและสร้างฝีมือความสามารถให้แก่ประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะสร้างปริมาณงานให้ประชากรได้ทำอย่างทั่วถึง รายได้ก็ยังต่ำไม่เพียงพอในการครองชีพ กอปรกับประสบภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองอันเกิดจากปัญหาการค้าขาดดุล ผลผลิตทางเกษตรขายไม่ได้ราคา สหรัฐลดค่าใช้จ่ายในประเทศไทย และการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ จนส่งผลกระทบต่อภาวะการมีงานทำ

โครงการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีสาระสำคัญ ดังนี้

การแรงงาน มีการกำหนดเป้าหมายการจ้างงาน เพื่อลดปัญหาการว่างงาน มีโครงการสำคัญ เช่น จัดตั้งสำนักจัดหางานขึ้นในท้องที่ที่มีโครงการทำงานและการลงทุนมาก จัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพในระดับภาค ปรับปรุงมาตรฐานคุ้มครองการใช้แรงงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ในเรื่องชั่วโมงทำงาน วันหยุด กวดขันการใช้แรงงานหญิง และเด็ก อัตราค่าจ้าง เงินชดเชย และจัดให้มีการสำรวจวิจัยสภาพและโอกาสการมีงานทำ ความต้องการใช้แรงงานสภาวะการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ เป็นต้น

การพัฒนาชุมชน เป็นงานซึ่งสนับสนุนการพัฒนาประเทศ โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โครงการพัฒนาชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และพัฒนาผู้นำท้องถิ่น ซึ่งจะทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พัฒนากร และฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้านให้สามารถปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน และรู้จักการรับผิดชอบ ดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล โครงการปรับปรุงศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน และขยายการจัดตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเขต โครงการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน และโครงการอาสาพัฒนาชนบทไปปฏิบัติงานอาสาพัฒนาในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ

การจัดสรรที่ดินและนิคมสร้างตนเอง การจัดให้ประชาชนมีโอกาสถือครองที่ดินมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ โดยทำการปรับปรุงกิจการสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น สร้างถนน แหล่งน้ำบริโภค และการชลประทาน โรงเรียน สถานือนามัย เป็นต้น และส่งเสริมการเกษตรให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ที่แน่นอน

การประกันสังคม รัฐได้ดำเนินการเร่งรัดพิจารณาพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยเริ่มต้นกำหนดขอบเขตการประกันสังคมในเรื่องการคลอดบุตร เจ็บป่วย อุบัติเหตุ และมรณกรรม เนื่องจากการทำงาน

การสงเคราะห์ ได้ดำเนินงานสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัยหรือความทุกข์ยากเดือดร้อน และต้องการความช่วยเหลือทุกประเภทในสังคม ซึ่งได้แก่ เด็ก และเยาวชน บุคคลไร้ที่พึ่ง คนชรา คนพิการ คนทุพพลภาพ หญิงบางประเภท และคนไข้โรคจิตทุเลา โดยให้บริการและการสงเคราะห์ตลอดจนจัดให้มีสถานสงเคราะห์เพื่อการสงเคราะห์และฝึกอบรมบุคคลดังกล่าวให้มีความสามารถช่วยตนเองในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตอย่างมีประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ และได้ส่งเสริมขององค์การสงเคราะห์เอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การสงเคราะห์ชาวเขา ดำเนินการปรับปรุงนิคมชาวเขาที่มีอยู่เดิม ขยายหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ให้กว้างขวาง เพื่อให้สามารถครอบคลุมหมู่บ้านชาวเขาทางภาคเหนือ โดยทำการวิจัยและศึกษามนุษย์วิทยาของชาวเขา วิจัยสภาพของชาวเขาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของโครงการ ตลอดจนประเมินผลงานสงเคราะห์

ชาวเขาส่งเสริมชาวเขาสัมพันธ์ โดยจัดส่งพระธรรมจาริกไปเผยแผ่พระพุทธศาสนาแก่ชาวเขาทางภาคเหนือ และส่งเสริมให้มีการปลูกไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ชา และกาแฟ เป็นต้น

การศาสนาและศิลปากร ศาสนา ได้จัดทำโครงการเพื่อส่งเสริมพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ โดยกำหนดจะจัดส่งพระจริยนิเทศก์ไปปฏิบัติภารกิจทางศาสนาและสังคมสงเคราะห์ในชุมชนชนบทที่ห่างไกล และพระธรรมทูตไปปฏิบัติงานเผยแผ่พระพุทธศาสนาและสงเคราะห์ประชาชนทั่วราชอาณาจักร ตั้งบริการห้องสมุดทางศาสนาและพิพิธภัณฑสถานตามจังหวัดชายแดนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดตั้งหน่วยหน่วยสงเคราะห์พุทธมามกะผู้เยาว์ทั่วประเทศ

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

มีจุดมุ่งเน้นเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างและการกระจายรายได้มากขึ้น โดยให้มีการกระจายบริการสังคมให้สนับสนุนทางการพัฒนา ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างผสมผสานกัน โดยเน้นการกระจายบริการสังคมทางการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์และด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาค่างานและการลดอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

การพัฒนาการศึกษา กำหนดให้มีการจัดระบบบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหาสาระสำคัญ และกระบวนการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับนโยบายโครงการ และเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของชาติ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและฐานะของครูและบุคลากรหลัก

การพัฒนาด้านสาธารณสุข รัฐมีนโยบายที่จะให้บริการสาธารณสุข ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและป้องกันโรค พร้อมทั้งส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบท

การสังคมนาสงเคราะห์ แนวทางและมาตรการในการแก้ไขกลุ่มบุคคลที่มีปัญหา ดังนี้

1. เด็กและบุคคลวัยรุนที่มีปัญหา มีแนวทางและมาตรการในการแก้ไข คือ ให้มีการสำรวจจำนวนเด็กที่มีปัญหาและต้องการความช่วยเหลือเพื่อรัฐจะได้จัดบริการให้พอเพียง ส่วนการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุนจะมุ่งให้สามารถช่วยตนเองได้ โดยสนับสนุนองค์การเอกชนที่จะเข้ามาร่วมงานและให้ความช่วยเหลือ

2. ปัญหาคนชรา คนชราในที่นี้ หมายถึง หญิงที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และชายที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป มีแนวทางและมาตรการในการแก้ไข คือ ทำการสำรวจจำนวนคนชราที่เข้าข่ายรับบริการสงเคราะห์ โดยมีการวางมาตรการให้แน่นอนในการให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ โดยทำทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยสนับสนุนองค์การเอกชนที่เข้ามาร่วมในงานนี้ด้วย

3. ปัญหาคนพิการทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่ง โดยให้มีการสำรวจจำแนกประเภท และให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการให้บริการบำบัดรักษา ตั้งสถานฝึกอาชีพพิเศษเฉพาะคนพิการขึ้น เพื่อฝึกคนพิการให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ ในกรณีที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้จริง ๆ ก็จะมีสถานบริการสงเคราะห์ โดยมีทั้งประเภทสงเคราะห์แบบให้เปล่าสำหรับคนพิการ และแบบเก็บค่าบริการ

4. ปัญหาหญิงบางประเภท ในปัจจุบันหญิงที่ให้บริการทางเพศมีอยู่จำนวนมาก ส่วนหนึ่งของหญิงเหล่านี้ได้เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดมาตรการในการแก้ไขให้มีการสำรวจจำนวนให้แน่นอน เพื่อที่จะวางมาตรการ โดยเน้นในเรื่องฝึกอาชีพเป็นสำคัญ

5. ปัญหาเรื่องชาวเขา มีชาวเขาอาศัยประกอบอาชีพอยู่บนภูเขาสูงของประเทศไทย มีการพัฒนาอาชีพเพื่อลดการปลูกฝิ่น ส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ การอุตสาหกรรมในครอบครัว การพัฒนาด้านศึกษา อนามัยควบคู่กันไป สำหรับการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ในที่สูง

6. ปัญหาผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม มีการแก้ไขปัญหา กำหนดมาตรการที่รัดกุมในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้สอดคล้องกับผังเมือง เพื่อป้องกันมิให้จำนวนแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอีก และมีการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย

7. ปัญหาผู้ต้องโทษ ผู้ต้องโทษแบ่งออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักขัง ผู้ถูกกักกัน และผู้รับการอบรม (บุคคลอันธพาล) มีการเน้นการอบรมและฝึกวิชาชีพแก่ผู้กระทำผิด เพื่อให้มีวิชาชีพติดตัวและกลับคืนสู่สังคมอย่างคนปกติทั่วไป จัดปรับปรุงสภาพเรือนจำให้ผู้กระทำผิดได้อยู่กินตามสมควร

สวัสดิภาพแรงงาน มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการตรวจตราดูแล ตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานเพื่อป้องกันความปลอดภัยในการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและความจำเป็นในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการทำงาน และความปลอดภัย พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน ให้นายจ้างจ่ายเงินเป็นการประกันการประสบอันตรายของลูกจ้างของตนไว้กับกองทุนเงินทดแทน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน จัดตั้งศาลแรงงาน และแก้ปัญหาค่าจ้างบริการจัดหางาน โดยมีการจัดทำข่าวสารและให้มีการจดทะเบียนการมีงานทำและการว่างงานให้เป็นไปอย่างทั่วถึงทุกจังหวัด

นโยบายการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

มีจุดมุ่งหมายเน้นการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ โดยได้บรรลุไว้ในแผนอย่างชัดเจน เนื่องจากผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอยู่ในเกณฑ์ดี แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาปรากฏชัดว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น ไม่สม่ำเสมอทุกพื้นที่ เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ โดยแผนการแก้ปัญหาค่าความยากจนมีประเด็นที่สำคัญ เพื่อให้การพัฒนาชนบทยากจนได้เป็นไปตามหลักการ เป้าหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย จึงได้กำหนดแผนหลักขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนยากจน จำนวน 7.5 ล้านคน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ สามารถหลุดพ้นจากปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับค่าความยากจน เช่น ค่าความขาดแคลน ค่าความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการขาดแคลนความรู้ ซึ่งแผนหลัก

ที่กำหนดขึ้นที่สำคัญมี 4 แผนงาน คือ แผนงานสร้างงานในชนบท แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน แผนงานแผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต ดังนี้

แผนงานสร้างงานในชนบท หลักการสำคัญแผนงานสร้างงานในชนบทเป็นแผนงานเฉพาะหน้าที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากปีก่อน ๆ ได้แก่ โครงสร้างงานในชนบทซึ่งยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525- 2529) เพื่อก่อให้เกิดการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจนให้มีการทำงานในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว พร้อมทั้งเพื่อพัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และสามารถพึ่งพาตัวเองได้ในระยะยาว โดยแผนงานสร้างงานในชนบทนั้นจะลดบทบาทและความสำคัญลงไปในระยะยาว เมื่อการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ที่มุ่งแก้ปัญหาให้ตรงจุดและดำเนินการได้ผลมากขึ้นในอนาคต

แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน หลักการสำคัญ แผนงานนี้จะมุ่งแก้ปัญหาที่ชาวชนบทยากจนเผชิญอยู่ในระดับหมู่บ้าน เช่น ความอดอยากขาดแคลน โดยเฉพาะอาหารหลัก เช่น ปลา ซึ่งนับวันมีจำนวนลดน้อยลง และเป็ดไก่ ซึ่งมีอัตราการตายจากโรคระบาด นอกจากนั้นยังมีปัญหาทางด้านขาดแคลนเครื่องมือในการทำเกษตรกรรม เช่น โค กระบือ เป็นเหตุให้ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง ขาดแคลนแหล่งน้ำทั้งเพื่อการผลิตและการบริโภค แม้จะมีอยู่บ้างก็อยู่ในสภาพทรุดโทรม จำเป็นต้องบูรณะแก้ไข ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ความอ่อนแอในการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ในหมู่บ้าน จำเป็นจะต้องเน้นการรวมกลุ่มให้เข้มแข็งขึ้น โดยอาศัยการผลิตต่าง ๆ เป็นสิ่งจูงใจ

แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน หลักการสำคัญของแผนงานนี้มุ่งที่จะจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นประเภทที่เป็นปัญหาที่ชาวชนบทยากจนส่วนใหญ่ประสบอยู่ โดยมีสาระสำคัญของเป้าหมาย คือ เพื่อให้บริการพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การรักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้ครบพื้นที่เป้าหมาย ให้บริการทางโภชนาการและน้ำสะอาด ให้บริการทางด้านกฎหมาย และผลิตหนังสือส่งเสริมประสบการณ์ที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

แผนงานการผลิต หลักการสำคัญ แผนงานนี้มุ่งที่จะเพิ่มผลผลิต โดยมีหลักการเพื่อแก้ปัญหาที่ชาวชนบทในเขตชนบทยากจนเผชิญอยู่จริง โดยใช้เทคนิคที่มีต้นทุนต่ำ ชาวชนบทปฏิบัติได้เองและสามารถแพร่กระจายได้อย่างกว้างขวาง ที่สำคัญเพื่อเพิ่ม

ผลผลิตการเกษตรในเขตยากจนให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มอาหารในแผนงานทางด้านโภชนาการ

นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

ผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ได้ช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในแง่รายได้ประชาชาติส่วนรวมได้เพิ่มขึ้นถึง 18 เท่า จากประมาณ 58,900 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2504 เป็น 1,041,920 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2528 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณ 10 เท่า จาก 2,150 บาทต่อคนในปี พ.ศ. 2504 เป็น 20,420 บาทต่อคนในปี พ.ศ. 2528 ส่วนด้านการพัฒนาสังคมนั้น ก็ได้มีการยกระดับและกระจายบริการสังคมออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยดีขึ้นเป็นส่วนใหญ่ แต่แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยทั่วไปจะเป็นไปในทางที่ดีพอสมควร แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศขยายเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 4.4 ต่อปีเท่านั้น เทียบกับที่เคยขยายตัวได้เกินร้อยละ 7 ของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่าน ๆ มา จะเห็นได้ว่าต่ำลงไปมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี และให้มีการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้น 3.9 ล้านคน และเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำระดับ รวมทั้งบรรเทาปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ตลอดจนปัญหาการขาดดุลการคลัง แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม จึงมุ่งเน้นปรับปรุงระบบการผลิตด้านต่าง ๆ ให้สามารถเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตได้โดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี เพื่อรองรับแรงงานที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในส่วนที่จะช่วย
แก้ปัญหาการว่างงาน การขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด

แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมใน
ระดับพื้นฐาน คือ ตั้งแต่ระดับคน ครอบครัว และชุมชน อันเป็นส่วนย่อยของสังคมให้
มากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีขนาดและโครงสร้างของประชากรที่เหมาะสม และมุ่งพัฒนา
คนให้เป็นคนดี มีความสามารถ และมีบทบาทที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ โดยมี
แผนการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม พัฒนาคุณภาพคนโดยสนับสนุนการให้
การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมและความสามารถในการทำงานเพื่อ
ประกอบอาชีพ เสริมสร้างความสงบสุขในสังคม และป้องกันอาชญากรรมอุบัติภัย
พร้อมทั้งมุ่งบรรเทาปัญหาการว่างงาน ให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะ
การคุ้มครองแรงงานเด็กและให้การสนับสนุนองค์กรภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว
เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมมากยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน การพัฒนาระบบบริการพื้นฐานของประเทศ
อันได้แก่ บริการด้านสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ การขนส่ง การสื่อสาร และกิจการ
พลังงานตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรกำลังเงินประมาณ
2 ใน 3 ของงบประมาณภาครัฐบาลทั้งหมด เพื่อนำไปปรับปรุงขยายบริการพื้นฐานทั่ว
ประเทศ

แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีการกำหนดแนวทางกระจายการพัฒนา
เมืองและสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ๆ ขึ้น ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และขณะเดียวกันก็
แก้ปัญหาความคับคั่งและมุ่งบริหารกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เกิดความเรียบร้อย
มากขึ้น

แผนพัฒนาชนบท มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้
ปัญหาความยากจนในชนบทคลี่คลายลงไปมาก แต่ก็ยังไม่หมดสิ้นเสียทีเดียว ดังนั้น
จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาชนบทอย่างเข้มแข็งต่อไปอีก เพื่อให้
ประชาชนในชนบทมีรายได้สูงขึ้น ได้รับบริการสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต
อย่างกว้างขวางมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจสังคม โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนด
พื้นที่เป้าหมายของตนเอง ยกกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ให้ขยับขึ้นสู่

ระดับดีขึ้น เน้นการฝึกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันมุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางด้านการผลิต การเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในระยะเวลาที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราสูง แต่ช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในเมืองด้วยกันเอง ระหว่างเมืองกับชนบท ตลอดจนระหว่างกรุงเทพมหานครกับภาคต่าง ๆ มีมากขึ้น ซึ่งนับว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับของประเทศที่กำลังก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่โดยทั่วไป ที่มักจะมีปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้เกิดขึ้นในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนา แต่หลังจากนั้นแล้วหากมีการดำเนินนโยบายกระจายรายได้ที่เหมาะสม สถานการณ์ทางด้านกระจายรายได้ก็จะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น โดยเป้าหมายของการกระจายรายได้ดังนี้

เป้าหมายการกระจายรายได้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดเป้าหมายการกระจายรายได้ ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้รวม 6 กลุ่ม คือ
 - 1.1 กลุ่มเกษตรกรรายกจน
 - 1.2 กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรม
 - 1.3 กลุ่มประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม
 - 1.4 กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย
 - 1.5 กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ
 - 1.6 กลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

2. ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถดำรงชีพอยู่ได้ และได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง พร้อมทั้งมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น

3. ลดสัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้ขีดความยากจนจากร้อยละ 23.7 ในปี พ.ศ. 2531 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2539

4. ลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ

5. แนวทางการกระจายรายได้ มีการกำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อสร้างโอกาสและเพิ่มขีดความสามารถแก่ประชากรให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ และได้รับผลตอบแทนจากการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในการสร้างโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น นโยบายทางการกระจายรายได้ จะเน้นการกระจายฐานทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค เพื่อเพิ่มการมีงานทำในภาคนอกเกษตร เน้นการเข้าถึงปัจจัยในการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน และสินเชื่อ ตลอดจนบริการพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อยกระดับการผลิต คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนยากจน

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

มีเป้าหมายลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้น้อยกว่าร้อยละ 10 เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคม ช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุล คือ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาที่พึงปรารถนาในระยะยาว

การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย ที่เน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนามาเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของการพัฒนา ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมไทย ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประชาชน ชุมชน องค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ ตื่นตัวและเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยมีการรวมกลุ่มของประชาสังคมในหลายรูปแบบอย่างเข้มแข็ง มีการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง และมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับการยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายให้ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี พ.ศ. 2549

สำหรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเน้นที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง และได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สำคัญ ดังนี้

1. เสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง โดยการกระจายบริการการศึกษา สาธารณสุข และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งความรู้ แหล่งข้อมูลข่าวสาร

2. สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

3. พัฒนาโครงการการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน โดยเข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง และตรงกับความต้องการของกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

4. สร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งผ่านกระบวนการเรียนรู้ ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและเพิ่มรายได้ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างครบวงจร สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศได้

5. ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในแต่ละพื้นที่ มีมาตรการเฉพาะตามศักยภาพของกลุ่มคนยากจนในชนบทและในเมือง รวมทั้งให้มีการประสานแผนงานและปรับระบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการพัฒนาเครื่องชี้วัดความยากจนให้ถูกต้องและปรับได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

6. เร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ ให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิและความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ อาทิ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิการถือครองที่ดินสำหรับกลุ่มคนยากจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ทำกิน

