

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนในช่วงแผนฯ 9 เป็นยุทธศาสตร์ที่ได้ปรับกระบวนการใหม่ในการแก้ไขปัญหาคความยากจน จากอดีตที่การแก้ไขปัญหาคความยากจนเป็นการแก้ไขปัญหาแบบกว้างๆ ไม่มีความชัดเจนไปสู่การเน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน จากการเน้นบทบาทภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบแยกส่วนไปสู่การแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเป็นองค์รวม



ยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหา

ความยากจน

“ความยากจนหรือคนจนในปัจจุบันนี้จึงไม่ได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่ม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ หลายมิติด้วยกัน ซึ่งนิยามหรือความหมาย “ความยากจนหรือคนจน” ในปัจจุบันนี้จึงไม่ได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่ม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาคความยากจนจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นองค์รวมของมิติต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ สศช. จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนขึ้น และได้ดำเนินการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน” เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2545 ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนตามที่ สศช. เสนอ และมอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคความยากจนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 5 ด้าน คือ 1) การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน 2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน 3) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ 5) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

1. การปรับปรุงระบบบริหาร ภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายคนจน และจัดทำแผนแก้ไขปัญหายากจน โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญห และเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สะท้อนสภาพปัญหาในท้องถิ่นของตน รวมถึงการประสานงานแผนงาน/โครงการของภาครัฐกับแผนงาน/โครงการของท้องถิ่น โดยยึดความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และให้มีการบูรณาการในทุกระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง กรมในส่วนกลาง จนถึงระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้โครงการและ กิจกรรมในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและเข้าถึงคนจนมากยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกันจะต้องเร่งดำเนินการจัดระบบการบริหารกองทุนเนื่องจากกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีอยู่จำนวน 18 กองทุน วงเงินรวม 225,853.33 ล้านบาท ยังมีความซ้ำซ้อน และขาดเอกภาพในการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบกองทุนเหล่านี้ โดยยึดหลักเกณฑ์ว่า กองทุนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวหรือมีวัตถุประสงค์ดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันควรบูรณาการเข้าด้วยกัน ส่วนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ต่างกันควรให้มีการประสานและเชื่อมโยงกัน

นอกจากนั้นให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นกลไกระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน กำกับ การดำเนินงาน และเชื่อมโยงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยใช้รูปแบบการบริหารที่

มีผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO) เป็นประธาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้และศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

2. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนและชุมชน

โดยเน้นการพัฒนาด้านการศึกษา และทักษะอาชีพแก่เด็กและเยาวชนจากครอบครัวยากจนและคนจนวัยทำงาน มีการขยายขอบข่ายการอุดหนุนการศึกษาแก่เด็กยากจนให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ สำหรับเด็กยากจน การส่งเสริม โอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยให้นำระบบการจัดสรรโควตาให้เรียนต่อแก่เด็กยากจน ควบคู่กับการให้ทุนและค่าใช้จ่ายในระหว่างศึกษา โดยมีข้อมูลผูกพันในการทำงานในท้องถิ่น การเข้ามาตรวจการการเงินและมาตรการทางการคลังเพื่อมุ่งใจให้ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรท้องถิ่น สนับสนุนการศึกษาแก่เด็กยากจน เช่น การขยายสินเชื่อเพื่อการศึกษาไปสู่ชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นมีการออมระยะยาว เพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่คนจนในท้องถิ่น การพัฒนามาตรการจูงใจให้บริษัทธุรกิจ สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา รวมทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจน หรือให้จัดงานทำ บางเวลาระหว่างเรียนเป็นการเสริมอาชีพ ให้มีรายได้ระหว่างเรียน

สำหรับการเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นจะเน้นส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน โดยการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน ด้านคุณภาพมาตรฐานการผลิต การออกแบบและบรรจุหีบห่อ และส่งเสริมการจัดทำแผนแม่บทชุมชนให้ครบทุกตำบล ซึ่งแผนชุมชนจะนำมาใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและระดับ

ท้องถิ่น ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงการ กิจกรรม และจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการสนับสนุนการมีที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย

จากการศึกษาสาเหตุความยากจนพบว่า การขาดแคลนที่ดินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาวะความยากจน จึงควรเน้นการดำเนินการใน 5 ประเด็น คือ

> **การเร่งรัดสำรวจที่ดิน** เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมมาใช้สำรวจพื้นที่ และสภาพการใช้ที่ดินตามประเภทและลักษณะการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้มีรายละเอียดของข้อมูลที่ชัดเจน

