

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาโครงการแก้ไขปัญหานี้สันนิษฐานว่าประชาชนของธนาคารออมสินภาค 7 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความยากจน

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึง นิยามความยากจน การวัดความยากจน สาเหตุของความยากจน และยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

##### 2.1.1 นิยามความยากจน

สมชัย จิตสุชน (2544 อ้างถึงใน ชูสิน สีสพัทธ์กุล, 2548) ได้นิยามความยากจนว่า หมายถึง การขาดแคลนรายได้ ปัจจัยสี่ และรวมไปถึงการขาดโอกาสต่าง เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล และโอกาสในการพัฒนาตนเอง

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ได้นิยามความยากจนในความหมายอย่างแคบว่าหมายถึง ภาวะการขาดแคลนปัจจัยยังชีพ และในความหมายอย่างกว้างว่า หมายถึง ภาวะทุกข์ยาก อึดอัด ขัดข้องต่างๆ (deprivation) โดยมีมิติความยากจน 4 มิติคือ

- 1) จนทรัพย์สิน คือมีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบปัจจัย
- 2) จนโอกาส คือไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสและสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข ไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรของสังคม เช่น ดิน น้ำ ป่า
- 3) จนอำนาจ คือไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการตัดสินใจ มักได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าจะอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน
- 4) จนศักดิ์ศรี คือได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนใหญ่ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนอื่นๆ ในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น เหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ เหยียดอาชีพ เป็นต้น

บุญสม ยอดมาลี (อ้างถึงใน ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สันนิษฐานภาคประชาชน, 2547) ได้อธิบายความหมายของ ความยากจนว่า หมายถึง การไม่มี หรือการขาดแคลน

ความขัดสน ความอดอยาก การขาดแคลนทรัพยากร สาเหตุของความยากจนเกิดจากฐานะทางครอบครัว การศึกษา พฤติกรรม สภาพแวดล้อม และสภาพเศรษฐกิจทางสังคม

สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) ได้ให้ความหมายของความยากจนว่า หมายถึง ความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ (Monetary Dimension) โดยพิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือการมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับในแต่ละสังคม ซึ่งเป็นการอธิบายความหมายของความยากจนอิงกับการขาดแคลนรายได้ จึงใช้รายได้เป็นเครื่องมือวัดสถานะความยากจน และใช้รายจ่ายของครัวเรือนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมุ่งเน้นการเพิ่มขึ้นของรายได้ครัวเรือน การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายการผลิต และกระบวนการผลิตสินค้าตลอดจนการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เป็นต้น

รายงานการพัฒนาโลก ได้นิยามความหมายของความยากจนโดยพิจารณามุมมองของความยากจนจากมิติอื่นที่มีใช้ตัวเงิน (Non-Monetary Dimension) สรุปได้ว่า ความยากจนมิได้จำกัดความหมายอยู่เพียงการมีรายได้น้อยและการบริโภคน้อยเท่านั้น แต่ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึง การขาดโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล และการขาดโอกาสในการพัฒนาตนเอง การขาดซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิ ตลอดจนการที่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงและความหวาดกลัว ดังนั้น เมื่อความหมายของความยากจนกว้างขึ้น เครื่องมือที่ใช้ในการวัดสถานะความยากจนจึงกว้างตามไปด้วย โดยพิจารณาจากศักยภาพของคนยากจนว่าควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างไร เช่น การขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมต่างๆ ของรัฐ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน ตลาด ตลอดจนการกระจายอำนาจ การบริหารทรัพยากร และอำนาจทางการเมืองให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้น (World bank, 2000)

จากนิยามข้างต้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความยากจน หมายถึง การเกิดภาวะขาดแคลนทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ และการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางสังคม ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต รวมถึงการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมด้านต่างๆ ได้แก่ การขาดโอกาสทางการศึกษา การสาธารณสุข สิทธิทางสังคม ตลอดจนการเข้าถึงปัจจัยการผลิตต่างๆ

### 2.1.2 การวัดความยากจน

ศิริรัตน์ กัตตัญญู (2547) ได้กล่าวถึงการวัดความยากจนในประเทศไทย ดังนี้

#### 1) การวัดความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute poverty)

หมายถึงการวัดความยากจนโดยใช้เส้นวัดความยากจน (poverty line) เป็นตัวกำหนด วิธีการวัด จะวัดจากการคำนวณความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของครัวเรือนออกมาเป็นตัวเงิน เรียกว่า เส้นความยากจน เพื่อใช้เปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือน ซึ่งคนจนหมายถึง คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยเส้นความยากจนคำนวณมาจากแนวคิดของ 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่ 1 เส้นความยากจนเดิม เป็นการพิจารณาจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ ความจำเป็นด้านอาหารและสินค้าอุปโภค ของคนไทยตามหลักสากล กลุ่มที่ 2 เส้นความยากจนใหม่ ซึ่งจัดทำโดยกองประเมินผลการพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### 2) การวัดความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty)

เป็นการวัดความยากจน โดยใช้การเปรียบเทียบมาตรฐานการดำรงชีวิตของครัวเรือนกับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของสังคมโดยเฉลี่ย หรือเป็นการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality)

#### 3) การวัดความยากจนในมิติอื่นๆ ที่มีรายได้

เป็นการวัดความยากจนในมิติอื่นๆ ได้แก่ การวัดคุณภาพชีวิต ความอยู่ดีมีสุข การทำฝัคนยากจน และการวัดความยากจนเชิงโครงสร้าง สำหรับการวัดความยากจนในมิติต่างๆ ยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาความรู้ และกรอบความคิดเพื่อที่จะได้นำมากำหนดเป็นเครื่องมือในกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

### 2.1.3 สาเหตุของความยากจน

สาเหตุของความยากจน เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่มีปัจจัยต่างๆเกี่ยวข้องหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และระบบบริหารจัดการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) ได้สรุปสาเหตุของความยากจนว่าเนื่องมาจากปัจจัย 3 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

1) ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมที่เป็นสาเหตุของความยากจน ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1) ลักษณะทางครอบครัว ได้แก่ ครอบครัวมีขนาดใหญ่ หัวหน้าครอบครัวมีความรู้ต่ำ มีทักษะการทำมาหากินน้อย สมาชิกในครอบครัวขาดการศึกษาและขาดทักษะในการทำมาหากิน สมาชิกในครอบครัวมีปัญหาสุขภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพและหารายได้ ดังนั้น ครอบครัวที่มีองค์ประกอบเหล่านี้ มักเป็นครอบครัวที่ยากจน

1.2) การศึกษาต่ำและขาดทักษะในการประกอบอาชีพ คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ มีความรู้ต่ำ มีทักษะในการประกอบอาชีพน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้นและสร้างทางเลือกใหม่ในการประกอบอาชีพ จึงทำให้คนจนขาดโอกาสในการมีงานทำและรายได้ที่ดี

1.3) การขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คนยากจน โดยเฉพาะคนจนในชนบทและท้องถิ่นห่างไกล มักขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะการขาดข้อมูลข่าวสารด้านราคาผลผลิต เทคโนโลยีการผลิต ความต้องการผลผลิตของท้องตลาด และสภาพดินฟ้าอากาศที่มีผลต่อผลผลิต การขาดข้อมูลข่าวสารดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด หรือเกิดความผิดพลาดในกระบวนการตัดสินใจ อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ

1.4) ทักษะและกระบวนการทางสังคมต่อคนจนเป็นไปในทางลบ คนจนมักถูกละเลยและถูกกีดกันจากสังคม จึงขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมทางสังคม ขาดอำนาจในการต่อรอง และขาดโอกาสในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง คนจนจึงต้องอยู่ในสภาวะยากจนต่อไป

2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

2.1) นโยบายที่ผ่านมาจากความสมดุล การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 40 ปี มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงวัตถุดิบและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ รวมทั้งอาศัยฐานทรัพยากรและแรงงานภาคชนบท โดยไม่ได้คำนึงถึงการสูญเสียต้นทุนทางสังคมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสาเหตุให้วัฒนธรรมท้องถิ่นจากการผลิต เพื่อการยังชีพในครัวเรือน เป็นการผลิตเพื่อการค้า อันนำไปสู่ปัญหาการทำลายทรัพยากรท้องถิ่น และความล้มเหลวของเกษตรกรในการจัดการเกษตรและการทำมาหากิน ทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องอยู่ในสภาวะยากจนและมีสภาพเป็นแรงงานรับจ้าง

2.2) ความเหลื่อมล้ำของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคมส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเขตเมืองใหญ่ๆ ดังนั้นความเจริญจึงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

ทำให้เขตชนบทยังคงมีความล้าหลัง และเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ระหว่างชนบทกับเมือง ระหว่างภูมิภาค และเกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนในสังคม

2.3) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีผลต่อความอยู่ดีกินดีและช่องทางหาเงินของคนจน ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญต่อการผลิตภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้นำทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรน้ำไปใช้อย่างต่อเนื่อง ขาดความระมัดระวังและไม่มีการฟื้นฟูอย่างจริงจัง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอและเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาในระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่สาเหตุที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงและการขาดแคลนที่ดินทำกิน

2.4) การขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เงื่อนไขการให้บริการสินเชื่อของธนาคารและสถาบันการเงินทั้งของภาครัฐและเอกชนยังเป็นอุปสรรคที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้คนจนไม่สามารถหลุดพ้นจากภาระหนี้สินได้ จึงต้องตกอยู่ในวัฏจักรของความยากจน

### 3) ปัจจัยด้านระบบบริหารจัดการ

3.1) กลไกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งมีได้ปรับแก้ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น กลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ไม่เอื้อให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

3.2) การแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองและชนบทมีลักษณะแยกส่วนการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน แผนเงิน แผนคน และขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการที่ยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

3.3) การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาความยากจนภาครัฐไม่ได้ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนมีลักษณะเป็นรายสาขาและเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่อง โดยมุ่งเน้นให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาพื้นฐานเชิงโครงสร้าง

ประเวศ วะสี (2543) ได้อธิบายสาเหตุของความยากจนว่าเกิดจากปัญหาทางโครงสร้างของสังคม 10 ประการ ประกอบด้วย

1) ทรศนะเกี่ยวกับคนจน ทรศนะหรือทฤษฏีของสังคมเป็น โครงสร้างที่ลึกที่สุด สังคมไทยถูกล่อหลอมกันมาให้เป็นสังคมที่เกลียดคนจน ดังสำนวน “รักดีห้ามจั่ว รักชั่วห้ามเสา” “ขอให้ได้เป็นเจ้าของคน” “ขอให้ได้นั่งกินนอนกิน” ในความเป็นจริงการห้ามเสาหรือการทำงานหนักไม่ใช่ความชั่ว แต่เป็นความดี การนั่งกินนอนกินไม่ดี เป็นการเอาเปรียบคนอื่น คนเราต้องทำงานเพื่อให้พึ่งตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นได้จึงจะดี สังคมไทยเป็นสังคมที่คนข้างบนเอาเปรียบคนข้างล่าง และพยายามสร้างความชอบธรรมให้แก่การกระทำนั้น ซึ่งล่อหลอมมาเป็นการดูถูกเหยียดหยามคนจน

2) โครงสร้างทางกฎหมาย กฎหมายทำให้คนจนเสียเปรียบ ให้อำนาจต่อคนรวย และรัฐที่จะกระทำต่อคนจนมากกว่า

3) โครงสร้างการใช้ทรัพยากร ชาวบ้านต้องมีที่ดินทำมาหากิน มีป่าไม้ มีแหล่งน้ำ รัฐไปรวบเอาสิทธิในทรัพยากรของชุมชนซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติมาเป็นของรัฐและจัดสรรการใช้ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนรวยมากกว่าคนจน

4) ระบบการศึกษา ระบบการศึกษาเป็นการนำเงินของคนทั้งประเทศไปสร้างระบบการศึกษาที่ส่งเสริมให้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้าไปทำงานให้แก่รัฐ องค์กรธุรกิจ องค์กรต่างประเทศที่เอาเปรียบประเทศไทย ไม่ใช่ระบบการศึกษาที่เสริมสร้างให้คนจนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ระบบการศึกษาแบบนี้จึงมีส่วนช่วยซ้ำเติมคนยากจนให้ยากจนยิ่งขึ้น

5) ระบบธนาคาร ระบบธนาคารจะนำเงินของคนทั่วทั้งประเทศไปให้คนส่วนน้อย ซึ่งเป็นญาติ พรรคพวก ผู้มีอิทธิพล เพื่อใช้ทำกิจการหรือประกอบธุรกิจที่เอาเปรียบคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ได้สร้างระบบเศรษฐกิจที่แท้จริง ทำให้ระบบเศรษฐกิจและการเงินพังแล้วก็ต้องนำเงินของประชาชนส่วนใหญ่ไปค้ำจุนระบบธนาคารเอาไว้อีก

6) ระบบการสื่อสาร ใช้เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมบริโภคนิยม โดยมีผู้ได้กำไรมหาศาลจากระบบสื่อสารแบบนี้ ถือเป็นโครงสร้างที่เอาเปรียบและทำลายสังคมอย่างรุนแรง

7) ระบบราชการ เป็นระบบศูนย์รวมอำนาจ มีการใช้อำนาจมาก มีคอร์รัปชันมาก ทำให้แก้ปัญหาความยากจนไม่ได้แต่กลับซ้ำเติมให้คนจนย่ำแย่ลง ไปยิ่งกว่าเดิม

8) การกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดโดยคนที่มีอำนาจคนมีเงิน ทำให้เกิดนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีทิศทางไปใน การนำทรัพยากรของคนส่วนใหญ่มาสร้างรายได้และประโยชน์ต่อคนส่วนน้อยที่เป็นคนร่ำรวย ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างความ

ร่ำรวย ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาความยากจน ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่มีระยะห่างกันมากขึ้น

9) ระบบการเมือง ระบบการเมืองเป็นตัวแทนของผู้คนที่เอาเปรียบสังคม มีการใช้เงินซื้ออำนาจ แล้วนำอำนาจนั้นไปหาผลประโยชน์มหาศาลให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

10) สังคมอ่อนแอ การที่จะสร้างสังคมให้มีความเข้มแข็งได้ จะต้องเกิดจากการร่วมตัวร่วมคิดร่วมทำ สร้างความเข้าใจปัญหาที่แท้จริง วิเคราะห์สาเหตุและหาแนวทางในการแก้ไข ปัญหาเชิงโครงสร้างต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุของความยากจนเกิดจากปัจจัย 2 ปัจจัยใหญ่ๆ ดังนี้

1) สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การที่มีความรู้หรือความสามารถในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากขาดโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาทักษะต่างในการประกอบอาชีพ รวมถึงการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนการมีปัญหาด้านสุขภาพและการมีภาระเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อย จึงเป็นสาเหตุของความยากจน

2) สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่เน้นการพัฒนาสังคมเมืองมากกว่าสังคมชนบท หรือแม้จะหันมาพัฒนาชนบทแต่กลับไปเน้นที่การพัฒนาทุนทางกายภาพมากกว่าการพัฒนาทุนทางสังคม นอกจากนี้ นโยบายการพัฒนาของภาครัฐยังเน้นไปที่การส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมากกว่าด้านการเกษตร เน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์โดยขาดการตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เน้นเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ ทั้งนี้การกำหนดนโยบายต่างๆ ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น จึงไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบที่ดีพอ นอกจากนี้ กระบวนการทางกฎหมายและระบบราชการต่างๆ ที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ลำช้า ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนมากขึ้น

#### 2.1.4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

ในหัวข้อยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน จะอธิบายถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทยในอดีต ระยะเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ระยะเวลาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาความยากจน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนในปัจจุบัน ดังนี้

### 1) แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนของประเทศไทยในอดีต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546) ได้สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

**ระยะที่ 1 ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ** (แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 : พ.ศ. 2504-2539)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และ 2 (พ.ศ. 2504-2514) เป็นช่วงแห่งการเร่งรัดการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การสร้างระบบคมนาคมขนส่ง การสร้างระบบชลประทานและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาและสาธารณสุข ผลของการพัฒนาถือว่าประสบความสำเร็จเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 8 ต่อปี แต่ก็พบว่ามีความแตกต่างของการกระจายรายได้สูงด้วยเช่นกัน โดยสัดส่วนของครอบครัวยากจนในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มจากร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 45 ในปี พ.ศ. 2509 ในขณะที่ครอบครัวยากจนในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 19 เหลือเพียงร้อยละ 10 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 รัฐบาลจึงได้พยายามกระจายผลการพัฒนาให้ทั่วถึงโดยเฉพาะในท้องถิ่นทุรกันดารเพื่อปรับปรุงฐานะของประชาชนในชนบทให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สำหรับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการกระจายผลการพัฒนาให้ทั่วถึงและเกิดความเป็นธรรมต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 โดยเร่งรัดทางการวางแผนครอบครัว การกระจายรายได้ระหว่างเมืองและชนบท และการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งในแผนฯ นี้รัฐบาลประสบความสำเร็จในการวางแผนครอบครัวโดยสามารถลดอัตราการเพิ่มประชากรจากร้อยละ 3.1 ในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี พ.ศ. 2519 แต่ไม่มีความชัดเจนในด้านการพัฒนาการศึกษา การสาธารณสุขและการแก้ไขปัญหาคความยากจน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็นช่วงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการขยายตัวทางการส่งออก การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม และการจ้างงานในชนบท ซึ่งการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 เฉลี่ยร้อยละ 7.1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตภาคการเกษตรมีการขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 3.5 ผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้จำนวนคนยากจนในชนบทลดลงจากร้อยละ 39.00 ในปี พ.ศ. 2512 เหลือเพียงร้อยละ 23.00 ในปี พ.ศ. 2523 หรือเท่ากับมีคนยากจนในชนบทประมาณ 10 ล้านคน แม้ว่ารัฐบาลจะประสบความสำเร็จทางการลดจำนวนคนยากจนใน



ภาพรวมแต่ความแตกต่างของการกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่นๆ จากข้อมูลรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร (per capita income) พบว่าประชากรในภาคเกษตรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี พ.ศ. 2523 เพียง 11,464 บาท ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในภาพรวมของประเทศเท่ากับ 29,949 บาท

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เนื่องจากความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทในอดีตที่ผ่านมา ในแผนฯนี้จึงได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบท โดยเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ 38 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่นและรุนแรง ได้เริ่มการใช้ระบบการบริหารพัฒนาชนบทที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารจากระดับชาติลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) รูปแบบการบริหารพัฒนาชนบทเริ่มเป็นระบบมากขึ้น มีการพัฒนาเครื่องมือใช้ในการบริหารงาน เช่น มีระบบข้อมูลจปฐ. ผลจากการพัฒนาพบว่ามีจำนวนหมู่บ้านยากจนลดลง และการศึกษาของประชาชนในภาพรวมได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองไว้อย่างชัดเจน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐบาลมีแผนงานพัฒนาชนบท ได้แก่ แผนงานโครงการพัฒนาจังหวัดโดยใช้งบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท และแผนเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาภายใต้โครงการของส่วนราชการในการพัฒนาชนบทส่งผลให้ชนบทมีสภาพที่ดีขึ้นในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า การคมนาคม สิทธิในที่ดินทำกิน ด้านสาธารณสุขและการอนามัย แหล่งน้ำ การศึกษา รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการร่วมมือพัฒนาทั้งภาครัฐ เอกชนและชนบท ทำให้มีรายได้จากนอกภาคเกษตรมากขึ้นและมีความตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้ดำเนินโครงการพัฒนาคนจนเมือง และจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2535 ภายใต้หลักการที่มีชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา มีกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง

**ระยะที่ 2 ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ** (แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8-9 : พ.ศ. 2540-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แนวคิดในการพัฒนาได้กำหนดยุทธศาสตร์กว้างๆในการพัฒนาชนบทไว้ โดยการส่งเสริมโอกาสของการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำเพื่อลดช่องว่างทางรายได้ และลดสัดส่วนของความยากจน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการพัฒนาและการปรับปรุงระบบการบริหารงานการ

พัฒนาภูมิภาคและชนบท เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการของภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบและกลไกการบริหารงานของประเทศ

เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้พยายามบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่มีต่อประชาชนในชนบท ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและการทำงานแบบพหุภาคี เพื่อแปรเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ การบรรเทาปัญหาการว่างงานของประชาชนในชนบทระยะสั้นและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจชุมชนในระยะยาว คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) มีมติอนุมัติกรอบโครงสร้างแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบทในการประชุมครั้งที่ 1/2541 วันจันทร์ที่ 23 มีนาคม 2541 เพื่อระดมความร่วมมือจากภาครัฐและนอกภาครัฐในการร่วมกันแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

นอกจากการดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แล้ว ยังมีการจัดทำแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน และมีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาความยากจน โดยใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากต่างประเทศ ดังนี้

1) การดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ มีการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งก้าวหน้าไประดับหนึ่ง โดยมีแผนปฏิบัติการดังนี้

1.1) แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ

1.2) แผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคมซึ่งคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติมีมติให้มูลนิธิพัฒนาไทยดำเนินการ

2) การดำเนินงานภายใต้โครงการเงินกู้ที่ช่วยคนยากจนในภาวะวิกฤต มีดังนี้

2.1) มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ดำเนินการในปี 2542-2543 มีแหล่งเงินจากธนาคารโลก 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (JEXIM) 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ OECF 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐรวม 1,450 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการดำเนินงานใน 6 แนวทางคือลงทุนและสร้างงานเพื่อลดผลกระทบทางสังคมจากวิกฤต พัฒนาคุณภาพชีวิตสนับสนุนการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการส่งออก สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่เฉพาะและชายแดน และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