สำหรับนโยบายรัฐบาล ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การลดรายจ่าย การเพิ่มรายได้ และการขยายโอกาสและพัฒนาศักยภาพของคนจน โดยมีการดำเนินโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) โครงการ

จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ SML โครงการธนาคารประชาชน โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้คนจน/ผู้มีรายได้น้อย/ผู้ด้อยโอกาส ได้เข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

รัฐบาลได้นำ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ ฟื้นฟู การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล

โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดเป้าหมายการลดภาวะความยากจน ให้เหลือร้อยละ 4 ในปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีภาวะความยากจนของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 8.48

ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจที่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยอาศัยหลักคุณธรรมนำการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบตลาดเสรี และมุ่งให้เอกชนมีบทบาทนำและบูรณาการร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคม และกำหนดนโยบายสังคมที่มุ่งสร้างสังคมเข้มแข็งที่คนในชาติอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างสมานฉันท์บนพื้นฐานของคุณธรรม ทั้งนี้รัฐบาลมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเน้นสร้างความเข้มแข็งทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม ให้สามารถจัดการตนเองได้ใน

เรื่องความเป็นอยู่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง การจัดการทรัพยากร-
ธรรมชาติ และได้แปลงไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงการ “ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับ
จังหวัด” ซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองตามแนวทางปรัชญา
เศรษฐกิจพอเพียง และแก้ไขปัญหาความยากจน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ในส่วนของกลไกการบริหารจัดการที่สำคัญในการดำเนินงาน มีส่วนในการแก้ไข
ปัญหาความยากจนในระดับชุมชน คือ กระบวนการแผนชุมชน ในระดับภูมิภาคมีกลไก
คณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับอำเภอ และกระจายอำนาจไปสู่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีจังหวัดเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายจาก
ส่วนกลางกับแนวทางการพัฒนาที่สะท้อนบริบทของพื้นที่ในด้านแผนงาน โดยมีผู้ว่า-
ราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นแกนกลางของการขับเคลื่อนการปฏิบัติการในระดับ
พื้นที่ ซึ่งกำกับ สนับสนุน และประสานการปฏิบัติงาน โดยเน้นการบริหารจัดการแบบ
บูรณาการ และมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและบทบาทความรับผิดชอบร่วมกันของภาคี
การพัฒนาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน โดยยึดพื้นที่และประชาชน
เป็นเป้าหมาย

สถานการณ์ความยากจน

ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552ก)
พบว่า ภาวะความยากจนมีความซับซ้อน มีหลากหลายมิติ และเป็นพลวัต มีทั้งความยากจน
เรื้อรังหรือความยากจนเชิงโครงสร้างและความยากจนเฉียบพลัน ขึ้นอยู่กับชุดความรู้
ประสบการณ์และเทคนิควิธีการที่ใช้ในการวัดภาวะความยากจน ในกรณีของประเทศไทย
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาวิธีการวัดความยากจนหลากหลายวิธี เช่น กรมการ-
พัฒนาชุมชน ที่ให้ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการกรอกข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน
และครอบครัวในหมู่บ้านในเขตชนบท มาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานใน
การดำรงชีวิต ประเทศที่ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลรายได้หรือรายจ่ายจะใช้ภาวะความขาดแคลน
ปัจจัยในการดำรงชีวิต หรือการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานเป็นตัวบ่งชี้โดย
อ้อมถึงภาวะความยากจน ทั้งนี้เมื่อวัดภาวะความยากจนจากความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน

ในการดำรงชีวิตซ้ำซ้อน (multiple deprivation) ควบคู่กับการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานหรือคุณภาพชีวิตด้อย จะมีอัตราแตกต่างจากภาวะความยากจนเมื่อวัดจากระดับรายได้หรือรายจ่ายของครอบครัว ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากการเปรียบเทียบภาวะความยากจนในเด็กในปี พ.ศ. 2549 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภาวะความขาดแคลนและการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากข้อมูลสถานการณ์เด็กในประเทศไทยปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีเด็กอายุต่ำกว่า 17 ปีที่เข้าข่ายยากจนโดยประสพภาวะความขาดแคลนอย่างใดอย่างหนึ่งซ้ำซ้อนอย่างน้อยสองประการถึงร้อยละ 49.6 ในขณะที่ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีเด็กยากจนร้อยละ 10.3 ของเด็กอายุต่ำกว่า 17 ปี ทั้งนี้วิธีการแก้ไขปัญหาคความยากจนจะขึ้นกับวิธีการที่ใช้วัดภาวะความยากจน

สำหรับการศึกษาและติดตามสถานการณ์ความยากจนของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้วิธีการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (absolute poverty) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งการสำรวจนี้ได้จัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนตัวอย่างทั่วประเทศทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ แล้วเปรียบเทียบมูลค่าทุกรายการเป็นเงินตรา (money metric) และดำเนินการสำรวจที่ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่เพื่อให้สามารถแสดงผลเป็นรายจังหวัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ทำให้มีชุดข้อมูลเป็นอนุกรมเวลา สำหรับใช้ศึกษาและติดตามสถานการณ์และแนวโน้มภาวะความยากจนของประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาประเทศและการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ความยากจนของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ. 2543 สัดส่วนคนจนเท่ากับร้อยละ 20.98 ได้ลดลงเรื่อยมาเหลือร้อยละ 8.48 ในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนคนจนประมาณ 5.4 ล้านคน โดยคนจนส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ มีคนจนประมาณ 2.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 52.20 ของคนจนทั้งประเทศ และคนจนส่วนใหญ่ยังอยู่ในเขตชนบท ทั้งนี้จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีภาวะความยากจนหนาแน่นที่สุดถึงสองในสามของประชากร และเป็นจังหวัดเดียวที่อยู่ใน 10 ลำดับแรกของจังหวัดที่มีภาวะความยากจนหนาแน่นตลอดช่วงปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ.

2550 จากลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจน/ครัวเรือนยากจน พบว่า ครัวเรือนที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกในครัวเรือนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ครัวเรือนที่มีเฉพาะเด็กกับผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวอยู่ในครัวเรือน ผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตร(ผู้ทำประมง/ป่าไม้/บริการเกษตร และคนงานเกษตร) ผู้ที่ประกอบอาชีพทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่

ความเหลื่อมล้ำในสภาพชีวิตความเป็นอยู่

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำในชีวิตความเป็นอยู่ของจำแนกตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนจากค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่จนที่สุดมีส่วนแบ่งของการบริโภคร้อยละ 6.6 ในขณะที่ครัวเรือนที่รวยที่สุดมีส่วนแบ่งการบริโภคประมาณร้อยละ 46.9 ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของครัวเรือนที่รวยที่สุดกับครัวเรือนที่จนที่สุดลดลงเหลือเพียง 7.1 เท่า ในปี พ.ศ. 2550 จากเดิมที่ต่างกันถึง 8.3 เท่าในปี พ.ศ. 2531 และ 8.1 เท่าในปี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำในชีวิตความเป็นอยู่ก็นำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ อีกมากมายที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552ก)

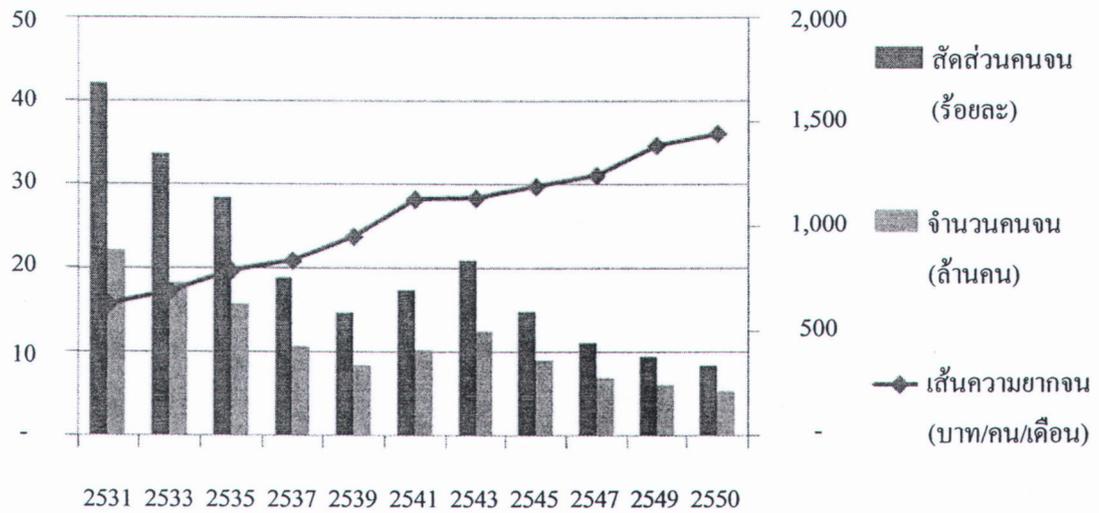
โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนทั้งประเทศที่อยู่ใต้เส้นความยากจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2550 จะพบว่า มีอัตราส่วนลดลงเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2539 และเมื่อพิจารณาปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ และสัดส่วนคนจนและจำนวนคนจนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จนถึงปี พ.ศ. 2543 สัดส่วนคนจนและจำนวนคนจนจึงมีแนวโน้มลดลงเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 ถึงฉบับที่ 10 ส่งผลให้จำนวนคนจนลดลง สามารถพิจารณาได้จากตาราง 7 และภาพ 10

ตาราง 7

ช่องว่างความยากจน ความรุนแรงปัญหาความยากจน เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี พ.ศ. 2531-2550

	ปี พ.ศ.										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
ช่องว่างความยากจน	11.40	8.05	6.62	3.92	2.85	3.35	4.24	2.75	2.01	1.81	1.45
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	4.30	2.82	2.23	1.22	0.85	0.99	1.30	0.81	0.56	0.53	0.41
เส้นความยากจน											
(บาทต่อคนต่อเดือน)	633	692	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386	1,443
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	42.21	33.69	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48
จำนวนคนจน (ล้านคน)	22.1	18.4	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0	6.1	5.4
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	52.4	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4	63.9

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>



ภาพ 10 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน

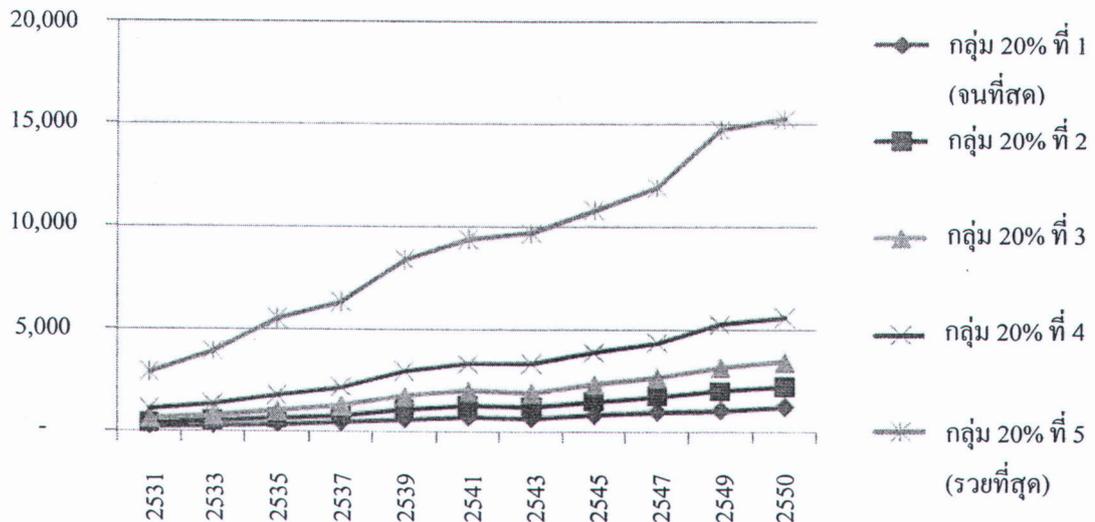
ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

ตาราง 8

รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน และการเปลี่ยนแปลงของรายได้เฉลี่ยจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ทั่วประเทศ (quintile by income)
ปี พ.ศ. 2531-2550 (หน่วย: บาทต่อคนต่อเดือน)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	ปี พ.ศ.										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	244	296	371	451	623	722	666	817	982	1,057	1,224
กลุ่ม 20% ที่ 2	429	519	661	815	1,125	1,300	1,226	1,494	1,741	2,016	2,231
กลุ่ม 20% ที่ 3	660	807	1,041	1,294	1,762	2,013	1,938	2,334	2,686	3,179	3,449
กลุ่ม 20% ที่ 4	1,098	1,344	1,770	2,181	2,965	3,325	3,343	3,882	4,367	5,254	5,608
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	2,897	3,927	5,525	6,342	8,412	9,417	9,687	10,808	11,874	14,707	15,248
รวม	1,066	1,379	1,874	2,217	2,978	3,356	3,372	3,867	4,331	5,243	5,552

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, กันยายน 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>



ภาพ 11 เปรียบเทียบระดับรายได้จำแนกตามกลุ่มของประชากร ปี พ.ศ. 2531-2550

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนจากตาราง 8 และภาพ 11 จะพบว่า กลุ่มคนที่จนที่สุดถึงปานกลางมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2550 ในลักษณะเกาะกลุ่มกัน ซึ่งเมื่อพิจารณากลุ่มคนที่รวยที่สุดในภาพ 11 รายได้เฉลี่ยจะมีลักษณะลาดขึ้นจากซ้ายไปขวา โดยช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนกับคนรวยจะยิ่งถูกถ่างออก

