

เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบยั่งยืน รวมถึงผู้ด้อยโอกาส”

ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

วันพฤหัสบดีที่ 6 มิถุนายน 2545 เวลา 09.00 น.

ผมขอขอบคุณทุกท่านที่พร้อมที่จะนั่งคิดในอีก 3 ชั่วโมงข้างหน้า ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ กำลังสมอง ที่จะต้องใช้พลังอย่างมากในการช่วยเหลือคนไทยจำนวนกว่า 10 ล้านคน ให้พ้นจากภาวะความยากจน ซึ่งเป็นเรื่องที่หมักหมมมานาน ความจริงแล้วเป็นตะกอนแห่งความผิดพลาดในเชิงนโยบายในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องใช้ความพยายามสูงมาก

การประชุมเชิงปฏิบัติการในวันนี้คงเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากมติการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาด้านความยากจน ที่เห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของความยากจนและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไป โดยมีข้อสังเกตให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการเป็นข้อๆ

วันนี้ ผมสวมเสื้อที่ทอจากจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่ค่อนข้างยากจนมากจังหวัดหนึ่งของประเทศ ผมได้ดูแล้วเชื่อว่าจังหวัดนี้ไม่ควรยากจน เพราะดินของจังหวัดศรีสะเกษเป็นดินภูเขาไฟเก่า ซึ่งมีความสมบูรณ์ที่จะปลูกไม้ผลได้ทุกอย่าง อาทิ ปลูกลำไยของจังหวัดเชียงใหม่ ปลูกทุเรียนของจังหวัดจันทบุรีได้ ปลูกเงาะของจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ และมีน้ำในปริมาณที่ไม่ถือว่าแห้งแล้งเลยแต่ปรากฏว่าประชาชนยากจน ซึ่งผมถือว่ามีอะไรผิดพลาดเกี่ยวกับระบบบริหารราชการแผ่นดินของพวกเราที่ต้องช่วยกันคิดใหม่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้เขาหลุดพ้นได้

ผมเชื่อว่าทุกคนคงจะรู้ว่าปัญหาความยากจนไม่ได้เป็นปัญหาที่เรามองอย่างง่าย ๆ เช่นเดียวกับมีบางคนที่ไม่เข้าใจและไม่เคยสัมผัสความยากจนจึงบอกว่าคนจนเป็นคนขี้เกียจ ไม่เรียนหนังสือ เป็นเพราะเรื่องของโครงสร้างที่ผิดพลาด ซึ่งเป็นการวางโครงสร้างผิดในหลายเรื่อง จึงเกิดเป็นตะกอนของความผิดพลาด นั่นคือความยากจน ซึ่งเป็นปลายทางที่เราเห็นว่าคนจนนั่งอยู่เฉยๆ เหมือนกับว่าเขาเป็นคนขี้เกียจ ความจริงแล้วเขาไม่มีงานทำ ถ้าเขามีงานทำเขาคงไม่ขี้เกียจ และ

เขาทำไมไม่เรียนหนังสือ เขาไม่สามารถเรียนได้เพราะแทบไม่มีจะกิน เราจึงต้องมาถามก่อนว่าทำไม เราไม่เปิดโอกาสให้เขาเรียนหนังสือ ทำไมเราไม่เปิดโอกาสให้เขาทำมาหากิน

คิดง่ายๆ มองย้อนกลับไป กลไกของภาครัฐในสมัยก่อน เราต้องการเงินในการพัฒนาประเทศ เราก็ไปเก็บเงินออมของประชาชนที่มีอยู่น้อยนิดในชนบท ในรูปของธนาคารออมสินที่รับฝากอย่างเดียวไม่มีการปล่อยกู้ในสมัยก่อน ธนาคารออมสินก็รวบรวมเงินออมนี้ทั้งประเทศให้รัฐบาลกู้มาสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เมื่อถึงจุดหนึ่งรัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารออมสินเนื่องจากเศรษฐกิจดีขึ้น มีรายได้ดี ซึ่งธนาคารออมสินก็ไม่มีการปรับตัวจึงเป็นลักษณะ core loan คือให้กู้แบบที่คิดว่ามีความน่าเชื่อถือบ้าง กู้ตามนโยบายรัฐบาลบ้าง ซึ่งเป็นเงินออมจากประชาชนในชนบทเป็นส่วนใหญ่

ฉะนั้น รัฐบาลนี้จึงนำเงินออมนี้กลับไปสู่ชนบท เพราะสังคมปัจจุบันเป็นสังคมเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ภายหลังยุคสงครามเย็นที่ค่ายเสรีประชาธิปไตยชนะอย่างเด็ดขาด ซึ่งทำให้ประเทศทุกประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย จึงมีการบริหารระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ควบคู่กับระบอบประชาธิปไตย นั่นคือการค้าเสรี มีการใช้กลไกตลาด อย่างไรก็ตาม เรายังไม่เข้าใจถึงหัวใจของระบบทุนนิยม ซึ่งหมายถึงทุน ที่หนังสือ “Mystery of Capital” ที่บอกว่า Why the capitalism triumph in the west and fails out everywhere else” หมายถึง ทำไมทุนนิยมได้ชัยชนะ ในตะวันตกแต่ล้มเหลวในที่อื่นๆ นั่นคือ ความร้นลับของคำว่าทุน เพราะทุนนิยมคือทุน ถ้าไม่มีทุนจะบริหารทุนนิยมไม่ถูก ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีทุนเพียงพอเป็นของตนเอง จึงเรียกหาทุนจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นดาบสองคม ถ้าเราเข้าใจทุนไม่ถูกต้องจะทำให้บาดเจ็บเรา ถ้าเราใช้ทุนอย่างถูกต้องจะเป็นอาวุธที่ทำให้เราต่อสู้กับโลก กับภาวะสังคมข้างหน้า ปัญหาคือเราไม่เข้าใจคำว่าทุน และเรียกร้องหาแต่ทุนต่างชาติ โดยไม่เตรียมความพร้อมของเรา ถ้ามีการทับถมส่วนล่างจะรับภาระมากที่สุด เพราะเราไม่เข้าใจในการทำให้ส่วนล่างแข็งแรงพอที่จะรับภาระส่วนบนได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนทั้งหมดที่ไปตกอัยและทับถมความยากจนของประเทศ

วันนี้ ผมจึงพยายามมองทั้งหมดตั้งแต่ระดับรากหญ้าของประเทศจนถึงระดับเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันและขาดจากกันไม่ได้ เราจะแยกตัวเรานั้นไม่ใช่คำตอบ เราจะทำเหมือนเคยก็ไม่ใช่คำตอบ

นาย Ronando Dazoto อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประเทศเปรู ในยุคแรกของ นายฟูจิโมริ ประธานาธิบดีประเทศเปรู ซึ่งลาออกและจัดตั้งสถาบันเพื่อศึกษาเรื่องราวของทุนนิยมทั้งหมด โดยเริ่มศึกษาจากความสำเร็จประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าระบบสถาบันของสหรัฐ

อเมริกามีความเข้มแข็งมาก แต่ในที่สุดสิ่งที่พบที่สำคัญมากกว่าคือลูกค้ามีโอกาสกู้เงินจากสถาบันการเงินเป็นจุดสำคัญ ดังนั้น จึงพบคำว่า “collateral” หรือหลักประกันที่สามารถใช้กู้เงินได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีความอ่อนตัวและคล่องตัวสูงมาก ส่วนประเทศกำลังพัฒนานั้นกลับไม่มีระบบ collateral ซึ่งมีความอ่อนตัวและคล่องตัวสูง นอกจากนี้ สถาบันได้สำรวจสินทรัพย์ของคนจนในประเทศอียิปต์ ซึ่งมีมากถึง 55 เท่าของเงินทุนจากต่างประเทศที่ไปลงทุนในประเทศอียิปต์ โดยนับรวมเงินทุนในการขุดคลองสุเอซด้วย แต่สินทรัพย์เหล่านั้นไม่สามารถแปลงเป็นทุนได้ ฉะนั้น คนจนจึงมีสินทรัพย์ที่จม ซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์อะไรได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุนได้ตลอดเวลา ผมคงคุยเรื่องนี้เป็นยุทธศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง

รัฐบาลนี้ได้มองคำว่า “โอกาส” คนจนยากจนเพราะขาดโอกาส แต่โอกาสยังเป็นปลายเหตุ ปลายทางของคำว่าโครงสร้าง เพราะโครงสร้างไม่ได้ให้โอกาส คนจนจึงไม่มีโอกาส แต่หากเรามีโอกาสผมเชื่อว่าหลายคนสามารถใช้ศักยภาพของเขาผลักดันตนเองได้

วันนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการในปีเศษๆ ไม่ได้หวังผล เพราะผมคิดว่าหลายโครงการอาจต้องใช้เวลาถึง 5 ปี 7 ปี แต่บางโครงการอาจจะใช้เวลา 2 – 3 ปี ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการคือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าหาแหล่งทุน เพื่อให้เขามีโอกาสสร้างงาน สร้างรายได้ โอกาสใช้ทักษะ ฝีมือ และสิ่งที่บรรพบุรุษสั่งสอนมา ให้เกิดประโยชน์เป็นรายได้เพื่อเลี้ยงลูก เลี้ยงครอบครัวได้ รัฐบาลจึงได้มีโครงการหมุนกลับสิ่งที่เคยคิดในอดีต คือรวบรวมเงินทุนจากประชาชนนำกลับไปให้เขา นั่นคือ โครงการกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้มีทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชนเพื่อให้เขาได้หลุดพ้นจากหนี้ในระบบ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ได้มีการช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ในการทำมาหากิน ซึ่งจากนิทรรศการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมาเห็นได้ชัดว่าศักยภาพของคนไทยในการสร้างรายได้ให้แก่ตนเองนั้นมีมากแต่ขาดโอกาส เมื่อมีการจัดนิทรรศการก็สามารถขายของได้วันละประมาณ 9 ล้านบาท รวมจากการจัดงานที่ผ่านมา มีการขายของได้ประมาณ 90 ล้านบาท มีการสั่งซื้อล่วงหน้าอีกประมาณ 20 กว่าล้านบาท รวมทั้งหมด 110 กว่าล้านบาท ได้กำไรประมาณ ร้อยละ 30 หรือประมาณ 30 กว่าล้านบาท นั่นคือเงิน 30 กว่าล้านบาทไปอยู่ในมือของประชาชนซึ่งมีความหมายมาก ยกตัวอย่างเช่น คุณดอว์วัลลี วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม บอกว่ากลุ่มชมรมผ้าที่พะเยาขายได้ 300,000 กว่าบาท ได้กำไร 100,000 บาท ชาวบ้านเขาไม่เคยได้มาก่อน นี่คือโอกาส

ดังนั้น หลักของการแก้ไขปัญหาความยากจนคือ ต้องดูโครงสร้างทั้งหมดของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางกฎหมาย โครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทุกอย่างว่าจะ get list

สิ่งที่เป็อุปสรรคต่อคำว่า “โอกาส” ต่อประชาชนอย่างทั่วหน้าได้เพียงไหน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ ถ้าเราไม่สามารถแก้ไขโครงสร้างเหล่านี้ให้นำไปสู่การให้โอกาส เราจะไม่มืทางที่ทำให้เขาหลุดพ้น

แม้กระทั่งเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถูกสร้างในเชิงของการให้โอกาสในการเพิ่มรายจ่าย แต่ไม่ได้ให้โอกาสในการเพิ่มรายได้ เช่น เรามีถนนเต็มไปหมด รถขายของก็เข้าไปขายของในหมู่บ้าน เรามีระบบสื่อสาร มีโทรทัศน์ ก็มีการตลาด มีการขายโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้เขาใช้สตางค์ทั้งนั้น แต่โครงสร้างพื้นฐานที่สร้างรายได้ให้เขานั้น กลับสร้างไม่เพียงพอ เช่น ถนนเข้าไปสู่พื้นที่การเกษตร ถนนที่ทำให้น้ำเข้าไปถึงเขากลับไม่เพียงพอ เมื่อไม่สมดุลอย่างนี้ จึงยากที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อเปิดโอกาสให้เขาพ้นจากความยากจน

โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการหนึ่ง ที่ผมมองว่า ถ้าเราปล่อยให้ชีวิตคนจนต้องทุกข์ทรมาน (suffer) ให้เขามีความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับหลักประกันเบื้องต้นเลย คงไม่ไหว ผมจึงตัดสินใจทำโครงการดังกล่าว ทั้งๆ ที่รู้ว่าเป็นเรื่องยาก เป็นเรื่องหนัก แต่เราก็ทำและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากกระทรวงสาธารณสุข และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ลดปัญหาบางเรื่องได้

ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจนนี้ จำเป็นต้องมองย้อนกลับมาที่โครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเราส่วนหนึ่ง ผมพูดตลอดเวลาโดยพยายามเปรียบเทียบเรื่องฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ เช่นเดียวกับคอมพิวเตอร์ตัวหนึ่งมีงบประมาณในการลงทุนคือฮาร์ดแวร์ นั่นคือ ตัวคอมพิวเตอร์ และมีค่า maintenance คือการบำรุงรักษาคอมพิวเตอร์ตัวนั้น และค่าซอฟต์แวร์ แต่ปรากฏว่าการบริหารราชการแบบไทย ทั้งราชการ และการเมือง ได้มุ่งเน้นการสร้างฮาร์ดแวร์ใหญ่ๆ ดังนั้น งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงถูกใช้เป็ค่าซ่อมบำรุง (maintenance) จนไม่มีเงินที่จะซื้อซอฟต์แวร์ นั่นคือไม่มีเงินที่จะสร้างกิจกรรมที่ทำให้ระบบหรือโครงสร้างที่วางไว้นั้นให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

ทุกครั้ง ไม่ว่าจะทำเรื่องอะไร เราจะเน้นเรื่องของโครงสร้างคน ดังนั้น เงินทั้งหมดจะเสียหายไปกับการสร้างโครงสร้างและค่าใช้จ่ายกับคน จึงไม่มีกิจกรรมที่จะแก้ไขปัญหให้กับชาติหลายเรื่องไม่ใช่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น งานการข่าว มีคนทำงานการข่าวเป็นพันคน แสดงว่างบประมาณค่าใช้จ่ายเงินเดือนจะสูงมากจนไม่มีงบประมาณทำการข่าว งบประมาณทำการข่าวเหลือเพียง 500,000 บาท เพื่อให้คน 1,000 คนทำงาน นี่ก็ือความเป็นจริงของประเทศกำลังพัฒนาที่มี งบประมาณจำกัด แต่ปรากฏว่าเรามี incompetence manager ในหลากหลายระดับ ไม่ว่าจะระดับการ

เมือง หรือระดับประจำ จึงเกิดการใช้จ่ายเงินในทางที่ผิดและไม่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ตะกอนก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหของประชาชนได้ การตกตะกอนจึงเป็นความยากจนต่อไป

ผมคิดว่าถึงเวลาแล้วที่เราจะมองแบบบูรณาการ โดยมองทั้งระบบและแก้ไข ทั้งระบบ แล้วต้องมีกิจกรรมที่ชัดเจน มีการใช้เงินตรงไหนแก้ไขจุดไหน ผมนำตัวเลขมาดูแล้วจัดหมวดหมู่งบประมาณ ตัวเลขสวย แต่ข้อเท็จจริงไม่ใช่ เป็นงบประมาณตัวเลขทั้งหลายที่เห็นเป็นค่าฮาร์ดแวร์และ maintenance ทั้งหมด ส่วนค่าซอฟต์แวร์มีน้อยมากแล้วจะแก้ไขปัญหความยากจนไม่ได้

ฉะนั้น การแก้ไขปัญหความยากจนต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และใช้เงินงบประมาณตรงนั้นเท่าไร ใช้อย่างไร แต่ต้องใช้กลไกที่มีอยู่ซึ่งมีมากเกินไป เพียงแต่วันนี้แค่มาจัดการเท่านั้น เราจึงจะแก้ไขปัญหได้ แต่ถ้าเราบอกว่าจะต้องมีโครงสร้างใหม่ ต้องมีการลงทุนในฮาร์ดแวร์ใหม่ เลิกพูดกันเลยครับ ไม่มีทางจะหาได้ ฉะนั้น งบประมาณต่อไปนี้จะจัดสรร (allocate) ขึ้นมาใหม่ จึงเป็นงบประมาณจากบน (on top) จากสิ่งที่มีอยู่เดิมเพื่อไปสร้างกิจกรรมในการแก้ไขปัญหความยากจนจริงๆ เป็นหลัก ผมอยากเห็นอย่างนั้น

ผมตั้งใจให้เห็นมีการทำวิเคราะห์ (analysis) มากมาย ทางตัวเลขและอื่นๆ ซึ่งเป็นนิมิตหมายที่ดีว่าเราเริ่มทำถูกทางมากขึ้น แต่อยากจะให้กรรมการทุกท่านได้มองภาพรวม (overall picture) ให้มากที่สุด แม้กระทั่งเรื่องของคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นปัญหาที่สุดของประเทศ ถ้าตราบไคทุกลมหายใจของข้าราชการและการเมืองจะทำอะไรแล้วถามว่าจะได้เท่าไร เมื่อนั้นความยากจนจะทวีคูณ ผมต้องขอร้อง ยกตัวอย่างเช่น เรื่องแรงงาน การส่งแรงงานไปต่างประเทศ คนจนต้องขายไร่ขายนา บางทีญาติพี่น้องต้องช่วยกันจำนอง คิดว่าจะช่วยให้พ้นความยากจนโดนหลอกบ้าง โดนชักหัวคิวบ้าง ทั้งหัวคิวภายในประเทศและต่างประเทศ นี่คือตัวอย่างของการที่ ขาดเมตตาธรรม ถ้าเราจะคิดแก้ไขปัญหความยากจนนั้น เมตตาธรรมต้องมาก่อน กิเลสต้องมาทีหลัง แต่เริ่มด้วยกิเลส ไม่มีเมตตาธรรม ฉะนั้น ผมอยากจะฝากว่าคนที่อยากจะแก้ไขปัญหความยากจนนั้น นอกจากใช้สมองที่ชาญฉลาด ใช้ประสบการณ์ที่มีสูงแล้ว ยังต้องใช้จิตใจที่มีเมตตาธรรมที่อยากจะช่วยเขาจริงๆ จึงจะทำให้เขาหลุดพ้นได้ ผมขอฝากทุกท่านที่อยู่ ณ ที่นี้ว่าเราจะต้องแก้ไขปัญหด้วยจิตที่มีเมตตาธรรมต่อคนจน และพาให้เขาหลุดพ้น ซึ่งผมพร้อมสนับสนุนทุกรูปแบบ ขอขอบคุณครับ