2.2) โครงการเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) อนุมัติให้รัฐบาลไทยในปี 2541 ในวงเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่มีต่อผู้ด้อยโอกาส ปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมเพื่อเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

2.3) โครงการลงทุนเพื่อสังคม ( Social Investment Project : SIP) มีระยะการดำเนินโครงการระหว่างปี 2541-2544 เป็นเงินกู้จากธนาคารโลกและ OECF มีการดำเนินการ 2 แนวทางคือ แก้ปัญหาสังคมระยะสั้น มีวงเงินค่าใช้จ่าย 139.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และแก้ปัญหาสังคมระยะยาว มีธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบ รวม 2 กองทุนคือกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ( Social Investment Project : SIP) และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund : RUDF)

สำหรับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้การแก้ปัญหาความยากจนเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งได้กำหนดเป้าหมายการลดปัญหาความยากจน โดยให้มีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เอื้ออาทรต่อคนจน การเพิ่มโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างศักยภาพคนจนให้เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสามารถพึ่งตนเองได้ เพื่อลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

โดยแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนนั้นเป็นแนวทางที่กระจายอยู่ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม มุ่งเน้นการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวมและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเน้นที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ที่เน้นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม และระบบสหกรณ์ ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนร่วม ที่เน้นการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤติเศรษฐกิจและช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ในส่วนของการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างโปร่งใส และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน เป็นต้น

## 2) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

รัฐบาลในยุค พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ผลักดันให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในสังคมให้ดำเนินการพร้อมกันทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำ ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวแล้ว โดยรายละเอียดของยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน มีสาระสำคัญดังนี้ (ดวงพร บุญครบ, 2547)

### 2.1) เป้าหมายของการแก้ไขปัญหาความยากจน

การแก้ไขปัญหาความยากจนมีเป้าหมายเพื่อลดสัดส่วนคนจนจากร้อยละ 15.00 ให้ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 12.00 ของประชากรในปี 2549 การกระจายบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ให้เกิดความเป็นธรรมและเข้าถึงคนยากจนในชนบทและในเมือง รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 5 ด้าน คือ

**ด้านที่ 1 การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ**

1) กำหนดพื้นที่เป้าหมายคนจน และจัดทำแผนแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาและเพิ่มบทบาทภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สะท้อนภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน รวมถึงการประสานงานแผนงานหรือโครงการของภาครัฐกับแผนงานหรือโครงการของท้องถิ่น โดยยึดความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และให้มีการบูรณาการในทุกระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง กรมในส่วนกลางจนถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้โครงการและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น

2) จัดระบบการบริหารกองทุน เนื่องจากกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีอยู่จำนวน 18 กองทุนวงเงินรวม 225,853.33 ล้านบาท ยังมีความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน จึงจำเป็นที่จะต้องจัดระบบกองทุนเหล่านี้โดยยึดหลักเกณฑ์ว่ากองทุนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวหรือมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันควรบูรณาการเข้าด้วยกัน ส่วนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ต่างกันควรมีการประสานและเชื่อมโยงกัน

## ด้านที่ 2 การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน มีสาระสำคัญดังนี้คือ

- 1) พัฒนาด้านการศึกษาและทักษะของเด็กและเยาวชนจากครอบครัวยากจน โดยการขยายขอบข่ายการอุดหนุนการให้ครอบครัวค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ แก่เด็กยากจน ควบคู่ไปกับการพัฒนามาตรฐานการอุดหนุนทางการศึกษาในพื้นที่ยากจน โดยเน้นการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กยากจนควบคู่กับการให้ทุนและค่าใช้จ่ายระหว่างศึกษา โดยมีข้อผูกพันในการทำงานในท้องถิ่น ตลอดจนใช้มาตรการทางการเงินและมาตรการทางการคลังเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนองค์กรเอกชนและองค์กรท้องถิ่นสนับสนุนการศึกษาแก่เด็กยากจน
- 2) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น โดยส่งเสริมโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนทั้งทางด้านการผลิต การแปรรูป การพัฒนาคุณภาพสินค้า และการส่งเสริมการตลาด เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและผลิตภัณฑ์ของชุมชน
- 3) ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนให้ครบทุกตำบล เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ขณะเดียวกันแผนชุมชนจะนำมาใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงการกิจกรรมและจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

## ด้านที่ 3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการมีที่ดินของเกษตรกรรายย่อย โดยดำเนินการดังนี้คือ

- 1) เร่งสำรวจที่ดิน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ
- 2) เร่งรัดการจัดทำที่ดินทำกินของรัฐอย่างครบวงจร ควบคู่กับการจัดหาสินเชื่อและเกษตรกรเพื่อเป็นทุนในการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินให้มีคุณภาพ
- 3) เร่งรัดการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียงตามแนวขอบพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวเขตร่วมกัน
- 4) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนที่ดิน เพื่อให้การดำเนินงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินทำกินในรูปของกองทุนที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกินได้กว้างขวางกว่าเดิม

## ด้านที่ 4 การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมเพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในรูปแบบที่พึ่งตนเองได้มากขึ้น

โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมวิถีชีวิตของชุมชน ทั้งด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา สาธารณประโยชน์ ครอบครัวและ

การผลิตของชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้คนด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ในชุมชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ตลอดไป

**ด้านที่ 5 การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน**

โดยการศึกษาเพิ่มเติมถึงระบบกฎหมายและนโยบายเศรษฐกิจที่มีส่วนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นโยบายภาษี และมาตรการทางการเงินการคลังต่างๆ

### 2.2) แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนในปัจจุบัน

ปัจจุบันธนาคารโลก และประเทศไทย ได้หันมาแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคล โดยการเปิดโอกาสให้แก่คนจนมากขึ้น ทั้งโอกาสทางสังคม โดยการสร้างระบบประกันสังคมและระบบความช่วยเหลือทางสังคมต่างๆ ขยายโอกาสทางเศรษฐกิจโดยการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ขยายตลาด และให้เงินทุนกู้ยืมต่างๆ รวมถึงโอกาสทางการเมืองในแง่ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเรียนรู้การแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยตนเองมากขึ้น ส่วนปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแก้ไขโดยการบูรณาการแผนงานและงบประมาณต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการ นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจจะสร้างความสมดุลโดยรักษาเศรษฐกิจในระดับมหภาคให้มีเสถียรภาพและมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนดังต่อไปนี้

**1) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน**

1.1) ส่งเสริม นโยบายการพัฒนาประเทศที่สมดุล โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

1.2) ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจ ที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง เช่น ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตรภาคการก่อสร้างและภาคบริการ

1.3) ส่งเสริม นโยบายการเงินและการคลัง เช่น มาตรการภาษีที่เอื้อต่อวิสาหกิจชุมชนและระบบสินเชื่อรายย่อย การพิจารณาจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในการจัดบริการพื้นฐานทางสังคมแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาส

1.4) ส่งเสริมนโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เช่น ส่งเสริมประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตภาคเกษตรและกิจการที่มีเทคโนโลยีระดับกลางที่จ้างแรงงานฝีมือระดับต่ำไปฝึกอบรม

## 2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน

2.1) พัฒนากระบวนการเรียนรู้ เช่น เปิดเวทีประชาคมท้องถิ่น การขยายเครือข่ายและศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน การถ่ายทอดความรู้จากปราชญ์ชาวบ้าน

2.2) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน การพัฒนาผลิตภัณฑ์สู่ตลาดภายในหรือต่างประเทศ ส่งเสริมการระดมเงินออมในชุมชนและสนับสนุนการใช้กระบวนการสหกรณ์

2.3) ปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างเหมาะสม เช่น การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเชื่อมโยงกับการผลิตและการพัฒนาในสาขาต่างๆ การวิจัยและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสมสามารถถ่ายทอดเชื่อมโยงสู่ชุมชนได้

2.4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น การส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคม การมีแผนชุมชนอย่างเป็นองค์รวมที่มุ่งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก

## 3) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส

3.1) การพัฒนาระบบบริการทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส เช่น ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและการประกันการว่างงาน ปรับกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของคนจนและผู้ด้อยโอกาส

3.2) การจัดสวัสดิการสังคมให้มีความสอดคล้องกับปัญหาของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส เช่น ส่งเสริมบทบาทของอบต. องค์ชุมชนและสถาบันต่างๆ ในชุมชน ในการจัดสวัสดิการ โดยใช้ทุนที่มีอยู่ในรูปแบบต่างๆ ในท้องถิ่น ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในระดับตำบลให้มีเอกภาพ ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนต่างๆ

## 4) การจัดสวัสดิการชุมชน

การเตรียมความพร้อมในการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชากรแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมและดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การประกันสำหรับผู้ชราภาพโดยสมัครใจและโดยการบังคับ การส่งเสริมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้มีการประกันตนสำหรับกลุ่มต่างๆ พิจารณากำหนดมาตรการลดหย่อนทางภาษีเงินได้แก่ครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสในครอบครัว

### 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

5.1) ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการเงินการคลังในท้องถิ่น

5.2) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมในเรื่องที่ดินทำกินและการจัดสรรน้ำ เช่น การกระจายการถือครองที่ดินและปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจน การบริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้มีการนำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภคอย่างเต็มประสิทธิภาพ

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

5.4) สร้างกลไกแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากร เช่น การมีเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเร่งรัดให้มีสถาบันท้องถิ่นหรือคณะผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นทำหน้าที่แก้ไขปัญหา

### 6) การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

6.1) การปรับกระบวนการทัศน์และบทบาทของหน่วยงานภาครัฐทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน จากการกำกับควบคุมมาเป็นการอำนวยความสะดวก สนับสนุนการสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน

6.2) การจัดทำแผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นองค์รวม โดยมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนา เพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

6.3) ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยเน้นผลงานหรือสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเน้นการอุดหนุนแก่ชุมชน

6.4) จัดทำโครงการใหม่ๆ เช่น โครงการต่อยอดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล โครงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก่ผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนข้างต้น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำโดยกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันกำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ มีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การจัดให้มีการลงทะเลเบียน วิเคราะห์ลักษณะของปัญหาและกำหนดแนวทางการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบปัญหาดังนี้ (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ, 2547)

1) ปัญหาที่ดินทำกิน เพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันในการทำมาหากิน และพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาที่ดินให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงสุด



2) ปัญหาคนเร่ร่อน ซึ่งเป็นคนจนที่อ่อนแอ เจ็บป่วยทางกายหรือทางจิต ผู้สูงอายุ เพื่อให้คนเหล่านี้ได้รับการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจให้มีความเข้มแข็ง เพื่อจะกลับไปเป็นพลังหรือแรงงานที่สำคัญของสังคมต่อไป

3) ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่เคยประกอบอาชีพผิดกฎหมาย เช่น ผู้ค้ายาเสพติด ขายนายใต้ดิน ฯลฯ ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ได้รับการสนับสนุนหรือส่งเสริมการฝึกอาชีพที่สุจริต และสามารถกลับไปประกอบอาชีพที่ถูกกฎหมายต่อไป

4) การให้ความช่วยเหลือนักเรียน นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม เพื่อสร้างค่านิยม และความคิดสร้างสรรค์ให้แก่ นักเรียน นักศึกษา โดยการเปิดโอกาสให้ทำงานพิเศษในช่วงวันหยุดเสาร์อาทิตย์และวันปิดภาคเรียน เพื่อให้มีรายได้พิเศษจากการทำงานที่สุจริต และก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและได้รับประสบการณ์ที่ดีหรือแนวคิดใหม่ๆ จากการทำงาน

5) ปัญหาการถูกหลอกลวง เพื่อให้ผู้ที่ประสบปัญหาการถูกหลอกลวง ต้มตุ๋นในเรื่องแรงงาน การซื้อบ้านหรือทรัพย์สิน การถูกหลอกลวงให้ทำธุรกิจประเภทใหม่ๆ เช่น แอร์ข้าวสาร ให้ได้รับความรู้สามารถช่วยเหลือตนเองและป้องกันตนเองจากการถูกหลอกลวงได้

6) ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนที่มีภาระหนี้สิน และขาดโอกาสในการหารายได้หรือประกอบอาชีพ ได้รับความช่วยเหลือในการฝึกอาชีพ หาแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ และมีแนวทางในการแก้ไขภาระหนี้ หรือปรับโครงสร้างหนี้จากสถาบันการเงิน หรือเจ้าหนี้ให้สามารถผ่อนชำระหนี้คืนได้

7) ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยได้รับการช่วยเหลือให้มีที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสมกับสภาพครอบครัวและฐานะทางเศรษฐกิจ

โดยมีกระบวนการในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการ 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การลงทะเบียนคนจน เริ่มดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2546 – 31 มีนาคม 2547

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ ศึกษาลักษณะปัญหาของผู้ที่มาลงทะเบียน ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2547

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการช่วยเหลือ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป โดยมีองค์กร/หน่วยงานรับผิดชอบคือ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจน และศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจน ในเขตกรุงเทพมหานคร ราชบุรี และระดับอำเภอ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สิน

ในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับหนี้สิน จะอธิบายถึง สาเหตุของการเกิดหนี้สิน และมาตรการ การแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.2.1 สาเหตุของการเกิดหนี้สิน

พฤกษ์ เถาถวิล (2543 อ้างถึงใน นิภา เข้มมี, 2546) ได้อธิบายสาเหตุการเป็นหนี้สินของ เกษตรกร ว่ามีสาเหตุมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ การเกิดปัญหาหนี้สิน และได้จำแนกความเปลี่ยนแปลงออกเป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การพังทลายของเศรษฐกิจแบบยังชีพ สังคมไทยในอดีตชุมชนจะ ดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ โดยอาศัยการพึ่งพาธรรมชาติเป็นแหล่งอาหารและปัจจัยสี่ พร้อมกับมีการแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิตไม่ได้กับชุมชนอื่นๆใกล้เคียงกัน แต่วิถีชีวิตในระบบ เศรษฐกิจแบบยังชีพถูกทำลายลงไปเนื่องจากการขยายอำนาจของรัฐ ภายใต้มาตรการที่สำคัญ 3 ประการคือ การเก็บภาษี การควบคุมทรัพยากรของรัฐ และการเกษตรเชิงพาณิชย์

ขั้นตอนที่ 2 การพึ่งพาทุนและตลาด เมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ กระบวนการผลิตในระบบตลาด ชาวบ้านจึงตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบ เนื่องจากในระบบนี้ ทุนเป็น ปัจจัยที่สำคัญผู้ที่สามารถควบคุมปัจจัยทุนได้ จะสามารถควบคุมการผลิตและกำหนดราคาผลผลิต ในตลาดได้ ในขณะที่ผู้ที่ไม่มีทุนต้องไปกู้ยืม ทำให้เกิดการระหนี้สินตามมา

ขั้นตอนที่ 3 การพึ่งพาแหล่งทุน เมื่อชาวบ้านไม่มีความสามารถในการสะสมทุน แต่ มีความจำเป็นต้องใช้ทุนในกระบวนการผลิต จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนทั้งในระบบ และนอกระบบ

ขั้นตอนที่ 4 การตกอยู่ในภาวะล้มละลาย ชาวบ้านหรือคนยากจนบางคนประสบ ภาวะที่ไม่สามารถสร้างรายได้จากการผลิต ในขณะที่มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนสร้างผลผลิต และมีภาระในการชำระดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้ยืมเงินมา จึงทำให้ตกอยู่ในภาวะมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น หากไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้สินได้ก็จะตกอยู่ในภาวะล้มละลาย

นโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนจน และ ก่อให้เกิดการระหนี้สิน สามารถอธิบายได้ดังนี้ (ดำรงค์ ขลิบเงิน, 2549)

1) นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจน ได้แก่

1.1) นโยบายด้านการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของคนจน เช่น นโยบายการพัฒนาความรู้ที่ถูกกำหนดไว้เป็นหลักสูตรหรือทฤษฎี ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความ

เป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันของคนยากจน

1.2) นโยบายที่ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรของคนในท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นของตนหรือไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้

2) นโยบายที่สร้างความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมได้แก่

2.1) นโยบายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ทำให้คนจนในชนบทไม่เห็นความสำคัญของการทำอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรในประเทศไทย

2.2) นโยบายการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญให้แก่สังคมเมืองมากกว่าสังคมชนบท ได้ส่งผลให้คนจนในชนบทส่วนใหญ่อพยพเข้ามาทำงานในแหล่งชุมชนหรือตัวเมืองที่มีความเจริญมากกว่า ก่อให้เกิดความไม่สมดุลและเป็นปัญหาต่อการพัฒนา เช่น ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหรือชุมชนแออัดในเขตเมือง ในขณะที่พื้นที่การเกษตรในชนบทถูกปล่อยทิ้งให้รกร้าง

3) นโยบายที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่

3.1) นโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนรายใหญ่ เช่น นโยบายแรงงานต่างด้าวที่เอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนรายใหญ่ที่ต้องการลดต้นทุนการผลิต โดยเสนอให้รัฐอนุญาตให้มีการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวได้อย่างเสรีและส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยซึ่งเป็นกลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ ซึ่งถูกแรงงานต่างด้าวที่มีค่าแรงถูกกว่ามาแย่งอาชีพไปทำให้ขาดรายได้และซ้ำเติมปัญหาความยากจนให้รุนแรงเพิ่มขึ้นอีก

3.2) นโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง เช่น การที่นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลนำที่ดินที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการไปให้นักธุรกิจเช่าเพื่อดำเนินธุรกิจแทนที่จะนำที่ดินนั้นไปจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินของคนจน

4) นโยบายที่ไม่ยั่งยืน ได้แก่

4.1) นโยบายที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น นโยบายการส่งออกพืชเชิงเดี่ยว ให้ชาวบ้านหันมาผลิตเพื่อการส่งออกในปริมาณมาก ได้ส่งผลให้ทรัพยากรดินเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

4.2) นโยบายที่ขาดการวางแผนเนื่องจากการดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่ขาดการติดตามประเมินผลและขาดการวางแผนแก้ปัญหาในระยะยาว

4.3) ไม่มีมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐร่วมกัน

4.4) นโยบายที่สร้างนิสัยการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น นโยบายประชานิยมต่างๆ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน โครงการ SML เป็นต้น

### 2.2.2 มาตรการการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

รัฐบาลในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญและถือเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการสร้างระบบเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งและเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนและประชาชนในชุมชนให้มีความเข้มแข็งซึ่งจะเป็นพลังที่สำคัญในการที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชนให้หมดไป จึงได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจน ผ่านโครงการต่างๆ ดังนี้

#### 1) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ อาชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการเงินกองทุนของหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การบริหารจัดการเงินกองทุนก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนในชุมชนมากที่สุด อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน และปัญหาหนี้สินของคนในชุมชน

#### 2) โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย

การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถนำเงินที่พักชำระหนี้ไปใช้ในการลงทุน ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสและศักยภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้นและเพียงพอต่อการนำมาชำระหนี้คืนเมื่อถึงกำหนดที่ต้องชำระ

#### 3) โครงการธนาคารประชาชน

การจัดตั้งธนาคารประชาชน มีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อย ได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินซึ่งมีดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบหรือสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-bank) เป็นการสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนลดภาระหนี้สินและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

#### 4) โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยการสนับสนุนเงินสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้มีแหล่งเงินทุนในการผลิตสินค้า ตลอดจนช่วยสนับสนุนใน

ด้านการพัฒนาคุณภาพสินค้า การขยายตลาด การจัดทำบรรจุภัณฑ์ และการบริหารจัดการกิจการ เพื่อให้ผู้ประกอบการ ได้มีความรู้และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดได้อย่างยั่งยืน

#### 5) การสนับสนุนเงินทุนให้กับประชาชนในหมู่บ้านยากจน

การสนับสนุนเงินทุนให้กับประชาชนในหมู่บ้านยากจน ตามโครงการ กข.คจ. ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจน โดยดำเนินการในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนา ด้วยการสนับสนุนเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพหมู่บ้านละ 280,000 บาท และส่งคืนเมื่อถึงกำหนดโดยไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อครอบครัวที่ยากจน ได้มีเงินทุนในการลงทุนประกอบอาชีพ และส่งเสริมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

#### 6) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน อาชีพและรายได้ ด้วยการนำทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตสินค้าและบริการ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านความรู้และการบริหารจัดการ โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพและการบรรจุหีบห่อเพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า รวมทั้งช่วยจัดหาแหล่งจำหน่ายสินค้าทั้งในและต่างประเทศ

#### 7) โครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน

โครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน เป็นโครงการที่รัฐบาลมีจุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี 2551 โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเปิดให้ประชาชนที่ประสบปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาด้านอาชีพและการมีงานทำ ปัญหาคนเร่ร่อน ปัญหาผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย และ ปัญหาการถูกหลอกลวง มาลงทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ในขณะที่ภาครัฐได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหาสังคมและความยากจนดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่มาลงทะเบียน โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในลักษณะภาคี

### 2.3 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ต่อศักดิ์ คำแสน (2543) ได้ทำการศึกษานโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1)นโยบายและวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 3) ปัญหาและอุปสรรคในการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ โดยใช้วิธีออกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ทางด้านสินเชื่อของ

ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 ธนาคารในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด รวมทั้งสิ้น 41 สาขา และคัดเลือกตัวอย่างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง แบบสอบถามที่ใช้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดย ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 ข้อมูลด้านนโยบาย ปัจจัย อุปสรรคและปัญหาในการปรับโครงสร้างหนี้ปัจจัยที่มีผลต่อการประเมิน ความเป็นไปได้ ระยะเวลา รูปแบบ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการปรับโครงสร้างหนี้ ส่วนที่ 3 ความเห็นต่อสิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือที่ได้รับจากทางการในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ให้กับลูกหนี้ ผลการศึกษา อธิบายได้ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุงานในธนาคารมากกว่า 9 ปี ประสบการณ์ในการทำงานด้านสินเชื่อ 6-9 ปี ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีความรู้ในระดับที่สามารถปฏิบัติงานด้านการปรับโครงสร้างหนี้ได้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าจำนวนพนักงานในแผนกเหมาะสมกับปริมาณงาน และมีความคิดเห็นว่าการปรับโครงสร้างหนี้เป็นการเพิ่มภาระให้กับพนักงาน ด้านนโยบาย ปัจจัย อุปสรรคและปัญหาในการปรับโครงสร้างหนี้ พบว่า นโยบายในการคัดเลือกลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ จะพิจารณาจาก ความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตเป็นอันดับแรก นโยบายในการประเมินความเป็นไปได้ในการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ โดยปัจจัยภายในพิจารณาจากฐานะทางการเงินของลูกหนี้เป็นอันดับแรก ส่วนปัจจัยภายนอก พิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันดับแรก ส่วนวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ ใช้การลดอัตราดอกเบี้ยลง ขยายระยะเวลาการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และปรับหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาวมากที่สุด ด้านปัญหาและอุปสรรคในการปรับโครงสร้างหนี้พบว่า การที่ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือและไม่เข้าใจปัญหา เป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุด รองลงมาได้แก่ ปัญหาภายในองค์กรของลูกหนี้ และขั้นตอนในการขออนุมัติของธนาคารพาณิชย์ตามลำดับ 3) ความเห็นต่อสิทธิประโยชน์ พบว่า สิทธิประโยชน์ด้านภาษี เป็นปัจจัยที่มีผลมากที่สุดต่อธนาคารพาณิชย์ในการส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้

**ไกรลาส พลไชย (2544)** ได้ทำการศึกษาปัญหาในการดำเนินงานในโครงการแก้ไข ปัญหาความยากจน : กรณีศึกษาบ้านโนนศิลาในเขตจังหวัดสกลนคร พบว่าด้านสภาพปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานพบว่า เจ้าหน้าที่ขาดทักษะในการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมชุมชน ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการ ไม่มีการจัดลำดับครัวเรือน เป้าหมายความยากจน คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติเงินยืมให้ญาติพี่น้องคนรู้จักที่สนิทสนมและตนเองก่อน คนยากจนจริงๆ ไม่กล้ายืมเพราะเกรงจะใช้คืนไม่ได้ ครัวเรือนที่ยืมเงินไม่นำเงินไปใช้ตามโครงการที่นำเสนอ แต่กลับนำไปใช้จ่ายในครัวเรือน ครัวเรือนเป้าหมายไม่ส่งใช้เงินยืมเพราะกลัวเสียเปรียบคนอื่น สำหรับคณะกรรมการพบว่าทำตัวเป็นแบบอย่างที่ไม่ดี เจ้าหน้าที่ไม่มีการติดตามผลของโครงการ

อย่างจริงจัง ส่วนการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขภายนอกชุมชน ได้แก่ นโยบายการพัฒนาของภาครัฐเป็นแบบสั่งการ ระบบราชการขาดการประสานงาน และมีกฎระเบียบมากเกินไป เจ้าหน้าที่มีบทบาทในพื้นที่มากเกินไป เจ้าหน้าที่เบื่อหน่ายการทำงานและไม่เสียสละในการทำงาน การจัดตั้งองค์กรประชาชนไม่เหมาะสม ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขภายในชุมชน ได้แก่ ชาวบ้านขาดความรู้และทักษะใหม่ๆ ในการประกอบอาชีพ ไม่กล้าเสี่ยง ไม่อยากเป็นหนี้ มีความขัดแย้งระหว่างผู้นำหมู่บ้าน

**เฉลิมศักดิ์ ชุ่มเชื้อ (2544)** ได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชิงธุรกิจขนาดเล็กของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชิงธุรกิจขนาดเล็กของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงวิธีดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชิงธุรกิจ วิธีการศึกษาได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วย พนักงานและผู้บริหารด้านสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ 121 ราย และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ร้อยละ 83.5 เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ร้อยละ 78.5 มีการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ร้อยละ 57.9 ปฏิบัติงานในธนาคารพาณิชย์แห่งนี้มานานกว่า 11ปี และร้อยละ 34.7 ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันมานานกว่า 7 ปี ด้านความรู้ความเข้าใจในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 86.0 เคยเข้ารับการอบรมหรือศึกษาดูงานเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ร้อยละ 46.3 มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธุรกิจขนาดเล็กในลักษณะมีความเข้าใจสามารถปฏิบัติงานได้แต่ต้องขอคำแนะนำจากผู้อื่นเป็นบางครั้ง ด้านปัจจัยที่ธนาคารนำมาใช้พิจารณาคัดเลือกลูกหนี้เข้าสู่โครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ คือ ลูกหนี้สนใจและให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหา ลูกหนี้อยู่ในวิสัยแก้ไขปัญหาหนี้ได้ และด้านธุรกิจของลูกหนี้มีศักยภาพในการหารายได้ ด้านปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการกระแสเงินสด การให้ความร่วมมือของลูกหนี้ และปัญหาการวิเคราะห์ด้านการเงิน ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เกิดขึ้นทั้งฝ่ายลูกหนี้และปัญหาด้านการดำเนินงานภายใน สำหรับสาเหตุที่ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไม่ประสบความสำเร็จเกิดจาก อุปสรรคหลายด้าน ได้แก่ ลูกหนี้ไม่มาชำระหนี้ตามข้อตกลงที่ระบุในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้มีหนี้หลายแห่ง ลูกหนี้ให้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริง และลูกหนี้มาชำระหนี้แต่น้อยกว่าเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนด อุปสรรคด้านพนักงานผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ภาระงานอื่นของพนักงานที่รับผิดชอบมีมาก มีการบันทึกข้อมูลในเครื่องไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และพนักงานไม่เข้าใจ

วิธีการบันทึกข้อมูลในเครื่องคอมพิวเตอร์ดีพอ อุปสรรคด้านธนาคาร ประกอบด้วย โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการบันทึกข้อมูลมีความซับซ้อนและเข้าใจยาก เครื่องคอมพิวเตอร์ และรถยนต์ ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกับศาล

**พจนา เขาวนวิทย์างกูร (2544)** ทำการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1)ศึกษาถึงนโยบายและวิธีการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ 2)ศึกษาความสำคัญของปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อการนำเอานโยบายปรับปรุงโครงสร้างหนี้มาใช้ 3) ศึกษาถึงผลจากการใช้มาตรการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่นำมาใช้ปฏิบัติ วิธีการศึกษาโดยการออกแบบ สอบถามพนักงานที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลสินเชื่อของธนาคารจำนวน 17 ราย และลูกหนี้ขนาดเล็กหรือรายย่อยที่เข้ารับการปรับปรุงภาพโครงสร้างหนี้จำนวน 175 ราย และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และใช้วิธี Logistic regression เพื่อหาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ด้านพนักงาน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 31-40 ปี สถานภาพโสด การศึกษาระดับปริญญาตรี อายุงาน 6-10 ปี ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามาตรการลดอัตราดอกเบี้ยมีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้มากที่สุด และเมื่อลูกหนี้เข้ารับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้วจะส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้มากขึ้น ด้านลูกหนี้ ข้อมูลทั่วไปพบว่า ลูกหนี้ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41-50 ปี สถานภาพสมรส การศึกษาระดับปริญญาตรี อาชีพรับจ้าง รายได้ต่อเดือน 10,001-20,000 บาท วัตถุประสงค์ในการกู้เพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดิน ต่อเติมบ้าน ซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน มีระยะเวลาการชำระหนี้ 11-15 ปี เงินงวดชำระ 10,000 บาทต่อเดือน ความคิดเห็นของลูกหนี้ต่อปัจจัยที่มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ได้แก่ ปัญหาการหย่าร้าง ผลกระทบจากความไม่รู้ในการบริหารและประกอบธุรกิจ ประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอ รายได้ลดลง และผลจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยใช้สมการถดถอย แบบจำลองโลจิสติก ณ ระดับความเชื่อมั่น ร้อยละ 90 พบว่า ตัวแปรที่มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ได้แก่ 1)สถานภาพสมรส พบว่าสถานภาพสมรสของลูกหนี้มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ 2) ค่าใช้จ่ายอื่นๆของครอบครัว พบว่าค่าใช้จ่ายอื่นๆของครอบครัวมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ 3) ระยะเวลาในการชำระหนี้ พบว่า ระยะเวลาในการชำระหนี้มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ 4) เงื่อนไขการผ่อนชำระต่อเดือน พบว่า เงื่อนไขการผ่อนชำระต่อเดือนมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ 5) ทักษะหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ พบว่า ทักษะหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้



**สุนทร วิทย์ปิยานนท์ (2546)** ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้แบบสอบถามผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐรวม 7 สำนักงาน ผู้จัดการสาขาของธนาคารพาณิชย์ของรัฐ 31 สาขา และพนักงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้จาก 38 สำนักงานๆละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 76 คน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า ด้านข้อมูลทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย การศึกษาระดับปริญญาตรี ปฏิบัติงานด้านการธนาคารมากกว่า 10 ปี ประสบการณ์ด้านการแก้ไขหนี้/เร่งรัดหนี้/ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ มากกว่า 9 ปี หลักเกณฑ์ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ใช้หลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนวิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นั้น จากการศึกษาพบว่า ใช้วิธีลดอัตราดอกเบี้ยมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การขยายเวลาการชำระหนี้ออกไปทำให้เงินผ่อนชำระหนี้ลดลง และการปรับหนี้ระยะสั้นเป็นหนี้ระยะยาว ตามลำดับ ผลของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ พบว่า หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ลดลง ระยะเวลาที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ประสบผลสำเร็จคือ การที่ลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ที่ดี และการที่ลูกหนี้ให้ความร่วมมือที่ดี สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ คือ การที่ลูกหนี้เลิกกิจการ ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ และการที่ธุรกิจของลูกหนี้ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตามลำดับ ส่วนระเบียบและหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของทางกรมไม่ชัดเจนนั้นเป็นปัญหาที่พบน้อยที่สุด

**ชวลิน สิลพัทธ์กุล(2548)** ได้ทำการศึกษาสภาพและสาเหตุความยากจนของผู้มาจดทะเบียนคนจน : กรณีศึกษาตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ทำการสอบถามผู้มาลงทะเบียนคนจนจำนวน 115 ราย เพื่อศึกษาถึงสภาพความยากจน และได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกคนจนจำนวน 20 ราย เพื่อศึกษาถึงสาเหตุความยากจน ผลการศึกษาพบว่า ด้านสภาพความยากจนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่เพียงพอกับรายจ่าย และเกือบทั้งหมดมีหนี้สิน การจำแนกผู้มาลงทะเบียนคนจนพบว่า ร้อยละ 68.70 เป็นคนจน ส่วนที่เหลือไม่ใช่คนจน และสาเหตุความยากจนนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากขาดแคลนปัจจัยการผลิต จากระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากทำที่ต่อชีวิต จากการขาดสวัสดิการสังคม และจากการมีภาระพึ่งพิงสูง

**วัฒนา มโนเจริญ (2548)** ได้ทำการศึกษากำไรโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนธนาคารของรัฐ 5 แห่งโดยศึกษาเฉพาะหนี้ในระบบ ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกของการดำเนินงานจะทำการแก้ไขหนี้ในระบบของธนาคารรัฐก่อนนำสาเหตุของการเป็นหนี้แยกให้ธนาคารของรัฐที่ร่วมโครงการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนดำเนินการช่วยเหลือตามความชำนาญของแต่ละธนาคาร โดยยึดว่าลูกหนี้รายนั้นเป็นลูกหนี้หลักของธนาคารใด ก็จะมอบหมายให้แต่ละธนาคารดำเนินติดต่อลูกหนี้ให้มาปรับโครงสร้างหนี้หรือพิจารณาสินเชื่อเพิ่มหรือดำเนินการตามวิธีของแต่ละธนาคาร และเมื่อศึกษาผลการเจรจาแก้ไขหนี้ในระบบพบว่า ธนาคารของรัฐทั้ง 5 ธนาคารยังดำเนินการเจรจาลูกหนี้ในระบบไม่แล้วเสร็จ มีลูกหนี้มาติดต่อขอเจรจาหนี้แล้วร้อยละ 16.40 ของจำนวนลูกหนี้ในระบบทั้งหมด และลูกหนี้ร้อยละ 87.00 ขอยุติเรื่อง

**ดำรง ขลิบเงิน (2549)** ได้ทำการศึกษากำไรโครงการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนในระบบของธนาคารอาคารสงเคราะห์สาขาเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากำไรโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนในระบบของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาเชียงใหม่ และศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนของรัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ ออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่ลงทะเบียนแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนในระบบของธนาคารอาคารสงเคราะห์สาขาเชียงใหม่ จำนวน 100 ราย ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่มีหนี้สินระหว่าง 200,001 – 300,000 บาท มีแหล่งเงินกู้เพียง 1 แห่ง มีวัตถุประสงค์ในการกู้เพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้เงินกู้ยืมบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการกู้ วิธีการแก้ไขหนี้ส่วนใหญ่เป็นการพักชำระดอกเบี้ย ผลการแก้ไขหนี้สำเร็จลูกหนี้ไม่ต้องการกู้เงินหรือก่อหนี้ใหม่ ส่วนผลการศึกษาความพึงพอใจในการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนในระบบของธนาคารอาคารสงเคราะห์สาขาเชียงใหม่ พบว่าลูกหนี้ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในด้านความสามารถในการให้รายละเอียดข้อมูลของพนักงาน รองลงมาเป็นการพร้อมในการให้บริการของพนักงาน ความชัดเจนในการสื่อสาร การให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ การมีมนุษยสัมพันธ์ ยิ้มแย้มแจ่มใส ความสุภาพอ่อนน้อมของพนักงาน ความกระตือรือร้น ความช่วยเหลือเอาใจใส่ และความรวดเร็วในการให้บริการ ตามลำดับ