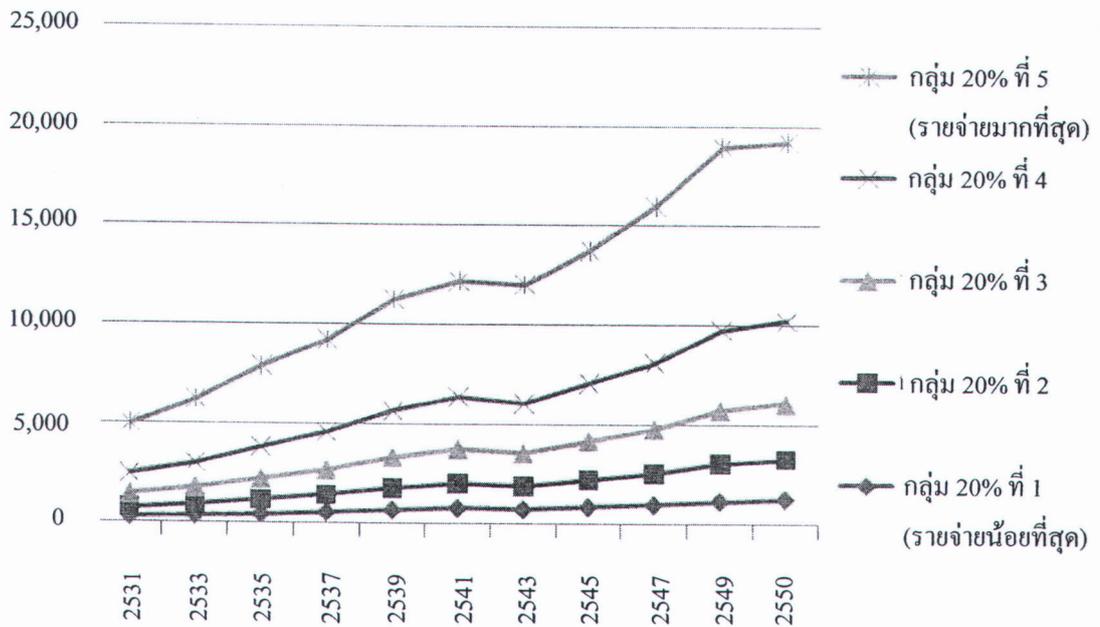
สำหรับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน พบว่า มีลักษณะเช่นเดียวกันกับรายได้เฉลี่ย คือ กลุ่มคนจนถึงปานกลางมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2550 ในลักษณะเกาะกลุ่มกัน ส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มคนที่รวยที่สุด มีลักษณะถ่างออก เกิดช่องว่างระหว่างรายจ่ายของกลุ่มคนจนกับกลุ่มคนรวยเพิ่มมากขึ้น พิจารณาได้จากตาราง 9 และภาพ 12

ตาราง 9

รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยคนต่อเดือน และการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเฉลี่ยจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (quintile by expenditure) ปี พ.ศ. 2531-2550
(หน่วย: บาทต่อคนต่อเดือน)

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	ปี พ.ศ.										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
กลุ่ม 20% ที่ 1 (รายจ่ายน้อยที่สุด)	303	372	453	556	687	792	740	869	983	1,163	1,275
กลุ่ม 20% ที่ 2	470	578	721	871	1,089	1,220	1,155	1,360	1,555	1,874	1,989
กลุ่ม 20% ที่ 3	667	819	1,040	1,238	1,535	1,728	1,642	1,930	2,220	2,689	2,805
กลุ่ม 20% ที่ 4	1,014	1,243	1,594	1,879	2,315	2,599	2,511	2,873	3,309	4,012	4,125
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รายจ่ายมากที่สุด)	2,520	3,171	4,066	4,652	5,639	5,863	5,984	6,696	7,868	9,221	9,014
รวม	995	1,237	1,575	1,839	2,253	2,441	2,406	2,746	3,187	3,792	3,842

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ^๕ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>



ภาพ 12 เปรียบเทียบระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามกลุ่มของประชากร ปี พ.ศ. 2531-2550

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

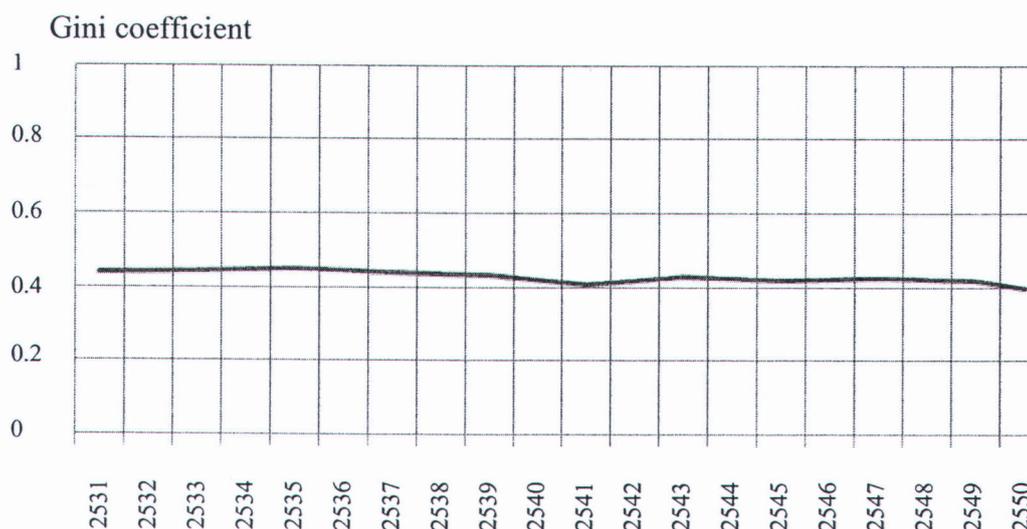
สำหรับภาพ 13 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2550 ของประเทศไทย มีลักษณะลดลงเล็กน้อย จะมาถึงปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคจะมีลักษณะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และมีลักษณะลาดลงเรื่อยมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549 จนมาถึงปี พ.ศ. 2550 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคอยู่ที่ 0.397 ซึ่งต่ำกว่า 0.4 ในรอบ 20 ปี โดยสามารถพิจารณาข้อมูลได้จากตาราง 10

ตาราง 10

สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค
จำแนกตามภาค และจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี พ.ศ. 2531-2550

