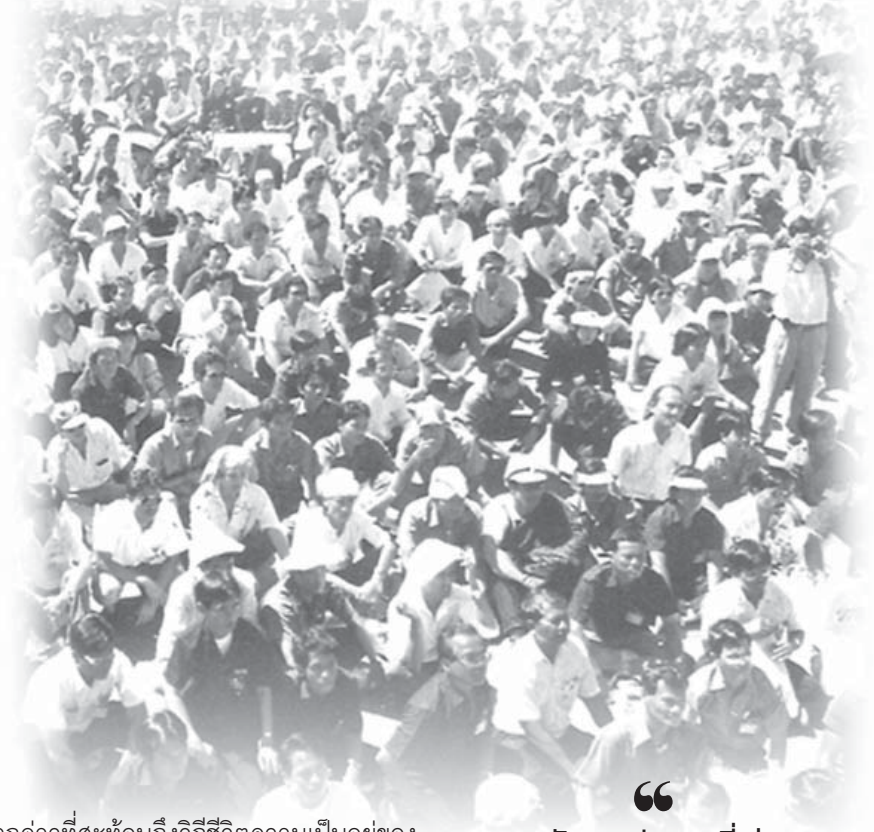


ความยากจน : ปัญหาเชิงโครงสร้างระดับชาติ



ความสลับซับซ้อนของปัญหาความยากจน บทเรียนจากการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมา และสภาพแวดล้อมใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การปรับกระบวนการทัศน์และการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนแนวใหม่ สาเหตุของความยากจนไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียวแต่ยังเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการรวมพลังกันของคนในสังคมเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาคความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ดีขึ้น”

“ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” เป็นคำกล่าวที่สะท้อนถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในอดีตได้เป็นอย่างดี ซึ่งในอดีตประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความอุดมสมบูรณ์ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร โดยมีพื้นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ มีน้ำจากธรรมชาติที่เพียงพอและสามารถทำการเกษตรได้ผลดี สภาพปัญหาความยากจนจึงไม่รุนแรงมากนักคนจนยังสามารถหาเลี้ยงชีพได้จากการหาของป่าและจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ แต่จากแผนนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งมุ่งเน้นการขยายอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการประกอบอาชีพ โครงสร้างพื้นฐานบริการของรัฐ โครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลกระทบที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย ทำให้เกิดรอยกระจุกจนกระจาย

สถานการณ์ความยากจน

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจได้ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รายได้ต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้นและได้ส่งผลให้สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงตลอดมา โดยสัดส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505/2506 เหลือร้อยละ 32.6, ร้อยละ 23.2, และร้อยละ 11.4 ในปี 2531, ปี 2535, และปี 2539 ตามลำดับ แต่ปัญหาความยากจนก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปจากสังคมไทยได้

“การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งมุ่งเน้นการขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างด้านต่างๆ ...ซึ่งเป็นผลกระทบที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย

และปัญหาความยากจนกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ โดยในปี 2542 สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 อย่างไรก็ตามปัญหาความยากจนเริ่มคลี่คลายลงตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา โดยในปี 2544 สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 13.0

ความสลับซับซ้อนของปัญหาความยากจน

แม้ว่าปัญหาความยากจนจะเริ่มคลี่คลายลงในปัจจุบัน แต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนไทยในอดีตสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็ง สมาชิกในครอบครัวมีความอบอุ่นมีความมั่นคงด้านจิตใจ และสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่พึ่งพาอาศัยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาส แต่ด้วยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมโลกทำให้คนไทยซึมซับรับเอาค่านิยมทางด้านวัตถุจากประเทศทางตะวันตกมาใช้ คนไทยในปัจจุบันจึงมีแต่การแข่งขันเพื่อสร้างฐานอำนาจทางด้านเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่การยอมรับนับถือของคนทั่วไปในสังคม ซึ่งได้ส่งผลกระทบทำให้สถาบันครอบครัว และสถาบันทางสังคมอื่นๆ อ่อนแอลงอันนำไปสู่สาเหตุของปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย ดังนั้น ด้วยความด้อยโอกาสและศักยภาพของคนจนจึงทำให้คนจนต้องใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ยากลำบากมากขึ้นในปัจจุบัน คนจนจึงต้องมีการพึ่งพาตนเองมากขึ้น นอกจากนี้ จากผลการพัฒนาทำให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร บริเวณเขตเมืองใหญ่ๆ ทำให้คนในพื้นที่ดังกล่าว มีโอกาสในการเข้าถึง

บริการของรัฐ (การคมนาคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การศึกษา สาธารณสุข) และมีโอกาสในการประกอบอาชีพได้มากกว่าคนที่อยู่ในชนบท ประกอบกับในชนบททรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ได้ถูกทำลายเป็นจำนวนมากได้ส่งผลกระทบต่อแหล่งต้นน้ำลำธาร ระบบนิเวศวิทยา สภาพดินฟ้าอากาศ และสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดปัญหาในการประกอบอาชีพและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชนบท อันนำไปสู่การเกิดปัญหาความยากจนในชนบท

ในปัจจุบันปัญหาความยากจนมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยสาเหตุของปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกันจนไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเป็นสาเหตุของความยากจนที่แท้จริง ซึ่งสาเหตุของความยากจนมีทั้งปัจจัยส่วนบุคคล เช่น การศึกษาต่ำ การขาดทักษะในการประกอบอาชีพ การไม่มีที่ดินทำกิน มีภาระหนี้สินมาก เป็นต้น และปัจจัยเชิงโครงสร้างเช่น โครงสร้างของระบบราชการยังไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหความยากจน โครงสร้างของกฎหมายยังปรับเปลี่ยนไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง และโครงสร้างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขาดประสิทธิภาพความเสมอภาคและเป็นธรรมซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงมากขึ้น เป็นต้น

ขณะเดียวกันโครงสร้างของ

ระบบราชการที่ยังไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหความยากจน โดยเฉพาะโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหความยากจน ที่ผ่านมามีการดำเนินงานแก้ไขปัญหความยากจนมีปัญหา/อุปสรรคหลายประการทำให้การแก้ไขปัญหความยากจนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมา มีประเด็นปัญหาที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1) **ขาดกลไกระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาความยากจน** แม้ว่าในข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหความยากจนอยู่หลายคณะ ซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ แต่ไม่มีกลไกในระดับชาติที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหความยากจน

2) **ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ** การแก้ไขปัญหความยากจนมีลักษณะแยกส่วนตามความชำนาญและขอบเขตภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและขาดการประสานงานความเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนา จึงทำให้การบริหารจัดการแก้ไขปัญหความยากจนขาดเอกภาพไม่สามารถแก้ไขปัญหในลักษณะเป็นองค์รวมได้

3) **การแก้ไขปัญหความยากจนมุ่งเน้นแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าเชิงโครงสร้าง** ซึ่งการแก้ไขปัญหส่วนใหญ่เน้นส่งเสริมการสร้างงาน สร้างอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนจน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหเชิงโครงสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการกระจายรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงมากขึ้น

4) **ขาดการบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่** ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณยังเป็นลักษณะแยกส่วนเป็นรายกระทรวง ไม่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่จึงไม่มีความพร้อมเพรียงกัน ทำให้



เรื่องเด่น

ไม่สามารถบูรณาการโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ได้

5) **คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือได้รับบริการไม่เต็มที่** เนื่องจากแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่กำหนดเพียงแต่ประเภทกิจกรรม แต่ไม่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้กลุ่มคนจนไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ประกอบกับขาดการพัฒนากระบวนการพัฒนาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความยากจน โดยเฉพาะข้อมูลระดับพื้นที่ จึงไม่สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายคนจนและผู้ด้อยโอกาสได้ชัดเจน

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

สภาพแวดล้อมในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญต่อการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันมีสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่เปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะต่อไป ที่สำคัญประกอบด้วย

1) **รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของคนจนและผู้ด้อยโอกาสไว้ชัดเจน** โดยกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่ายและได้รับการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดสิทธิของคนจนและผู้ด้อยโอกาสไว้ชัดเจนโดยผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้สูงอายุ (อายุเกิน 60 ปี) ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และคนพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็น

สาธารณะและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐ

2) **การปฏิรูประบบราชการและ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542** ได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่

3) **การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนา** ซึ่งมีความชัดเจนและปรากฏผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นโดยมีการจัดทำ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 การถ่ายโอนงบประมาณและงานด้านการพัฒนาสังคมและการแก้ไขปัญหาความยากจนบางงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานสาธารณสุข งานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นต้น

4) **รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจน** โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดตั้งธนาคารประชาชน และการสร้างหลักประกัน

“

การรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญต่อการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ

”

สุขภาพถ้วนหน้าให้กับคนไทย

5) **แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน** โดยเน้นการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งที่มีการมุ่งพัฒนาคุณภาพคนสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลกัน รวมทั้งการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้เท่าทันโลกและเศรษฐกิจยุคใหม่เพื่อให้สามารถแข่งขันและพึ่งตนเองได้ตลอดจนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน

6) **ภาคประชาสังคมตื่นตัวมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งในหลาย**





รูปแบบและขยายเครือข่ายได้กว้างขวาง ผลพวงจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ 8 และการมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ทำให้ภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเริ่มมีบทบาทสูงขึ้นไปในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาโครงสร้างควบคุมครองทางสังคมในชุมชน

การปรับกระบวนการทัศน์และการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจน

ด้วยปัญหาคความยากจนมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และจากบทเรียนการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมาได้ประสบกับปัญหาต่างๆมากมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน ประกอบกับสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน ด้วยองค์ประกอบดังกล่าวจึงต้องนำมาสู่การปรับกระบวนการทัศน์และกระบวนการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนแนวใหม่

โดยกระบวนการทัศน์จะปรับเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาคในภาพรวมแบบกว้างๆ ไม่มีความชัดเจนไปสู่การเน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน และปรับจากการเน้นบทบาทของภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปรับจากการแก้ไขปัญหาคแบบแยกส่วนไปสู่การแก้ไขปัญหาคอย่างเป็นองค์รวม

ในส่วนของกระบวนการบริหารจัดการจำเป็นต้องปรับจากการแยกส่วนกันบริหารจัดการตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไปสู่การบริหารจัดการที่มีการบูรณาการแผนงาน แผนเงิน แผนคนเข้าด้วยกัน และมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมายดำเนินงานที่ชัดเจน และต้องปรับจากการบริหารจัดการโดยเน้นภาครัฐไปสู่การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาคีการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งปรับจากการบริหารจัดการที่เน้นการตัดสินใจและควบคุมสั่งการจากส่วนกลางไปสู่การบริหารจัดการที่เน้นท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคในท้องถิ่นของตนเอง

การรวมพลังของคนไทยเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน

ปัญหาคความยากจนอาจจะนำไปสู่ปัญหาคสังคมอื่นๆตามมา เช่น ปัญหาคการลักทรัพย์ ปัญหาคอาชญากรรม ปัญหาคการค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยโดยรวม นอกจากนี้ปัญหาคความยากจนไม่ได้เกิดขึ้นจากสาเหตุปัจจัยส่วนบุคคลเท่านั้นแต่เกิดขึ้นจากปัจจัยเชิงโครงสร้างด้วย ดังนั้นปัญหาคความยากจนจึงไม่ใช่ปัญหาคเฉพาะของคนจนเท่านั้น แต่เป็นปัญหาคเชิงโครงสร้างระดับชาติที่คนไทยในทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคร่วมกัน

อย่างไรก็ตามการปรับกระบวนการ

ทัศน์และกระบวนการบริหารจัดการเพื่อการแก้ไขปัญหาคความยากจนแนวใหม่เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ คนไทยทุกคนจะต้องรวมพลังและมีความรับผิดชอบร่วมกันในแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยคนที่มีโอกาสและศักยภาพสูงกว่าจะต้องช่วยเหลือเกื้อกูลแก่คนที่มีโอกาสและศักยภาพน้อยกว่า รวมทั้งภาครัฐ/ภาคเอกชน/ภาคประชาสังคมและชุมชนจะต้องส่งเสริมสนับสนุนและให้โอกาสแก่คนจนได้พัฒนาศักยภาพของตนเองให้มากขึ้น ตลอดจนคนจน/ผู้ด้อยโอกาสจะต้องช่วยเหลือตนเองให้มากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในอนาคต ดังนั้นคนไทยในทุกภาคส่วนของสังคมต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคความยากจน เพื่อรวมพลังพัฒนาสังคมไทยไปสู่สังคมที่ทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สรุป

บทเรียนจากการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การแก้ไขปัญหาคความยากจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาคให้ลุล่วงไปได้โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม ประกอบกับปัญหาคความยากจนมีความสลับซับซ้อนต้องได้รับการแก้ไขในทุกๆด้านไปพร้อมๆกัน และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปที่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาคในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยองค์ประกอบต่างๆเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นที่คนไทยในทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องมีความตระหนักและรวมพลังกันในการแก้ไขปัญหาคความยากจน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนไทย

