

หลักคิดสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน : ให้ภาคประชาชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุด

โดย ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

การแก้ปัญหาความยากจน ควรมีหลักคิดสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (1) ให้ภาคประชาชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาความยากจน (2) ใช้หลักการพัฒนาที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้ง และทุกฝ่ายในพื้นที่ประสานความร่วมมือกัน (3) ทุกฝ่ายซึ่งอยู่นอกพื้นที่ควรประสานความร่วมมือในการเข้าไปสนับสนุนการแก้ปัญหาความยากจนซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายที่อยู่ในพื้นที่ (4) ควรมีระบบข้อมูลและการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน และ (5) ควรมีนโยบาย ข้อกำหนด และระบบงบประมาณของทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติที่สนับสนุนและเอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน

ปีใหม่ พ.ศ. 2549 นี้ มีความเคลื่อนไหวสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาล และเป็นภารกิจที่ทุกฝ่ายอยากเห็นว่าประสบความสำเร็จ หรืออย่างน้อยมีความก้าวหน้าที่น่าพอใจ

ความเคลื่อนไหวสำคัญนั้นคือ (1) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้รับการร้องขอและแต่งตั้งให้กลับมาเป็น ผู้อำนวยการ “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน” (หรือ สดจ.) หลังจากท่านได้สละตำแหน่งดังกล่าวไปพร้อมกับการพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อสิ้นสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 และท่านได้ขอไม่กลับเข้ามาอยู่ในรัฐบาลอีก และ (2) นายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร จะ “แสดงนำ” การแก้ปัญหาความยากจนอย่างละเอียดด้วยตนเอง ที่อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยจะมีการใช้สื่อโทรทัศน์ถ่ายทอดกระบวนการทุกขั้นตอนแบบ “เรียลไทม์โชว์” ให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคและคนทั้งประเทศได้เห็นอย่างชัดเจนในระหว่างวันที่ 16 – 20 มกราคม 2549

ผมเห็นว่า ความพยายามแก้ปัญหาความยากจนเป็นความพยายามที่ดี ควรที่ทุกฝ่ายจะร่วมอนุโมทนา และช่วยกันสนับสนุนในหนทางต่างๆที่สามารถทำได้

ผมจึงขอเสนอ “หลักคิดสำคัญ 5 ประการในการแก้ปัญหาความยากจน” ดังนี้

1. ให้ภาคประชาชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาความยากจน

“เจ้าของปัญหาคือผู้แก้ปัญหาที่ดีที่สุด” ควรเป็นข้อเตือนใจและกระตุ้นให้ใช้หลักคิดว่า ภาคประชาชน ควรเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาความยากจน ภาคประชาชนหมายรวมถึงชุมชนท้องถิ่น และคนทั้งหลายที่อยู่ในท้องถิ่น เขาย่อมรู้ว่า สถานะของเขาเป็นเช่นไร ใครจน ใครไม่จน จนอย่างไร ไม่จนอย่างไร ใครแก่งจน ใคร “อยากจน” ใครเข้มแข็ง ใครอ่อนแอ

ใครมีศักยภาพมาก ใครมีศักยภาพน้อย ใครร่วมทำงานกับใครได้ ใครร่วมทำงานกับใครไม่ได้ และ ข้อเท็จจริงอื่นๆอีกนานัปการ ซึ่งยากที่คนภายนอกท้องถิ่น จะรู้จะเข้าใจได้มากเท่าหรือดีกว่า

อีกประการหนึ่ง คนในท้องถิ่น จะอยู่ในท้องถิ่นตลอดไปหรือเป็นเวลานาน จะเป็นทั้ง ผู้ลงมือทำ และผู้รับผลของการกระทำ เขาจึงรู้ร้อนรู้หนาวได้ดีกว่า ชัดเจนกว่า ซาบซึ้งกว่า อย่างมีความสุขความชื่นชมหรืออย่างมีความทุกข์ความระทม มากกว่าคนนอกพื้นที่ซึ่งไม่ใช่เจ้าของปัญหา

รวมความแล้ว ภาคประชาชนอันได้แก่ ชุมชนหรือคนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่มีแรงจูงใจ มีการปฏิบัติมีการเรียนรู้ มีการปรับปรุงพัฒนา มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ในการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนมากกว่าคนนอกท้องถิ่นอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ หรือแม้แต่ผู้นำในรัฐบาล

ขณะนี้ได้มีขบวนการของภาคประชาชนที่พยายามดำเนินการแก้ปัญหาความยากจน ด้วยตนเอง โดยมีความก้าวหน้าและความสำเร็จที่น่าพอใจระดับหนึ่ง ได้แก่ **“ขบวนการแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง”** (ในภาคชนบท) และ **“ขบวนการบ้านมั่นคง”** (ในภาคเมือง) ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลควรทำและทำได้ง่ายภายใต้นโยบายแก้ปัญหาความยากจน คือการส่งเสริมสนับสนุนให้ขบวนการเช่นนี้ได้ดำเนินการไปอย่างมีพลัง มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

2. ใช้หลักการพัฒนาที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้งและทุกฝ่ายในพื้นที่ประสานร่วมมือ