ปี พ.ศ.	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	เขตเมือง	เขตชนบท
2531	0.439	0.363	0.377	0.395	0.388	0.377	0.406	0.379
2533	0.443	0.384	0.386	0.411	0.382	0.361	0.417	0.386
2535	0.450	0.393	0.372	0.390	0.396	0.374	0.423	0.364
2537	0.438	0.364	0.373	0.398	0.391	0.398	0.409	0.381
2539	0.431	0.348	0.360	0.387	0.378	0.374	0.410	0.359
2541	0.409	0.326	0.335	0.358	0.343	0.361	0.378	0.349
2543	0.428	0.329	0.366	0.375	0.352	0.374	0.395	0.359
2545	0.418	0.365	0.354	0.382	0.356	0.366	0.394	0.355
2547	0.425	0.359	0.365	0.406	0.376	0.387	0.396	0.384
2549	0.418	0.358	0.359	0.405	0.391	0.374	0.390	0.388
2550	0.397	0.344	0.347	0.375	0.362	0.370	0.374	0.364

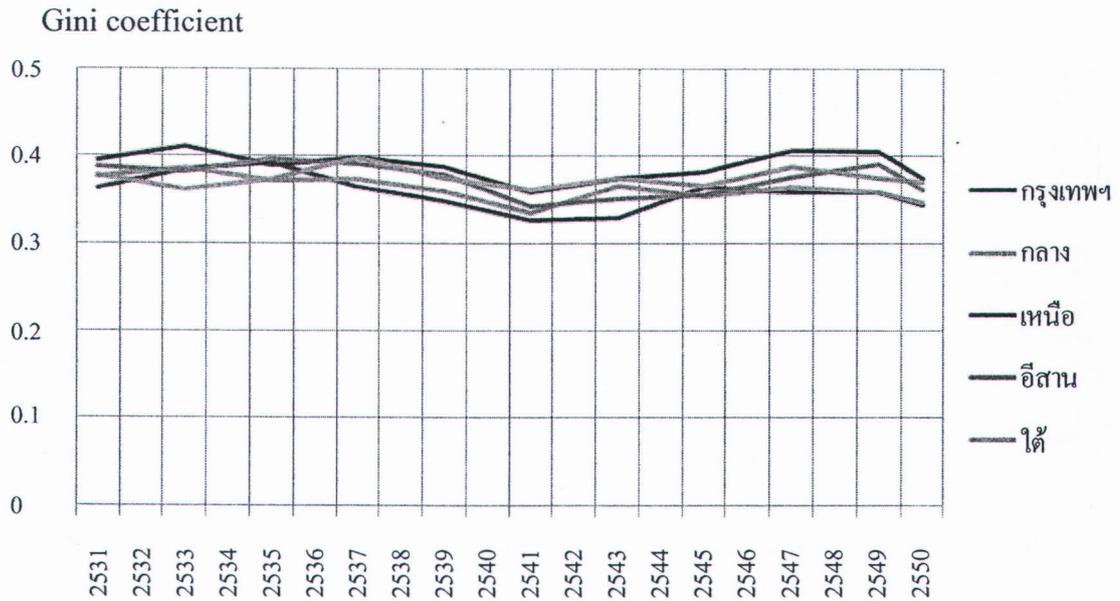
ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะ
สังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก,
ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>



ภาพ 13 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภค-บริโภคทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2531-2550

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

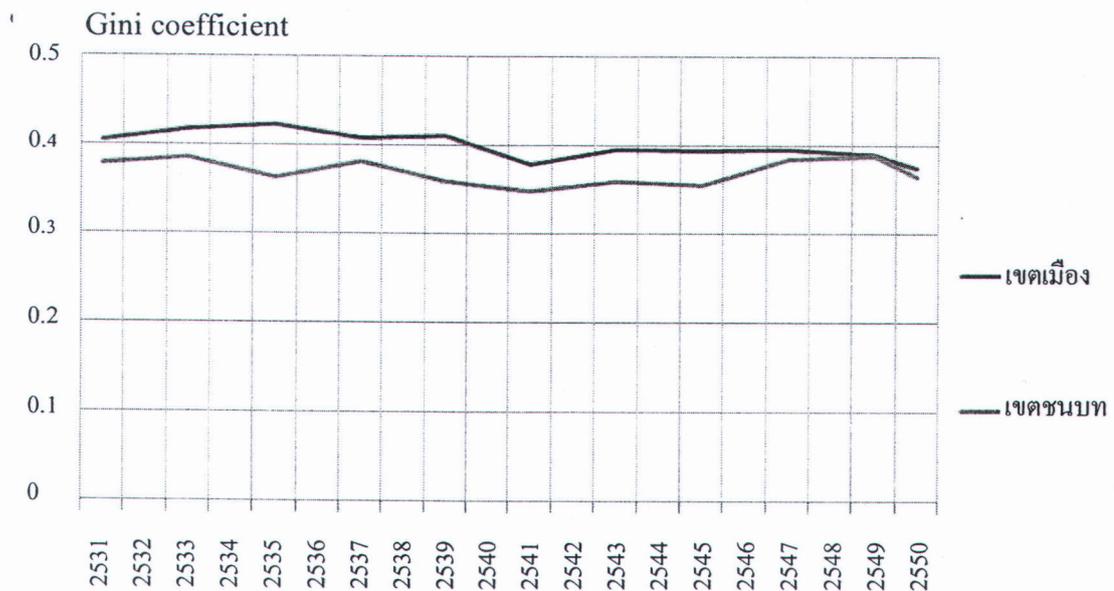
สำหรับภาพ 14 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคซึ่งแบ่งกรุงเทพฯ และภาคต่าง ๆ จะเห็นว่า มีลักษณะเกาะกลุ่มกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จะเห็นได้ว่า กรุงเทพฯ มีลักษณะของเส้นสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคต่ำกว่าภาคอื่น ๆ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ต่ำกว่า 0.4 ในรอบ 20 ปี ส่วนภาคเหนือมีลักษณะของเส้นสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคสูงกว่าภาคอื่น ๆ โดยในปี พ.ศ. 2533 และช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 จะมีค่าสัมประสิทธิ์สูงกว่า 0.4 ซึ่งสามารถพิจารณาข้อมูลได้จากตาราง 10



ภาพ 14 การเปรียบเทียบสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคระหว่างกรุงเทพฯ และภาคต่าง ๆ ปี พ.ศ. 2531-2550

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

สำหรับการจำแนกสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตเมืองและเขตชนบท ในภาพ 15 เห็นได้ชัดเจนว่าในเขตชนบท ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคต่ำกว่าในเขตเมือง โดยเขตเมืองในรอบ 20 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2550 จะมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคต่ำกว่า 0.4 ซึ่งมีลักษณะลดลงเรื่อยมา และในปี พ.ศ. 2541 เริ่มเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จนถึงปี พ.ศ. 2549 และเริ่มลดลงในปี พ.ศ. 2550 สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลในตาราง 10



ภาพ 15 การเปรียบเทียบสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคระหว่างเขตพื้นที่ ปี พ.ศ. 2531-2550

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก, กันยายน 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>

จากภาพ 13 ถึงภาพ 15 แสดงสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคจำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยในรอบ 20 ปี การกระจายรายได้มีทิศทางดีขึ้น แต่มาเริ่มแย่ลงในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540-2541 หลังจากนั้นการกระจายรายได้เริ่มดีขึ้นเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2550 แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก พิจารณาภาพ 11 ประกอบ

สำหรับโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

มีหลายโครงการได้กำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายทำให้คนจนและครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน เช่น ด้านสุขภาพคนจนและครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงค่อนข้างสูง โดยคนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลร้อยละ 96.7 ของคนจนทั้งหมด นักเรียนยากจนได้รับ

อาหารกลางวัน/อาหารเสริมฟรีร้อยละ 67.37 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด สำหรับด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีการเข้าถึงค่อนข้างน้อย โดยผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุร้อยละ 38.14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด ส่วนผู้พิการยากจนได้รับเงินสงเคราะห์สำหรับผู้พิการร้อยละ 24.47 ของผู้พิการยากจนทั้งหมด ด้านการเข้าถึงแหล่งทุนมีการเข้าถึงค่อนข้างจำกัด โดยการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ คนจนที่เข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด และคนจนที่สามารถกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนมีเพียงร้อยละ 0.05 ของคนจนทั้งหมด ส่วนการเข้าถึงแหล่งทุนด้านการศึกษานักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้กู้เงินจากโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ (ต้องใช้คืน) ร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าเส้นยากจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก)

งบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน

การดำเนินนโยบายงบประมาณรายจ่ายของประเทศนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งโครงการต่าง ๆ ที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้นหลายโครงการได้รับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้แผนงบประมาณอื่น เช่น แผนงบประมาณเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบางโครงการ เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือโครงการที่เกี่ยวกับแหล่งน้ำมีการดำเนินงานที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด และไม่สามารถจำแนกงบประมาณที่ดำเนินการเฉพาะคนจนได้ บางโครงการ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงานแบบกึ่งงบประมาณ (quasi-budget) โดยรัฐกู้เงินจากธนาคารของรัฐสำหรับดำเนินการและตั้งงบประมาณรายปีสำหรับใช้คืนนับเป็นข้อจำกัดในการประมวลรายจ่ายงบประมาณของประเทศในการแก้ไขปัญหาความยากจน

หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ โดยใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 สำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนในวงเงินรวม 71,877.1 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7.2 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2549 ร้อยละ 1.3 ที่ใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนประมาณ 70,965.35 ล้านบาท ประกอบด้วยงบประมาณตามแผนงบประมาณขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทวงเงิน 54,572 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.9 ของงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งหมด งบประมาณสำหรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ตามแผนงบประมาณกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและส่งเสริมธรรมาภิบาลวงเงิน 12,077.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.8 และงบประมาณสำหรับเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคคนและสังคมที่มีคุณภาพจำนวน 5,227.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.3 ทั้งนี้งบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจน หนึ่งในสาม (ร้อยละ 34.5) เป็นรายจ่ายใช้คืนเงินกู้ตามโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร พิจารณาได้จากตาราง 11 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก)

ตาราง 11

รายจ่ายจริงภาครัฐในการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

ยุทธศาสตร์งบประมาณ	งบประมาณปี พ.ศ. 2550 (ล้านบาท)	สัดส่วน (%)	สัดส่วนของงบประมาณทั้งหมด (%)
ก. แผนงบประมาณขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท	54,572.3	75.9	5.48
1. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงการปฏิบัติงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น การทำการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและการดำรงชีวิตในระดับครัวเรือน การพัฒนาศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง หมู่บ้านวิชาการเกษตรภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น	6,213.2	8.6	0.62

ตาราง 11 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์งบประมาณ	งบประมาณปี พ.ศ. 2550 (ล้านบาท)	สัดส่วน (%)	สัดส่วนของ งบประมาณ ทั้งหมด (%)
2. ปรับปรุงและพัฒนาการใช้ทรัพยากรการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ที่ดินทำกิน บ่อน้ำในไร่นา ให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับการผลิตตามทฤษฎีใหม่	1,781.3	2.5	0.18
3. ส่งเสริมการรวมกลุ่ม ทำวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้โดยชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาและจัดทำแผนชุมชนให้ตรงกับความต้องการของประชาชนและเชื่อมโยงกับแผนท้องถิ่น	2,701.8	3.8	0.27
4. พัฒนากลุ่มเงินออมหรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในชุมชน การพัฒนาสหกรณ์เครดิตยูเนียน เสริมสร้างกลไกเพื่อให้คนยากจนมีแหล่งเงินทุนในการผลิตและมีความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งสนับสนุนให้จัดทำบัญชีชุมชน และบัญชีครัวเรือน	13,715.4	19.1	1.38
5. พัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยใช้กระบวนการวิสาหกิจชุมชน การแปรรูปสินค้าในชุมชน การสร้างมูลค่าและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ	9.7	0.0	0.00
6. สร้างกลไกรักษาเสถียรภาพด้านราคาให้มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พัฒนาระบบสหกรณ์และส่งเสริมการกระจายผลตอบแทนแก่เกษตรกรอย่างเป็นธรรม	2,882.3	4.0	0.29
7. สนับสนุนการให้บริการและคำแนะนำ เสริมสร้างทักษะต่าง ๆ เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพแก่แรงงานไร้ฝีมือเกษตรกร และผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนสร้างภูมิปัญญาทางบัญชีแก่เกษตรกร	1,264.3	1.8	0.13
8. พัฒนาการจัดทำและการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ทั้งในมิติพื้นที่และระดับบุคคล โดยชุมชนมีบทบาทในบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	964.6	1.3	0.10
9. อื่น ๆ			
9.1 การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน/เกษตรกร	24,792.9	34.5	2.49

ตาราง 11 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์งบประมาณ	งบประมาณปี พ.ศ. 2550 (ล้านบาท)	สัดส่วน (%)	สัดส่วนของ งบประมาณ ทั้งหมด (%)
9.2 การพัฒนาศักยภาพหน่วยงานภาครัฐ	246.7	0.3	0.02
ข. แผนงบประมาณกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตาม ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและส่งเสริมธรรมาภิบาล	12,077.1	16.8	1.21
10. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วย เอดส์	12,077.1	16.8	1.21
ค. แผนงบประมาณเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและ สังคม ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มี คุณภาพ	5,227.7	7.3	0.53
11. โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โครงการบ้านเอื้ออาทร	5,227.7	7.3	0.53
รวมงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน	71,877.1	100.0	7.22

ที่มา. จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะ
สังคม, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก,
ค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=322>