> **การเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินของรัฐอย่างครบวงจร** โดยพิจารณาบทบาทการดำเนินการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันของรัฐให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการจัดหาสินเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินให้มีคุณภาพ

> **การเร่งรัดการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์** โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียงตามขอบแนวพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวเขตและการดูแลรักษาผืนป่าร่วมกัน

> **การจัดระบบเอกสารสิทธิในที่ดิน** โดยพิจารณาบทบาทประเภทของเอกสารสิทธิให้สามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อในระบบได้

> **การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนที่ดิน** โดยประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุน

ที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมา และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน เพื่อให้สามารถสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกินได้กว้างขวางกว่าเดิม

4. การพัฒนาระบบระบบคุ้มครองทางสังคม

เพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในรูปแบบที่พึ่งตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่ให้ครอบคลุมวิถีชีวิตของชุมชนทั้งด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา สาธารณประโยชน์ ครอบครัว และการผลิตของชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้คนด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ในชุมชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ต่อไป

5. การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

จำเป็นจะต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงระบบกฎหมาย และนโยบายเศรษฐกิจที่มีส่วนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น นโยบายภาษี และมาตรการการเงินการคลังต่าง ๆ

การผนึกกำลังของทุกภาคส่วน: กฎเกณฑ์สำคัญในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าว ได้ปรับกระบวนการใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจนจากการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจน ไปสู่การเน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน การเน้นบทบาทภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ ปัญหาแบบแยกส่วน



ไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้ กระบวนทรรศน์ใหม่ดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม ในการเป็นพลังขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

> **ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ** ในการบูรณาการโครงการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้โครงการในการแก้ไขปัญหาความยากจนไม่มีความซ้ำซ้อน และต้องเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ที่เน้นกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ มากกว่าการยึดภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก ซึ่งภาครัฐจะต้องทำการประสานสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ได้รับทราบว่า ภาครัฐได้ดำเนินโครงการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนใด ๆ อยู่บ้าง เพื่อที่ประชาชนและภาคีการพัฒนาจะได้นำไปสานประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ของตนเองต่อไป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับภาครัฐนี้ จะเป็นการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบบริหารจัดการให้เกิด

ธรรมาภิบาล เกิดการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นการลดอุปสรรคต่อการหลุดพ้นจากสภาวะความยากจนของคนจนหรือตกสู่สภาวะความยากจนของกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ นอกจากนั้น ภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางจะต้องส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ภาคีการพัฒนาต่าง ๆ และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งประสานงานระหว่างภาครัฐกับพื้นที่ในส่วนที่ไม่สามารถดำเนินการโดยพื้นที่ได้เอง หรือต้องดำเนินการร่วมกันในหลายฝ่าย

