

เอกสารผลงาน



เรื่อง

การแก้ไขปัญหาดังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ

จังหวัดนนทบุรี

กรณีศึกษา : ภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน

จังหวัดนนทบุรี

โดย

นางอัครีย์ หาญณรงค์

ตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 6ว



ว12.05.6

ธ577ก

2549

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11851

การแก้ไขปัญหาดังคมและความ

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 7ว

สำนักงานแรงงานจังหวัดปทุมธานี

คำนำ

รัฐบาลโดยการนำของ ฯพลฯ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาติที่สำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาสาธารณสุขและปัญหาคอร์รัปชัน ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน มีเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี พ.ศ. 2551 โดยการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายและขยายโอกาสให้กับประชาชน และนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ว่าจะดำเนินภายในสี่ปีข้างหน้าแก่ประการ คือ

1. นโยบายขจัดความยากจน
2. นโยบายพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
3. นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
4. นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. นโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
6. นโยบายพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
7. นโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
8. นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ
9. นโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

โดยมีนโยบายขจัดความยากจน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 และให้ทุกส่วนราชการได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสี่ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

ผู้จัดทำเห็นว่า เอกสารการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจนตามโครงการความร่วมมือแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ จากการศึกษาที่ได้ทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง ตลอดจนข้อเสนอแนะในการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อจะได้ให้ผู้ปฏิบัตินำมาปรับใช้ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ผู้จัดทำได้จัดทำ “เอกสารผลงานทางวิชาการ” ฉบับนี้ขึ้น เพื่อขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 7 ว และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้สนใจที่จะศึกษาเรียนรู้ต่อไป

นางอัครีย์ หาญรงค์

พฤษภาคม 2549

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
1. ความเป็นมา	1
2. วัตถุประสงค์	1
3. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินงาน	2
4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน นิยาม การวัดความยากจน	
1. ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน	3
2. นิยามคนยากจน	6
3. การวัดความยากจนในประเทศไทย	8
4. สถานการณ์ความยากจนวัดด้วยเส้นความยากจน	10
5. ความยากจนสัมพัทธ์	10
6. ความยากจนในมิติอื่น ๆ ที่มีประโยชน์	11
7. ดัชนีความขัดสน	11
8. ลักษณะของคนจน	13
9. สาเหตุของความยากจน	14
บทที่ 3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี	
1. การดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ	22
2. การประชาสัมพันธ์	22
3. การรับลงทะเบียน	22
4. การรับลงทะเบียนผู้ต้องขังและผู้อยู่ในความควบคุมตัว	23
5. การรับลงทะเบียนแรงงานไทยในต่างประเทศ	23
6. ประเภทปัญหา	23
7. การบันทึกข้อมูล	24
8. การตรวจติดตาม	24
9. การตรวจสอบโดยประชาคม	24

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
10. งบประมาณ	24
11. การปรับระยะเวลาการจดทะเบียน	24
12. การประชุมประชาคม	25
13. ข้อมูลผู้จดทะเบียน	25
การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2547 ของจังหวัดนนทบุรี	26
1. การจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน จังหวัดนนทบุรี	26
2. การแต่งตั้งคณะทำงานตรวจติดตามการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียน การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี	26
3. ข้อมูลผู้จดทะเบียน	26
4. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน จังหวัดนนทบุรี	27
การดำเนินการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานจังหวัดนนทบุรี ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ในปี งบประมาณ 2547 – 2548	28
1. คณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ	28
2. การดำเนินการช่วยเหลือ	28
การแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2549	29
1. การดำเนินการคร่าวๆ แก่เงิน เพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล	29
2. ข้อมูลผู้จดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ปี 2549 ของจังหวัดนนทบุรี ที่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล	30
3. ข้อมูลผู้ต้องการรับความช่วยเหลือด้านแรงงาน (การมีงานทำ อาชีพเสริม และอาชีพอิสระ)	31
4. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน จังหวัดนนทบุรี	31
5. การแต่งตั้งคณะทำงานของศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ความยากจนจังหวัดนนทบุรี	32
6. การกำหนดพื้นที่เป้าหมายของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหา ความยากจน จังหวัดนนทบุรี	32

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
7. แผนงาน/โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการบริหารจังหวัด แบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2549	33
8. การดำเนินโครงการ	34
9. การประสานการดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	37
10. ผลการดำเนินการ (ระหว่างเดือนตุลาคม 2548 – มีนาคม 2549)	38
11. การรายงานผลการดำเนินโครงการ	39
12. การติดตามและประเมินผล	39
บทที่ 4 การวิเคราะห์ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี	40
ปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ	40
ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จ	41
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน (ด้านแรงงาน) จังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2549 (1 ตุลาคม 2548 – 31 มีนาคม 2549)	42
ข้อเสนอแนะ	42
ภาคผนวก ก	
ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดนนทบุรี	
ภาคผนวก ข	
ตารางที่ 1 สัดส่วนของคนในชุมชนจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2544	
ตารางที่ 2 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 - 2544	
ตารางที่ 3 เส้นความยากจนชุดปรับปรุงใหม่ ปี 2531 – กลางปี 2547	
ตารางที่ 4 เส้นความยากจน สัดส่วน จำนวนคนจน ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหา ความยากจน พ.ศ. 2535 - 2547	
ตารางที่ 5 ประมาณการสัดส่วนของคนในชุมชน จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในรอบ 40 ปี ที่ผ่านมา	

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก ก

- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 271/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง การดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 272/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ
- คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 1/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ และการมีงานทำ
- คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 4/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการ ศูนย์อำนวยการ ปฏิบัติการ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนระดับต่าง ๆ
- คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 5/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 เรื่อง การบูรณาการ กำกับกร และตรวจสอบ ติดตามผลการปฏิบัติงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่
- คำสั่งจังหวัดนนทบุรี ที่ 1655/2546 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้ง คณะทำงานตรวจติดตามการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนการแก้ไขปัญหาสังคม และความยากจนเชิงบูรณาการ ของจังหวัดนนทบุรี
- คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 166/2547 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ
- คำสั่งจังหวัดนนทบุรี ที่ 166/2549 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง จัดตั้ง ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี

ภาคผนวก ง

- โครงการสร้างอาชีพอิสระเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
- โครงการสร้างงาน สร้างอาชีพ สู่ท้องถิ่น
- โครงการพัฒนาอาชีพเพื่อขจัดปัญหาความยากจน
- แบบสอบถามความต้องการฝึกอบรมด้านอาชีพจังหวัดนนทบุรี
- สรุปผลไต่ถามงานของ ศตจ.
- แผนภูมิ การขจัดความยากจน

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

- แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน
- รายงานผลการช่วยเหลือบุคคลที่ขึ้นทะเบียน สข. ของอำเภอเมืองนนทบุรี โดยใช้งบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ปีงบประมาณ 2549 ต่อคณะติดตามและประเมินผล ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี
- รายงานผลการช่วยเหลือบุคคลที่ขึ้นทะเบียน สข. ของอำเภอปากเกร็ด โดยใช้งบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ปีงบประมาณ 2549 ต่อคณะติดตามและประเมินผล ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี
- สรุปข้อมูลการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน (สข.) จากงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2549 แจกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรี
- รายงานผลการช่วยเหลือประชาชนที่จดทะเบียนความยากจนด้านปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (สข. 6)

บรรณานุกรม

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา

รัฐบาล โดยการนำของ ฯพณฯ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง จึงกำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยมีเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายใน ปี พ.ศ. 2551 จึงมอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน มีจังหวัดนาร่อง 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี พิจิตร โลก นครปฐม นครราชสีมา อุดรธานี สุราษฎร์ธานี สงขลา และเชียงใหม่ รับจดทะเบียนระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 – 31 มีนาคม 2547 และจังหวัดที่เหลือ 67 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร รับจดทะเบียนระหว่างวันที่ 5 มกราคม – 31 มีนาคม 2547

ในส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้จังหวัดดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. การจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน
2. นำปัญหาที่ได้มาคัดแยกตามประเภทของปัญหา
3. การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบในการร่วมกันแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน
4. มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาปัญหาสังคมและความยากจน

ในฐานะผู้ปฏิบัติซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดนนทบุรี เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงแรงงาน จึงได้ศึกษาเรื่องนี้ เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติการเชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาความยากจน มีแนวทางปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหายังไร

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรี ตามโครงการพัฒนาอาชีพเพื่อขจัดปัญหาความยากจน ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดนนทบุรี โครงการสร้างอาชีพอิสระเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และ โครงการสร้างอาชีพสู่ท้องถิ่น ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี

2. เพื่อทราบปัญหา ข้อเสนอแนะ และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

3. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินงาน

1. ศึกษาข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน ในจังหวัดนนทบุรี จำนวน 3 โครงการ ดังนี้

1) โครงการพัฒนาอาชีพเพื่อขจัดปัญหาความยากจน ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จังหวัดนนทบุรี

2) โครงการสร้างอาชีพอิสระเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ของสำนักงานจัดหางาน จังหวัดนนทบุรี

3) โครงการสร้างอาชีพผู้ท้องถิ่น ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี

ซึ่งทั้ง 3 โครงการได้รับงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ จำนวนทั้งสิ้น 31,809,400 บาท และได้ดำเนินการในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง และอำเภอบางกรวย

2. ระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2548 ถึง เดือนมีนาคม 2549

3. ศึกษาเชิงพรรณนาจากเอกสารทางวิชาการ คำสั่ง รายงานการประชุม งานวิจัย บทความ หรือผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี และทาง Internet

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อใช้ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ต่อไป

บทที่ 2

ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน นิยาม การวัดความยากจน

1. ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน

ตามที่รัฐบาลกำหนดให้การขจัดความยากจนเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ภายในปี 2551 สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่ง ที่ 271/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 กำหนดแนวทางการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ภาคผนวก ก) เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานของความสมดุลพอดี และพอประมาณอย่างมีเหตุมีผล ภายใต้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีนโยบายขจัดและแก้ไขปัญหาความยากจน เร่งด่วนอันดับแรก ด้วยการเพิ่มโอกาสในการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างศักยภาพของคนยากจนให้เข้มแข็งมีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้ จัดให้มีองค์กรนำเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติ และบูรณาการในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ได้ผลสัมฤทธิ์ การรวบรวมปัญหาของคนยากจนในพื้นที่และแบ่งแยกปัญหาเป็นหมวดหมู่ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง โดยพิจารณาใช้องค์กร หน่วยงาน และทรัพยากร รวมทั้งการดำเนินการด้านงบประมาณในการสนับสนุน ตามความเหมาะสม ทั้งด้านการให้ความรู้ เทคโนโลยี การพัฒนาอาชีพ การฝึกอาชีพ การจัดหาแหล่งเงินทุน รวมทั้งการจัดหาพื้นที่ทำกิน การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การตลาด การจัดองค์การในพื้นที่ทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อเป็นแกนนำรับผิดชอบในการดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการ ทั้งแนวคิด แผนงาน งบประมาณ และการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยถือว่าการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว

ให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง เป็นผู้อำนวยการ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และองค์กรปฏิบัติการในทุกพื้นที่เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนให้เป็นไปตามนโยบาย ให้ทุกส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ให้การสนับสนุนศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนของพื้นที่ในทุกระดับ โดยถือเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนสูงสุด จัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549

ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เร่งรัดดำเนินการด้านอำนาจการและสนับสนุน โดยเฉพาะงานการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติงาน วิชาการ กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ประสานการปฏิบัติกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การต่อสู้ เพื่อเอาชนะความยากจนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลตาม เป้าหมายที่กำหนด กรณีมีปัญหาขัดข้องในการปฏิบัติงานขององค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ให้นำเสนอ ผู้อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยตีความ และสั่งการได้ตามที่ เห็นสมควร

ให้สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังจัดระบบและจัดเตรียมงบประมาณรองรับการ ดำเนินงาน และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานของศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความ ยากจนแห่งชาติ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนของพื้นที่ในทุกระดับ

เพื่อให้การขจัดและแก้ไขปัญหาคความยากจนสามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ได้ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 272/2546 ลงวันที่ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 จัดตั้งศูนย์ อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า ศตจ. มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อธิบดีกรมการ ปกครอง รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมาย และ ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม (ภาคผนวก ก)

การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตามคำสั่งศูนย์อำนาจการต่อสู้ เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 1/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 (ภาคผนวก ค) เพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาคความยากจนในกลุ่มประเภทปัญหาคนเร่ร่อน คนไม่มีงานทำ และผู้ประกอบการอาชีพที่ผิด กฎหมาย ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา ประกอบด้วย นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานอนุกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรม พัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นอนุกรรมการ และปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มี อำนาจหน้าที่

1. กำหนดแนวทางและมาตรการในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ
2. สั่งการ เร่งรัด กำกับ ติดตามให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดหางาน หรือส่งเสริมอาชีพ ให้แก่ผู้ไม่มีงานทำได้มีอาชีพ หรือมีงานทำโดยเร็ว
3. เร่งรัดให้มีการพัฒนาความรู้ ทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นให้เพียงพอต่อการประกอบ อาชีพ

4. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดหา หรือจัดให้มีแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่จำเป็นแก่การประกอบอาชีพ

5. จัดหาตลาดหรือแหล่งระบายผลิตผลอันเกิดจากการประกอบอาชีพ

และคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 4/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 จัดตั้งศูนย์อำนวยการ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนระดับต่าง ๆ (ภาคผนวก ค) ประกอบด้วย

1. หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน กระทรวง หรือกรม เพื่ออำนวยการเร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) กำหนด

2. ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนกรุงเทพมหานคร (ศตจ.กทม.) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

3. ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศตจ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการ แรงงานจังหวัดเป็นกรรมการ ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

4. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอหรือกิ่งอำเภอ (ศตจ.อ./ กิ่ง อ.) มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ

5. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานประจำศูนย์ฯ ตามที่ผู้อำนวยการ ศตจ. ระดับต่าง ๆ กำหนด และมอบหมาย สั่งการให้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ ได้

6. ให้ทุกส่วนราชการให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนระดับต่าง ๆ โดยถือเป็นลำดับความเร่งด่วนสูงสุด

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นวาระแห่งชาติ จึงมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เป็นองค์กรระดับชาติในการดำเนินนโยบายดังกล่าว จึงมีคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 36/2547 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2547 ให้จัดการรวมนักแก้ไขปัญหาความยากจนขึ้น (ภาคผนวก ค) เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการจัดการรวมนักงานในระดัต่าง ๆ ดังนี้

1. ส่วนกลาง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน และนายไมตรี อินทุสุต รองผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา ช่วยราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

2. ระดับกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงแรงงาน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

3. ระดับจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธาน แรงงานจังหวัด เป็นรองประธาน จัดหางานจังหวัด ผู้อำนวยการสถาบัน/ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และหัวหน้ากลุ่มงานปกครองจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่

1. บูรณาการแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาวณแก่นเงิน

2. อำนวยการ สั่งการ เร่งรัด กำกับ ติดตาม ให้ส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ระดมทรัพยากร สนับสนุน หรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดการอาวณแก่นเงิน

3. จัดทีมคาราวานเคลื่อนที่ (Mobile unit) เข้าไปเร่งรัดแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนในอำเภอ กิ่งอำเภอ เทศบาล ตำบล

4. รายงานผลการปฏิบัติให้ ศตจ. ทราบทุกระยะ

5. ดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนให้บรรลุวัตถุประสงค์

2. นิยามคนยากจน

ในมุมมองของนักวิชาการมีการนิยามคำจำกัดความของคนยากจนที่แตกต่างกัน

“คนยากจน” ในมิติที่เป็นตัวเงิน หมายถึงบุคคลที่มีรายได้น้อยเพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค การวัดความยากจน ในมิตินี้จึงต้องมีการแปลงความต้องการขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนเงิน การวัดความยากจนวิธีนี้จึงเป็นการวัดความสามารถของบุคคลที่จะมีรายได้อุดหนุนค่าใช้จ่ายเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานดังกล่าว (อิสริยา นิตินันท์ประภาส, เส้นความยากจนสำหรับประเทศไทย)

“คนจน” โดยความหมายทั่วไปหมายถึง บุคคลที่มีรายได้น้อยเพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพ “เส้นความยากจน” จึงเป็นเกณฑ์มูลค่าความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำทั้งด้านอาหาร และสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร หรือปัจจัยสี่ เพื่อใช้แบ่งว่าบุคคลใดเป็นคนจน

ดังนั้น เส้นความยากจน จึงเป็นผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหาร (food poverty line) และเส้นความยากจนด้านสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (non-food poverty line) (จดหมายข่าวการพัฒนา สศช. ม.ค. ๒๕๔๗)

"ความยากจน" โดยทั่วไปจะหมายถึงความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ (Monetary Dimension) นั่นคือพิจารณาที่ระดับรายได้ หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ หรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับในแต่ละสังคม แต่ปัจจุบันได้มีมุมมองใหม่มิได้พิจารณาเฉพาะการมีรายได้น้อยหรือการบริโภคน้อยเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงมิติอื่นๆ ที่มีใช้ตัวเงิน (Non-monetary Dimension) ดังที่ปรากฏอยู่ในคำนำของรายงานการพัฒนาโลก 2000/2001 การขจัดความยากจน ดังนี้

"ความยากจน" มิได้จำกัดแค่เพียงการมีรายได้น้อยและการบริโภคน้อยเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการขาดโอกาสด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และโอกาสอื่นในการพัฒนาคน การไร้ซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิขาดเสียง ตลอดจนการตกอยู่ในความเสี่ยง และความหวาดกลัว"

เมื่อนิยามความยากจนอิงกับมิติด้านอื่นๆ ที่กว้างขึ้น เช่น ความขาดแคลนโอกาสในด้านต่างๆ และขาดแคลนอำนาจและสิทธิของบุคคล เครื่องมือที่ใช้ในการวัดสถานะความยากจนจึงกว้างขึ้นเช่นกัน (<http://www.info.tdri.or.th/poverty/report.htm#po1>)

จากการสำรวจนิยามความยากจนของชาวบ้านพบว่า นิยามความยากจนที่ชาวบ้านให้ความหมายเองนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้าน โดยบางหมู่บ้านก็นิยามความยากจนตามความหมายของรัฐ เช่น จังหวัดร้อยเอ็ดที่แยกคนในหมู่บ้านตามฐานะทางเศรษฐกิจเป็นคนจนถาวร คนยากจน และคนฐานะปานกลาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีบางหมู่บ้านที่นิยามความหมายของความยากจนในมุมมองที่กว้างขึ้น เช่น ชาวบ้านในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความหมายว่าคนจนที่สุดคือคนที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รองลงมาคือคนที่ชำระหนี้คืนได้ โดยสัดส่วนของคนจนในสองกลุ่มนี้มีรวมกันถึง 95% ของทั้งหมด ในขณะที่ชาวบ้านในจังหวัดนครศรีธรรมราชให้ความหมายว่าคนจนที่สุดคือคนที่เลี้ยงดูครอบครัวไม่ได้ และรองลงมาคือคนที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และมีสัดส่วนรวมกันสูงถึง 85% ของทั้งหมด จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดเดียวที่ชาวบ้านในชุมชนระบุว่ามีคนจนจำนวนไม่มากคือคิดเป็นร้อยละ 11 (จนสุรร้อยละ 4 และจนร้อยละ 7) ซึ่งก็น่าสนใจเพราะว่าประการแรกเป็นจังหวัดในภาคกลางซึ่งมักจะมีปัญหาความยากจนน้อยกว่าภาคอื่นๆ (อีกจังหวัดในภาคนี้คือนครสวรรค์ก็มีปัญหาความยากจนไม่มาก) และประการที่สองเป็นจังหวัดที่มักได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในรูปแบบของสาธารณูปโภคพื้นฐานและเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งในชุมชนชนบทและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุว่ามีคนฐานะคืออยู่ในชุมชนของตัวเองเลย (ตารางที่ 1)

กล่าวโดยสรุปประเด็นเรื่องความยากจนโดยเปรียบเทียบกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญในสายตาของชาวบ้าน ดังนั้นการใช้นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนในอดีตที่ผ่านมาที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนเฉพาะจุดและมุ่งเน้นไปที่การยกระดับฐานะของความยากจนให้อยู่เหนือ "เส้นความยากจน" จึงอาจไม่ตรงกับใจของชาวบ้านเต็มທີ່เพราะยังละเลยเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ทวีความรุนแรงขึ้น

3. การวัดความยากจนในประเทศไทย

มิติของความยากจน

ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (absolute poverty) คือ การวัดความยากจนโดยคำนวณความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของครัวเรือนออกมาเป็นตัวเงิน เรียกว่า "เส้นความยากจน (poverty line)" เพื่อใช้เปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือน

ความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (relative poverty) เป็นการวัดความยากจนโดยใช้การเปรียบเทียบมาตรฐานการดำรงชีวิตของครัวเรือนกับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของสังคมโดยเฉลี่ย ซึ่งก็คือ "การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality)" นั่นเอง

มิติของการวัดความยากจน

โดยทั่วไปการวัดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาควรจะใช้ค่าใช้จ่ายเป็นตัวแทนความกินอยู่ดีของบุคคลมากกว่าการใช้รายได้ ทั้งนี้เพราะมีข้อสนับสนุนทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติคือในทางทฤษฎีค่าใช้จ่ายเป็นตัวชี้ให้เห็นแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนว่าเป็นอย่างไร ส่วนในทางปฏิบัติคือเราสามารถเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายได้ของครัวเรือนเกษตรได้แม่นยำกว่าข้อมูลรายได้เพราะเกษตรกร มักจะจดจำตัวเลขการใช้จ่ายได้ดีกว่าตัวเลขรายได้ แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา แต่ใช้การวัดความยากจนทางด้านรายได้

การวัดความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้ของประเทศไทย

"คนจน" หมายถึง คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งเส้นความยากจนนี้คำนวณขึ้นมาโดยคำนึงถึงความต้องการอาหารและสินค้าอุปโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของครัวเรือน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าคนจนก็คือคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายเพื่อซื้ออาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำ

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนสำหรับประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

1. "เส้นความยากจนเดิม" ธนาคารโลกได้เริ่มต้นศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2505/06 พิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยแยกเป็นความจำเป็นด้านอาหารและสินค้าอุปโภคของคนไทยตามหลักสากลที่ธนาคารได้ริเริ่มขึ้น (คนไทยโดยเฉลี่ยต้องการพลังงาน 1,978 แคลอรีต่อวัน และอาจมีการปรับลดลงสำหรับประชากรที่เป็นเด็ก) วิธีการคำนวณเส้นความยากจนในปีต่อๆ มา อาทิ Medhi 1985; World Bank 1985; เมธีและปราณี 2528; Suganya and Somchai 1988 และ Isara 1999 เป็นเพียงแต่ปรับเส้นความยากจนเดิมด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index - CPI) จุดอ่อนของเส้นความยากจนเดิม คือการใช้ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคนโดยไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องอายุและเพศ ดังนั้นเส้นความยากจน ที่พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จึงไม่สามารถสะท้อนแบบแผนการบริโภคในปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นอกจากนี้ยังไม่สะท้อนความแตกต่างในระดับราคาสินค้าในพื้นที่ (เมืองและชนบท)

2. "เส้นความยากจนใหม่" ในปัจจุบันซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Kakwani and Medhi (1998) ได้จัดทำขึ้นภายในกองประเมินผลการพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นับเป็นเส้นความยากจนของทางการ เส้นความยากจนใหม่นี้สามารถวัดความยากจนได้ในระดับบุคคล ครัวเรือน พื้นที่ จังหวัด ภูมิภาคจนถึงระดับประเทศ โดยพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของปัจเจกบุคคล ทั้งด้านอาหารและสินค้าอุปโภค หากครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่คำนวณได้ถือว่าเป็นครัวเรือนยากจน โดยคำนวณจาก "เส้นความยากจนด้านอาหาร" (food poverty line) และ "เส้นความยากจนด้านค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่ใช่อาหาร" (non-food poverty line)

1) "เส้นความยากจนด้านอาหาร" (food poverty line) มีแนวคิดมาจากการได้รับพลังงานที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยแปลงความต้องการพลังงาน (แคลอรี) ของครัวเรือนตามมาตรฐานโภชนาการที่เหมาะสมของคนไทยเป็นตัวเงินตามแบบแผนการบริโภคเฉลี่ยของคนไทย

2) "เส้นความยากจนด้านค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่ใช่อาหาร" (non-food poverty line) คำนวณโดยวิธีเทียบเคียง โดยกำหนดให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายการบริโภคอาหาร และสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหารของคนจนในกรุงเทพฯ มีค่าประมาณร้อยละ 60 และ 40 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดตาม

ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

1) เส้นความยากจนด้านอาหาร (food poverty line) คำนวณความต้องการสารอาหารหรือพลังงานระดับครัวเรือน โดยคำนวณปริมาณความต้องการพลังงานของสมาชิกในครัวเรือนตามมาตรฐานภาวะโภชนาการที่เหมาะสมของคนไทย (แยกตามอายุ และเพศ) เป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการบริโภคอาหารต่อเงินหนึ่งบาท โดยใช้ตะกร้าอาหารเฉลี่ยของทุกภูมิภาคแปลงให้เป็นปริมาณแคลอรีหรือสารอาหารที่ซื้อหาได้จากเงินแต่ละบาท โดยใช้สูตรการแปลงค่า (conversion factor)

ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กล่าวอีกนัยหนึ่งเส้นความยากจนด้านอาหาร คือจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้ในการซื้อหาพลังงาน (แคลอรี) ที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน

2) เส้นความยากจนด้านค่าใช้จ่ายอื่นที่มีโชอาหาร (non-food poverty line) ใช้วิธีการคำนวณเทียบเคียง โดยมีสมมติฐานว่าการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารคิดเป็นร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรวม ดังนั้นเมื่อกำหนดหาเส้นความยากจนด้านอาหารได้แล้ว ก็สามารถนำมาคำนวณเพื่อเทียบเคียงหาเส้นความยากจนรวมได้(จดหมายข่าวการพัฒนา สศช. ม.ค.๒๕๔๗)

4. สถานการณ์ความยากจนวัดด้วยเส้นความยากจน

เส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 473 บาท/คน/เดือน ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 916 บาท/คน/เดือนในปี พ.ศ. 2544 ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและราคาสินค้าอุปโภคบริโภค สัดส่วนคนจน(head count ratio) หมายถึงจำนวนคนจนเมื่อคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนประชากรทั้งหมด นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาสัดส่วนคนจน มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด แต่หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.4 ในปี พ.ศ. 2539 เพิ่มเป็นร้อยละ 13.0 ในปี พ.ศ. 2541 ร้อยละ 15.9 ในปี พ.ศ. 2542 และเริ่มลดลงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2543 เหลือเพียงร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.0 ในปี พ.ศ. 2544 ส่งผลให้จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นจาก 6.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2539 เป็น 9.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2542 และลดเหลือ 8.9 และ 8.2 ล้านคน ในปี 2543 และ 2544 ตามลำดับ (ภาคผนวก ตารางที่ 2) ซึ่งปัจจุบันเส้นความยากจนเฉลี่ย 1,230 บาท/คน/เดือน (ภาคผนวก ตารางที่ 3 และ 4)

5. ความยากจนสัมพัทธ์ (ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ)

ปัญหาความยากจนเชิงเปรียบเทียบเป็นปัญหาที่ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ โดยสามารถมองว่าเป็นลักษณะหนึ่งของปัญหาการกระจายรายได้จากการศึกษาความยากจนเชิงเปรียบเทียบในหมู่บ้านยากจนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย โดยให้คนในหมู่บ้านอธิบายความยากจนเชิงเปรียบเทียบของคนจนภายในชุมชนเอง พบว่าตลอดระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาคนในหมู่บ้านที่อยู่ในระดับจนมากมีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกภาคของประเทศไทย และในขณะเดียวกันจำนวนคนในหมู่บ้านที่มีฐานะปานกลางก็มีจำนวนลดลงตลอด และคนในกลุ่มฐานะร่ำรวยที่อยู่ในระดับอยู่ดีกินดีในหมู่บ้านส่วนใหญ่มีเพิ่มมากขึ้นแต่ไม่ค่อนมากและบางส่วนอยู่ในระดับคงที่ (ภาคผนวก ตารางที่ 5) จากข้อมูลที่พบทำให้มองได้ว่าสัดส่วนของคนตรงกลางหรือคนที่มีระดับรายได้ปานกลางลดลงอย่างรวดเร็ว โดยไปเพิ่มจำนวนคนที่อยู่ในระดับยากจนให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน นั่นหมายความว่าความเหลื่อมล้ำได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างมากในสังคมไทยตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา

6. ความยากจนในมิติอื่นๆ ที่ไม่ใช่รายได้

ปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาดัชนีชี้วัดความยากจนในมิติอื่นๆ ที่ไม่ใช่รายได้ เช่น การวัดคุณภาพชีวิตของคนความอยู่ดีมีสุข (well-being) การจัดทำผังคนยากจน (targeting map) และการวัดความยากจนเชิงโครงสร้าง อย่างไรก็ตามการวัดความยากจนในมิติต่างๆ ยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาความรู้และกรอบความคิด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและสมบูรณ์พอที่จะใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

7. ดัชนีความขาดส่น (Index of Human Deprivation - IHD)

พัฒนาโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประเทศไทย (United Nations Development Programme - UNDP Thailand) เริ่มจัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2542 เพื่อวัดความยากจนในมิติของคุณภาพชีวิต โดยจะประเมินภาพรวมของความขาดส่นและด้อยโอกาส หรือหมายถึงความยากจนที่ไม่ใช่รายได้ (Non-Income Poverty) ประกอบด้วยดัชนีย่อย 8 ตัว คือ รายได้ สุขภาพอนามัย การศึกษา การจ้างงานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การสื่อสารคมนาคม การอุปโภคบริโภค และสถานภาพผู้หญิง

ดัชนีที่มีค่าต่ำหมายถึงขาดส่นน้อยหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี และดัชนีที่มีค่ามากมีความหมายเป็นไปในทางตรงกันข้าม

ดัชนีชี้วัดความยากจนเพื่อทำผังคนยากจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์ตัวแปรด้านอื่นๆ ที่มีใช่รายได้ ได้แก่ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านการเข้าถึงบริการหรือโครงสร้างพื้นฐานของรัฐโดยมีรายละเอียดของแต่ละตัวแปรดังนี้

ก. ตัวแปรด้านสุขภาพ: เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าชนชั้นทางสังคมที่แตกต่างกันมักมีลักษณะ และสาเหตุของการป่วยและการตายที่แตกต่างกัน กล่าวคือคนจนมักจะป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีนมากกว่ากลุ่มคนรวย ในขณะที่เดียวกันสุขภาพอาจเป็นเหตุให้เกิดความยากจน เพราะนอกจากสมาชิกที่เจ็บป่วยจะไม่สามารถช่วยในการผลิตและหารายได้ให้แก่ครัวเรือนได้แล้วยังเพิ่มภาระด้านค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลและค่าเลี้ยงดูแก่ครัวเรือนด้วย เห็นได้จากข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณสุขของคนไทย (นพ. สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ 2545) ดังนี้

1. อัตราการตาย (จากการตั้งครรภ์และการคลอด) ลดลงจาก 374 ต่อการเกิดมีชีพ 100,000 ราย ในปี พ.ศ. 2505 เหลือเพียง 11 ต่อการเกิดมีชีพ 100,000 ราย ในปี พ.ศ. 2540 หรือลดลงถึง 34 เท่า

2. อัตราทารกตาย ลดลงจาก 84 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 ราย ในปี พ.ศ. 2507 เหลือเพียง 26 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 รายในปี พ.ศ. 2540 หรือลดลง 3.2 เท่า

3. อัตราการฉีดวัคซีนป้องกันบาดทะยักครบชุด ในหญิงตั้งครรภ์ เพิ่มจากร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2525 เป็นร้อยละ 89 ในปี พ.ศ. 2541

4. อุบัติการณ์โรคบาดทะยักในเด็กแรกเกิดลดลงจาก 72 ต่อแสน ในปี พ.ศ. 2520 เป็น 0.03 ต่อแสน ในปี พ.ศ. 2541หรือลดลงถึง 2,400 เท่า
5. อัตราการคาดั้ครรภ์ที่โลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็ก ลดลงจากร้อยละ 28.5 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 11.9ในปี พ.ศ. 2540
6. ครอบครัว โดยเฉลี่ยมีบุตรลดลงจนถึงปัจจุบันมีบุตรครอบครัวละประมาณ 2 คน ทำให้ อัตราเพิ่มของประชากรลดลงจาก 6 คนในปี พ.ศ. 2513 เป็น 4.2 คน ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลมาจากความสำเร็จของการวางแผนครอบครัว
7. การคลอด โดยเฉพาะผู้ป่วยที่ฝากครรภ์พิเศษกับแพทย์ (ทั้งในโรงพยาบาลรัฐและเอกชน) จะมีการผ่าตัดคลอดสูงมากอัตราการผ่าตัดคลอดในประเทศไทยสูงถึงร้อยละ 24 และในโรงพยาบาลเอกชนบางแห่ง อัตราการผ่าตัดคลอดสูงถึงร้อยละ 75 อัตราที่สูงมากนี้สัมพันธ์กับผลประโยชน์มากกว่าความจำเป็นทางการแพทย์
8. วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ทำให้ปัญหาสุขภาพในเด็กและหญิงตั้งครรภ์ มีแนวโน้มแย่ลงซึ่งแน่นอนครอบครัวที่มีรายได้น้อย ว่างงาน ย่อมได้รับผลกระทบรุนแรงมากกว่า
9. หญิงตั้งครรภ์ที่ติดเชื้อ เพิ่มจากร้อยละ 0.68 ในปี พ.ศ. 2534 เป็นร้อยละ 2.3 ในปี พ.ศ. 2538 และลดลงเป็นร้อยละ 1.5ในปี พ.ศ. 2541 ทำให้มีเด็กทารกที่ติดเชื้อเอดส์เกิดขึ้นปีละเกือบหมื่นราย
10. โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป โดยสัดส่วนของเด็กลดลงและสัดส่วนของประชากรวัยทำงาน และผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นหากแนวโน้มนี้ดำรงอยู่ต่อไป อีก 20 ปีข้างหน้า (ในปี พ.ศ. 2563) จะมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 16 ของประชากรไทย
11. แนวโน้มครอบครัวไทยจะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเมือง การพัฒนาที่มุ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้มีการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง โครงสร้างครอบครัวและชุมชนในชนบทอ่อนแอลงความสัมพันธ์ของครอบครัวในเขตเมืองก็อ่อนแอ มีเวลาให้แก่กันและช่วยเหลือเกื้อกูลกันลดลง
12. อัตราการขาดอาหารในเด็ก 0 - 5 ปี ลดลงเป็นลำดับจากร้อยละ 22 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 8.4 ในปี พ.ศ. 2541
13. อัตราน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ของเด็กวัยเรียนลดลงจากร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2534 เป็นร้อยละ 8 ในปี พ.ศ. 2539 และกลับเพิ่มเป็นร้อยละ 12 ในปี พ.ศ. 2541 ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ
14. ความชุกของภาวะขาดสารไอโอดีนในเด็กชั้นประถมศึกษาลดลงจากร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2532 เป็นร้อยละ 4ในปี พ.ศ. 2541 แม้แนวโน้มทั่วไปจะดีขึ้น แต่ประชาชนผู้ยากไร้ยังมีปัญหาขาดสารอาหารมาก และยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกเช่น ขาดวิตามิน A เป็นต้น
15. ในด้านบริการทางการแพทย์ก็มีราคาแพง มีปัญหาในด้านคุณภาพ และปัญหาความเสมอภาค

16. คนไทยกำลังจ่ายค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ถึงปีละกว่า 2.8 แสนล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 และเพิ่มขึ้นในอัตราปีละกว่าร้อยละ 9 เร็วกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังพบว่า คนจนจะต้องมีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สูงกว่าคนรวยหลายเท่า

17. ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ เป็นไปเพื่อบริการทางการแพทย์เกือบทั้งหมด และเป็นการใช้จ่ายเพื่อซื้อบริการเทคโนโลยีราคาแพงที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการบริโภคยาที่ไม่เหมาะสม ซึ่งสะท้อนถึงการขาดประสิทธิภาพของระบบบริการสุขภาพ

18. มีประชาชนประมาณร้อยละ 20 ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ด้านสุขภาพ เมื่อเจ็บป่วย จะต้องจ่ายเงินเองและแม้ผู้มีหลักประกันสุขภาพ หากต้องการบริการที่ดีก็จะต้องควักกระเป๋าจ่ายเพิ่มขึ้นอีก

19. การเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก เนื่องจากการกระจายทรัพยากรด้านสุขภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน และสิทธิสวัสดิการสุขภาพที่แตกต่างกัน ในปี พ.ศ. 2540 จำนวนแพทย์ต่อประชากรในภาคอีสาน น้อยกว่าใน กทม. ถึง 14 เท่า

20. ความสะดวกในการพบแพทย์เวลาเจ็บป่วย ยังเป็นปัญหาอย่างมาก อยากพบแพทย์อย่างรวดเร็ว ก็ต้องจ่ายเงินไปรับบริการที่คลินิกหรือโรงพยาบาลเอกชน หากไปรับบริการที่โรงพยาบาลรัฐ โดยไม่มีเส้นสาย ก็ต้องเอาจองเท้าไปเข้าคิวกันตั้งแต่ 4 ถึง 5

8. ลักษณะของคนจน

จากนิยามความยากจน แบ่งลักษณะของคนจน เป็น 3 ลักษณะ (นายสมชัย จิตสุชน บทความเรื่อง "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยการขจัดความยากจน: บทบาทภาครัฐ") คือ

1. **คนจนเรื้อรัง** สภาพความเป็นอยู่แร้นแค้น ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน การศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินใดๆ เลย มีภาระครอบครัวสูง เช่น เด็ก คนชรา ผู้ป่วยเรื้อรังและรุนแรงและคนพิการ ไม่มีที่ดินทำกินหากเป็นเกษตรกร เป็นแรงงานเด็กไม่มีโอกาสในการศึกษาเพื่อหลุดพ้นความยากจนในระยะยาว เป็นแรงงานรับจ้างหมุนเวียนในภาคการเกษตร/รับจ้างทั่วไป แรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ มีภาระเลี้ยงดูในครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ผู้ว่างงานและไม่มีรายได้ทางอื่น

2. **คนจนทั่วไป** มีที่ดินน้อยหรือที่ดินไม่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตร ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินถาวร หรือมีแค่มูลค่าต่ำ เป็นแรงงานที่มีลักษณะขั้นพื้นฐานเท่านั้น อาจได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีภาระเลี้ยงดูในครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ทำให้ยังคงไม่พ้นสภาพยากจน การศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

3. **กลุ่มเสี่ยงที่จะจน** คนที่ไม่เป็นคนจนในปัจจุบัน แต่มีความเสี่ยงสูงที่สามารถกลายเป็นคนจนได้เป็นครั้งคราว โดยเฉพาะหากเกิดความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจหรือเคราะห์ร้ายประสบปัญหาชีวิตหรือครอบครัว เช่น เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเพียงพอ แต่อาจมีคุณภาพต่ำหรืออยู่ในสภาพภูมิ

ประเทศที่ไม่ดีนัก ขาดเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอในการทำการเกษตร ทำให้ต้องมีหนี้ในระบบ มีทรัพย์สินถาวรอยู่บ้าง แต่มีจำนวนน้อยหรือมูลค่าต่ำ เป็นลูกจ้างที่มีรายได้สูงพอควร แต่ไม่มั่นคง อายุมากหรือไม่มีทักษะแรงงานที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีโอกาสถูกปลดจากงานสูงกว่าแรงงานทั่วไป ทำงานที่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุสูง แฝงลอยที่ไม่มีหลักแหล่งที่ตั้งแน่นอน ขาดความรู้ในการวางแผนชีวิตและการวางแผนบริโศภที่ดี

ลักษณะบางประการของคนจนในประเทศไทย

1. คนจนร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบท
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนมากที่สุดและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ด้อยกว่าคนภาคอื่น
3. คนจนส่วนใหญ่มีภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง
4. คนจนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาน้อย
5. คนจนร้อยละ 30 เป็นเด็ก
6. คนจนร้อยละ 10 เป็นคนแก่
7. ร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่ยากจนมีหัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิง
8. เกษตรกรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการกลายเป็นคนจน

9. สาเหตุของความยากจน

สาเหตุของความยากจนสามารถแบ่งได้เป็นสองแนวทางใหญ่ๆ คือ

9.1 สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่างๆ รวมทั้งการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ การมีปัญหาสุขภาพและการมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อย ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุภายในบุคคลที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้

9.2 สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่เน้นพัฒนาเมืองมากกว่าพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาชนบทที่เน้นแต่ทุนทางกายภาพโดยขาดการส่งเสริมทุนทางสังคม เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร เน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เพื่อการพาณิชย์โดยไม่ได้คำนึงถึงความยั่งยืน เน้นเป้าหมายการเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ เน้นการเปิดประเทศมากเกินไปในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมรองรับผลกระทบ ในด้านต่างๆ ที่ดีพอกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหา ความยากจนทั้งในแง่ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า รวมไปถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในขั้นตอน การปฏิบัติการ ตลอดจนความไม่สอดคล้องกันของแผนงาน

และงบประมาณในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอก ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความยากจนและซ้ำเติมคนจนมากขึ้น

9.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)สรุปสาเหตุของความยากจนไว้ดังนี้

สาเหตุของความยากจนจากการศึกษาด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของคนจน คือตัวแปรตามกลุ่มแรกจะเป็นตัวแปรที่เป็นลักษณะในเชิงบุคคล อาทิ เพศและอายุของผู้นำครอบครัวและสมาชิกในครัวเรือน ขนาดของครัวเรือน อาชีพของผู้นำครอบครัวและสมาชิกและพื้นที่อยู่อาศัยและภูมิฐานะเป็นต้น ตัวแปรในกลุ่มนี้แม้รัฐจะไม่สามารถเข้าเปลี่ยนแปลงได้โดยตรง (แต่อาจเข้าแทรกแซงได้โดยทางอ้อม หรือในระยะยาวเช่น การรณรงค์การวางแผนคุมกำเนิดซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการลดขนาดของครัวเรือน) แต่จะมีข้อดีในการช่วยให้รัฐทราบลักษณะเฉพาะของกลุ่มคนจน และสามารถระบุกลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือและระดับความช่วยเหลือที่จำเป็นได้

1. อาชีพของผู้นำครอบครัว เมื่อแยกประเภทของอาชีพออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ การประมงและการป่าไม้ เกษตรกรรมอุตสาหกรรม ค้าขาย บริการ และก่อสร้าง แล้วพบว่าอาชีพที่มีแนวโน้มจะเพิ่มโอกาสการตกเป็นคนจน ได้แก่ การประมง การป่าไม้และเกษตรกรรม ในขณะที่ผู้ประกอบการอาชีพบริการเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มไม่น่าจะเป็นคนจนมากที่สุด (ค่าความเสี่ยงลดลง 0.0547) ตามด้วย กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพค้าขาย (0.0465) อุตสาหกรรม และก่อสร้าง (0.0353) เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในภาคเกษตรแล้วพบว่า ปริมาณการถือครองที่ทำกินเป็นปัจจัยที่สำคัญมากประการหนึ่งต่อโอกาสตกเป็นคนจนของเกษตรกร โดยมีเพียงเกษตรกรรายใหญ่ผู้มีที่ทำกินตั้งแต่ 40 ไร่ขึ้นไปเท่านั้นที่ไม่น่าจะตกเป็นคนจน ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเกษตรกรรายย่อยผู้มีที่ทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนมากที่สุด (ค่าความเสี่ยงเพิ่มขึ้น 0.1360) ตามด้วยกลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง (0.0687) และกลุ่มเกษตรกรขนาดกลางผู้มีที่ทำกินตั้งแต่ 10 ไร่ ถึง 39 ไร่ (0.0340)

2. เพศของผู้นำครอบครัว ผู้อาศัยในครอบครัวที่ผู้นำเป็นเพศหญิงไม่ได้มีโอกาสตกเป็นคนจนเพิ่มขึ้นตามที่มักเข้าใจกันแต่อย่างใดในทางตรงกันข้ามสมาชิกในครอบครัวที่มีผู้นำเพศหญิงกลับมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนน้อยกว่าครอบครัวที่มีผู้นำเพศชาย(ค่าความเสี่ยงลดลง โดยเฉพาะเมื่อผู้นำครัวเรือนนั้นมีอายุค่อนข้างน้อย เหตุผลประการหนึ่งที่อาจช่วยอธิบายลักษณะดังกล่าวได้แก่ การที่ครัวเรือนที่มีผู้นำเพศหญิงมักเป็นครัวเรือนที่ผู้นำเพศชายได้ไปประกอบอาชีพยังสถานที่อื่น ซึ่งมักส่งเงินบางส่วนกลับไปยังครอบครัวที่ภูมิฐานะเดิมของตน และเป็นเหตุให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวดังกล่าวอาจอยู่เหนือระดับเส้นความยากจนจึงมัก ไม่ถูกจัดเป็นคนจน

3. อายุของผู้นำครอบครัว โดยทั่วไปแล้วอายุของผู้นำครอบครัวมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจนของสมาชิกในครอบครัว (ค่าความเสี่ยงเพิ่มขึ้น 0.0003) อันน่าจะเป็นผลจากศักยภาพในการหารายได้ของผู้นำครอบครัวซึ่งมักลดลง เมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น

4. ที่อยู่อาศัย แม้กลุ่มคนจนส่วนใหญ่ของประเทศจะกระจุกตัวอยู่ในภาคชนบท ผลจากการประมาณการพบว่า การอาศัยอยู่ในเมืองมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้เพียงเล็กน้อย (ความเสี่ยงลดลง 0.013) หลังจากที่ได้รับความคุ้มครองจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เช่น การศึกษาของคนในเมืองที่มักสูงกว่าคนในชนบท หรืออาชีพของคนในเมืองที่มักเป็นอาชีพค้าขาย หรือรับจ้าง ไม่ใช่อาชีพ เกษตรกรรม เช่น คนส่วนใหญ่ในชนบทให้คงที่แล้ว

5. ขนาดของครัวเรือน ขนาดของครัวเรือนมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนค่อนข้างชัดเจน (ความเสี่ยงเพิ่มขึ้น 0.0162) กล่าวคือสมาชิกในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นคนหนึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงของการตกเป็นคนจนให้กับสมาชิกทุกคนในครัวเรือนประมาณ 0.0162 เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะสมาชิกที่เพิ่มขึ้นมักอยู่ในวัยเด็กซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพที่สามารถหารายได้ได้ตามควร จึงเป็นการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้ที่ไม่สามารถหารายได้ในครอบครัวต่อจำนวนผู้มีรายได้และก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่สมาชิกคนอื่นในที่สุด

6. อายุของสมาชิกในครอบครัว หากสัดส่วนสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุระหว่าง 15-24 ปีเพิ่มขึ้น จะเพิ่มความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน ซึ่งอาจเป็นผลจากการที่ผู้อยู่ในช่วงอายุนี้อยู่ยังไม่สามารถหารายได้มากนัก และเป็นภาระทางการเงินแก่สมาชิกคนอื่นในครอบครัว ในส่วนของครัวเรือนที่มีสัดส่วนสมาชิกอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปค่อนข้างมาก จะลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสัดส่วนของสมาชิกผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไปเพิ่มขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้มากที่สุดผลที่ได้ในเชิงประจักษ์ดังกล่าว อาจตรงข้ามกับสามัญสำนึกโดยทั่วไปที่ว่าครัวเรือนที่มีผู้ชราอาศัยอยู่มากน่าที่จะมีโอกาสตกเป็นคนจนมากขึ้น เนื่องจากมีศักยภาพในการหารายได้ที่ลดลง อย่างไรก็ตามเหตุผลประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยอธิบายลักษณะที่พบข้างต้นได้แก่ การที่ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่มากมักเป็นครัวเรือนขนาดใหญ่ที่อยู่กันเป็นระบบเครือญาติ ซึ่งมักเป็นครอบครัวในชนบทที่มีฐานะดีพอสมควร จึงมักไม่ใช่ครอบครัวที่ยากจน

7. เพศของสมาชิกในครอบครัว สัดส่วนของสมาชิกเพศหญิงในครอบครัวที่เพิ่มขึ้นจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้ค่อนข้างมากถึงประมาณ 0.0278 อันน่าจะเป็นผลจากการที่เพศหญิงสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานบางประเภทได้ง่ายกว่าเพศชาย เช่น การบริการและการรับจ้างตามสถานที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งมักให้ค่าตอบแทนสูงกว่าอาชีพเกษตรกรรมในเขตชนบทโดยเปรียบเทียบกลุ่มตัวแปรที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในเชิงนโยบาย คือ เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐ อาทิ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัวหรือสมาชิกในครัวเรือน การเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น จำนวนสถานพยาบาลในพื้นที่ การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคหรือการเกษตร และงบประมาณต่อประชากรในจังหวัด เป็นต้น ตัวแปรในกลุ่มนี้ช่วยให้รัฐได้ทราบถึงประเภทและ

ประสิทธิภาพของนโยบายและมาตรการของรัฐที่สามารถแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละนโยบายและมาตรการต่อไป

8. การศึกษา การศึกษายังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการลดความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจนจากการประมาณการพบว่าเมื่อเทียบกับผู้ไม่ได้รับการศึกษาใด ๆ เลย หากสมาชิกในครอบครัวได้รับการศึกษาสูงสุดในระดับประถมศึกษา จะช่วยลดความเสี่ยงต่อความยากจนประมาณ 0.0144 และการศึกษาในระดับที่สูงยิ่งขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงต่อความยากจนได้มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะช่วยลดความเสี่ยงได้มากซึ่งนับเป็นปัจจัยที่มีประสิทธิภาพในการลดความยากจน สูงสุด

9. การเข้าถึงบริการสาธารณสุข เครื่องชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของครัวเรือนประการหนึ่ง ได้แก่ สัดส่วนเตียงในโรงพยาบาลต่อประชากร 1,000 คน ในจังหวัดที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยจากการประมาณการพบว่าสัดส่วนเตียงในโรงพยาบาลต่อประชากร 1,000 คน ในจังหวัดที่เพิ่มขึ้น จะลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้ประมาณ 0.0302 อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวน่าจะเป็นเพียงแค่ความสัมพันธ์ที่มักเกิดขึ้นโดยทั่วไป มากกว่าที่จะเป็นสาเหตุที่แท้จริงของความยากจน เนื่องจากสถานพยาบาลขนาดใหญ่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดขนาดใหญ่ ซึ่งประชาชนในตัวจังหวัดมักมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าในจังหวัดเล็ก ผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ง่าย จึงมักมีความเสี่ยงต่อโอกาสตกเป็นคนจนน้อยกว่าผู้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ยาก

10. การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จากการที่คนจนจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรการเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อโอกาสตกเป็นคนจน โดยจากการศึกษาพบว่าหากสัดส่วนหมู่บ้านที่มีระบบคมนาคมดีมากขึ้นในจังหวัดหนึ่ง จะเพิ่มความเสี่ยงในการตกเป็นคนจนของสมาชิกในครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนั้น ประมาณ 0.0003

11. การเข้าถึงระบบคมนาคม ระบบการคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสการเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอื่นๆ โอกาสในการได้รับการศึกษาและการเพิ่มรายได้จากการขายสินค้าต่างๆ ที่ผลิตได้ จากการศึกษาพบว่าหากสัดส่วนหมู่บ้านที่มีระบบคมนาคมดีมากขึ้นในจังหวัดหนึ่ง จะเพิ่มความเสี่ยงในการตกเป็นคนจนของสมาชิกในครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนั้นประมาณ 0.0014

12. งบประมาณต่อประชากรในจังหวัดที่อาศัยงบประมาณต่อประชากรรายจังหวัดเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบที่สำคัญต่อโอกาสตกเป็นคนจนของบุคคล โดยงบประมาณต่อประชากรที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 จะสามารถลดความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนจนได้มากถึง 0.0259 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของตัวคูณของงบประมาณ (budget multiplier effect) ในระดับจังหวัดของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนค่อนข้างสูง

13. การขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัด การขยายตัวทางเศรษฐกิจเมื่อพิจารณาจากการขยายตัวของรายได้เฉลี่ย ต่อประชากร ในจังหวัดที่ครัวเรือนนั้นอาศัยอยู่มีส่วนสำคัญ

ในการลดความเสี่ยงในการเป็นคนจนของสมาชิกในครัวเรือนประมาณ 0.0041 ซึ่งคิดเป็นความยืดหยุ่นของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ประมาณ 0.10 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัดร้อยละ 1 ของรายได้เฉลี่ยเดิม จะสามารถลดความยากจนในจังหวัดนั้นได้ประมาณร้อยละ 0.1 ของระดับความยากจนเดิม

9.4 สาเหตุของความยากจนจากการวิเคราะห์โดยวิธีการประเมินปัญหาแบบมีส่วนร่วม

วิธีการศึกษานี้มีลักษณะเด่นคือเป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้/เสียทุกกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนเองอย่างเสรีและมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการศึกษา และเป็นวิธีการศึกษาที่มอบอำนาจแก่ผู้เข้าร่วมในการดำเนินการและพัฒนาความสามารถและทักษะในการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของความยากจนมีดังนี้

9.4.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่สาเหตุจากตัวบุคคลหรือจากสมาชิกในครอบครัว ดังนี้

1. คนจนส่วนใหญ่มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย เพราะประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย
2. คนจนส่วนใหญ่ขาดความรู้และความสามารถในการจัดการการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะเรื่องการออมทรัพย์ เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา ทำให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อย หรือขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเนื่องจากขาดสินทรัพย์ในการค้ำประกัน และมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการขาดทุนสูง
3. คนจนส่วนใหญ่มีนิสัยหรือยึดทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง เช่น มีนิสัยเกียจคร้านและไม่พึ่งพาตนเอง ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย รักความสบาย (จึงไม่นิยมทำงานในภาคเกษตรกรรม เพราะเห็นเป็นงานที่หนักแต่มีรายได้น้อย)
4. คนจนส่วนใหญ่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบสูง เนื่องจากครอบครัวคนจนมักมีลูกมากหรือสมาชิกในครอบครัวส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เนื่องจากพิการหรือเจ็บป่วย
5. คนจนส่วนใหญ่มีภาระด้านหนี้สิน ที่ตกทอดลงมาจากตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ทำให้อับจนหนทางมากขึ้น

9.4.2 ปัจจัยภายนอก

1. สภาพแวดล้อมภายในชุมชนไม่น่าอยู่และไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เป็นแหล่งแพร่ของเชื้อโรค ส่งผลให้คนในชุมชนมีสุขภาพอ่อนแอและมีประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ขณะที่ในบางชุมชนประสบกับปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติดทำให้อัตราความเสี่ยง ในการดำรงชีวิตของคนในชุมชนมีสูง
2. ชุมชนขาดกระบวนการเรียนรู้การบริหารจัดการองค์กรภายในชุมชน เพราะขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดการเรียนรู้ต้นแบบจากชุมชนที่เข้มแข็งและขาดข้อมูลข่าวสาร

9.4.3 ผลกระทบจากภายนอก

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

9.4.4 นโยบายภาครัฐในอดีตที่มีผลต่อคนจน

1. นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจน

1.1 นโยบายด้านการศึกษาไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของคนจน เช่น นโยบายที่รัฐส่งเสริมเป็นนโยบายเน้นความรู้ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรตายตัวหรือเป็นความรู้ในแง่ทฤษฎีที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่มีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนจน

1.2 นโยบายที่ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรของคนในท้องถิ่น เช่น พรบ.ป่าสงวน ที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นของตน หรือเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่นได้

2. นโยบายที่สร้างความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม

2.1 แนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ทำให้คนจน (โดยเฉพาะในชนบท) ไม่เห็นความสำคัญของการทำการเกษตร อันเป็นอาชีพหลักของประชากรในประเทศ

2.2 แนวทางการพัฒนามุ่งสร้างความสำเร็จในเมืองมากกว่าในชนบท ทำให้คนจนในชนบทส่วนใหญ่อพยพเข้ามาหางานทำในเมืองทำให้เกิดความไม่สมดุลและเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเช่น เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหรือชุมชนแออัดในเมือง ขณะที่พื้นที่ในชนบทถูกทิ้งให้รกร้าง

3. นโยบายที่ไม่เป็นธรรม

3.1 นโยบายเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนรายใหญ่ เช่น นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ที่รัฐมุ่งสนองผลประโยชน์ของนักลงทุนรายใหญ่ที่ต้องการให้มีการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวอย่างเสรีเพื่อลดต้นทุนในการผลิต ทำให้แรงงานเหล่านี้มาแย่งชิงโอกาสของแรงงานคนจนที่เป็นคนไทย

3.2 นโยบายเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง เช่น การที่กลุ่มนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจอิทธิพลที่มีอยู่ในหนักรูกรักเช่าที่ดินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการแทนที่จะมาจัดสรรให้เป็นที่อยู่ของคนจน

4. นโยบายที่ไม่ยั่งยืน

4.1 นโยบายที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น นโยบายส่งออกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้ชาวบ้านหันมาปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อผลกำไรทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน

4.2 นโยบายที่ขาดการวางแผนในระยะยาว เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่ขาดการติดตามประเมินผลและขาดการวางแผนแก้ปัญหาในระยะยาว

4.3 การขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

4.4 นโยบายที่สร้างนิสัย "การรอรับความช่วยเหลือ" จากภาครัฐ เช่น นโยบายหาเสียงของนักการเมืองมีส่วนสร้างนิสัย"การรอรับความช่วยเหลือ" จากภาครัฐในหมู่คนจน

5. การบริหารจัดการของรัฐ

5.1 การขาดบูรณาการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานแก้ปัญหาของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องหรือซ้ำซ้อนกัน

5.2 งบประมาณช่วยเหลือมีจำกัด หรือมีการเล่นพรรคเล่นพวกในการจัดสรรงบประมาณ

5.3 วิธีการเผยแพร่ข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

5.4 การดำเนินการของรัฐไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากรัฐเคยชินกับบทบาทของการเป็นผู้สั่งการ

สาเหตุของความยากจนคัดค้านในแต่ละภาค

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สรุปสาเหตุของความยากจนในแต่ละภาคไว้ดังนี้

สาเหตุของความยากจนคัดค้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นฐานของครัวเรือนมีฐานะยากจน พี่น้องมาก มีอัตราส่วนผู้เป็นภาระสูง ระดับการศึกษาต่ำขาดผู้นำครอบครัว การวางแผนจัดการชีวิตไม่ดี การไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินน้อย การวางแผนจัดการที่ดินไม่ดีทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ขาดการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน การไม่ได้รับโอกาสจากสังคมเท่าที่ควรอาชีพที่ทำไม่แน่นอน และมีชั่วโมงการทำงานต่ำ ตลอดจนมีความพิการและเจ็บป่วยเรื้อรังสูง การศึกษาสาเหตุของความยากจนโดยใช้แบบจำลอง โลจิก พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความยากจน ได้แก่ จำนวนวันทำงานของสมาชิกในครัวเรือน อายุของหัวหน้าครัวเรือน และมูลค่าทรัพย์สิน (บ้าน) ของครัวเรือน(พิทักษ์สิทธิ์และคณะ2543)

สาเหตุของความยากจนคัดค้านในภาคกลาง การขาดที่ดินทำกิน ทำให้ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ ต้องไปทำงานรับจ้างแต่ไม่มีการศึกษาหรือการอบรม จึงมีงานทำไม่เต็มที่ รายได้น้อย เงินออมไม่มี จึงไม่มีโอกาสฟื้นตัว มีที่ดินไม่ใหญ่มากหรือต้องไปเช่าที่ดิน จึงไม่ต้องการลงทุนเพื่อปรับที่ดิน ทำให้การผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ผลผลิตน้อยต้นทุนต่อหน่วยสูง รายได้สุทธิไม่มีหรือน้อย ไม่มีโอกาสฟื้นตัว ขาดการศึกษาอบรม ไม่ค่อยมีงานรองรับ ไม่เห็นทางที่จะประกอบอาชีพที่มีรายได้สม่ำเสมอ การรับจ้างทั่วไปไม่แน่นอนชั่วโมงการทำงานต่ำ รายได้น้อยและรายได้ทางการเกษตรไม่มีเสถียรภาพ ค่าใช้จ่ายสูงหนี้สินมาก ไม่มีโอกาสฟื้นตัว ภาระในการเลี้ยงดูสมาชิกในครัวเรือนสูงทั้งด้าน

สุขภาพและการครองชีพ รายจ่ายครัวเรือนสูงไม่อาจมีเงินออมได้• ผู้นำครัวเรือนมองไม่เห็นทางออก ไม่มีความหวัง จึงขาดพลังที่จะคิดไปข้างหน้า คิดเพียงให้อยู่รอดไปแต่ละวัน (สมจินต์และคณะ 2543)

เมื่อเข้าใจความหมายและสาเหตุของความยากจนผู้ศึกษาจะได้นำเสนอผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติ อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนและก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนต่อไป

บทที่ 3

การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี

1. การดำเนินการตามนโยบายแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้จังหวัดรับลงทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน (สย.) โดยมีจังหวัดนำร่อง 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี พิษณุโลก นครปฐม นครราชสีมา อุตรธานี สุราษฎร์ธานี สงขลา และเชียงใหม่ รับผิดชอบลงทะเบียนระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 ถึง 31 มีนาคม 2547 ส่วนจังหวัดที่เหลือ 67 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบลงทะเบียนระหว่างวันที่ 5 มกราคม ถึง 31 มีนาคม 2547 ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการ ดังนี้

2. การประชาสัมพันธ์

2.1. การประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับประชาชน ได้มอบหมายให้อำเภอ/เขต ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ หลักเกณฑ์ คุณสมบัติและหลักฐานที่ประชาชนต้องนำไปลงทะเบียน วิธีการกรอกแบบฟอร์มให้ถูกต้อง รวมทั้งการป้องกันการหลอกลวงจากผู้ฉวยโอกาส ดังนี้

2.1.1 การจัดพิมพ์โปสเตอร์ แจกจ่ายไปยังจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทั่วประเทศ

2.1.2 จัดทำหนังสือคู่มือถาม ตอบ ปัญหาการลงทะเบียนเพื่อแจกจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบศึกษาทำความเข้าใจ

2.1.3 จัดทำข่าวกรมการปกครองเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

2.1.4 จัดทำสปอตวิทยุ โทรทัศน์ เผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ

2.2 การให้บริการประชาชน ให้ทุกจังหวัดฉีกกำลังกับทุกฝ่ายในการให้บริการแก่ประชาชน เช่นกำหนดเวลาให้ประชาชนมาลงทะเบียนเป็นรายหมู่บ้าน ให้พอเหมาะกับการขีดความสามารถในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจสูงสุด

3. การรับลงทะเบียน

3.1 การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กรมการปกครอง (ศตจ.ปค) จัดตั้งและทำการเปิดศูนย์ฯ แล้วเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2546 ณ บริเวณชั้น 5 อาคารกรมการปกครอง โดยมีเครื่องมือสื่อสารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทุกวัน ตลอด 24 ชั่วโมง และแจ้งให้ทุกจังหวัด ทุกอำเภอ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดและอำเภอด้วย

3.2 จัดประชุมชี้แจง ฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ประชุมปลัดจังหวัด/จ่าจังหวัดทั่วประเทศ เจ้าหน้าที่กรอกแบบลงทะเบียน วิทยาการของศูนย์บริหารการลงทะเบียนภาคทั้ง 12 แห่ง ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร

3.3 การทดสอบการลงทะเบียน (Pre Test) ทดสอบแบบ วันที่ 4 ธันวาคม 2546 ส่วนจังหวัดที่เหลือ 67 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร ทดสอบแบบวันที่ 26 ธันวาคม 2546

3.4 การรับลงทะเบียนในพื้นที่จังหวัดน่าน รับจดทะเบียนระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2547 จังหวัดที่เหลือ 67 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร รับจดทะเบียนระหว่างวันที่ 5 มกราคม ถึง 31 มีนาคม 2547

4. การรับลงทะเบียนผู้ต้องขังและผู้อยู่ในความควบคุมตัว

ให้ผู้ต้องขังในเรือนจำทุกประเภทได้มีโอกาสจดทะเบียนแก้ปัญหาสังคมและความยากจน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยขอให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครประสานการปฏิบัติกับเรือนจำทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนทุกแห่ง โดยให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานรับผิดชอบให้แก่ผู้ต้องขังในสถานที่คุมขัง ผู้อยู่ในความควบคุมทุกประเภท เพื่อที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเมื่อพ้นโทษแล้ว

5. การรับลงทะเบียนแรงงานไทยในต่างประเทศ

กระทรวงมหาดไทยได้เปิดโอกาสให้แรงงานไทยในต่างประเทศที่ประสบปัญหาสังคมและความยากจน สามารถขอจดทะเบียนได้ โดยการทำหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยไปจดทะเบียนแทน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงแรงงาน แจ้งสถานเอกอัครราชทูต และสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานไทยในต่างประเทศทราบแล้ว ทั้งนี้ ได้ขยายเวลารับจดทะเบียนเฉพาะกรณีนี้ออกไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547

6. ประเภทปัญหา

ผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนประกอบด้วยกลุ่มปัญหา 7 ปัญหา คือ

1. ปัญหาที่ดินทำกิน (สย. 1)
2. ปัญหาคนเร่ร่อน (สย. 2)
3. ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย (สย. 3)
4. การให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม (สย. 4)
5. ปัญหาการถูกหลอกลวง (สย. 5)

6. ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (สย. 6)
7. ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน (สย. 7)

ในการรับจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน กรมการปกครองได้กำหนดให้มีปัญหาที่ 8 เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งปัญหา คือ กลุ่มปัญหาอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถจัดให้เข้ากับประเภทปัญหาใดปัญหาหนึ่งใน 7 ปัญหาได้ โดยปัญหาที่ 8 นี้ ให้จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ หากเกินความสามารถที่จังหวัดจะช่วยเหลือได้ ให้รายงานแจ้งกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อดำเนินการช่วยเหลือตามความเหมาะสมต่อไป

7. การบันทึกข้อมูล

มีการวางระบบ โครงข่ายข้อมูล พัฒนาระบบซอฟต์แวร์เพื่อใช้เป็นโปรแกรมสำหรับดำเนินการบันทึกข้อมูลออนไลน์ผ่านระบบคอมพิวเตอร์ไปยังสำนักบริหารการทะเบียน

8. การตรวจติดตาม

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกองและผู้ตรวจราชการกรมการปกครองทุกคน ออกตรวจติดตามการรับลงทะเบียนร่วมกับผู้บังคับบัญชาเพื่อแนะนำและรับทราบปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการในพื้นที่

9. การตรวจสอบโดยประชาชน

ให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ เร่งรัดดำเนินการประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน ทันทีที่ทราบว่าหมู่บ้าน/ชุมชนนั้น ประชาชนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนได้ลงทะเบียนครบทุกคนแล้ว โดยไม่ต้องรอให้ครบทุกหมู่บ้าน

10. งบประมาณ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณ ประจำปี 2547 (งบกลาง) รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 529,593,080 บาท แยกเป็นงบบุคลากร จำนวน 356,013,000 บาท และงบดำเนินการ 173,480,080 บาท และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการจัดจ้างบุคลากร (การจ้างลูกจ้างชั่วคราว) จำนวน 7,539 คน

11. การปรับระยะเวลาการจดทะเบียน

เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าหากนำข้อมูลปัญหาของประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนมาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยเร็ว จึงได้พิจารณาให้มีการปรับระยะเวลาการจดทะเบียน ดังนี้

1. พื้นที่ 8 จังหวัดน่าน ร่อง จดทะเบียนให้แล้วเสร็จในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2547
2. พื้นที่ 67 จังหวัดที่เหลือและกรุงเทพมหานคร จดทะเบียนให้แล้วเสร็จในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2547

โดยผ่อนปรนให้ประชาชนที่ยังไม่ได้ไปจดทะเบียนในเวลาที่กำหนดได้มีโอกาสไปจดทะเบียน สำหรับพื้นที่ 8 จังหวัดน่าน ร่อง ผ่อนปรนถึงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2547 ส่วน 67 จังหวัดที่เหลือและกรุงเทพมหานคร ผ่อนปรนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2547

12. ประชุมประชาคม

1 เมษายน 2547 กรมการปกครอง จัดทำทะเบียนรายชื่อ และรายละเอียดของผู้จดทะเบียน โดยแยกตามประเภทปัญหา และแยกพื้นที่ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ให้ศูนย์ปฏิบัติการ ฯ อำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต กรมการพัฒนาชุมชน ดำเนินการจัดประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้าน เพื่อตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูล ผู้จดทะเบียนและประกาศรายชื่อที่ประชาคมให้การรับรองในที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 7 วัน

เมื่อประชาคมให้การรับรองข้อมูลผู้จดทะเบียนเท่าใด ให้ประชาคมในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน รวบรวมข้อมูล ให้ศูนย์ปฏิบัติการ ฯ อำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต เพื่อปรับ/แก้ไขข้อมูลที่บันทึกไว้และช่วงนี้ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผ่าน ประชาคมแล้วไปด้วยพร้อมกัน

13. ข้อมูลผู้จดทะเบียน

ข้อมูลการจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนทั่วประเทศ รวม 8,258,275 คน คิดเป็นร้อยละ 13.15 ของประชากรทั้งประเทศ จำนวน 12,198,309 ปัญหา แยกเป็นประเภทปัญหาที่มีผู้จดทะเบียนมาก 3 ลำดับแรก ดังนี้

1. ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน 4,680,936 ปัญหา คิดเป็นร้อยละ 38.37 ของปัญหาทั้งหมด
2. ปัญหาที่ดินทำกิน 3,968,155 ปัญหา คิดเป็นร้อยละ 32.53 ของปัญหาทั้งหมด
3. ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน 1,892,139 ปัญหา คิดเป็นร้อยละ 15.51 ของปัญหาทั้งหมด

จากการตรวจสอบความถูกต้องของการจดทะเบียน ปรากฏว่ามีผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจริง 6.89 ล้านปัญหา ซึ่งได้ช่วยเหลือไปแล้ว 2.08 ล้านปัญหา อยู่ระหว่างการช่วยเหลือ 2.50 ล้านปัญหา และรอการช่วยเหลือ 2.31 ล้านปัญหา

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2547 ของจังหวัดนนทบุรี มีดังนี้

1. การจดทะเบียนผู้ประกอบการปัญหาสังคมและความยากจน จังหวัดนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีได้มอบหมายให้อำเภอรับผิดชอบในการจดทะเบียนผู้ประกอบการปัญหาสังคมและความยากจน โดยใช้บริเวณที่ว่าการอำเภอเป็นสถานที่รับจดทะเบียนในระดับตำบล หมู่บ้าน และเขตเทศบาล ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม – 15 มีนาคม 2547

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีได้มีคำสั่งที่ 1655/2546 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการของจังหวัดนนทบุรี ประกอบด้วยคณะกรรมการ 6 ชุด รับผิดชอบเป็นรายอำเภอ รวม 6 อำเภอ ซึ่งแรงงานจังหวัดนนทบุรีได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานรับลงทะเบียนแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในพื้นที่อำเภอบางกรวย และนักวิชาการแรงงาน 7ว สำนักงานแรงงานจังหวัดนนทบุรี เป็นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ (ภาคผนวก ก) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ของอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ทั้งก่อน และวันรับลงทะเบียน เพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามระยะเวลาที่กำหนด

2. ตรวจสอบการประชาสัมพันธ์การรับลงทะเบียนภายในเขตเทศบาลและพื้นที่อำเภอ

3. ติดตามผลการเตรียมความพร้อมการรับลงทะเบียน เช่น สถานที่รับลงทะเบียน บุคลากร ฝ่ายรับคำร้อง ฝ่ายบันทึกข้อมูล

4. เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและแนะนำขั้นตอนการรับลงทะเบียน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องในการกรอกข้อมูลและการบันทึกข้อมูล

5. รายงานผลการติดตามปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการติดตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีทราบทุกครั้ง

3. ข้อมูลผู้จดทะเบียน

จังหวัดนนทบุรีมีผู้ลงทะเบียนผู้ประกอบการปัญหาสังคมและความยากจน ใน 7 ประเภทปัญหา รวม 6 อำเภอ จำนวนทั้งสิ้น 53,755 คน ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2547 – 15 มีนาคม 2547 ดังนี้

อำเภอ	จำนวนผู้มาจดทะเบียนตามประเภทปัญหา								
	ที่ดิน ทำกิน	คน เร่ร่อน	ประกอบ อาชีพผิด กฎหมาย	นร./นศ.ที่ ต้องการ ทำงาน	ถูก หลอกลวง	หนีถิ่นภาค ประชาชน	คนจน ไม่มีที่อยู่ อาศัย	รวม ทั้งสิ้น	ปัญหา อื่น ๆ
เมืองนนทบุรี	685	15	14	466	158	5,982	11,348	18,668	4,708
ปากเกร็ด	139	4	17	98	71	2,657	5,749	8,735	3,828
บางบัวทอง	548		1	229	155	3,926	4,456	9,315	2,466
บางใหญ่	727	2	2	26	41	2,400	2,360	5,558	1,280
บางกรวย	645	88	2	21	36	2,069	2,966	5,827	475
ไทรน้อย	705		2	415	49	2,544	1,937	5,652	1,904
รวม	3,449	109	38	1,255	510	19,578	28,816	53,755	14,661

4. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี (ศจ.จ.นนทบุรี)

จังหวัดนนทบุรี ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี (ศจ.จ.นนทบุรี) เพื่อเป็นศูนย์กลางการอำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ตามคำสั่ง ที่ 55/2547 ลงวันที่ 23 มกราคม 2547 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี เป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี เป็นรองผู้อำนวยการ แรงงานจังหวัดนนทบุรี และจัดหางานจังหวัดนนทบุรี เป็นกรรมการ ปลัดจังหวัดนนทบุรี เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจน และระบบติดตามประเมินการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดและปัญหาที่เกี่ยวข้อง
2. บูรณาการแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัด โดยร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
3. สั่งการหรือมอบหมายให้ส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดดำเนินการในลักษณะบูรณาการทั้งแผนงาน งบประมาณ และการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่รับผิดชอบ
4. อำนวยการ ประสาน เร่งรัด ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
5. เสนอผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้อำนวยการ ศจ. ในการพิจารณาให้ทุนให้โทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดและที่เกี่ยวข้อง

6. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานต่อผู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดและให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน องค์กรเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน

7. รายงานผลการปฏิบัติงานและสถานการณ์การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดให้ ศตจ. ทราบทุกระยะ

8. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ผู้อำนวยการ ศตจ. มอบหมายหรือกำหนด

การดำเนินการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรี ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ในปีงบประมาณ 2547 –2548

1. คณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

ปีงบประมาณ 2547 จังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตามคำสั่งที่ 166/2547 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 เพื่อให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบในทุกพื้นที่ มีการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุวัตถุประสงค์ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี เป็นประธานอนุกรรมการ แรงงานจังหวัดนนทบุรี และจัดหางานจังหวัด เป็นอนุกรรมการ หัวหน้ากลุ่มงานปกครองจังหวัดนนทบุรี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ (ภาคผนวก ก)

2. การดำเนินการช่วยเหลือ

ในปีงบประมาณ 2547- 2548 หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานมุ่งเน้นการช่วยเหลือผู้จดทะเบียน สย. 2 ,3 ,4 และ 5 จากการประสานข้อมูลกับอำเภอ ประเภทปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรี ที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือจำแนกได้ 2 ด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือตามภารกิจ และการให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือตามภารกิจของกระทรวงแรงงาน ผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนที่จดทะเบียนปัญหาการถูกหลอกลวง (สย. 5) จำนวน 510 คน เป็นผู้ถูกหลอกลวงด้านแรงงาน จำนวน 15 คน ได้แก่ การได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ต้องการเงินชดเชย ต้องการให้ดำเนินการตามกฎหมาย และการถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ ฯ ซึ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรีได้ดำเนินการความช่วยเหลือแล้วเสร็จ

2 การให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ที่ต้องการรับความช่วยเหลือด้านการมีงานทำ อาชีพเสริม และฝึกอาชีพ จำแนกตามประเภทปัญหา ดังนี้

2.1 ปัญหาคนเร่ร่อน (สย. 2) มีผู้จดทะเบียน จำนวน 109 คน แจ้งความต้องการฝึกอาชีพ จำนวน 13 ราย ซึ่งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดนนทบุรี ได้มีหนังสือแจ้งให้มาติดต่อเพื่อเข้ารับการฝึกอาชีพตามที่แจ้งความต้องการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ แต่ไม่มีผู้ติดต่อเพื่อรับความช่วยเหลือ

2.2 ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย (สย. 3) มีผู้จดทะเบียน จำนวน 38 คน จากการตรวจสอบข้อมูลกับอำเภอ พบว่าเป็นผู้จดทะเบียน จำนวน 21 คน ที่เหลือ 17 คน เป็นการบันทึกข้อมูลผิดพลาด มีจำนวน 9 คน แจ้งความต้องการมีงานทำและการฝึกอาชีพ ได้ดำเนินการช่วยเหลือแล้วเสร็จ

2.3 การให้ความช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม (สย. 4) มีผู้จดทะเบียน จำนวน 1,255 คน ได้รับความช่วยเหลือแล้ว จำนวน 225 คน สำหรับผู้ที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือส่วนใหญ่ มีหลายสาเหตุ คือ ไม่สามารถติดต่อได้เนื่องจากที่อยู่ที่แจ้งไว้เป็นหอพัก /บ้านเช่า บางรายไม่ติดต่อกลับ และสาเหตุที่สำคัญคืออยู่ระหว่างเปิดภาคเรียน

2.4 ปัญหาการถูกหลอกลวง (สย. 5) มีผู้จดทะเบียน จำนวน 510 คน (ร้อยละ 80 ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับการซื้อบ้านและที่ดิน) มีจำนวน 23 คน เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน ได้ให้ความช่วยเหลือแล้วเสร็จ 19 คน (ด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ 4 คน ตามภารกิจของกระทรวงแรงงาน 15 คน) ส่วนที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือเนื่องจากติดต่อไม่ได้

การแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ จังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2549

1. การดำเนินการคาราวานแค้น เพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล

ตามที่รัฐบาลกำหนดให้การขจัดความยากจนเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ภายในปี 2551 กระทรวงมหาดไทยจึงสั่งการให้จัดทีมคาราวานแค้น ออกดำเนินการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล (Verify) ผู้ที่จดทะเบียนประสบปัญหาสังคมและความยากจน โดยแบ่งการดำเนินการ เป็น 3 รอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลผู้ที่ประสบปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งจังหวัดนนทบุรีได้จัดทีมคาราวานแค้นออกดำเนินการตามแนวทางตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยออกดำเนินการเป็นรายครัวเรือน 3 รอบ ดังนี้

รอบแรก (ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม – 30 พฤศจิกายน 2548)

ดำเนินการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล (Verify) และจัดทำข้อมูลของครัวเรือนยากจนที่จดทะเบียนไว้กับทางราชการ

รอบที่สอง (ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2548 – 31 มกราคม 2550)

กรณีครัวเรือนยากจนที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือจากการดำเนินการรอบแรก ให้ประสานหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือ โดยดำเนินการรอบที่สอง

รอบที่สาม (ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม – 31 กรกฎาคม 2551)

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืน ทีมคาราวานแก้จนจะต้องพบปะเยี่ยมเยียนครัวเรือนยากจนอย่างสม่ำเสมอ โดยตรวจสอบว่าหลังจากได้รับความช่วยเหลือแล้ว ครัวเรือนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร และมีการควบคุมรายจ่ายหรือไม่อย่างไร

2. ข้อมูลผู้จดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ปี 2549 ของจังหวัดนนทบุรี ที่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล

จากการจัดทีมคาราวานแก้จน ออกดำเนินการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อมูล (Verify) ผู้ที่จดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนเป็นรายครัวเรือน สามารถจำแนกข้อมูลตามประเภทปัญหาสรุปได้ดังนี้

ประเภทปัญหา สย.	จำนวนผู้จดทะเบียนทั้งหมด	ผลการกลั่นกรอง (Verify)			
		ผู้ไม่ประสงค์ขอรับความช่วยเหลือ (Want)		ผู้ต้องการความช่วยเหลือ (Need) ราย	
		ทั้งหมด	ส่วนที่กระทรวงแรงงานเกี่ยวข้อง	ทั้งหมด	ประมาณการส่วนของกระทรวงแรงงาน
1. ที่ดินทำกิน					
1.1 ไม่มีที่ดินทำกิน	3,000	2,386		614	
1.2 มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ	279	179		100	
1.3 มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์	32			32	
2. คนเร่ร่อน	22	16		6	1
3. ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย	32	23		9	2
4. นร./นศ. มีรายได้/อาชีพเหมาะสม	1,541	558		983	149
5. การถูกหลอกหลวง	478	385		93	
6. หนี้สินภาคประชาชน					
6.1 หนี้ในระบบ	8,730	4,026		4,704	
6.2 หนี้นอกระบบ	9,654	5,126		4,528	23
7. ที่อยู่อาศัย	22,692	6,743		15,949	
8. ด้านอื่น ๆ	11,919	5,630		6,289	117
รวม	58,379	25,072		33,307	292

3. ข้อมูลผู้ต้องการรับความช่วยเหลือด้านแรงงาน (การมีงานทำ อาชีพเสริมและอาชีพอิสระ)

สำนักงานแรงงานจังหวัดนนทบุรีได้ประสานข้อมูลผู้จดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจนที่ผ่านการกลั่นกรองข้อมูล (Verify) แล้ว จากที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี และนำข้อมูลดังกล่าวมาจำแนกผู้ที่ต้องการรับความช่วยเหลือด้านแรงงาน (การมีงานทำ อาชีพเสริมและอาชีพอิสระ) เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน จังหวัดนนทบุรี ดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ

4. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีได้มีคำสั่งที่ 166/2549 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดนนทบุรี (ศตจ.นนทบุรี) เพื่อเป็นศูนย์กลางอำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี (ภาคผนวก ก) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี เป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี เป็นรองผู้อำนวยการ แรงงานจังหวัดนนทบุรี และจัดหางานจังหวัดนนทบุรี เป็นกรรมการ ปลัดจังหวัดนนทบุรี เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจน และระบบติดตามประเมินการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดและปัญหาที่เกี่ยวข้อง
2. บูรณาการแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัด ร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
3. สั่งการหรือมอบหมายให้ส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดดำเนินการในลักษณะบูรณาการทั้งแผนงาน งบประมาณ และการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
4. อำนวยการ ประสาน เร่งรัด ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
5. เสนอผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้อำนวยการ ศตจ. ในการพิจารณาให้ทุนให้โทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดและที่เกี่ยวข้อง
6. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดและให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน องค์กร เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน
7. รายงานผลการปฏิบัติงานและสถานการณ์การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัดให้ ศตจ. ทราบทุกระยะ
8. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่อำนวยการ ศตจ. มอบหมายหรือกำหนด