การพัฒนา ถ้าใช้หลักการพื้นที่เป็นตัวตั้ง จะบูรณาการทุกอย่างได้ดีที่สุดและสะดวกที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการ **“ปัจจัย”** ที่นำสู่การพัฒนา และการบูรณาการ **“ผล”** ของการพัฒนา

“ปัจจัย” หลักๆในการพัฒนาของพื้นที่หนึ่งๆย่อมอยู่ในพื้นที่นั้นๆ ได้แก่ คน กลุ่มคน องค์กร สถาบัน หน่วยงาน อุปกรณ์ งบประมาณ ทุนหรือทรัพยากรธรรมชาติ ทุนทางสังคม และอื่นๆ เมื่อใช้หลักการพื้นที่เป็นตัวตั้ง ย่อมหมายถึงการผสมผสานปัจจัยทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นเข้าด้วยกัน ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างที่สุด

และนั่นย่อมหมายถึงการที่ทุกฝ่ายในพื้นที่จะสามารถและสมควรจะประสานความร่วมมือกันให้ได้เป็นอย่างดีด้วย ทุกฝ่ายที่ว่านั้น ได้แก่ (1) ภาคประชาชน หรือชุมชน หรืออันรวมถึงองค์กรและสถาบันของภาคประชาชนในท้องถิ่น เช่น องค์กรชุมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรธุรกิจ สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ฯลฯ ด้วย (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล(อบต.) เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) และ(3) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ

ส่วนการบูรณาการ **“ผล”** ของการพัฒนานั้น หมายถึงว่าผลของการพัฒนาย่อมมีหลายด้านหลายมิติ ซึ่งเกี่ยวโยงกันและปฏิสัมพันธ์กันอย่างมีพลวัต เมื่อใช้หลักการพัฒนาที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้ง ประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้กำหนดเองว่าประสงค์ให้ผลการพัฒนามีองค์ประกอบและสถานะ

เป็นอย่างไร แล้วดำเนินการในลักษณะที่หลากหลายและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุผลการพัฒนาที่พึงปรารถนาอย่างต่อเนื่องด้วย

ในกระบวนการพัฒนาดังกล่าว หากผลการพัฒนาเบื้องต้นประกอบและสภาวะยังไม่ตรงตามที่ประชาชนในพื้นที่คาดหวังก็จะมีปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาแนวทางและวิธีการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้องค์ประกอบและสภาวะที่พึงปรารถนาในลักษณะที่ “บูรณาการ” กันอย่างดีที่สุดนั่นเอง

3. ทุกฝ่ายซึ่งอยู่นอกพื้นที่ควรประสานความร่วมมือในการเข้าไปสนับสนุนการแก้ปัญหาความยากจนซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายที่อยู่ในพื้นที่

บ่อยครั้งบุคคลหรือหน่วยงานนอกพื้นที่จะเข้าไป “ช่วย” คนในพื้นที่จนเกิดปัญหา เช่น (1) ทำให้คนพื้นที่ไม่พัฒนาความสามารถของตนเอง หรือเกิดทัศนคติพึ่งพาผู้อื่น (2) หลายหน่วยงานและกลุ่มบุคคลเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ความสับสน ความสูญเสีย หรือความขัดแย้ง ทั้งระหว่างคนนอกพื้นที่และระหว่างคนในพื้นที่

ดังนั้นจึงควรที่บุคคลและหน่วยงานซึ่งอยู่นอกพื้นที่ จะประสานความร่วมมือกันให้ดีที่สุด ในกรณี que เข้าไปส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่เดียวกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น

การประสานความร่วมมือเช่นนี้ จะทำได้ดีถ้าให้คนในพื้นที่เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการประสาน ดังกล่าว เนื่องจากคนในพื้นที่จะรู้ว่าต้องการอะไร อย่างไร เพียงใด เมื่อใด และบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกแห่งใด จะสามารถสนองความต้องการได้อย่างดี อย่างเหมาะสม และอย่างประสานสอดคล้องกันได้ดีที่สุด

นอกจากนั้น บุคคลและหน่วยงานนอกพื้นที่ ควรเน้นบทบาท “ผู้ส่งเสริมสนับสนุน” หรือ “ผู้เอื้ออำนวย” มากกว่าการเป็น “ผู้ปฏิบัติ” หรือ “ผู้ดำเนินการ” การเป็นผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการ ควรเป็นบทบาทสำคัญของ “คนในพื้นที่” มากกว่า

4. ควรมีระบบข้อมูลและการจัดการความรู้ป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน

การจัดทำระบบข้อมูลและการจัดการความรู้ ควรใช้หลักพื้นที่เป็นตัวตั้งเช่นเดียวกัน นั่นคือจัดให้มีระบบข้อมูลตามพื้นที่ เริ่มจากพื้นที่เล็กที่สุด คือระดับหมู่บ้านหรือตำบล แล้วสานต่อเชื่อมโยงเป็นระดับพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้น ได้แก่ ระดับอำเภอหรือเขตเทศบาล ต่อเป็นระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัดหรือภาค และระดับประเทศในที่สุด