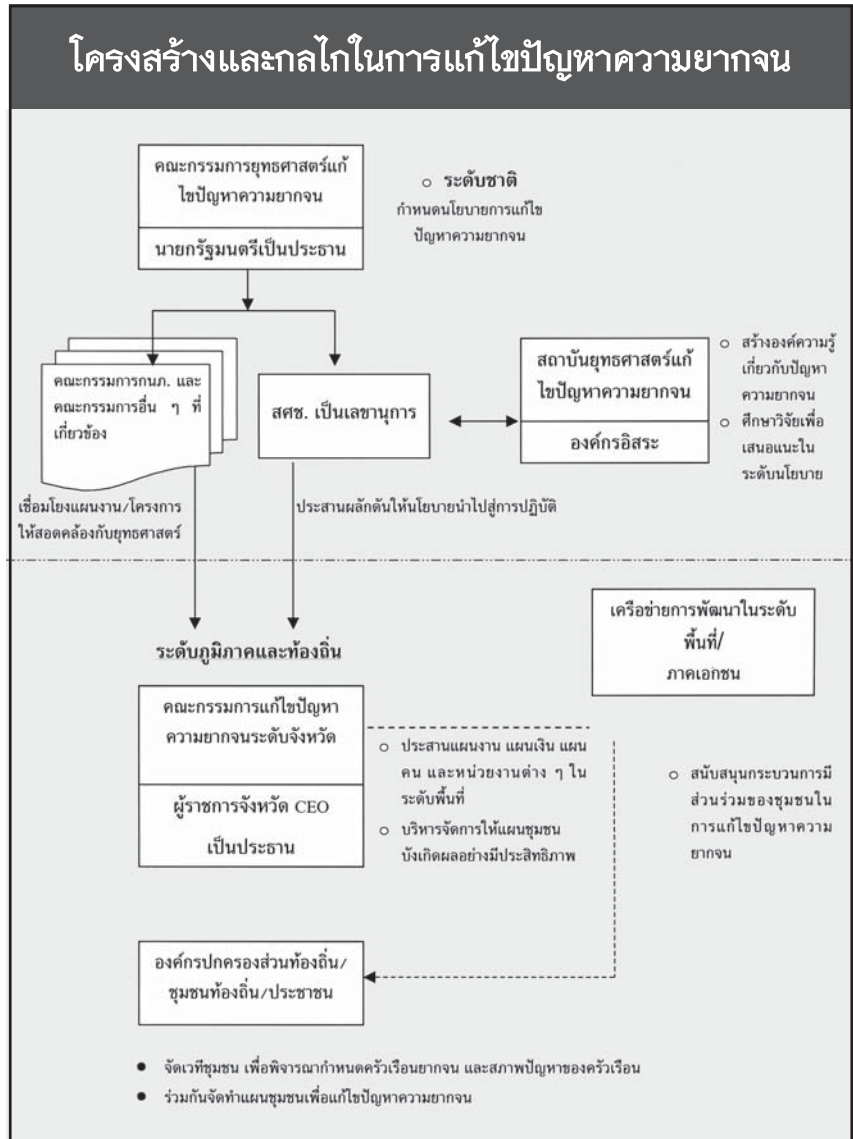
> **ความร่วมมือของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ หรือ องค์กรเอกชน และภาคธุรกิจเอกชน** ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนในมิติต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทักษะและศักยภาพในการประกอบอาชีพ การพัฒนาธุรกิจชุมชน การสนับสนุนด้านการศึกษา การส่งเสริมสวัสดิการชุมชน และการเสริมสร้างกระบวนการประชาสังคม เป็นต้น ความร่วมมือของภาคเอกชนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจาก การดำเนินการของภาคเอกชน จะสามารถเติมเต็มการดำเนินการที่

ภาครัฐทำได้ไม่คล่องตัวเท่าภาคเอกชน เช่นการเชื่อมโยงธุรกิจชุมชนกับภาคธุรกิจเอกชน การเชื่อมโยงชุมชนกับภาครัฐผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ และการพัฒนาทักษะทางการตลาดให้กับประชาชน เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือของภาคเอกชนนั้นจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้การสนับสนุนและเปิดโอกาส โดยเฉพาะการลดอุปสรรคของระเบียบราชการต่าง ๆ พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนมากขึ้น

➢ **ความร่วมมือของภาคประชาชน** ในการสร้างองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งการสร้างความร่วมมือในภาคประชาชนนั้น จำเป็นต้องพัฒนาระบบต่าง ๆ ให้เกื้อหนุน โดยเฉพาะการจัดการให้ภาคประชาชนหรือชุมชนมีระบบข้อมูลพื้นฐานของตนเอง มีแผนงาน สวัสดิการอย่างเชื่อมโยงกัน และมีอิสระในระดับที่สามารถจัดการกับการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการสร้างเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาความยากจนระหว่างกัน ซึ่งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยภาคประชาชนนี้ จะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เน้นระดับปัจเจกบุคคล โดยส่งเสริมให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนในพื้นที่ของตน รวมทั้งจัดทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แท้จริงของพื้นที่

สรุป

การผนึกกำลังของทุกภาคส่วนนี้ จะเป็นการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบคือ ภาครัฐดำเนินการในภาพรวมทั้งประเทศ เน้นที่



กลุ่มเป้าหมายคนจน หรือพื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่อย่างหนาแน่น และแก้ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง เพื่อให้คนจนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนให้หลุดพ้นจากสภาพความยากจนได้ ในขณะที่ภาคประชาสังคมจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงภาครัฐเข้ากับพื้นที่ การสนับสนุนและเสริมการดำเนินการของภาครัฐ และการแก้ไขปัญหาความยากจนที่รัฐไม่ได้ดำเนินการ ในส่วนของภาคประชาชนก็มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนในพื้นที่และแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของพื้นที่ดีที่สุด

จะเห็นได้ว่า การผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคีการพัฒนา และภาคประชาชนไม่สามารถที่จะละเลยภาคใดภาคหนึ่งได้ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันในทุกขั้นตอน รวมทั้งการติดตามประเมินผล ที่จะต้องกระตุ้น ส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาชน ภาคีการพัฒนามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ การบริหารงบประมาณหรือกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้มีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง