

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครั้งนี้มีเนื้อหาดังที่จะเสนอดังต่อไปนี้

1. กระบวนการพัฒนานโยบายและแผน
2. นโยบายสาธารณะ (Public Policy)
 - 2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ
 - 2.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
 - 2.3 การนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)
3. การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนของรัฐบาล
4. หนี้สินและความยากจน
5. ความเข้มแข็งของชุมชน
6. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่
 - 6.1 ประวัติเทศบาลนครเชียงใหม่
 - 6.2 ตำบล/ชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. กระบวนการพัฒนานโยบายและแผน

นโยบายและแผน อาจริเริ่มจากปัญหา หรืออาจริเริ่มจากการใช้กระบวนการทางปัญญาของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จินตนาการอนาคตและร่วมกันวางแผนปฏิบัติเพื่อให้สิ่งที่พึงประสงค์หรือเป้าหมายบรรลุผล อย่างเป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

1.1 การริเริ่มนโยบายและแผน

กล้า ทองขาว (2548:4) กล่าวว่า การริเริ่มนโยบายและแผน เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการพัฒนานโยบายและแผน นโยบายอาจริเริ่มจากปัญหาหรือไม่ใช่ปัญหา โดยอาจริเริ่มจากผลของการใช้กระบวนการทางปัญญาของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ร่วมกันนึกคิดหรือจินตนาการอนาคต แล้วร่วมมือกันวางแผนปฏิบัติ เพื่อจะไปให้ถึงคุณค่าหรือเป้าหมายนั้น โดยจัดทำเป็นถ้อยแถลง (policy statement) เพื่อสื่อสารความเข้าใจให้ตรงกันก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ

1.2 การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายและแผน

การวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดของกระบวนการพัฒนา นโยบายและแผน วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายคือ การแสวงหาความ สมเหตุสมผลของแนวทางการปฏิบัตินโยบาย เพื่อแสวงหาการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องและมุ่งที่จะ ประเมินความเป็นไปได้ว่านโยบายที่กำลังจะประกาศใช้ สามารถที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด สำหรับหลักการและเทคนิควิธีในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายมีหลายวิธีที่ผู้วิเคราะห์จะ เลือกนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม

1.3 การประกาศใช้นโยบายและแผน

การประกาศใช้นโยบายจะกระทำในรูปของถ้อยแถลง และใบรับของกฎหมาย การ ประกาศเป็นถ้อยแถลง ฝ่ายบริหารอาจจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่ไปยังทุก ๆ กับการแถลงต่อ สาธารณะ ส่วนการประกาศนโยบายในรูปของกฎหมาย จะอาศัยกระบวนการทางนิติบัญญัติหรือ กระบวนการทางบริหาร ออกประกาศเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศแล้วแต่กรณีมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจสูงสุด ของหน่วยงาน หรือในกรณีการประกาศ เป็นพระราชบัญญัติ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรด กระหม่อม ให้ประกาศเป็นนโยบาย

1.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2548:50) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การก่อให้เกิด ความเปลี่ยนแปลง เป็นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายเหล่านี้อาจจะ อยู่ในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เมื่อกำหนดขึ้นมาแล้ว จะต้องมีการปฏิบัติ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ โครงสร้างขององค์การ ระบบการนำไปปฏิบัติ และการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์

1.5 การประเมินนโยบาย

กล้า ทองขาว (2546:124) กล่าวว่า การประเมินนโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของ กระบวนการนโยบาย เป็นขั้นตอนของการประเมินค่า คือ พิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสพผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไร ข้อมูลที่ได้จากการประเมินจะ เป็นผลย้อนกลับ ผู้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การประเมินนโยบายอาจจะทำได้ก่อนการดำเนินการ ในขณะที่ดำเนินงานและหลังจากดำเนินงาน วัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและการ พัฒนานโยบายต่อไป

2. นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

2.1 ความหมาย

คำว่านโยบายสาธารณะนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านทั้งนักวิชาการของไทยและของต่างประเทศ ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540:3) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล รวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

วรเดช จันทรศร (2548:1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเสมือนกลไกและหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงาน ระเบียบโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ชนวิวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546:4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ต่างๆ ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

สมพร เพ็ญจันทร์ (2539:6) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นข้อความไม่ใช่การกระทำ โดยอาจเขียนอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมาย และความมุ่งหวังของรัฐบาลในขณะนั้น

สโรจิต สุคนธเสน (2542:3) ได้อธิบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติและกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

จากคำจำกัดความของคำว่านโยบายสาธารณะดังกล่าว สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐกำหนดขึ้น โดยมีเป้าหมาย แนวทางการดำเนินการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และนโยบายสาธารณะด้านสังคมในระดับชาติจะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง

2.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อหลายๆ ฝ่าย ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2544:24) มีความเห็นตรงกับสมพิศ สุขแสน (2542:6) ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย และต่อประชาชน กล่าวคือผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่ก็คือรัฐบาล ซึ่งหากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิต ก็จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน ได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชน อีกทั้งประชาชนก็จะยังให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไป นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ระบบราชการ นักวิชาการ นักการเมือง ฯลฯ ความต้องการและการสนับสนุนจะถูกนำมาสู่ระบบการเมืองเพื่อตัดสินใจกำหนดนโยบาย เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติ ประชาชนได้รับความพอใจ ย่อมทำให้เกิดความเชื่อในและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

ชั้นวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546:7) มีความเห็นตรงกับสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ และสมพิศ สุขแสน แต่มีข้อแตกต่างตรงที่นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อข้าราชการประจำในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย เพราะนโยบายเป็นเสมือนกรอบที่กำหนดกิจกรรมของรัฐบาล ทำให้ฝ่ายข้าราชการซึ่งมีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติได้อาศัยแนวนโยบายดังกล่าว เป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หรือจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การมีนโยบายสาธารณะยังเป็นการป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะนโยบายเป็นเสมือนกรอบในการดำเนินกิจกรรม หากรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไปได้ เช่นเดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำก็ไม่อาจปฏิบัติงานใดๆ ตามอำเภอใจของตนได้ เพราะอาจถูกควบคุมโดยกรอบนโยบายที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง

จากความสำคัญของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางแนวทางในการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และเสริมสร้างความเสมอภาคให้แก่ประชาชน

2.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) ถือว่าเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการหรือจุดเชื่อมโยงของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลของนโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เพราะนโยบายเมื่อถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชน หากนโยบายไม่เหมาะสมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ในทางตรงกันข้าม แม้นโยบายจะมีความเหมาะสมหรือดีเพียงใดก็ตาม แต่หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดีก็จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้เช่นกัน ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 395-396)

สมพร เพ็ญจันทร์ (2539:149) มีความเห็นตรงกับสุภ ช่างะระภาย (2540:87-90) และ ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546:174) เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่าเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

สมพิศ สุขแสน (2542:57) ให้ความหมายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไว้ว่า หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายว่าจะสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด

จากความหมายดังกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น หลังจากมีการกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว เป็นขั้นตอนการแปลงวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งส่วนมากจะคลุมเครือไม่ชัดเจน ให้เห็นเป็นรูปธรรม เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจน การระดมทรัพยากร คือ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนของรัฐบาล

สืบเนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายแก้ปัญหาความยากจน โดยถือเป็นปัญหาเร่งด่วนและสำคัญยิ่งของชาติที่จะต้องแก้ไขและมุ่งมั่นที่จะขจัดให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว เพื่อให้คนยากจนได้รับโอกาสในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความเข้มแข็ง อยู่ดีมีสุข อย่างยั่งยืน บนพื้นฐานของความสมดุลพอดี พอประมาณ ภายใต้อุดมการณ์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ดังนั้นรัฐบาลจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 272/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เพื่อจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เป็นองค์กรระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกำกับ ดูแล ตรวจสอบ การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน เสนอแนะนโยบายแก่คณะรัฐมนตรี ตลอดจนอำนวยการ สั่งการ เร่งรัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับให้ดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนด

3.1 ภารกิจของศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน

เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนประสบผลสำเร็จมากที่สุด รัฐบาลจึงกำหนดภารกิจของศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชนให้ชัดเจน คือ

- 3.1.1 ให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (Call Center)
- 3.1.2 จัดทำคู่มือ และแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย
- 3.1.3 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ
- 3.1.4 ตรวจสอบการปฏิบัติการและร่วมแก้ไขปัญหาในพื้นที่แบบบูรณาการ
- 3.1.5 สนับสนุนข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3.1.6 ติดตาม ประเมินผล รายงานความคืบหน้าเสนอศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)
- 3.1.7 ปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ตามที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) มอบหมาย (<http://www.neesin.com>)

3.2 โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน

3.2.1 นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนให้หมดจากประเทศไทยภายใน 5 ปี โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจนขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหารวมทั้งกำกับและติดตามการแก้ไขปัญหาให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

3.2.2 วัตถุประสงค์

3.2.2.1 เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนทั้งในระบบและนอกระบบ

3.2.2.2 เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสใช้บริการทางการเงินในระบบที่มีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่า

3.2.2.3 เพื่อแก้ไขและบรรเทาภาระหนี้สินภาคเกษตรกรได้อย่างเป็นระบบลดการพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบ

3.2.2.4 เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ภาคเกษตรพัฒนา ปรับปรุงการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้

3.2.3 เป้าหมาย

3.2.3.1 เพิ่มโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ

3.2.3.2 ให้ความช่วยเหลือ โดยให้สินเชื่ระยะยาวแก่เกษตรกรที่มีหนี้สินนอกระบบ

3.2.3.3 สามารถแก้ไขและบรรเทาภาระหนี้สินเกษตรกรได้อย่างเป็นระบบ

3.2.4 ตัวชี้วัด

3.2.4.1 จำนวนประชาชนที่มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบที่ได้รับการแก้ไข

3.2.4.2 เกษตรกรได้รับการแก้ไขและบรรเทาภาระหนี้สินอย่างเป็นระบบ

3.2.5 แนวทางการดำเนินการ

กระทรวงการคลังได้ร่วมในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนดังกล่าว โดยได้ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกรมสรรพากร ตลอดจนประสานกับสถาบันการเงินของรัฐ อันประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาคือไปอย่างบูรณาการเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับคนยากจน รวมทั้งได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยศูนย์ดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้คำปรึกษา (Call Center) ในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ได้อย่างทันทั่วถึงและตลอดเวลา ซึ่งศูนย์ดังกล่าวจะมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงาน และประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติการให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งส่งหน่วยเคลื่อนที่ออกตรวจเยี่ยมและให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหานี้ในพื้นที่ที่ต้องเฝ้าระวังอีกด้วย

ในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนจะแบ่งการแก้ไขออกตามลักษณะของการเป็นหนี้ คือ หนี้นอกระบบ และหนี้ในระบบ ซึ่งจะมีแผนดำเนินการ ดังนี้

1) การแก้ไขหนี้นอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเป็นหนี้นอกระบบให้กลับเข้าสู่ในระบบ และถือเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่หนี้นอกระบบทั้งประเทศ จะต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหให้ได้ภายในเดือนสิงหาคม 2547 ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ในทุกอำเภอทั่วประเทศแล้ว ขณะนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการให้ความช่วยเหลือเสร็จเรียบร้อยแล้ว มีลูกหนี้ที่เจรจาสำเร็จจำนวน 192,286 ราย มูลค่าหนี้ 14,135.50 ล้านบาท ลูกหนี้ที่เจรจาสำเร็จที่ประสงค์จะโอนหนี้เข้าสู่ระบบธนาคารมีจำนวน 169,309 ราย มูลค่าหนี้ 13,281 ล้านบาท สำหรับลูกหนี้นอกระบบที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบธนาคาร กระทรวงการคลังและธนาคารของรัฐทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารกรุงไทย ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการช่วยเหลือเพื่อให้ลูกหนี้ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบธนาคารให้ได้รับความช่วยเหลือ เช่น ประสานงานกับท้องถิ่นเพื่อจัดโครงการฟื้นฟูในชุมชน

2) การแก้ไขหนี้ในระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนเป็นหลักเนื่องจากมีกระบวนการที่ซับซ้อนและเร่งด่วน แล้วทำให้การแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนมีประสิทธิภาพสูงสุด กระทรวงการคลังจะส่งข้อมูลหนี้ในระบบให้

สถาบันการเงินภายหลังจากที่การแก้ไขหนี้ในระบบมีความคืบหน้าไปบ้างแล้วขณะนี้ กระทรวงการคลังได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยผู้แทนธนาคารของรัฐ 5 แห่งดังกล่าว ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินในระบบ ซึ่งประกอบด้วย หนี้ในสถาบันการเงิน และหนี้ในระบบชุมชน โดยให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การแก้ไขปรับโครงสร้างหนี้ การผ่อนปรนหลักเกณฑ์ การขยายระยะเวลาชำระหนี้สถาบันการเงินต่างๆ ก็ได้ดำเนินการแก้ไขลูกหนี้ภายใต้ความรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการของสถาบันการเงินแต่ละแห่งอย่างต่อเนื่องแล้ว ซึ่งคาดว่าจะการแก้ไขปัญหานี้ในระบบทั้งหมดจะเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 5 ปี โดยจำนวนลูกหนี้ในระบบที่มาลงทะเบียนในโครงการจำนวน 4,454,829 ราย มูลหนี้ 556,240 ล้านบาท

3.2.6 หน่วยงานรับผิดชอบ

ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

3.3 มาตรการการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน

กระทรวงการคลังได้มีการหารือร่วมกับธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนแล้ว เห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามยังคงมีกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่เป็นลูกหนี้ในสถาบันการเงินคือครัวเรือนและยังมิได้รับความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้ จึงตกลงร่วมกันที่จะดำเนินการเพื่อบรรเทาภาระหนี้แก่ลูกหนี้กลุ่มดังกล่าว เพื่อให้มีโอกาสดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพหน้าที่การงานได้อย่างเป็นปกติสุขโดยปราศจากปัญหาหนี้สินและการถูกดำเนินคดีทางศาล รวมทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนมีความคืบหน้าอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ให้เป็นการดำเนินมาตรการเพียงครั้งเดียว โดยมีข้อสรุปร่วมกันดังนี้

3.3.1 คุณสมบัติของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เข้าเกณฑ์

3.3.1.1 เป็นสินทรัพย์จัดชั้นสูญ สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หรือ สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง สินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ทั้งนี้ไม่รวมสินทรัพย์ที่เป็นสินเชื่อเกษตรกรกรรม สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อบัตรเครดิต

3.3.1.2 เป็นสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ บริษัทเงินทุน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ที่เข้าร่วมโครงการตามบัญชีรายชื่อสถาบันการเงินตามมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน

3.3.1.3 เป็นสินทรัพย์ที่ลูกหนี้ในฐานะผู้กู้เป็นบุคคลธรรมดา

3.3.1.4 เป็นสินทรัพย์ที่ลูกหนี้ในฐานะผู้กู้ถูกฟ้องดำเนินคดีแล้วก่อนวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 โดยมียอดหนี้เงินต้นคงค้างต่อรายลูกหนี้ไม่เกินสองแสนบาทต่อสถาบันการเงิน

3.3.2 แนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน

3.3.2.1 กรณีลูกหนี้สามารถชำระหนี้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้ในอัตราร้อยละ 50 ของยอดเงินต้นคงค้างได้ครบถ้วนภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ให้ลูกหนี้ที่มีความประสงค์ตามมาตรการนี้ติดต่อสถาบันการเงิน ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2549 โดยให้ลูกหนี้ได้รับการพิจารณาปรับโครงสร้างโดยมีเงื่อนไขดังนี้

ประการที่ 1 ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ในอัตราร้อยละ 50 ของเงินต้นแก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้เพียงครั้งเดียว ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549

ประการที่ 2 ลูกหนี้จะได้รับยกเว้นภาระหนี้เงินต้นที่เหลือและดอกเบี้ยค้างรับทั้งจำนวน เมื่อลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ครบถ้วนแล้ว

ประการที่ 3 หากลูกหนี้ไปดำเนินการปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ สัญญาโครงสร้างหนี้ดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป โดยภาระหนี้ทั้งหมดย้อนกลับไปยังมูลหนี้เดิมก่อนการปรับโครงสร้างหนี้

3.3.2.2 กรณีลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้ในอัตราร้อยละ 50 ของยอดเงินต้นคงค้างเกินกว่าวันที่ 30 มิถุนายน 2549 แต่ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2552 ให้ลูกหนี้ที่มีความประสงค์ตามมาตรการนี้ติดต่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2549 โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นที่ 1 ให้สถาบันการเงินเจ้าหนี้โดยความยินยอมของลูกหนี้จัดส่งแบบฟอร์มข้อมูลลูกหนี้ตามที่ธนาคารออมสินกำหนดให้แก่ธนาคารออมสินภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549

ขั้นที่ 2 ธนาคารออมสินจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของลูกหนี้แต่ละราย โดยจะพิจารณาอนุมัติสินเชื่อเฉพาะกรณีที่ลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้อย่างแท้จริง และข้อมูลลูกหนี้ถูกต้อง โดยจะแจ้งผลการพิจารณาแก่ลูกหนี้และสถาบันการเงินเจ้าหนี้ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2549

ขั้นที่ 3 หากลูกหนี้ได้รับอนุมัติสินเชื่อแล้ว ธนาคารออมสินจะอำนวยความสะดวกเป็นจำนวนร้อยละ 50 ของมูลค่าเงินต้นคงค้างที่มีต่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้แก่ลูกหนี้เพื่อดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้กับสถาบันการเงินเจ้าหนี้ต่อไป

ขั้นที่ 4 สัญญาปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวจะมีเงื่อนไขให้ลูกหนี้ชำระหนี้ในอัตราร้อยละ 50 ของเงินต้นแก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้เพียงครั้งเดียว โดยลูกหนี้จะได้รับยกเว้นภาระหนี้เงินต้นที่เหลือและดอกเบี้ยค้างรับทั้งจำนวน เมื่อลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ครบถ้วน

ขั้นที่ 5 ลูกหนี้จะต้องผ่อนชำระสินเชื่อใหม่ให้ครบถ้วนแก่ธนาคารออมสิน ตามระยะเวลาการกู้ที่จะตกลงกัน ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2552 โดยมีอัตราดอกเบี้ยตามกำหนดของธนาคารออมสินกำหนด

3.3.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

มาตรการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนที่ได้รับการเห็นชอบร่วมกันนั้นจะส่งผลดีต่อทุกฝ่าย ดังนี้

ข้อ 1 ประชาชนได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนจากภาระหนี้ อันจะช่วยสร้างเสริมศักยภาพในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพหน้าที่การงาน

ข้อ 2 สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการสามารถลดยอดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ อันจะช่วยเพิ่มความมั่นคงและเสถียรภาพ ตลอดจนกล้าโอกาสทางธุรกิจแก่สถาบันการเงินในระยะยาว

ข้อ 3 ระบบเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

3.1 เมื่อประชาชนมีศักยภาพในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพหน้าที่การงานดีขึ้น ก็จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทรัพยากรบุคคลของประเทศ อันเป็นปัจจัยที่จะช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

3.2 เมื่อสถาบันการเงินมีความมั่นคงมากขึ้น จะสามารถปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้มากขึ้น อันเป็นการช่วยขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป (<http://www.nes.in.com>)

4. หนี้สินและความยากจน

4.1 หนี้สิน (Liabilities)

4.1.1 ความหมาย

หนี้สิน หมายถึง พันธผูกพันที่กิจการจะต้องชำระหนี้สินภายในระยะเวลาที่กำหนดอันเกิดจากการค้า การกู้ยืมหรือการอื่นๆ ซึ่งจะต้องชำระเป็นสินทรัพย์ หรือชำระโดยการให้บริการ (<http://bit.agribus.mju.ac.th>) ในขณะที่พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525:863) ให้ความหมายของคำว่า หนี้สิน หมายถึงเงินที่ผู้หนึ่งติดค้างอยู่จะต้องใช้ให้แก่อีกผู้หนึ่ง

4.1.2 ประเภท

หนี้สินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

4.1.2.1 หนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities)

หนี้สินหมุนเวียน เป็นหนี้สินที่กิจการจะต้องชำระคืนภายใน 1 ปี ซึ่งจะชำระคืนเป็นสินทรัพย์หมุนเวียนหรือใช้วิธีก่อหนี้สินหมุนเวียนขึ้นมาแทนภายในระยะเวลา 1 ปี หนี้สินหมุนเวียน ได้แก่ เจ้าหนี้การค้าตัวเงินจ่ายระยะสั้น เงินกู้ยืมระยะสั้น เงินรับล่วงหน้าจากลูกค้าเป็นค่าสินค้าหรือบริการ ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย และหนี้สินระยะยาวที่คาดว่าจะครบกำหนดในปีปัจจุบัน เป็นต้น

4.1.2.2 หนี้สินระยะยาว (Long Term Liabilities)

หนี้สินระยะยาว เป็นหนี้สินที่มีระยะเวลาการชำระคืนเมื่อครบกำหนดเกินกว่าหนึ่งปี ได้แก่ หนี้กู้ยืมเงินจ่ายระยะยาว เงินกู้ยืมระยะยาว หนี้สินเงินบำนาญ หนี้สินตามสัญญาเช่าระยะยาว และรายได้ระยะยาว (<http://www.bit.agribus.mju.ac.th>)

4.1.3 แนวคิดในการก่อหนี้สิน

เบทธาภา อมรวิวัฒน์ และคณะ (อ้างถึงใน เกตโกมล ไพรวทิวพงศ์, 2548:62-63) กล่าวถึงแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของการก่อหนี้สินของครัวเรือน ซึ่งในบางภาวะครัวเรือนต้องการกู้ยืมเงินเพื่อรักษาระดับการใช้จ่ายของครัวเรือนไม่ให้ผันผวน และรักษาระดับการบริโภคและอุปโภค ในขณะที่รายได้มีการปรับลดลง (Income Shortfall) แต่คาดว่ารายได้จะปรับลดเพียงระยะเวลาสั้นและจะสามารถชำระหนี้ได้ในอนาคต เป็นไปตามข้อสมมุติฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่ไฟร์แมน (Friedman) (อ้างถึงใน เกตโกมล ไพรวทิวพงศ์, 2548:62) กล่าวว่า ครัวเรือนจะเลือกบริโภคโดยคำนึงจากรายได้ในระยะยาว มิใช่ระดับรายได้ในช่วงใดช่วงหนึ่ง (Rational Expectations-Permanent Income Hypothesis) จากสมมุติฐาน การก่อหนี้ของครัวเรือนในคราวจำเป็นที่ต้องรักษาระดับการใช้จ่ายของครัวเรือนที่อาจสูงกว่าปกติในบางช่วง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของครัวเรือน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

4.2 ความยากจน

4.2.1 ความหมาย

เดิมนั้น เมื่อกล่าวถึงความยากจน โดยทั่วไปมักเข้าใจความหมายของความยากจน โดยอิงจากเรื่องของรายได้เป็นหลัก ต่อมาได้มีนักคิดนักวิชาการต่างๆ พยายามที่จะให้ความหมายความยากจนที่กว้างขวางและครอบคลุมมิติต่างๆ มากขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละความหมายก็จะเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดความยากจน การวัดระดับความยากจน และการแก้ไขปัญหาความยากจนที่แตกต่างกันไปตามความหมายหรือวิธีคิดที่ต่างกันไป บางท่านได้มองความยากจนที่สาเหตุว่าโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสาเหตุแห่งความยากจน บางท่านได้นิยาม ความยากจนในมุมมองของคนจนว่า ไม่มีกินหรือไม่พอ กิน ป่วย มีหนี้ รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ ขาดแคลนเงินทุน

จากการศึกษาความยากจนแบบมีส่วนร่วม (PPA) กับคนในพื้นที่ทำให้ได้นิยามความยากจนในหลายมิติ กล่าวคือ คนจนเมืองจะบอกว่า ความยากจน หมายถึง การไม่มีรายได้หรืองานที่มั่นคง เป็นอันดับแรก ขณะที่คนในชนบทให้ความหมายความยากจนว่า ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่คนทั้ง 2 กลุ่มนี้ได้ให้ความหมายความจนไว้ร่วมกันว่า ความยากจน หมายถึงการขาดอำนาจในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ การขาดสิทธิในการเรียกร้องการ ขาดสิทธิที่เท่าเทียมในการเข้าสู่บริการต่างๆ และการขาดการยอมรับจากคนในสังคม (จุฑามาศ ศรีโมรา, <http://www.cdd.go.th>)

ในทางวิชาการ ได้มีการให้ความหมายเกี่ยวกับคนจน อย่างน้อย 2 ความหมายด้วยกันคือ หนึ่ง คนจน หมายถึง ผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ (อัมมาร สยามวาลา, อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, <http://www.thaitopic.com>) และ สอง ผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญที่ใช้ในการผลิต (นิธิ เอียวเริงส์, อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, <http://www.thaitopic.com>) ความแตกต่างของคนจน ใน 2 ความหมายข้างต้นก็คือ พิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) เป็นหลัก และโอกาสการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่สำคัญในการผลิต เพื่อให้ชีวิตอยู่รอด แม้ว่ามองจากเรื่องทางวัตถุเป็นหลักเหมือนกัน แต่ความหมายที่สองนั้นดูจะมีความหมายกว้างขวางกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ (อภิชัย พันธเสน , อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, <http://www.thaitopic.com>) อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของชาวบ้านในชนบทเองก็ได้ให้นิยามเกี่ยวกับ คนจนในหมู่บ้าน/ชุมชน เอาไว้ว่า หมายถึง คนที่มีข้าวไม่พอกินตลอดทั้งปี ความหมายของคนจน ในทัศนะของชาวบ้านจึงดูคล้ายคลึงกับคนจนในความหมายแรกของนักวิชาการ ซึ่งสะท้อนสถานะในการดำรงชีวิตได้ในระดับหนึ่ง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (<http://www.thaitopic.com>) กล่าวว่าในทางเศรษฐศาสตร์ มีการให้ความหมายคำว่า ความยากจนไว้อย่างน้อย 5 ความหมายคือ

1. ความอึดอัดขัดสนทางเศรษฐกิจ (economic insufficiency)
2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality)
3. ความขาดแคลน (deprivation) คือ ขาดแคลนจากสภาพที่เคยเพียงพออยู่แล้ว
4. ความต้องพึ่งพา (dependency) หมายความว่า ถ้าอยู่ด้วยตัวเองไม่ต้องพึ่งพาใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือรัฐแล้ว ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้
5. ความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (diseconomics) คือ ความยากจนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ถ้าไม่มีความยากจนปัญหาสังคมก็จะหมดไป

จารุพงศ์ พลเดช (<http://www.cdd.moi.go.th>) กล่าวว่าความยากจนมีหลายความหมาย ดังนี้

1. ความยากจนคือความไม่เพียงพอในภาวะยังชีพ หรือภาวะความจำเป็นพื้นฐาน หมายถึง ความไม่เพียงพอในแง่ปัจจัย 4 และอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยความจำเป็นตามสถานภาพ
2. ความยากจนคือความขาดแคลน หมายถึง ความขาดแคลนโดยเปรียบเทียบระหว่างความเป็นอยู่จริง กับมาตรฐานดำรงชีพ มาตรฐานการครองชีพทางสังคม
3. ความยากจนคือความไม่เสมอภาค หมายถึง ความไม่เสมอภาค อันได้แก่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
4. ความยากจนคือการลดคุณภาพชีวิตที่ดี หมายถึง ความไม่สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีของบุคคลในสังคม

บุญเสริม บุญเจริญผล (<http://www.krirk.ac.th>) ได้ให้ความหมายคำว่าความยากจน คือ สภาพการดำรงชีวิตที่ขาดแคลนปัจจัยจำเป็นแก่ชีวิต ได้แก่ขาดแคลนอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการรักษาพยาบาล เช่น ไม่มีอาหารรับประทานครบสามมื้อ ไม่มีเสื้อผ้าพอแก่การปกปิดร่างกาย ที่อยู่อาศัยไม่คุ้มแดดฝนและคนร้ายได้ เมื่อเจ็บป่วยไม่ได้รับการรักษาตามมาตรฐานการรักษาพยาบาล คำจำกัดความนี้ไม่สามารถมีตัวเลขวัดในเชิงปริมาณได้แน่นอน แต่เมื่อได้พบในชีวิตจริง ก็น่าเห็นพ้องกันว่า นี่คือนิยามความยากจน

ความยากจน หรือ คนจน ในปัจจุบันไม่ได้จำกัดเฉพาะคนที่ขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายๆด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งขาดการศึกษา หรือ ได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกิน หรือ มีที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วม การขาดข้อมูลข่าวสารหรือความรู้ในการประกอบอาชีพ การมีภาระการพึ่งพาสูง การที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม (<http://www.poverty.nesdb.go.th>)

4.2.2 ลักษณะของคนจน

กลุ่มเสี่ยงที่จะจนได้แก่กลุ่มคนที่ปัจจุบันไม่ใช่คนจน คือ ปีบ ภัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพเพียงพอแต่มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจนได้หากเกิดภาวะฝนแปรในชีวิตส่วนตัว ครอบครัว การงาน หรือสภาพสังคมเศรษฐกิจรอบตัว เช่น ประสบปัญหาตกงานมีปัญหาการหย่าร้าง มีปัญหาสุขภาพที่รุนแรง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ครอบครัวที่หันเหไปเป็นหญิงที่หย่าร้างหรือป่วย ซึ่งถึงแม้จะมีงานทำ มีรายได้ แต่ไม่มีการสะสมทุนทรัพย์ทางเศรษฐกิจและสังคมไว้เพียงพอ เช่น การออมต่ำ ทุนทางสังคมต่ำ เป็นต้น จึงไม่มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (<http://www.poverty.nesdb.go.th>)

4.2.3 สาเหตุของความยากจน

ในความเป็นจริงแล้ว สาเหตุความยากจนนั้นมีความหลากหลายและเป็นพลวัตคือ ไม่หยุดอยู่กับที่ขึ้นอยู่กับมิติของเวลาและสถานการณ์ จึงยังมีคนเป็นจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่ถูกจัดเป็นกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นคนจน อันมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 เกิดจากตัวบุคคลหรือคนจนเอง เช่น มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย มีการศึกษาน้อย ขาดโอกาสในหลายๆด้าน และบางส่วนมักยึดถือทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง เช่น มีนิสัยเกียจคร้านไม่คิดพึ่งพาตนเอง ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย อีกทั้งคนจนส่วนใหญ่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบสูง เนื่องจากครอบครัวคนจนมักมีลูกมาก สมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วยหรือพิการพึ่งพาตนเองไม่ได้ และส่วนใหญ่มักมีภาระหนี้สินที่ตกทอดมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ทำให้อับจนหนทางมากขึ้น อันนี้เป็นสาเหตุที่เกิดจากตัวคนยากจนเอง เรียกว่า ปัจจัยภายใน ที่นี้มาคู่ถึง ปัจจัยภายนอก มีสาเหตุมาจากโครงสร้าง และผลกระทบจากภายนอก หรือสภาพแวดล้อมในชุมชนที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคส่งผลให้คนในชุมชนสุขภาพอ่อนแอ บางชุมชนมีปัญหา ยาเสพติด และอาชญากรรม ทำให้การดำรงชีวิตมีความเสี่ยงสูง

ประการที่ 2 ชุมชนขาดการเรียนรู้ การบริหารจัดการองค์กรภายในชุมชนเพราะขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดการเรียนรู้ต้นแบบจากชุมชนที่เข้มแข็ง และขาดข้อมูลข่าวสาร อันนี้เป็นสาเหตุจากสภาพแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก และยังมีผลกระทบจากธรรมชาติ เช่น ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ วิกฤตเศรษฐกิจ ความแปรปรวนของราคาผลผลิต และความทรุดโทรมร่อยหรอของทรัพยากร

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐในอดีตที่ผ่านมา บางอย่างก็ส่งผลในทางลบต่อคนจ. ส่วนใหญ่ให้ยากจนลงอีก เช่น นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจ. นโยบายที่สร้างความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม นโยบายที่ไม่เป็นธรรม นโยบายที่ไม่ยั่งยืน นโยบายที่ไม่ต่อเนื่อง และการบริหารจัดการของรัฐไม่เป็นระบบ (<http://www.cfd.go.th>)

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546:61) กล่าวว่าคนจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้เพราะการมีรายได้ไม่เพียงพอ เป็นแรงผลักดันให้คนในภาคเกษตรกรรมต้องเดินทางออกไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนโยบายรัฐ จึงเป็นแรงดึงให้คนออกจากชนบทมาสู่อาชีพขายแรงงาน และกลายเป็นคนจนเมือง

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (<http://www.tdri.or.th>) ได้กล่าวถึงสาเหตุของความยากจนว่า มาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่างๆ รวมทั้งการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ การมีปัญหาสุขภาพ และการมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อย ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุภายในที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้

2. สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่เน้นพัฒนาเมืองมากกว่าพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาชนบทที่เน้นแต่ทุนทางกายภาพ โดยขาดการลงทุนทางสังคม เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร เน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เพื่อการพาณิชย์โดยไม่ได้คำนึงถึงความยั่งยืน เน้นเป้าหมายการเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ เน้นการเปิดประเทศมากขึ้นไปในขณะที่ยังไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบ ในด้านต่างๆ ที่ดีพอกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหา ความยากจนทั้งในแง่ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า รวมไปถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในขั้นตอน การปฏิบัติการ ตลอดจนความไม่สอดคล้องกันของแผนงานและงบประมาณในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอก ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความยากจนและซ้ำเติมคนจนมากขึ้น

บุญเสริม บุญเจริญผล ([http:// www.krirk.ac.th](http://www.krirk.ac.th)) กล่าวว่าความยากจนเกิดจากสาเหตุ 2 ประการคือ

1. สาเหตุประกอบภายนอกชีวิต หรือสาเหตุชั่วคราว (supplementary causes)

ผู้ที่ประสบกับสาเหตุประกอบภายนอกชีวิต ซึ่งเป็นเพียงสาเหตุชั่วคราว ถ้าเขาไม่มีสาเหตุภายในที่แท้จริง ซึ่งเป็นสาเหตุถาวร เขาก็จะยากจนเพียงชั่วคราว เมื่อสิ่งแวดล้อมภายนอกดีขึ้น เขาก็พ้นจากความยากจน แต่สำหรับผู้ที่มีสาเหตุความยากจนที่แท้จริงเป็นคุณสมบัติประจำตัวของเขา เขาจะต้องยากจนอยู่อย่างนั้นอย่างถาวร

2. สาเหตุที่แท้จริงภายในชีวิต หรือสาเหตุถาวร (necessary causes)

สาเหตุของความยากจนส่วนบุคคล จากสาเหตุที่สำคัญน้อยที่สุด ถึง สาเหตุที่สำคัญมากที่สุด จากภายนอกเข้าสู่ภายใน

สาเหตุที่ 1 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ สภาพแวดล้อมธรรมชาติ ผู้ที่อยู่ในธรรมชาติที่เกื้อกูลต่อการทำมาหากิน ย่อมมีโอกาสรอดพ้นจากความยากจน เช่น ดินดี ฝนดีไม่แห้งแล้ง ตรงข้ามกับคนในบางท้องถิ่น เช่น เอธิโอเปีย ที่ฝนแล้งจัด ฝนจางดองยากล้มตายมาก ตรงข้ามกับประเทศไทย ประชาชนสามารถผลิตอาหารได้ง่าย คนไทยอยู่มีชีวิตอยู่ในสภาพที่ดีกว่า แต่คนไทยส่วนหนึ่งก็ยังยากจน เพราะเขายังมีปัจจัยยากจนอื่นๆ อีก

สาเหตุที่ 2 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ การเมือง หากการเมืองในประเทศนั้นไม่ดี คือ ผู้มีอำนาจเข้มแข็งประชาชน ปล่อยให้ประชาชนเข้าไม่ถึงปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน ทรัพยากรอื่นๆ หรือเกิดสงครามกลางเมือง สงครามศาสนา สงครามล้างเผ่าพันธุ์ สาเหตุทางการเมืองจะทำความเดือดร้อนแก่ประชาชนไ้มากกว่าสภาพธรรมชาติที่ไม่ดี เพราะมักเกิดขึ้นรุนแรงและยาวนานไม่มีฤดูกาล ผู้ประสบปัญหาการเมือง อาจไม่ยากจนไปตลอด เพราะสภาพการเมืองที่เลวร้ายก็มีวันหมดไปได้ ความยากจนเฉพาะตัวของประชาชนก็หมดไปได้ หรือเขาอาจรู้จักปรับตัวให้พ้นความอดอยากขาดแคลนได้ ในขณะที่การเมืองเลวร้าย

สาเหตุที่ 3 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ ศาสนาและประเพณี ซึ่งสามารถชักจูงให้เกิดความเชื่อ แม้เรามักกล่าวกันว่าทุกศาสนาสอนให้คนเป็นคนดี ซึ่งไม่เป็นความจริงเสมอไป เช่น บางศาสนาสอนให้คนมีฐานะแตกต่างกันโดยกำเนิด เพศหญิงต่ำต้อยกว่าเพศชาย เชื่อว่าความยากจนเป็นสภาวะที่พระเจ้ากำหนด จะไปเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ถ้าพระเจ้าเห็นสมควรก็จะมีฐานะดีขึ้นเอง บางศาสนากีดกันการศึกษาของสตรี ทำให้สตรีหมดโอกาสทางเศรษฐกิจ ถ้าศาสนาหรือประเพณีสอนให้เชื่ออย่างนี้ ครอบครัวก็ไม่มีการแก้ปัญหาความยากจน ปล่อยให้จนอยู่อย่างนั้น

สาเหตุที่ 4 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ โอกาส หรือช่องทางในอาชีพ เช่น โอกาสที่จะได้รับการศึกษา โอกาสที่จะได้ฝึกเรียนรู้การประกอบอาชีพ โอกาสการตลาดที่จะได้ขายผลผลิตของตน เป็นต้น

สาเหตุที่ 5 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ ความสามารถในการประกอบอาชีพ ผู้ที่ไม่มีวิชาชีพ คือผู้ที่ไม่ฝึกฝนหาความรู้เรื่องการทำมาหากิน ย่อมทำมาหากินไม่เป็น ย่อมต้องการความสามารถในการทำมาหากิน ก็หาทรัพย์ได้ลำบาก บางคนเกิดในสกุลร่ำรวย แต่ไม่เคยรับกาฝึกฝนให้ทำงานรับผิดชอบในการทำงาน ก็ทำมาหากินไม่เป็น ในที่สุดก็ถึงความยากจน ไม่ช้าก็ช้า

สาเหตุที่ 6 ที่ทำให้เกิดความยากจน คือ คุณภาพของจิตใจ คุณภาพของจิตใจคือคุณภาพของความรู้สึกลึกซึ้งที่ก่อให้เกิดความเจริญในชีวิต ปัจจัยเรื่องนี้เป็นปัจจัยจำเป็น (necessary cause) แต่น่าเสียดายที่มีผู้สนใจน้อยมาก

แม้ปัจจัยอื่นๆที่กล่าวมาแล้วทั้ง 5 ประการจะสมบูรณ์เหมาะสม แต่ใครคนหนึ่งมีคุณภาพของจิตใจไม่ดี คนนั้นก็ต้องยากจน และเป็นการยากจนถาวรก็ไม่มีทางดีขึ้นได้ แม้การแก้ไขความรู้สึกลึกซึ้งก็จะเป็นไปได้บ้าง แต่ก็ยากกว่า เพราะต้องใช้ความพยายามสูง

4.2.4 การแก้ปัญหายากจน

ประเวศ วะสี ([http:// www. Midnightuiiv.org](http://www.Midnightuiiv.org)) ให้กรอบแนวคิดในการแก้ปัญหายากจนว่า ความรวยและความจนที่แท้จริงจับความสุขและความทุกข์ คือถ้าสุขมากก็ทุกข์น้อย ถ้าทุกข์มากก็สุขน้อย แต่พุทธศาสตร์สร้างสุขกับพุทธศาสตร์แก้ทุกข์ มีความหมายต่างกันเยอะ พระพุทธศาสนาเลือกข้างแก้ทุกข์ แต่ฝรั่งเลือกข้างสร้างสุข หรือการพัฒนาแบบสร้างความร่ำรวย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ความเป็นพุทธศาสตร์แก้ความยากจน ก็เหมือนมรรควิธีทางพุทธที่เลือกทางแก้ทุกข์ นั่นเอง ถ้าทุกข์หมดก็สุข แต่พอสร้างสุข มันเกิดการแย่งชิงกันจนนานใหญ่

ถ้าแก้ปัญหายากจนไม่ได้ ประเทศเจริญไม่ได้ ความยากจนเป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประสิทธิภาพและทิศทางการพัฒนาประเทศ ความยุติธรรม และศีลธรรมพื้นฐานของสังคม ถ้าแก้ปัญหายากจนไม่ได้ ประเทศจะจมปลักติดอยู่กับลัทธิจักรวรรดิวัน ไม่สามารถหลุดไปสู่ความเจริญได้ ถ้าคนจนหายจนจะมีกำลังซื้อมาก ก็จะซื้อวิฤตพัฒน์ ข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น ทำให้เศรษฐกิจข้างบนมันคง เพราะตั้งอยู่บนฐานที่แข็งแรง ที่แล้วมาเราพัฒนาทำให้คนข้างบนมันคง ด้วยคิดว่าความมั่งคั่งจากข้างบนจะกระเด็นลงข้างล่าง(trickle down) ซึ่งพิสูจน์กันมาแล้วว่าไม่จริง เพราะช่องทางระหว่างคนจนกับคนรวยถ่างมากขึ้นๆ ไม่มีแคบลงเลย ฉะนั้นจึงควรเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเสียใหม่

จากการมุ่งสร้างความร่ำรวยไปสู่การมุ่งแก้ความยากจนการสร้างความร่ำรวยทำให้ไปเอาของคนส่วนใหญ่มาให้คนส่วนน้อย ทำลายสิ่งแวดล้อม ทำลายสังคม ทำลายวัฒนธรรม และสร้าง

ความอยุติธรรมในสังคม ทำให้สังคมทั้งหมดวิกฤติ การแก้ความยากจนมุ่งแก้ปัญหาคนส่วนใหญ่ ทำให้เศรษฐกิจของคนส่วนน้อยมั่นคง ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างความเข้มแข็งของสังคม การใช้วัฒนธรรมเป็นฐานของการพัฒนา การสร้างความยุติธรรมในสังคม ทำให้สังคมทั้งหมดมั่นคงความรวยและความจนก็เหมือนกับความสุขและความทุกข์ ถึงจะเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน คือถ้าสุขมากก็ทุกข์น้อย ถ้าทุกข์มากก็สุขน้อย ก็จริง แต่พุทธศาสตร์สร้างสุขกับพุทธศาสตร์แก้ทุกข์มีความหมายต่างกันเยอะ พระพุทธศาสนาเลือกข้างแก้ทุกข์ แต่ฝรั่งเลือกข้างสร้างสุข หรือการพัฒนาแบบสร้างควมร่ำรวยซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆมากมาย พุทธศาสตร์แก้ความยากจนก็เหมือนมรรควิธีทางพุทธที่เลือกทางแก้ทุกข์ นั่นแล ถ้าทุกข์หมดก็สุข แต่พอสร้างสุข มันเกิดการแย่งชิงกันขนานใหญ่ การแก้ทุกข์นำไปสู่การร่วมมือกัน การสร้างสุขนำไปสู่การแย่งชิงกัน ฉะนั้นควรทำความเข้าใจว่า พุทธศาสตร์การสร้างควมร่ำรวยกับพุทธศาสตร์แก้ความยากจนนั้นแตกต่างกันมากถ้าแก้ปัญหาความยากจนได้ก็เท่ากับแก้ปัญหาทั้งประเทศได้เบ็ดเสร็จ พุทธศาสตร์แก้ความยากจนจึงควรเป็นพุทธศาสตร์ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย

วิชญ์ บุญมาร์ตัน(2548:82) ได้ให้ความเห็นว่า พุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล โดยการปล่อยเงินกู้ให้คนจน กระตุ้นเสริมการผลิตเพื่อการค้า 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เพื่อทำให้คนจนเข้าสู่ระบบตลาดมากขึ้น เป็นการให้สูตรสำเร็จซึ่งไม่อาจจะแก้ปัญหาได้ในทุกพื้นที่ ในบางชุมชนที่จำเป็นต้องมีการผลิตเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้ากันในระดับหนึ่ง และผู้นำมีกระบวนการจัดการที่ดีอาจจะพอได้ประโยชน์บ้าง แต่ไม่สามารถใช้วิธีการทำทุกอย่างให้เป็นดินฟ้า เช่นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแบบสำเร็จรูปได้ทั่วไปทุกกรณี เพราะในสภาพที่ตลาดโลกและตลาดในประเทศไทยมีลักษณะผูกขาด ทุนใหญ่เอาเปรียบทุนเล็ก โครงสร้างการเมือง อำนาจ ความเหลื่อมล้ำค่าสูงมาก การที่ประชาชนถูกดึงเข้าสู่ระบบตลาดมากขึ้น ยิ่งทำให้ประชาชนเสียเปรียบเป็นหนี้สินและยากจนมากขึ้น ในส่วนของการปล่อยเงินกู้ให้คนจนนั้น หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองให้เป็นธรรม เงินที่ปล่อยให้ชนบทก็จะมีไหลออกมา กลับเข้ามือพ่อค้ายาทุนในเมืองในท้ายที่สุด เช่นเดียวกันโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ผูกขาด เอาเปรียบและหลอกล่อให้คนมุ่งบริโภคมากๆ คือกับดักที่ยังแก้ก็ยังไม่ทำให้คนเป็นหนี้มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นการทำลายทรัพยากร และเนื่องจากทรัพยากรในโลกมีจำกัด เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยและบริโภคฟุ่มเฟือยโดยไม่เอาเปรียบทรัพยากร และเอาเปรียบคนอื่นๆ ได้ แต่เราสามารถเปลี่ยนระบบและวิธีการจัดการแรงงานและทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และแบ่งปันผลผลิตให้เกิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างยุติธรรมได้ การขึ้นทะเบียนคนจนของรัฐบาลหลายฝ่ายยกย่องว่าเป็นการช่วยเหลือที่เข้าถึงคนจน แต่ในขณะเดียวกันการขึ้นทะเบียนคนจนโดยให้คนจนมารายงานตัวแต่ละราย คือ การมองคนจนในฐานะเป็นปัจเจก ไม่มีเครือข่ายเชื่อมโยงถึงคนจนคนอื่นเลยทำให้

คนจนไม่มีอำนาจต่อรอง การช่วยเหลือจากรัฐบาลจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้หายจนได้ ในบรรดาคนที่มาลงทะเบียน ส่วนใหญ่จะมีปัญหาเรื่องหนี้สิน และที่ดินทำกิน หลายหน่วยงานสัญญาว่ามีที่ดินที่สามารถจะยกให้แก่คนขาดแคลนที่ดินทำกินได้ใช้ประโยชน์ แต่การแก้ปัญหาที่ดินด้วยการนำเอาสาธารณสมบัติไปให้แก่บุคคลนั้น เป็นวิธีโบราณที่ทำกันในสังคมไทยตลอดมาเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง แต่ผลในระยะยาวนั้นที่ดินเหล่านี้กลับตกอยู่ในความครอบครองของชนชั้นนายทุนและคนรวย ในขณะที่เกษตรกรยังคงประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินอยู่เหมือนเดิม เพราะที่ดินหลุดมือเกษตรกรอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นๆ ปัญหาที่ดินยากมีผลกระทบให้คนยากจนลงมากกว่าการเพิ่มของประชากร ความใส่ใจที่จะเริ่มการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังเพื่อกระจายทรัพยากรการผลิตที่สำคัญอย่างทั่วถึงในสังคม ไปอยู่ในนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนจนของรัฐบาล

วิธีแก้ปัญหาความยากจนด้วยเงินอย่างเดียว ดังเช่นนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเป็นแนวคิดประชานิยมที่ใช้การโฆษณาชวนเชื่อ แทนที่จะเป็นการลดความจนเพียงสังคมที่ดีขึ้น กลับกลายเป็นการเพิ่มหนี้ หรือความจนเพราะเมื่อมีหนี้เพิ่มขึ้น โอกาสที่ชาวบ้านที่จะใช้หนี้สินให้ลดลงไปก็ยากยิ่งขึ้นไปอีก แนวทางแก้ปัญหาคอนจนที่สำคัญ คือ รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าที่สูงขึ้นจากกลุ่มทุนรายใหญ่ๆ เช่น กลุ่มทุนสื่อสาร กลุ่มทุนธนาคาร เป็นต้น และภาษีอื่นๆ ด้วย แล้วนำรายได้จากคนรวยเหล่านี้ไปปลดหนี้ให้กับคนจน ทำการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ จัดสรรที่ดินให้คนจนไปทำมาหากินอย่างแท้จริง รวมทั้งทำให้ราคาที่ดินมีราคาถูกลง เพื่อให้คนชั้นกลางมีสิทธิ์ซื้อที่ดินและบ้านมาอยู่อาศัย ปฏิรูปการเกษตรและชนบทขนานใหญ่ หารายได้เข้ารัฐจากสัมปทานคลื่นความถี่และสาธารณสมบัติอื่นๆ มากขึ้น ปฏิรูปการศึกษา สื่อมวลชน สวัสดิการสังคม และเปลี่ยนแปลงนโยบายมาเน้นการจ้างงานและเศรษฐกิจภายในประเทศให้คนมีงานทำ มีประสิทธิภาพ มีรายได้และกำลังซื้อ ลดการพึ่งพาทุนต่างประเทศส่วนที่ไม่จำเป็น สร้างความเข้มแข็งทางภูมิปัญญา และจิตสำนึกทางสังคมให้ประชาชนและชุมชนเป็นวิธีแก้ปัญหาความยากจนตามปรัชญาการข้ามพ้นสมัยใหม่ (Post-Modernity) กล่าวคือ จะลดความจน ก็ต้องลดความรวยควบคู่ไปด้วย

กล่าวโดยสรุปปัญหาความยากจนของไทยที่แท้จริง คือ การจนปัญญาและจนอำนาจ ในการแก้ไขปัญหาเพื่อส่วนรวม ทางแก้จึงต้องเน้นการรณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้ และการจัดตั้งกลุ่มองค์กรที่จะทำให้ประชาชนสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับคนส่วนน้อยที่รวยกว่า มีอำนาจมากกว่าได้เพิ่มขึ้น และสามารถจ้างแรงงาน ใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้เต็มที่มีประสิทธิภาพ คือ ต้องสร้างชุมชนหรือสิ่งที่เรียกว่า ประชาสังคม ประชาชนเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ใช้ให้ธุรกิจนายทุนเข้มแข็ง เน้นเศรษฐกิจพอเพียงประเทศไทยจึงจะมีทางแก้ปัญหาคอนจนได้อย่างแท้จริง

5. ความเข้มแข็งของชุมชน

5.1 ความหมาย

ความเข้มแข็งของชุมชนในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยที่มีหน่วยงานหลายฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้นในทุกชุมชน ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของคำว่าความเข้มแข็งของชุมชนไว้ดังต่อไปนี้

ยิ่งยง เทาประเสริฐ (<http://www.vijai.org/history>) ให้ความหมายไว้ว่าความเข้มแข็งของชุมชนหมายถึงการมีกลุ่มประชาชนรวมตัวกันด้วยจิตสำนึกร่วมกัน มีบทบาท และยังสามารถในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของตน บนพื้นฐานของสิทธิร่วมกันอย่างเท่าเทียมและพึ่งพาตนเองได้ โดยอาศัยองค์กร/กลไก/กระบวนการ และกิจกรรมหลากหลายที่กลุ่มประชาชนจัดขึ้น ในลักษณะหุ้นส่วน เครือข่าย ที่เกิดจากความรัก ความสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกัน ในแนวราบและเป็นองค์กรรวม

นักวิชาการจากภาควิชาการพัฒนชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (<http://www.cdswtu.com>) ได้ให้ความหมายว่าความเข้มแข็งของชุมชนหมายถึง การที่ชุมชน สามารถที่จะพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในระดับที่พวกเขาเห็นสมควรและพอใจ สมศักดิ์ศรีในสังคม สามารถรู้เท่าทัน ปรับตัวได้ทัน ต่อสู้ ต่อรองหรือขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ เพื่อการดำรงอยู่ของชุมชน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับพวกเขาได้

5.2 ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง

สุนีย์ จุไรสินธุ์ (2542:29) กล่าวว่า ชุมชนเข้มแข็งจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ องค์กรทางสังคมของชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงผู้นำชุมชนเข้มแข็ง มีความสามัคคี รักษากติกาสังคมที่ร่วมกันสร้างขึ้นมา มีจิตใจที่วางใจถึงส่วนรวม โดยที่ชุมชนร่วมกันคิด ร่วมหารือ ร่วมแก้ปัญหาโดยไม่หวังพึ่งพาลงจากภายนอก มีการจัดการองค์กรทุนทางสังคมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีกิจกรรมของชุมชนอย่างหลากหลายรูปแบบและต่อเนื่อง เช่นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มทำบุญและประเพณี กลุ่มคุ้มครองทรัพยากรท้องถิ่น เป็นต้น และที่สำคัญคือประชาชนจะต้อง มีบทบาทสูงในการมีส่วนร่วมด้านการปกครองท้องถิ่นและการดูแลความสงบเรียบร้อยของชุมชน การสืบทอดภูมิปัญญาสู่ลูกหลาน สืบทอดวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย

นักวิชาการจากภาควิชาการพัฒนชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (<http://www.cdswtu.com>) กล่าวว่าชุมชนที่มีความเข้มแข็ง คือ ชุมชนที่มีลักษณะที่คนในชุมชนสามารถดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่รอคอยความช่วยเหลือจากภายนอก มีความสามารถในการพึ่งตนเอง มีความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต มีวิสัยทัศน์สามารถคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ มองเห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น และที่สำคัญที่สุดคือคนในชุมชนจะต้องมีความรักและหวงแหนชุมชน

5.3 กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอาจกระทำได้โดยอ้อมๆ กระบวนการที่สำคัญ หลายขั้นตอน คือ (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, <http://www.cdswtu.com>)

5.3.1 ปรับกระบวนการคิดและสรรหาผู้นำหรือแกนนำ

การจะเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนต้องเริ่มที่การพัฒนากระบวนการคิดของคนทำงานเสียก่อน โดยต้องคิดอย่างเป็นระบบ โฟกัสเป้าหมายเดียวกันคือชุมชนและคนในชุมชน ต้องเริ่มที่ตัวคนก่อนให้มองว่าชาวบ้านมีศักยภาพ เพียงพอที่จะสามารถกระทำการใดๆ เพื่อชุมชนของตนเองได้ ต้องมองที่ความคิดการริเริ่มของชาวบ้านเป็นหลัก ในภาวะเช่นนี้ก็ต้องช่วยกันสร้างความมั่นใจให้ชาวบ้านว่าตัวเองเอารอดได้แน่ เมื่อคนเราคิดจากปัญหาของตัวเองและเกิดความมั่นใจในตนเอง ความเข้มแข็งก็จะเริ่มเกิดขึ้นแล้ว

เมื่อเราปรับวิธีการคิดแล้ว จากนั้นก็เริ่มหาผู้นำหรือคนที่จะเป็นแกนนำ เนื่องจากผู้นำหรือแกนนำที่มีศักยภาพย่อมจะได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกในชุมชนและจะเป็นแกนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในทุกๆ ด้าน ผู้นำหรือแกนนำที่ดีต้องรู้จักวิเคราะห์ ต้องโปร่งใส มีคุณธรรม แสดงความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้ ที่เห็นได้ชัดคือความสามารถประสิทธิภาพในการบริหารการเงินของชุมชนหรือบริหารเงินทุนเพราะการเกี่ยวข้องกับเรื่องเงินๆ ทองๆ สามารถวัดคุณธรรม ความรับผิดชอบของผู้นำหรือแกนนำได้

5.3.2 สร้างจิตสำนึกโดยส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้

ผู้นำหรือแกนนำ และนักพัฒนา จำเป็นต้องเสริมสร้างจิตสำนึกให้เกิดแก่สมาชิกในชุมชน โดยจัดให้คนที่ปัญหาพบกันพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ซึ่งอาจใช้เวลาที่ชาวบ้านพูดคุยกระตุ้นให้ชาวบ้านเห็นปัญหาของตนเอง ทำให้ชาวบ้านเกิดความตระหนักว่ามีปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่และหากไม่ได้รับการแก้ไขอาจส่งผลกระทบต่อทั้งตนเอง ครอบครัว และชุมชนของตนเองได้ ฝึกให้ชาวบ้านได้คิดเป็น ทำเป็น และแก้ไขปัญหาเป็นด้วยตัวของชาวบ้านเอง

5.3.3 การรวมตัวหรือรวมกลุ่ม

เมื่อชาวบ้านมีจิตสำนึกที่จะแก้ไขปัญหา ก็จะนำไปสู่การรวมตัวกันหรือรวมกลุ่มภายในชุมชนเอง มีการตัดสินใจร่วมกันว่าจะทำกิจกรรมบางอย่างด้วยกัน มีการระดมทรัพยากรภายในชุมชนเสียก่อน โดยคนที่มารวมตัวกันจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการคิดวิเคราะห์ที่ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผนงาน ร่วมดำเนินการตามแผนงานที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น ร่วมกันประเมินผลงานที่เกิด จนกระทั่งร่วมกันได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงานร่วมกัน

ในเรื่องของการบริหารจัดการต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชน หรือในกลุ่มบริหารจัดการกันเองตามกำลังความสามารถและความถนัดของแต่ละคน ซึ่งในการทำงานร่วมกันควรมีการที่จะให้คนอื่น ๆ สามารถเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสเพื่อให้เกิดความไว้วางใจ เช่น มีการทำบันทึกรายงานการประชุม และมีการเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่คนในชุมชนเข้าใจและเห็นว่าการกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นไปอย่างยุติธรรม

5.3.4 ขยายกิจกรรมหรือสร้างเครือข่าย

เมื่อมีการทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งสำเร็จไปแล้วแต่ต้องการเพิ่มหรือสร้างฐานในด้านอื่นๆ ก็สามารที่จะขยายกิจกรรมอย่างอื่นๆ ออกไปหวังจะเป็นการสร้างเครือข่ายไปยังชุมชนหรือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดเพิ่มขึ้น โดยจะพ้องมารวมวิเคราะห์ความจำเป็นในการขยายกิจกรรมหรือข่ายงานภายในชุมชนหรือระหว่างชุมชนว่ามีผลดีผลเสียอย่างไร ต้องการที่จะดำเนินการหรือไม่ โดยต้องให้เป็นไปด้วยความสมัครใจของคนในชุมชนด้วยตนเอง

5.3.5 ส่งเสริมและสนับสนุน

ไม่ว่าจะเป็น เทคนิค เทคโนโลยี ความรู้ที่จำเป็นต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง อาจจะเกิดจากการที่สมาชิกแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันหรือโดยการเชิญผู้ที่มีความรู้มากกว่าซึ่งอาจเป็นคนภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียงหรือถ้าจำเป็นก็อาจเชิญวิทยากรที่มาจากหน่วยงานภายนอกก็ได้รวมถึงส่งเสริมหรือสนับสนุนในเรื่องต่างๆ จากองค์กรภายนอก ไม่ว่าจะเป็นวัสดุ อุปกรณ์หรือปัจจัยต่างๆ แม้กระทั่งเงินเพื่อที่จะทำให้มีศักยภาพสูงขึ้น

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2544:65) กล่าวว่ากระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งอาจกระทำได้โดยอาศัยกระบวนการที่สำคัญใน 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมคนหรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ชุมชนจะเข้มแข็งไม่ได้ หากผู้นำในชุมชนและประชาชนขาดจิตสำนึก ขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก เพื่อดำเนินกิจกรรม การบริหารจัดการ การจัดการกระบวนการถ่ายทอดความรู้และขาดการพัฒนาวิสัยทัศน์ ดังนั้นขั้นตอนนี้จึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาในระดับชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็นปัญหาของชุมชนและการพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนินกิจกรรม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ขบคิดปัญหา ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงการกระจายผลประโยชน์ไปยังบุคคลอื่นที่อยู่ในชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากหลายกรณี เช่น กรณีปัญหา กรณีความสนใจ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือ เกิดจากความสนใจและการเฝ้าหมายร่วมกันของคนในชุมชน ทำให้มีการรวมพลัง มีการสนทนาอย่างพินิจพิเคราะห์เร็ว กิจกรรมอย่างสร้างสรรค์หลากหลาย

ขั้นตอนที่ 4 ขยายเครือข่ายความร่วมมือ ความเข้มแข็งของชุมชนจำเป็นด้านประสานความร่วมมือกันทั้งสังคม เพราะสภาพปัญหาและการพัฒนาต่างๆ ล้วนกระทบต่อชุมชน ชุมชนต้องเปิดตนเองเข้าสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสังคมภายนอกเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์ที่เท่าทัน

สรุปว่า ชุมชนจะเข้มแข็งได้ต้องมีการพัฒนาแบบองค์รวมและยึดบุคคลเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนจะต้องผนึกกำลังในลักษณะประชามหรือพหุภาคี เพื่อร่วมกันสร้างเครือข่ายและความเข้มแข็งให้กับชุมชนและเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดไป

6. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่

6.1 ประวัติเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่ เดิมเป็นสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2458 ขึ้นตรงต่อมณฑลพายัพ ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาในระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 สถาปนาเทศบาลนครเชียงใหม่ มีมติสมควรถัดตั้งชุมชนส่วนใหญ่เป็นสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาล เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับฐานะจากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็น เทศบาลนครเชียงใหม่ในปีพ.ศ. 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 มีพื้นที่รับผิดชอบ 17.50 ตารางกิโลเมตร มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทุกประการ นับเป็นเทศบาลแห่งแรกในประเทศไทย

สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่ที่เลขที่ 1 ถนนวังสิงห์คำ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บริเวณบนฝั่งแม่น้ำปิงด้านทิศตะวันตก ทำพิธีเปิดอาคารแรก เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2498 ก่อสร้างในที่ดินของเทศบาล มีพื้นที่ 7 ไร่ 3 งาน 26 ตารางวาและอีกส่วนหนึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุซึ่งยกให้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของเทศบาล มีพื้นที่ 2 ไร่ 17 ตารางวา รวมพื้นที่ทั้งหมดเป็น 9 ไร่ 3 งาน 43 ตารางวา ณ ตำบลป่าตัน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี มีพลเรือโทหลวง สุนาวิน วิวัฒน์เป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย และมีนายวรการ บัญชา เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก มีหลวงจมา ชำนิเขต เป็น ปลัดเทศบาลคนแรก

ต่อมาเทศบาลนครเชียงใหม่มีความเจริญของตัวเมืองมากขึ้น มีชุมชนหนาแน่นและขยายตัวโดยรอบ ในปี พ.ศ. 2526 มีพื้นที่รับผิดชอบ 40.216 ตารางกิโลเมตร ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษเล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน 2526 ครอบคลุมพื้นที่ 10 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพ ตำบลบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน และนอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเทศบาลนครเชียงใหม่ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุมแขวงอีก 4 แขวง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็งรายและแขวงศรีวิชัย โดยแบ่งพื้นที่ตามแขวงได้ดังนี้

แขวงนครพิงค์ มีพื้นที่ 11.7 ตารางกิโลเมตร

แขวงกาวิละ มีพื้นที่ 11.4 ตารางกิโลเมตร

แขวงเม็งรายมีพื้นที่ 7.7 ตารางกิโลเมตร

แขวงศรีวิชัยมีพื้นที่ 9.2 ตารางกิโลเมตร

ปัจจุบันสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนวังสิงห์คำ ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บนฝั่งแม่น้ำปิงด้านทิศตะวันตก อยู่ประมาณเส้นรุ้งที่ 16 องศาเหนือ และ เส้นแวงที่ 99 องศาตะวันออก อยู่สูงจากระดับน้ำทะเล ประมาณ 1,027 ฟุต (310 เมตร) (http://www.muang_cm.com)

6.2 ตำบล/ชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ชุมชนเมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงตอนกลางเชิงดอยสุเทพ มีแม่น้ำปิงไหลผ่านใจกลางเมืองในแนวเหนือ-ใต้ ชุมชนดั้งเดิมหรือบริเวณเมืองเก่าตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำปิง ต่อมาเมื่อชุมชนเจริญขึ้นได้มีการพัฒนาขยายตัวออกไปในทุกๆด้าน ตัวเมืองได้ขยายข้ามแม่น้ำปิงทางฝั่งตะวันออกภายหลังที่ได้มีการตัดถนนอ้อมเมือง ชุมชนได้พัฒนาออกไปหลายทิศทางตามเส้นทางคมนาคมและโครงข่ายสิ่งสาธารณูปโภคธุรกิจการพัฒนาที่ดินและที่พักอาศัยได้ขยายตัวเป็นอย่างมาก สภาพที่แท้จริงแล้วชุมชนเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันไม่ได้คงอยู่แต่เฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น แต่ได้ขยายออกไปตามบริเวณชานเมืองและชนบทโดยรอบ

จำนวนตำบลในเขตเทศบาลมีทั้งสิ้น 14 ตำบล โดยแบ่งเป็น

6.2.1 เป็นตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมด จำนวน 8 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลป่าตัน

6.2.2 เป็นตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาลบางส่วน จำนวน 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลสุเทพ ตำบลป่าแดด ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลท่าศาลา ตำบลหนองหอย ตำบลช้างเผือก (<http://www.cmcity.org>)

ตารางที่ 2.1 ชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่มีชุมชนทั้งสิ้น 80 ชุมชน แยกตามแขวงได้ดังนี้

แขวงศรีวิชัย	แขวงนครพิงค์	แขวงกาวิละ	แขวงเม็ງราย
1. ชุมชนสวนดอก	1. ชุมชนบ้านท่าอ	1. ชุมชนท่าสะอาด	1. ชุมชนระแงง
2. ชุมชนศรีวิชัย	2. ชุมชนแม่หยวก	2. ชุมชนคันขาม	2. ชุมชนทิพย์นคร
3. ชุมชนวัดโลกโมฬี	3. ชุมชนเมืองลี้	3. ชุมชนเมืองกาย	3. ชุมชนศรัทธาวิวัฒน์
4. ชุมชนช่างแต้ม	4. ชุมชนศรีมงคล	4. ชุมชนเมืองสวรรค์	4. ชุมชนฟ้าใหม่ประดู่ล้อม
5. ชุมชนสามัคคีพัฒนา	5. ชุมชนป่าตัน	5. ชุมชนเมืองนครน้อย	5. ชุมชนแม่จิง
6. ชุมชนป่าห้า	6. ชุมชนหมู่บ้านเทียมพร	6. ชุมชนใจแก้ว	6. ชุมชน 5 ธันวาคม
7. ชุมชนอร่ามชอย 4	7. ชุมชนพัฒนาบ้านกู่เต้า	7. ชุมชนหนองหอย	7. ชุมชนลอยเคราะห์
8. ชุมชนคูปลูน	8. ชุมชนเชียงใหม่	8. ชุมชนคนส่งชอย 9	8. ชุมชนป่าพร้าวนอก
9. ชุมชนแจ้งหัวริน	9. ชุมชนป่าเป้า	9. ชุมชนรถไฟ	9. ชุมชนกำแพงงาม
10. ชุมชนอินทนิล	10. ชุมชนลำช้าง	10. ชุมชนเคหะชุมชน	10. ชุมชนศาลาแดง
11. ชุมชนทานตะวัน	11. ชุมชนศรีลำไย	11. ชุมชนศรีปิ่นแก้ว	11. ชุมชนธาตุคำ
12. ชุมชนบวกหาด	12. ชุมชนป่าแดง	12. ชุมชนบ้านเด่น 1	12. ชุมชนดาวศิษย์
13. ชุมชนหมื่นเงินทอง	13. ชุมชนระแงง	13. ชุมชน 12 สิงหาคม	13. ชุมชนวัดนันทาราม
14. ชุมชนพวกแต้ม	14. ชุมชนหมู่บ้านอนุอารีย์	14. ชุมชนหนองเส็ง	14. ชุมชนหมื่นสารวิบูลย์
15. ชุมชนพระเจ้าเม็ງราย	15. ชุมชนช่างสิงห์พัฒนา	15. ชุมชนบ้านใหม่	15. ชุมชนพวกเป็ยรวมใจพัฒนา
16. ชุมชนวัดนครมา	16. ชุมชนวัดชมพูช้างม่อ	16. ชุมชนบ้านแพะ	16. ชุมชนช่างค้อ
17. ชุมชนเจดีย์ปล่อง	17. ชุมชนวัดเขตนัน	17. ชุมชนศรีสร้อยทรายมูล	17. ชุมชนวัดศรีปึงเมือง
	18. ชุมชนบ้านปึง	18. ชุมชนหนองประทีป	18. ชุมชนวัดศรีสุพรรณ
		19. ชุมชนหนองป่าครั่ง	19. ชุมชนชัยมงคลบ้านเม็ງ
		20. ชุมชนบ้านวัดเกต	20. ชุมชนวัดพันอัน
		21. ชุมชนกู่คำ	21. ชุมชนช้างคลาน

ที่มา : <http://www.cmcity.org>

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การสร้างชุมชนเข้มแข็งด้านการเกษตรแบบองค์รวม” ผลการศึกษาพบว่า การเกษตรแบบองค์รวมเป็นคำซึ่งค่อนข้างใหม่ และคนในสังคมไทยยังไม่มีความคุ้นเคยกับคำนี้มากนัก แต่ในชีวิตจริงของชุมชนแล้ววิถีชีวิตในอดีตเป็นวิถีชีวิตที่วางอยู่บนฐานคิดแบบองค์รวมอย่างชัดเจน การสังเคราะห์การสร้างชุมชนเข้มแข็งด้านการเกษตรแบบองค์รวม มีสาระสำคัญแบ่งได้ 3 ส่วน คือ (1) การเกษตรแบบองค์รวมของชุมชนก่อนการพัฒนาประเทศ (2) ฐานคิดและเป้าหมายในการดำรงชีวิต รวมถึงกระบวนการสร้างความรู้ การสร้างเกณฑ์กติกาในการอยู่ร่วมกัน และ (3) การสร้างระบบความสัมพันธ์ทั้งกับคนในชุมชนและนอกชุมชน

การเสื่อมสลายของการเกษตรแบบองค์รวมในช่วงการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย นับตั้งแต่ไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เจริญเติบโต ก่อให้เกิดการจัดระเบียบสังคมในรูปแบบใหม่ ส่งผลให้หมู่บ้านจำนวนมากตกอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด จึงอาจนิยามว่าเป็นการเสื่อมสลายของวิถีชีวิตการเกษตรแบบองค์รวม ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายต่างๆ ของรัฐ เช่น นโยบายส่งเสริมให้ปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า นโยบายการจัดการที่ดิน นโยบายการจัดการศึกษา นโยบายการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น และสุดท้ายต้องมีแนวทางในการสร้างชุมชนเข้มแข็งด้านการเกษตรแบบองค์รวม

แม้ในภาพรวมของกระบวนการพัฒนาประเทศ ชุมชนหมู่บ้านจะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ล้มลุกคลุกคลาน แต่ชุมชนหมู่บ้านเหล่านี้ทางปรับเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิตให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมสมัยใหม่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ประสพการณ์ของการพลิกฟื้นความเข้มแข็งให้กับวิถีชีวิตเกษตร ได้สะท้อนให้เห็นได้จากเวทีผู้นำชุมชนและปราชญ์ชุมชนได้มาให้ความคิดเห็นและนำเสนอแนวทางเพื่อให้ชุมชนสามารถหาทางออกให้กับปัญหาต่างๆ โดยที่แนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับวิถีชีวิตการเกษตรแบบองค์รวมที่สำคัญได้แก่ การอนุรักษ์และฟื้นฟูฐานทรัพยากรของชุมชน การสร้างความรู้และกระบวนการเรียนรู้ และการสร้างองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง([http:// www.nesac.go.th](http://www.nesac.go.th))

จิตติ ธีระวิงศ์ (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง “สถานการณ์คนจนและการจัดการแก้ปัญหาคนจนในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ” ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของกลุ่มตัวอย่างจะคล้ายคลึงกันเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือรายได้ของครอบครัวลดลง รายจ่ายของครอบครัวเพิ่มขึ้น หนี้สินของครอบครัวมีเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น บุตรของคนจนชนบทได้รับผลกระทบในด้าน

การศึกษา ผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยเกิดกับกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างมากกว่าอีก 2 กลุ่ม ผลกระทบค่อนข้างน้อยได้แก่เรื่องที่อยู่อาศัย และโดยรวมกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างได้รับผลกระทบมากที่สุด และคนจนเมืองได้รับผลกระทบมากกว่าคนจนชนบท กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างที่กลับสู่ชนบทมีปัญหา

น้อยกว่าผู้ถูกเลิกจ้างในเมือง การปรับตัวส่วนใหญ่จะปรับตัวโดยพยายามหางานทำ ประหยัดการใช้จ่าย ทำงานเพิ่ม หาแหล่งเงินกู้ ขยายทรัพย์สิน ระวังไม่ให้เจ็บป่วย ปรับทุกข์กับญาติ พระ หมอ ดูให้กำลังใจคู่สมรสและสมาชิกครอบครัว คนจนชนบทมีการปรับตัวน้อยที่สุดเนื่องจากจนอยู่เดิม การแก้ไขปัญหาด้วยตนเองคือการพึ่งตนเอง ยอมรับสภาพ ไม่คิดสั้น และใช้ศาสนาเป็นที่พึ่ง บริการที่ต้องการจากรัฐได้แก่ การจัดหางาน บริการกู้ยืมเงิน ที่ดินทำกิน เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น อาชีพเสริม ลดราคาสินค้า ทุนการศึกษา ยืดเวลาชำระหนี้ การแก้ไขปัญหาโดยกลุ่มและชุมชน พบมากในชนบทมากกว่าในเมือง

ในด้านการประเมินผล โครงการของรัฐเพื่อบรรเทาปัญหาผลกระทบการใช้เงินแก้ปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวจะสำเร็จยาก จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม การปรับปรุงกลไกด้านระเบียบและคุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบ โครงการที่เกี่ยวกับการจ้างงานในชนบท และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสบางส่วนไม่ถึงมือคนจน โครงการแก้ไขแรงงานต่างด้าวมีปัญหาเกี่ยวกับการหาแรงงานไทยทดแทนและนายจ้างไม่ร่วมมือ โครงการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมีอุปสรรคจากการแข่งขันของแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน โครงการกองทุนทางสังคมมี ปัญหาเรื่องความพร้อมและศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย โครงการการจ้างงานชั่วคราวเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและจะเพิ่มปัญหาในอนาคต หากไม่มีแผนรองรับบัณฑิตที่ต้องออกจากงานเมื่อครบกำหนดการจ้าง โครงการที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดขณะนี้ คือ โครงการทฤษฎีใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตเกษตรกร (<http://www.trf.or.th>)

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ (2543) ศึกษาวิจัยเรื่อง “วิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนยากจนดัดดานในภาคเหนือ” ผลการศึกษาชี้ชัดว่า ตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อภาพรวมของยากจนดัดดานในภาคเหนือตามกรอบแนวคิดด้านเงินหรือด้านเศรษฐกิจมีความชัดเจน คือ คนจนดัดดานมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยที่พบคือ 7,535 บาท/คน/ปี หรือต่ำกว่าร้อยละ 50 ณ เส้นความยากจนภาคเหนือประมาณ 9,000 บาท/คน/ปี คือประมาณ 5,500 บาท/คน/ปี รายได้เงินลดติดลบ อยู่ในภาวะหนี้สินเพื่ออาหารบริโภคที่ต่ำกว่าความต้องการเป็นสำคัญ เพราะรายได้หลักรับจ้างในและนอกรการเกษตรไม่เป็นหลักแหล่ง และไม่พอเลี้ยงครอบครัว เพราะมีวันทำงานประมาณ 90 วัน/คน/ปี นอกจากนั้นยังขาดหรือมีการศึกษาน้อยไม่จบระดับประถมศึกษา การร่วมกิจกรรมกับกลุ่มต่างๆ ในสังคมจึงจำกัดอยู่เฉพาะการไปเป็นแรงงานในงานบุญ งานพัฒนาเพื่อส่วนรวมที่ไม่มีการเรียหรือการบริจาคเงินเข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่กล้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือไม่มีความเห็น แต่ไปใช้สิทธิ์เลือกผู้แทนทุกระดับที่เวลาและร่างกายอำนวย คือไม่ติดไปหางานเลี้ยงปากท้อง หรือบ้านที่เป็นเพิงหรือกระต๊อบอยู่ไกล ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก หรือพิการ สูงอายุ เจ็บป่วยเรื้อรังเดินทางไกลไม่ไหว และยังขาดข่าวสารข้อมูลด้านสงเคราะห์และรักษาพยาบาลฟรีแก่

ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้รวมทั้งการเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือยากจนดัดดาน แต่พวกเขาไม่ขาดความกตัญญูรู้คุณ จริยธรรมและคุณธรรมในจิตวิญญาณยังมีอยู่เต็มเปี่ยมในระบบพึงพิงระหว่างเครือญาติของชนบทภาคเหนือ ดังนั้น การแก้ไขและลดปัญหาความยากจนดัดดานของคนในชนบทภาคเหนือให้บรรลุเป้าหมายหรือสัมฤทธิ์ผลได้จำเป็นต้องมีมาตรการร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน และตัวประชากรเป้าหมาย ร่วมกำหนดกรอบแนวภาพรวมมาตรการแก้ไขทั้งระยะเร่งด่วนหรือเป็นกรณีพิเศษระยะสั้น และระยะยาว ซึ่งต้องทำไปพร้อมๆ กันอย่างต่อเนื่อง ที่สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหาและจุดอ่อนทุกระดับวิกฤตจากกรณีระบบไอชน์ โครงการพัฒนาต่างๆ ที่มีอยู่เดิมและหรือที่จัดทำขึ้นใหม่ เพื่อเปิดโอกาสและทางเลือกทางเศรษฐกิจหรืออาชีพที่มั่นคงและมีรายได้เพิ่ม ทางสังคมที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่สภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยมีการเรียนรู้และฝึกฝนทักษะอาชีพที่ต้องการ มีทุนและตลาดรองรับพร้อมข่าวสารข้อมูลและสวัสดิการทุกด้านตามความจำเป็นพื้นฐานหรืออุปสรรค เพื่อสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พ้นจากความยากจนดัดดาน ตลอดจนทำให้ประชากรเป้าหมายเกิดแรงจูงใจและความพร้อมที่จะใช้พลังกลุ่มปรับยกสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนและชุมชนของตนให้ดีขึ้นทั้งปัจจุบันและอนาคต

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ(2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์ของรัฐกับการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วมในภาคเหนือ” ผลการศึกษาชี้ชัดว่า ยุทธศาสตร์ทางเลือกใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจากโครงการพัฒนาของรัฐด้านสังคมที่เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต และเร่งกระตือรือร้นศึกษาต้องให้บริการอย่างเต็มที่เท่าเทียมทั่วถึงไม่มีเงื่อนไขใดๆ แก่กลุ่มประชากรเป้าหมายยากจนมากหรือยากจนดัดดานและด้อยโอกาสในลักษณะต่างๆ หรือมีเงื่อนไขน้อยเฉพาะสำหรับกลุ่มประชากรเป้าหมายยากจนทั่วไปในทุกพื้นที่ชนบทที่สูงชนบททั่วไป และชุมชนเมือง โดยเน้นยุทธศาสตร์การป้องกันให้ห่างไกลโรคและการรักษาฟรีทุกโรค การอบรม และเพิ่มการผลิตบุคลากรทางการแพทย์และประสิทธิภาพสถานพยาบาลทุกระดับ การฝึกอบรมอาชีพและหางานให้ผู้สูงอายุด้อยโอกาส และผู้หายจากการบำบัดยาเสพติด พร้อมจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุที่ดูแลตนเองไม่ได้ ส่วนเยาวชนผู้กู้ยืมเงินทุนการศึกษา เน้นยุทธศาสตร์ขยายโอกาสต่อยอดจนถึงระดับสูงสุด และเตรียมความพร้อมด้านเกณฑ์การคัดเลือก แผนการใช้เงิน การหาแหล่งงาน และการฝึกทักษะวิชาชีพเพิ่มเติมให้ นอกจากนี้ยังเน้นยุทธศาสตร์การใช้มาตรการทางสังคมและบทบาทของศาสนาในการดูแลเยาวชนและปราบปรามผู้มีอิทธิพลในชุมชนให้มากขึ้น

ส่วนยุทธศาสตร์ทางเลือกใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจากโครงการพัฒนาของรัฐด้านเศรษฐกิจ เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องกองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีพลักษณะต่างๆ การสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ถาวรและมีสัดส่วนการจ้างแรงงานได้มากที่สุดเท่าที่จำเป็น การพักชำระหนี้ และ

การผลิตสินค้าจากวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างอาชีพและรายได้ให้ยั่งยืนได้ และนโยบายที่กำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงของแต่ละโครงการเน้นยุทธศาสตร์ส่งเสริมการขยายเงินทุนด้วยการรวมกลุ่มกับกองทุนอื่น และการรวมกลุ่มอาชีพในและนอกการเกษตร พร้อมการอบรมการจัดทำและบริหาร โครงการ การกู้เงินภายในและระหว่างหมู่บ้าน ตลอดจนการวางแผนเตรียมความพร้อม และจัดทำโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อกันในด้านการผลิต การตลาด และเทคโนโลยี และเน้นยุทธศาสตร์ที่ใช้เกณฑ์ทางสังคมร่วมพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ยากจนมากหรือยากจนตกค้าง และหรือยากจนทั่วไปในกรณีพิเศษด้านความซื่อสัตย์ ขยัน และประหยัด แทนเกณฑ์ที่เข้มงวดและปิดกั้นโอกาส

สรุปแล้วรัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทางเลือกใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มประชากรเป้าหมายยากจนมากหรือยากจนตกค้างไปพร้อมกันทั้งด้านสังคมเพื่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย และทักษะความรู้ภูมิปัญญา ทักษะและด้านเศรษฐกิจ เพื่อมีเงินลงทุนหรือขยายทุนพัฒนาอาชีพและรายได้ รัฐและผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปลูกสำนึกในความรับผิดชอบดูแลและให้บริการด้านสังคมและเศรษฐกิจแก่ประชากรเป้าหมายยากจนมากหรือยากจนตกค้างและด้อยโอกาสในลักษณะต่างๆ เป็นพิเศษ รวมทั้งชนส่วนน้อยในชนบทที่สูง และการปลูกจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์ใน การบริหารจัดการเงินทุนหรือ และการชำระคืนของคณะกรรมการกองทุนและผู้กู้ไปพร้อมๆ กันด้วย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้” ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เป็นผลมาจาก การดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้แนวคิด Trickle-down Effect ควบคู่กับแนวคิด Pro-Poor Growth ได้สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงตลาด ร่วมและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่งผลโดยรวมต่อการลดความยากจนของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้สร้างโอกาสและความเข้มแข็งให้แก่คนยากจน ภายใต้การดำเนินมาตรการด้านการลงทุน (Investment measures) มีส่วนสำคัญในการเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการประกอบอาชีพได้ รวมทั้งการสร้างโอกาสเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนทั้งในแง่การใช้และการดูแลรักษายกระดับคุณภาพชีวิตและความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ ควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและกายภาพควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงเชิงระบบความสัมพันธ์ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของคนจนอย่างแท้จริงและทั่วถึง ควรให้ความสำคัญต่อการวาง

บทบาทหน้าที่และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคน 3 กลุ่ม ให้เหมาะสมและชัดเจน กล่าวคือ คนจน (People) ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และผู้ให้บริการ (Provider) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการ การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายกระบวนการเรียนรู้ กระตุ้นกระบวนการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ([http:// www.nesac.go.th](http://www.nesac.go.th))

อุทิศ นาคสวัสดิ์(2504) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ภาวะหนี้สินของชาวนาภาคกลาง” ผลการศึกษาพบว่า ชาวนาภาคกลางมีรายได้ค่อนข้างต่ำ เพราะประสิทธิภาพในการผลิตต่ำและถูกกดขี่ในเรื่องหนี้สินและการค้าข้าว ชาวนาที่เป็นหนี้สินมีประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ และเป็นหนี้เฉลี่ยครอบครัวละประมาณ 3,168 บาท ชาวนาส່วนมากเป็นหนี้เอกชน เป็นหนี้ภาครัฐเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ ของชาวนาที่กู้เงินทั้งหมดเท่านั้น เจ้าหนี้ต่างๆ ที่ให้ชาวนากู้ คือ คหบดี ญาติ เจ้าของที่ดิน เพื่อน พ่อค้า โรงสี และธนาคาร คหบดีให้กู้เป็นจำนวนมากที่สุด อัตราดอกเบี้ยทำให้กู้คิดเป็นเงินเฉลี่ยได้ราว 25 เปอร์เซ็นต์ต่อปี คิดเป็นข้าวเฉลี่ยได้ร้อยละ 5.5 ถึงตัวชี้ว่าเงินมากกู้เงินเพื่อใช้เป็นค่าครองชีพ และเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิต ส่วนที่กู้มาลงทุนเพิ่มเติมแทบไม่มีเลย หนี้ที่ยืมมาประมาณ 37 เปอร์เซ็นต์ เป็นหนี้ระยะสั้น ส่วนอีก 24 ถึง 39 เปอร์เซ็นต์ เป็นหนี้ระยะปานกลางและระยะยาวตามลำดับ แต่ถ้าคิดถึงตัวชาวนาปรากฏว่าเป็นหนี้ระยะสั้นถึง 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนชาวนาที่เป็นหนี้ทั้งหมด

การที่ชาวนาเป็นหนี้มากนั้นเพราะชาวนาไม่รู้จักรักษาว่าเมื่อใดจึงควรยืมและยืมมาเพื่อใช้อะไร จะเอาเงินจากไหนมาชำระหนี้ ชาวนาส່วนมากยืมเงินโดยเสียดอกเบี้ยแพง แต่มีรายได้ไม่เพียงพอจะชำระหนี้ นอกจากนั้นเขาหันทางเครดิตที่จะให้กู้เงินแก่ชาวนาโดยเรียกดอกเบี้ยในอัตราพอสมควรก็ยังมีไม่เพียงพอ เพราะที่มีอยู่เช่น สหกรณ์เครดิตก็ให้กู้ได้เพียง 6 เปอร์เซ็นต์ของความต้องการกู้เงินทั้งหมดเท่านั้น และจำนวนเงินที่ให้กู้ก็ต่ำมากฉะนั้นทางที่จะขจัดปัญหานี้ก็คือต้องอบรมให้ชาวนารู้จักพิจารณากู้เงิน ไม่ใช่ว่านี่ก็จะกู้มาบวชลูกก็กู้กันและกู้มาแล้วก็ต้องมีแปลนในการชำระหนี้ไว้ล่วงหน้าให้เรียบร้อย ส่วนสถาบันเพื่อการเครดิตทางกสิกรรมนั้น หากมีโอกาสหรือมีช่องทางที่จะจัดตั้งขึ้นได้ก็ควรรีบดำเนินการโดยเร็วที่สุด(ข้อมูลจากวารสารสภาวิจัยแห่งชาติ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม 2504)

เทอดศักดิ์ กองพรหม และคณะ(2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างสำนึกการปลดปล่อยตนเองจากการเป็นหนี้สินแบบยั่งยืน:กรณีศึกษาบ้านห้วยทราย ตำบลแม่ทา กิ่งอำเภอ แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการประกอบอาชีพของชาวบ้านส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่จะปลูกพืชเชิงเดี่ยว มีการใช้ปุ๋ย ใช้ยาอย่างเข้มข้น และมีการพึ่งพ่อค้าคนกลาง ไม่มีการวางแผนการผลิตที่ดี ส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาหนี้สินของตนเอง อีกทั้งรายได้ก็น้อย ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูง ตลอดจนการยังยึดกับการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทำให้การสร้างจิตสำนึกเป็นไปได้ยาก

หากชาวบ้านยังไม่มี การวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งหนี้ และการแก้ไขปัญหานี้สินของตนเองอย่างถูกวิธี ทั้งยังพบว่าชาวบ้านยังมีหนี้ยู่หลายแหล่ง เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตรแม่ทา จำกัด หนี้สินนอกระบบต่างๆ หากชาวบ้านพยายามให้ตนเองมีหนี้สินอยู่เพียงแหล่งใดแหล่งหนึ่งที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุดได้ จึงจะมีแนวโน้มในการปลดปล่อยหนี้ของตนเองได้ง่ายยิ่งขึ้น

ปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน คือด้านการเกษตรที่ชาวบ้านส่วนใหญ่หวังเน้นให้ความสำคัญกับการผลิตพืชเชิงเดี่ยวมากจนเกินไป ซึ่งส่งผลถึงการพึ่งพาตลาด และพึ่งค่าคนกลาง และเป็นพืชที่ชาวบ้านคิดว่าไม่ต้องเสี่ยงต่อเรื่องตลาดรองรับ ระบบการศึกษาที่ได้เคยเรียนจบมาแล้วไม่มีงานทำ ค่านิยมด้านการบริโภคต่างๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายเครื่องใช้เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ทำให้คนเกิดความอยากได้ออกมามี โดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของตนเอง จะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นไหวหรือไม่ อบายมุขต่างๆ ที่คนในชุมชนยังเห็นว่าตนเองไม่สามารถเลิกได้ เพราะคิดว่าเป็นสิ่งที่น่าเสียดาย ซึ่งชาวบ้านเห็นว่าปัญหาหนี้สินมากจนแก้ไขได้จะต้องมีการหาพืชตัวใหม่โดยต้องมีผู้เข้ามารับผิดชอบ ทั้งเรื่องต้นทุนการผลิต วัสดุ เครื่องรับ ราคาเหมาะสม ตลอดจนต้องการหาแหล่งเงินกู้ที่ดอกเบี้ยต่ำมาให้ชาวบ้าน ไปใช้หนี้เงินกู้ที่ดอกเบี้ยแพง

จันทรงค์ จันทร์จอม และคณะ(2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบการแก้ไขปัญหาหนี้สินของชุมชนบ้านสามขา ม.6 ต.หัวเรือ อ.แม่ทะ จ.ลำปาง” ผลการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร เช่น ปลูกข้าวไร่ เลี้ยงสัตว์ หาของป่า แกะสลักไม้ และรับจ้างทั่วไป มีจำนวนประชากร 656 คน หรือ 154 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และมีความเชื่อเกี่ยวกับผี โดยมีประเพณีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการนับถือผีป่า ผีบ้าน มีการเซ่นไหว้ผีตามเทศกาลต่างๆ ปัญหาที่ชุมชนประสบอยู่ คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่าย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนร้อยละ 90 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ต้องซื้อหามาจรรวจากนอกชุมชน ทำให้การลงทุนสูง ในขณะที่ราคาผลผลิตที่ขายได้มีราคาไม่แน่นอน ผลผลิตที่ออกจำหน่ายไม่มีการแปรรูป ทำให้ขายได้ราคาต่ำ เป็นหนี้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ ทบทวีขึ้นไป ความฤดูกาลเพาะปลูก และเมื่ออยู่นอกฤดูกาลเพาะปลูกประชากรในชุมชนกลับไม่มีรายได้จากอาชีพเสริมที่แน่นอน ทำให้ถูกปัญหานี้สินรุมเร้า

ชุมชนบ้านสามขาได้พยายามแก้ไขปัญหานี้สิน โดยการจัดตั้งกลุ่มเงินทุนต่างๆ ในหมู่บ้านเมื่อสิบปีก่อน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกให้มีแหล่งเงินกู้ยืม ต่อจากนั้นชุมชนพยายามหาทางออกโดยการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ตำบลสามขาขึ้น แต่ก็ยังไม่อาจคลี่คลายปัญหานี้สินลงได้ จากการประเมินตัวเลขโดยภาพรวมเมื่อต้นปี 2543 พบว่า ภาวะหนี้สินรวม

ภายในหมู่บ้านยังไม่ลดลง อย่างไรก็ตามชุมชนเริ่มที่จะได้คิดและรู้สึกตัวเองถึงภาวะหนี้สินที่มีอยู่ และมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

ปราโมทย์ รุ่งเรือง และคณะ(2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วมของสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำกัด บ้านศรีดอนมูล อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง” ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วมของสหกรณ์เครดิตยูเนียนแจ๊ซอ จำกัด ได้ทำไ้ทราบถึงศักยภาพและองค์ความรู้ของชุมชนในการพึ่งตนเองในประเด็นต่างๆ คือ

1. ทำให้คนในชุมชนได้ทราบถึงปัญหาของตนเองจากการที่ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาพร้อมกันและนำทริเียนข้อมูลต่างๆ ไปแก้ไขปัญหของตนเอง
2. ทำให้คนในชุมชนหันมาร่วมกันแก้ปัญหาให้แก่ชุมชน เกษมแก่นนำหมู่บ้าน คือผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล ญาติพี่น้อง คนรอบข้าง ได้ศึกษารเรียนรู้ร่วมกันไป ทำให้คนในชุมชนรู้จักวิธีการคิดอย่างมีระบบทำงานร่วมกับคนอื่น โดยระบบประชาธิปไตยในการบริหารจัดการกลุ่มและรู้จักการบริหารจัดการกลุ่มและองค์กรแบบ ประังใส ทำให้เกิดการยอมรับของชุมชนอื่นๆ
3. ทำให้คนในชุมชนเกิดการรวมกลุ่มและเครือข่ายการเรียนรู้และการจัดการทรัพยากรในชุมชน เช่น กลุ่มทอผ้าย้อมสีธรรมชาติ กลุ่มปลูกหม่อนเลี้ยงไหม กลุ่มจักสาน กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มผลิตภัณฑ์แม่บ้าน กลุ่มทำอาหารว่างอบแห้งอาทิตย์ กลุ่มทำข้าวแต๋น การจัดบ้านพักรับรองนักท่องเที่ยว โดยสมาชิกได้เข้าร่วมในกลุ่มต่างๆ
4. ทำให้เกิดความรักสมัครสมานสามัคคี เอื้ออาทรต่อกัน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกิจกรรมประเพณี อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น
5. ทำให้เกิดการประหยัดและการหารายได้ เกิดเศรษฐกิจแบบพอเพียง เพราะทุกคนรู้จักตัวเองในการรับ-จ่าย ปรับปรุงวิถีชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่พอเหมาะกับอัตภาพ
6. ทำให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการลักษณะของหนี้ เป็นลักษณะการให้ความช่วยเหลืออย่างเอื้ออาทรมากขึ้น มีการยืดหยุ่นเวลาการชำระหนี้ สนับสนุนเรื่อง การมีอาชีพเสริมให้สมาชิกมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ข้อสรุปสำคัญ คือระยะเวลาของการกู้ยืมเงินแบ่งเป็นหนี้สินระยะสั้น หนี้สินระยะปานกลาง หนี้สินระยะยาว การเป็นหนี้สินก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้าน ผลกระทบทางดี คือทำให้เราสามารถนำเงินมาลงทุนสร้างฐานะ ผลกระทบทางเสีย คือ ถ้าเราไม่รู้จักการบริหาร การจัดการที่ดีไม่มีแบบแผน ไม่มีโครงการล่วงหน้าก็อาจจะล่มจมได้ ในการกู้ยืมก็ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคล คือผลกระทบต่อตนเอง ทำให้ครอบครัวมีความเป็นอยู่ไม่พอดี เกิดปัญหาต่างๆ บางทีถึงกับทำให้

ครอบครัวต้องล่มจม ผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรทำให้วงจรการเงินมีการหมุนเวียนไม่คล่องตัว ไม่มีการไหลกลับของเงิน มีการหยุดชะงักเพราะไม่แน่ใจในการที่จะปล่อยเงินเข้าสู่ระบบ

สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ(2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง “เปิดอกคนเป็นหนี้กับนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบของรัฐบาล : กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชนจาก 23 จังหวัดทั่วประเทศ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนร้อยละ 44.2 มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย ร้อยละ 35.7 มีรายรับพอๆ กับรายจ่าย ในขณะที่ร้อยละ 20.1 รายรับมากกว่ารายจ่าย และเมื่อสอบถามถึงภาวะหนี้สินในปัจจุบัน ประชาชนร้อยละ 54.9 มีหนี้สิน และร้อยละ 45.1 ไม่มีหนี้สิน วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน ร้อยละ 45.0 กู้ยืมเงินมาเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในชีวิตประจำวัน ร้อยละ 34.2 กู้ยืมมาเพื่อการทำมาหากิน, การประกอบอาชีพ ร้อยละ 24.9 กู้ยืมเพื่อซื้อเครื่องใช้, สิ่งอำนวยความสะดวก ร้อยละ 21.2 กู้ยืมเพื่อซื้อบ้านหรือที่ดิน และร้อยละ 15.4 กู้ยืมเพื่อการศึกษา แหล่งเงินกู้ยืมเป็นแหล่งเงินกู้ยืมนอกระบบร้อยละ 46.5 แหล่งเงินกู้ที่เป็นญาติพี่น้องที่ไม่ใช่คนในครอบครัวเดียวกันร้อยละ 18.2 แหล่งเงินกู้เพื่อนหรือคนรู้จักร้อยละ 13.7 เงินกู้ธนาคารการเงินร้อยละ 13.1 และญาติพี่น้องในครอบครัวเดียวกันร้อยละ 10.5 ประชาชนร้อยละ 56.0 มีความกังวลในหนี้สินนอกระบบ ร้อยละ 15.8 มีความกังวลในหนี้สินที่กู้ยืมมาจากสถาบันการเงิน ร้อยละ 15.2 มีความกังวลในหนี้ที่กู้ยืมมาจากเพื่อนคนรู้จัก ประชาชนร้อยละ 39.5 มีหนี้สินนอกระบบจำนวน 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 24.1 มีหนี้สินนอกระบบจำนวน 10,001-50,000 บาท ร้อยละ 13.0 มีหนี้สินนอกระบบไม่เกิน 10,000 บาท ร้อยละ 12.2 มีหนี้สินนอกระบบ 100,001-500,000 บาท และร้อยละ 11.2 มีหนี้สินนอกระบบมากกว่า 500,000 บาท

ประชาชนร้อยละ 86.4 ไปลงชื่อจดทะเบียนคนจน ในขณะที่ร้อยละ 13.6 ไม่ได้ไปจดทะเบียน ประชาชนเกินกว่า 2 ใน 3 หรือร้อยละ 79.8 ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ในขณะที่ร้อยละ 20.2 ได้รับการแก้ไขแล้ว ประชาชนร้อยละ 61.1 เชื่อว่าเจ้าหน้าที่มีการเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบ ในขณะที่ร้อยละ 11.1 เชื่อว่าไม่มี และร้อยละ 27.3 ไม่มีความคิดเห็น ประชาชนร้อยละ 49.7 เคยพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโยนปัญหาระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบของประชาชน ในขณะที่ร้อยละ 31.5 ไม่เคยพบ และร้อยละ 18.8 ไม่มีความคิดเห็น ประชาชนร้อยละ 30.9 มีความมั่นใจต่อรัฐบาลในการเอาจริงเอาจังเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบของประชาชน ร้อยละ 25.4 ค่อนข้างมั่นใจ ร้อยละ 30.1 ไม่ค่อยมั่นใจ และร้อยละ 13.6 ไม่มั่นใจ นโยบายแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบทำให้คะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง ประชาชนร้อยละ 44.3 ระบุเพิ่มขึ้น ในขณะที่ร้อยละ 25.5 ระบุลดลง ร้อยละ 18.8 ระบุเท่าเดิม และร้อยละ 11.4 ไม่มีความคิดเห็น

ทศพร อาษากิจ(2541) ได้ศึกษาวิจัย “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการชำระหนี้คืนสินเชื่อการเกษตรของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรสันป่าตอง จำกัด อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสหกรณ์การเกษตรสันป่าตอง จำกัด จำนวน 206 ตัวอย่าง พบว่ามีรายรับเฉลี่ยครัวเรือนละ 95,181.26 บาทต่อปี ส่วนใหญ่มาจากการผลิตพืช มีรายจ่ายเฉลี่ยครัวเรือนละ 82,919.55 บาทต่อปี มีหนี้สินระหว่างมีที่ศึกษาเฉลี่ยครัวเรือนละ 52,853.29 บาทต่อปี และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการชำระหนี้คืนสินเชื่อการเกษตร โดยใช้สมการถดถอยพหุคูณ (multiple Regression) ปรากฏว่าวงเงินกู้ ปริมาณหนี้สินนอกระบบสหกรณ์มีอิทธิพลต่อการชำระหนี้คืนสินเชื่อการเกษตรตามลำดับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่