ระบบข้อมูลสามารถประกอบด้วย (1) ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะต่างๆซึ่งเกี่ยวข้องกับความยากจนหรือความไม่ยากจน ในทางใดทางหนึ่ง โดยตรงหรือโดยอ้อม (2) ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่สามารถมีส่วนนำสู่สถานะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามข้อ (1)

ปัจจัยที่ว่านี้ยังสามารถแยกได้เป็น (2.1) ปัจจัยที่เป็นทรัพยากร ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรวัตถุ ทรัพยากรการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนความรู้ ทุนทางสังคม สถาบัน

องค์กร หน่วยงาน ฯลฯ และ (2.2) ปัจจัยที่เป็นกิจกรรม ได้แก่ แผนงาน โครงการ มาตรการ กิจกรรมทั่วไป ฯลฯ

ระบบข้อมูลจะเป็นพื้นฐานสำคัญให้ทราบถึงสถานะต่างๆที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยทั้งหลายที่สามารถมีส่วนในการนำสู่สถานะที่พึงปรารถนา พร้อมกันนั้นก็เป็นพื้นฐานให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เกิดการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ และการจัดการความรู้ เพื่อให้สามารถสร้างสถานะที่พึงปรารถนา (รวมถึงการแก้ปัญหาคความยากจน) ได้อย่างดีขึ้นและทั่วถึงกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

ระบบข้อมูลที่ดีควรเป็นระบบข้อมูลที่ “มีชีวิต” คือ เคลื่อนไหวตามสถานการณ์อยู่เสมอ และมีการใช้ประโยชน์รวมถึงการสื่อสารปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องด้วย

5. ควรมีนโยบายสาธารณะ กำหนด และระบบงบประมาณของทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ที่สนับสนุนและเอื้อต่อการแก้ปัญหาคความยากจน

นโยบายสาธารณะ หมายถึง ประชญา ทศนคติ หลักคิด แนวคิด ทิศทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี กุศโลบาย นโยบายสำคัญ แผนงานสำคัญ โครงการสำคัญ มาตรการสำคัญ ซึ่งมีได้ทุกระดับ ตั้งแต่ (1) ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ อบต. เทศบาล และอบจ. (2) ระดับอำเภอและจังหวัด อันหมายถึง นโยบายของอำเภอและของจังหวัด ซึ่งรวมถึงนโยบายของหน่วยงานต่างๆที่สังกัดอำเภอและจังหวัดด้วย และ (3) ระดับประเทศ ซึ่งได้แก่ นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ อันประกอบ ด้วย กระทรวง กรม องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด

ข้อกำหนด คือ กฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ กติกา หลักเกณฑ์ ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจเป็นผู้ออก มีตั้งแต่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กระทรวง กรม องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต.

ส่วนระบบงบประมาณ ก็หมายถึงระบบงบประมาณของกลไกการบริหารทุกระดับ เช่นเดียวกันตั้งแต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอและจังหวัด และระดับหน่วยงาน ส่วนกลางทั้งหลาย อันได้แก่ รัฐบาล กระทรวง กรม องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญมากคือ ระบบบริหารงบประมาณของประเทศโดยรวม ซึ่งเกี่ยวกับหลักคิด หลักการ และวิธีการของ รัฐสภา รัฐบาล กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ เป็นสำคัญ

หากเปรียบเทียบมาตรการแก้ปัญหาคความยากจนเป็น “รถยนต์แก้ปัญหาคความยากจน” ก็จะสามารถถือได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” เป็นประหนึ่งหนังสือนำทาง แผนที่ เข็มทิศ และ พวงมาลัย ส่วน “ข้อกำหนด” ก็เปรียบได้กับ สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพของเส้นทาง ตลอดจนสภาพของรถยนต์ สำหรับ “ระบบงบประมาณ” นั้นเป็นเสมือนทั้งน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำ

หล่อลื่นที่มีให้กับรถยนต์แก้ปัญหาความยากจน พร้อมทั้งรถยนต์ “สนับสนุน”การแก้ปัญหาความยากจนอีกด้วย

การประยุกต์ใช้ “หลักคิดสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน” กับนโยบายหรือมาตรการในด้านอื่นๆ

หลักคิดสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน 5 ประการดังกล่าวข้างต้น สามารถประยุกต์ใช้ได้กับนโยบายหรือมาตรการอื่นๆที่ต้องอาศัย “ภาคประชาชน” เป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ รวมถึง

- นโยบายหรือมาตรการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน (Health Promotion)
- นโยบายหรือมาตรการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน
- นโยบายหรือมาตรการสร้าง “เมืองไทยแข็งแรง คนไทยแข็งแรง” (Healthy Thailand)
- นโยบายหรือมาตรการ “เมืองน่าอยู่”(Healthy City)
- นโยบายหรือมาตรการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของประชาชน
- นโยบายหรือมาตรการสร้างชุมชนเข้มแข็ง(Community Empowerment)
- นโยบายหรือมาตรการสร้างเสริมสันติภาวะในหมู่ประชาชน(Peace Promotion)