

บทที่ 2

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องกระบวนการแก้ไขปัญหาคความยากจนและกระจายรายได้โดยการบูรณาการ การเรียนการสอนกับการพัฒนา ภูมิศึกษา ตำบลสร้อยทอง อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน
2. แนวคิดการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบบูรณาการ
3. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

1. แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน

1.1 นิยามและความหมายของความยากจน

เดิมนั้นเมื่อกล่าวถึงความยากจน โดยทั่วไปมักเข้าใจความหมายของความยากจนโดยอิงจาก เรื่องของรายได้เป็นหลัก ต่อมาได้มีนักคิดนักวิชาการต่าง ๆ พยายามที่จะให้ความหมายความยากจน ที่กว้างขวางและครอบคลุมมิติต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละความหมายก็จะเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดความยากจน การวัดระดับความยากจน และการ แก้ไขปัญหาคความยากจนที่แตกต่างกันไปตามความหมายหรือวิธีคิดที่ต่างกันไป ตัวอย่าง เช่น มี นักคิดในสังคมไทยอีกหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ ดร . เสน่ห์ จามริก , ศาสตราจารย์ ดร . นิธิ เอียวศรีวงศ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้มองความยากจนที่สาเหตุว่า โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสาเหตุแห่งความ ยากจน ในขณะที่ ดร . สมชัย จิตสุชน ได้นิยาม ความยากจนในมุมมองของคนจนว่า “ ไม่มีกิน หรือไม่พอกิน ป่วย มีหนี้ รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ ขาดแคลน เงินทุน ”

จากการศึกษาความยากจนแบบมีส่วนร่วม (PPA) กับคนในพื้นที่ทำให้ได้นิยามความ ยากจนในหลายมิติ กล่าวคือ คนจนเมืองจะบอกว่า ความยากจนหมายถึง การไม่มีรายได้หรืองานที่ มั่นคง เป็นอันดับแรก ขณะที่คนในชนบท ให้ความหมายความยากจนว่า “ ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของ ตนเอง ” แต่ละทั้ง 2 กลุ่มนี้ได้ให้ความหมาย ความจนไว้ร่วมกันว่า ความยากจน หมายถึง

“ การขาดอำนาจในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การขาดสิทธิในการเรียกร้องการ ขาดสิทธิที่เท่า เทียมในการเข้าสู่บริการต่าง ๆ และ การขาดการยอมรับจากคนในสังคม ”

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ(2546 : 47-70) ได้วิจัยเกี่ยวกับบทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ซึ่งรวบรวมได้ดังนี้

ความยากจนที่พิจารณาจากสิ่งที่เป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Needs) นิยามและความหมายของความยากจนในแง่ก็คือ ความขาดแคลนปัจจัยสี่ ได้แก่ ขาดแคลนอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ดังนั้นใครที่ขาดแคลนสิ่งจำเป็นพื้นฐานก็นับว่ายากจนหรือเป็นคนจน ความหมายนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป Rownter (1901) ใช้นิยามและความหมายนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1901

ในยุคต่อ ๆ มา ได้มีการพิจารณาเรื่องสิ่งจำเป็นของชีวิต (needs) ในระดับที่มากกว่าสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) เช่น อธิบายว่า ความจนคือการขาดแคลนปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม (George , 1988 : 208) ดังนั้น การขาดข่าวสารและการศึกษาก็นับว่าขาดสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบัน หรือบางคนอธิบายว่า ความยากจนคือ ภาวะที่ขาดแคลนสิ่งที่จะทำให้อยู่ดีกินดี (well – being) ทั้งด้านกายภาพและด้านจิตใจ (Baratz and Grigsby , 1971 : 12) ซึ่งความหมายกว้างขึ้นไปอีก การขยายขอบเขตของสิ่งจำเป็น ออกไปสู่นิยามและความหมายใหม่ คือ

การให้นิยามและความหมายโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living)

ในการพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า คนจนคือคนที่พอจะมีสิ่งจำเป็นพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้ อย่างอัตคัดเพียงลำพังคนเดียว แต่ผู้ใดขาดแคลนปัจจัยยังชีพตามมาตรฐานของสังคมนั้น ๆ เรียกว่า คนจนมาก (Booth, 1971 : 55) บางคนก็บอกว่า ความยากจนตามนัยนี้หมายถึงการขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่ง ๆ (Ashton, 1984 : 97) ความจนในความหมายนี้อาจสรุปว่าเป็นความจนอันเกิดจากการมีรายได้ที่จำกัด แต่มิได้หมายความว่าขาดแคลนสิ่งจำเป็นที่จะสนองความต้องการทางกายภาพ

การพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ เป็นการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบจากภาวะทั่วไปของสังคมหนึ่ง ๆ เพราะมาตรฐานการครองชีพของสังคมหนึ่ง ๆ อาจจะต่างไปจากอีกสังคมหนึ่ง การเปรียบเทียบจากเกณฑ์เฉลี่ยหรือภาวะทั่วไปของสังคมนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความหมายความยากจน โดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพว่า

“ปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวใด ๆ ที่ควรพิจารณาว่ายากจน ถ้าการครองชีพของเขาเหล่านั้นในด้านรายได้หรือในด้านบริโภคต่ำกว่าระดับมาตรฐานหนึ่ง ๆ ที่ควรจะเป็น (Particular standard)” (ILO,1995 : 6)

คำว่ามาตรฐานหนึ่ง ๆ (Particular) ก็คือระดับมาตรฐานของสังคมใดสังคมหนึ่ง เช่น ในสังคมเมืองหนาวก็ควรจะมีเครื่องทำความร้อน เพื่อให้ความอบอุ่น (heater) แต่ในสังคมเมืองร้อนไม่จำเป็นต้องมีสิ่งเหล่านี้ เป็นต้น

ธนาคารโลกก็ให้ความหมายยากจนโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ หมายถึง

“ภาวะที่ไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimal standard) ของการครองชีพ” (World Bank, 1990 : 26)

การนิยามให้ความหมายในแง่หนึ่งจะมีข้อถกเถียงในเรื่อง “มาตรฐาน” เพราะเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป มาตรฐานก็เปลี่ยนไป ยิ่งไปกว่านั้น ในภาวะของ Globalization ข่าวดารถึงกันทุกนาที่ การเอาอย่าง การเลียนแบบแผนการดำเนินชีวิตของแต่ละสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มาตรฐานของสังคมหนึ่งพยายามไล่ตามมาตรฐานของอีกสังคมหนึ่งตลอดเวลา มาตรฐานของแต่ละสังคมจึงไม่คงที่ ไม่ง่ายที่จะกำหนดให้เป็นมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ ตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยปัจจุบัน การมีโทรศัพท์และตู้เย็นกลายเป็นปัจจัยวัดมาตรฐานการครองชีพของคนไทยไปแล้ว เช่นเดียวกับสังคมตะวันตก

การพิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty Line) และความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty)

การให้นิยามและความหมาย “ความยากจน” โดยพิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานและมาตรฐานการครองชีพ นำไปสู่การวัด “มาตรฐาน” และวัด “ความจำเป็น” ของแต่ละสังคม เนื่องจากมูลค่าของปัจจัยสี่ หรือมูลค่าของการครองชีพของแต่ละสังคม ไม่เท่ากัน อาหารประเภทเดียวกัน ในอังกฤษต้องจ่ายเงินมากกว่าในเมืองไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบรรลุ “มาตรฐานการครองชีพ” ในระดับเดียวกันที่อังกฤษต้องใช้จ่ายได้มากกว่าในเมืองไทยหลายเท่า พิจารณาในแง่นี้ คนจนในอังกฤษต้องมีรายได้ที่คิดเป็นตัวเงินมากกว่าคนจนในเมืองไทยถึงจะมีชีวิตอยู่ได้

ดังนั้น ถ้าเส้นความยากจน หมายถึง ระดับรายได้เป็นตัวเงินของบุคคลที่ทำให้เขาเป็นคนจนหรือเป็นระดับได้ที่ทำให้ขาดแคลนปัจจัยสี่ เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองต่ำกว่ามาตรฐาน (Gordon & Spicker, 1998 : 105) พิจารณาในแง่นี้ เส้นความยากจนของคนในอังกฤษก็ย่อมสูงกว่าเส้นความยากจนของคนไทยในสังคมไทย

เช่น เส้นความยากจนในสังคมไทยเท่ากับเดือนละ 911 บาท หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ถือว่าเป็นผู้ที่มีความยากจน ถ้าในอังกฤษ รายได้เพียงเท่านี้จะให้ดำรงชีวิต ในช่วง 2 – 3 วัน คงเป็นไปได้ยากแล้ว เพราะค่าครองชีพสูงกว่ากันมาก คนที่มีรายได้เพียงเท่านี้คือคนที่จะต้องอดตาย ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ “ด้วยความยากจน” ความยากจนที่วัดด้วยเกณฑ์เส้นความยากจนนี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ ถูกพัฒนาขึ้นโดย Mollies Orchansky ดังที่กล่าวมา

เกณฑ์วัดความยากจนสัมบูรณ์ อิงอยู่กับความต้องการที่จำเป็นทางกายภาพของปัจเจกบุคคลในแต่ละสังคม หมายความว่า ปริมาณความต้องการสิ่งจำเป็น (ปัจจัยสี่) ของแต่ละบุคคลในแต่ละสังคมอาจเท่ากันได้ แต่มูลค่าของสิ่งจำเป็นเหล่านั้นในแต่ละสังคมไม่เท่ากัน เส้นความยากจนที่คิดเป็นตัวเงินจึงไม่เท่ากัน และเส้นความยากจนที่ระบุความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้คำนึงถึงมิติทางสังคมแต่อย่างใด

ในทางมิติทางสากลยุคปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะขยายคำจำกัดความยากจนสัมบูรณ์ใหม่ โดยรวมมิติทางสังคมเข้าไปด้วย ดังนั้น ในการประชุมการพัฒนาสังคมโลก (World Summit for Social Development) ที่โคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี 1995 สมาชิกที่ประชุม 117 ประเทศ เห็นด้วยกับนิยามใหม่ว่าด้วย ความยากจนสัมบูรณ์ ดังนี้

“ภาวะความยากจนสัมบูรณ์เป็นภาวะที่คนถูกสถานการณ์กดดันให้เกิดความทุกข์ยาก (UN, 1995) ด้านปัจจัยสี่ คือ อาหาร น้ำดื่มสะอาด ที่อยู่อาศัย สุขภาพ และสุขอนามัย ด้านการศึกษา และข้อมูลข่าวสาร ความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้อิงอยู่เฉพาะเกณฑ์ระดับรายได้ แต่รวมถึงการเข้าบริการสังคมต่าง ๆ ด้วย Amartya Sen ได้แสดงให้เห็นเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์ ว่า

“มันมีปรากฏการณ์ที่กล่าวได้ว่า ในความคิดเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์นั้นองค์ประกอบหลักของความยากจนเป็นสิ่งที่ ลดทอนไม่ได้ ไม่ว่าสภาพโดย เปรียบเทียบจะเป็นเช่นไรก็ตาม หากองค์ประกอบหลักยังคงอยู่ ความยากจนก็ยังคงอยู่ องค์ประกอบหลักที่ว่าคือ ความต้องการอาหารที่เพียงพอกับร่างกาย การรักษาโรค การมีที่อยู่อาศัย การมีเสื้อผ้าสวมใส่ การคมนาคมที่สะดวก การได้รับการศึกษา และการมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี (ดู Gordon & Spicker, 1998 : 7)

ความหมายของ Sen ก็คือ ความยากจนสัมบูรณ์ที่พิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) นั้น แม้ว่าวันหนึ่งรายได้สูงเกินเส้นความยากจนสัมบูรณ์ที่เคยกำหนดไว้ โดยเปรียบเทียบแล้วภาวะความยากจนก็ควรจะลดลง แต่ถ้าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นก็อาจจะไม่ช่วยบรรเทาความยากจนสัมบูรณ์ลงได้ เพราะค่าอาหารอาจจะแพงขึ้น ค่าการรักษาโรคแพงขึ้น ค่าที่อยู่อาศัยแพงขึ้น ในที่สุดรายได้จะเพิ่มขึ้นก็ยังไม่พอเพียงกับค่าอาหารและค่าปัจจัยอื่น ๆ ก็ต้องกลับไปจนเหมือนเดิม

ซึ่งเรื่องนี้ P. Townsend ก็ได้สนองตอบต่อความเห็นของ Sen ว่า โดยทั่วไปความยากจนสัมบูรณ์ของแต่ละสังคมก็มีลักษณะเป็นความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ระหว่างสังคมอยู่แล้ว โดย Sen บอกว่า ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพของแต่ละสังคมไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ระดับรายได้ที่เป็นระดับยากจนของสังคมหนึ่ง ระดับรายได้เดียวกันนั้นอาจจะเป็นรายได้ระดับความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง

การพิจารณาความยากจนโดยอิงเส้นความยากจนเป็นหลัก ขณะนี้ผู้ทบทวนพิจารณาว่าไม่เพียงพอที่จะมาอธิบายสภาพความยากจนของคนยุคปัจจุบัน และไม่อาจใช้เพียงมาตรการด้านรายได้เพียงอย่างเดียวมาแก้ปัญหาความยากจน

เส้นความยากจนเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในการใช้วัดว่า ใครจนหรือไม่จนโดยกำหนดว่า ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนจน (poor) แต่เส้นความยากจนของสังคมหนึ่ง ๆ อาจจะสูงกว่าเส้นความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง

ธนาคารโลกพยายามที่จะกำหนดความยากจนสำหรับสังคมของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจนต่าง ๆ โดยคำนวณจากราคาส่งหรืออำนาจซื้อขายของสังคมต่าง ๆ โดยพิจารณาว่า คนในสังคมหนึ่ง ๆ ในประเทศด้อยพัฒนาจะต้องซื้อหาปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นในการครองชีพ มาบำบัดความจำเป็นของชีวิตในแต่ละวัน ควรใช้เงินเท่าไร พบว่า อย่างต่ำต้องใช้วันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ หมายความว่า ถ้าใครมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ ก็ถือว่ายากจน (ดู World Bank, 2001 : 17) และธนาคารโลกยังกำหนดต่อไปว่า ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ แต่ไม่เกิน วันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ ก็ยังถือว่ายากจน แต่ยากจนน้อยกว่าสำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่เกินวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ ธนาคารโลกเรียกว่า upper poverty line ส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ เรียกว่า lowest poverty line

การใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นคนจนดังที่กล่าวมา ธนาคารโลกจึงพบว่า ในปี ค.ศ. 2000 ในจำนวนประชากรโลกประมาณ 6,000 ล้านคน มีอยู่ประมาณ 2,800 ล้านคน เป็นผู้มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ และมีอยู่ถึง 1,200 ล้านคน ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 44 อาศัยอยู่ในอาฟริกาตอนใต้ (World Bank, 2001 : 13)

จากตัวเลขดังที่กล่าวพบว่า เส้นความยากจนที่นักเศรษฐศาสตร์ไทยใช้วัดความยากจนของคนไทยต่ำกว่าเส้นความยากจนที่สุด (lowest poverty line) ของธนาคารโลก เพราะ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ๑ เทียบเป็นเงินไทยเท่ากับประมาณ 40 – 45 บาท คิดเป็นเงินเดือนก็ประมาณเดือนละ 1200 – 1350 บาท สูงกว่าเส้นความยากจนของคนไทย (911 บาทต่อเดือน) ดังนั้น ถ้าถือตามมาตรฐานของโลกคนจนไทย (พิจารณาจากเส้นความยากจน) ไม่ใช่มีจำนวนประมาณ 10 ล้านคน แต่อาจจะเป็น 15 – 20 ล้านคน

การพิจารณาจากมิติทางสังคม

ถึงแม้ว่าธนาคารโลกจะใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดว่าใครคือคนจน แต่ปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่าความยากจนมีหลายมิติ “ความเป็นคนจน” ถูกกำหนดจากหลายปัจจัย เช่น

ด้อยการศึกษา ไม่ได้รับการดูแลด้านสุขภาพ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีอำนาจ เป็นต้น (World Bank, 2001 : 15)

รายงานธนาคารโลกยอมรับว่า ความยากจนในมิติที่ไม่ใช่รายได้ ในหลาย ๆ ประเทศอยู่ในภาวะที่รุนแรง ความยากจนประเภทนี้เกิดจากความ “เสี่ยง” และ “ความด้อยโอกาส” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอาฟริกา ที่ระบบป้องกันโรคและระบบสาธารณสุขไม่ดี ประชาชนจึงติดเชื้อ HIV มาก เช่น ในบอตสวานา (Botswana) และซิมบับเว (Zimbabwe) ประชากรวัยเจริญพันธุ์ทุก ๆ 1 ใน 4 คน จะติดเชื้อ HIV (เล่มเดียวกัน : 4) คนเหล่านี้แม้ว่าบางส่วนมีรายได้เป็นตัวเงินเกินเส้นความยากจน (มากกว่าวันละ 1 เหรียญ) แต่การที่มีรายได้ไม่พอดูแลรักษาสุขภาพ นั่นคือ ภาวะความยากจนที่เกิดจากภาวะ “เสี่ยง” และไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา

ในทางตรงข้าม ประเทศอินเดีย ในรัฐเคราลา ประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (1 ดอลลาร์สหรัฐ ฯ) มีจำนวนมาก แต่ในรัฐนี้ประชากร “มีโอกาสด” เข้าถึงสวัสดิการทั้งโดยรัฐและชุมชน การดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างดี จึงทำให้ประชากรมีอายุยืน อายุโดยเฉลี่ยของประชากรในรัฐเคราลาสูงกว่าอายุของประชากรในกรุงวอชิงตันเสียอีก (ที่เดียวกัน)

แสดงให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนไม่เพียงแต่ต้องพึ่งรายได้เป็นตัวเงินเท่านั้นแต่การที่ “มีโอกาสด” ได้รับสวัสดิการ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อชีวิต ก็ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นได้ ความจนโอกาสจึงเป็นมิติหนึ่งของความยากจน และมีคนจำนวนมากในโลกนี้ที่ไม่ถึงกับจนรายได้แต่ต้องประสบปัญหา “จนโอกาส”

นอกจากการจนโอกาสแล้ว การจนสิทธิไม่ถือว่าเป็นความจนอีกมิติหนึ่ง การขาดแคลนทรัพยากรหรือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรทางสังคมเป็นการขาดแคลนสิทธิ ไม่ใช่ขาดแคลนทรัพยากรโดยตรง (Gordon & Spicker, 1999 : 36)

การขาดโอกาสและด้อยสิทธินำไปสู่การขาดความมั่นคงในชีวิต ทำให้ชีวิตตกอยู่ในภาวะเสี่ยงทางสังคม ชีวิตมีความผันแปรไม่แน่นอน (Vulnerability) การขาดความมั่นคงในชีวิตย่อมนับว่าเป็นการขาดแคลนสิ่งจำเป็น (Duffy, 1995 : 36)

กลุ่มคนด้อยโอกาสและสิทธิ บางกลุ่มกลายเป็นพวกที่ Tiemann (1993) เรียกว่า กลุ่มถูกกีดกันออกจากสังคม (social exclusion) เป็นพวกที่มีความเสี่ยงทางสังคมมาก ได้แก่ คนไร้ที่อยู่อาศัย กลุ่มคนที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ คนที่ว่างงานยาวนาน คนที่ตกอยู่ในสภาวะยากจนตกดำนชั่วลูกชั่วหลาน

เสี่ยงจากคนจนมองสภาพความยากจนของตนในลักษณะของการอยู่ดีมีสุข (well – being) และอยู่อย่างอ่ำอ่ำมีทุกข์ (ill – being) อยู่ดีมีสุข ในทัศนะของคนจน คือ มีกินมีใช้ สุขสบาย ไร้

กังวล ส่วนอยู่อย่างขำแยแต่มีทุกข์ คือ ขาดแคลนวัตถุปัจจัย มีความรู้สึกว่าตนเองขำแย ไม่ปลอดภัย วิตกกังวลตลอดเวลา ว่าเหนือไร้ที่พึ่ง (World Bank, 2001 : 16)

นอกจากนั้น ในธนาคารโลกก็ยอมรับว่า ความไร้อำนาจ (powerlessness) ก็เป็นมิติหนึ่งของความยากจน คนที่ไร้สิทธิ ไร้เสียง (Voiceless) จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ความต้องการของคนไร้สิทธิไร้เสียงจะไม่นำไปสู่นโยบาย ไม่มีใครได้ยินเสียงเรียกร้องของคนเหล่านั้น พวกเขาจึงไม่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่พวกเขาควรจะได้

ความยากจนในแนวคิดของสหประชาชาติ

ในการประชุมของสหประชาชาติ ว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า

“ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือด้านวัตถุเท่านั้น แต่มันมีมิติความซับซ้อนหลาย ๆ ด้าน และมีเหตุแห่งความยากจนหลาย ๆ สาเหตุ ดังนั้น นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาคความยากจนจึงต้องมีหลายมาตรการ มิใช่เฉพาะมาตรการทางรายได้เท่าได้” (Huber, 2000 : 2)

ในการประชุมครั้งนี้เสนอว่า การพิจารณาความยากจนไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะทักษะ จากนักวิชาการหรือหน่วยงานภายนอกเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงว่า คนที่ผู้อื่นเรียกว่า “คนจน” นั้นมองสถานภาพของตนเองอย่างไร และต้องการอะไร

องค์กรภายใต้สหประชาชาติที่ศึกษาเรื่องความยากจน คือ UNDP (United Nation for Development programs) เห็นว่า ความยากจนของมนุษย์ชาตินั้นมีทั้งมิติส่วนบุคคล มิติทางสังคม มิติของสิ่งแวดล้อม (UNDP, 1998 : 15) ในมิติทางการเมือง UNDP เห็นว่าบางประเทศเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตแต่ประชาชนก็ยังมี ความยากจน ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองปกครองไม่โปร่งใสเป็นระบบที่เอารัดเอาเปรียบประชาชน (UNDP, 2000 : 38) นอกจากนี้ UNDP ยังเห็นว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบที่ทำให้เกิดความยากจนได้ ถ้าประเทศด้อยพัฒนาไม่ได้รับความยุติธรรมทางการค้า เช่น ถูกกีดกันด้วยระบบ NTB (Non – tariff barrer) หรือระบบกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ระบบภาษี UNDP ยืนยันว่า ถ้าจะทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนา ก็ต้องเปลี่ยนกลไกและวิธีการค้าให้มีความยุติธรรมต่อประเทศด้อยพัฒนา ให้มากกว่านี้ (UNDP, 2000 : 49)

ในรายงานเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Report) เมื่อปี 1992 UNDP พบว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าที่ไม่เสมอภาคมีผลให้ประเทศด้อยพัฒนาถูกกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ถึงประมาณปีละ 500,000 ล้านดอลลาร์

สหรัฐ ฯ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ประชาชาติของประเทศด้อยพัฒนามีมิติของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศด้อยโอกาสอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

Yourself Sayegh นักเศรษฐศาสตร์ชาวอาหรับเห็นว่า พวกนายทุนและจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นตัวละครสำคัญในการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่นำไปสู่ความล้มเหลวและความยากจนในประเทศด้อยอารานิค (Sayegh,1992 : 30-31) แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์รางวัล Nobel อย่าง Joseph Stiglitz ก็ยังยอมรับว่า มหาอำนาจสหรัฐอเมริกายู่เบื้องหลัง IMF กดดันประเทศลูกหนี้ต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตาม IMF ในทิศทางที่เป็นประโยชน์กับสหรัฐอเมริกา ความเห็นดังกล่าว Stiglitz ปรากฏอยู่ในบทความของเขา เรื่อง The IMF and the East Asian Crisis ในหนังสือ The Insider (17 March 2000) ซึ่ง George Kossaiifi ได้สรุปความบางส่วนมาเขียนไว้ในรายงานของเขา (Kossaiifi,200 : 8)

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาเรื่องความยากจนนี้มีอาจจำกัดอยู่เพียงเรื่องความยากจนในมิติของรายได้เท่านั้น แต่ความยากจนยังเกิดจากมิติทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม “คนจน” จึงมิได้มีความหมายเพียงเป็นคนที่มียาได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น แต่ยังหมายความว่าถึงคนที่ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ ไร้สิทธิ ไร้เสียง ปลดคนที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยงในลักษณะต่าง ๆ ของชีวิต โดยไม่มีหลักประกันใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเสี่ยงจากโรคภัยไข้เจ็บ ความเสี่ยงจากสงคราม และความเสี่ยงจากการไม่มีที่ตั้งถิ่นฐานที่แน่นอน เช่น คนที่เป็นเอดส์ คนหนีภัยสงคราม และคนอพยพที่ซุกซ่อนอยู่ในสังคมต่าง ๆ

ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องความยากจนจึงต้องมาจากหลายมิติ และแต่ละมิติมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เหลื่อมซ้อนกัน แนวคิดเรื่องความยากจนจึงจำเป็นต้องเป็นแนวคิดผสมผสานหรือแนวคิดสวนประกอบ (composite concept) (Alcock,1997 : 4)

เราจึงอาจสรุปได้ว่า มิติความยากจนอาจแบ่งออกเป็น 4 มิติ

1. จนทรัพย์สิน เป็นความจนตามความหมายเดิม คือ มีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบจำเป็น
2. จนโอกาส คือ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณสุข ไม่มีโอกาสและไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา ข่าวดสารและสื่อสาร และการคมนาคม ไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรของสังคม (เช่น ดิน น้ำ ป่า) จนโอกาสเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนในมิติอื่น ๆ
3. จนอำนาจ คือ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจการต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมในนโยบายและการตัดสินใจ มักจะได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าอำนาจรัฐหรืออำนาจการลงทุน “จนอำนาจ” เป็นมิติความจนเชิงการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่

เสมอภาคในสังคม หรือเป็นปัญหาทางโครงสร้างที่ซับซ้อน ตั้งแต่ระดับโลก (ตามรายงานของ UNDP) มาจนถึงประเทศระดับชุมชนและระดับครัวเรือน

4. จนศักดิ์ศรี คือ การที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนใหญ่ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนอื่น ๆ ในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ และเหยียดอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

ปัจจัยที่กำหนดความยากจนมีทั้งปัจจัยความยากจนส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม ทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแก้ปัญหาความยากจนจึงไม่อาจใช้เพียงมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องการแก้พร้อม ๆ กัน ทุกมิติ และไม่ให้ประเทศหนึ่งแก้ปัญหาความยากจนโดยลำพัง แต่จะต้องร่วมมือกันระดับระหว่างประเทศ หรือจะต้องแก้ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับภายในและระดับระหว่างประเทศด้วย

กล่าวสรุป ความยากจน ถ้าความหมายอย่างแคบ คือ ภาวะขาดแคลนปัจจัยยังชีพ หมายความว่ากว้าง คือ ภาวะทุกข์ยาก อึดอัดขัดข้องต่าง ๆ (deprivation)

แนวคิดเรื่อง “คนจนไทย” ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เน้นไปที่ภาวะไร้สมบัติหรือขาดแคลนปัจจัยสี่ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของพวกนักเศรษฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์หรือนักวางแผนศาสตร์ด้านอื่น ๆ ให้ความหมาย “คนจน” ว่า คือ ผู้มีรายได้พอเพียงที่จะซื้ออาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้องไม่พอเพียงตามหลักโภชนาการ (ดู อัมมาร์, 2540 : 57) แต่ที่เชื่อกันอย่างเป็นระบบก็คือแนวคิดที่ว่า “คนจน” เมื่อคนที่มีความได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) แนวคิดนี้จะเห็นได้จากงานหลาย ๆ ชิ้นของเมธี ครองแก้ว

ต่อมาได้เกิดแนวคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกระทรวงมหาดไทย และแนวคิดการอยู่ดีมีสุข (well-being) ของธนาคารโลก และของคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม เมื่อพูดถึงความยากจน สังคมวิชาการยังติดอยู่กับแนวคิด “เส้นความยากจน” อยู่ดี

ด้วยเหตุดังกล่าว ณรงค์ และคณะ จึงได้ตั้งคำถามว่า ใครก็ตามที่พอจะมีอาหารกิน ไม่อดตาย ก็ไม่ใช่คนจน เป็นการตีความที่แคบเกินไป เหตุเพราะว่า คำว่า ความยากจน หมายถึง “บุคคลที่เสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ เนื่องจากคนจนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ” (สชช.2541 : 6) ความหมายเช่นนี้ทำให้สรุปได้ว่า ขอบทาน ที่ขออาหารกินได้ 3 มื้อ ก็ไม่น่าจะเป็นคนมีความยากจน

จากแนวคิดเส้นความยากจน และคำจำกัดความของ สชช. จะเห็นว่าความยากจนด้านเศรษฐกิจ แต่ไม่มีมิติทางสังคมเลย และได้พิจารณา “ความยากจน” ในมิติของชาวบ้านหรือมิติของคนที่ถูกเรียกว่าคนจนเลย แม้ทาง สชช. จะพูดถึง การอยู่ดีมีสุข ที่มีองค์ประกอบของการอยู่ดี

มีสุขมากกว่าองค์ประกอบของเส้นความยากจน แต่ก็ได้แยกภาวะการอยู่ดีมีสุขออกไปจากภาวะความยากจน และภาวะการอยู่ดีมีสุขก็มักจะมีตัวชี้วัดคล้าย ๆ กับ จปฐ. คือ มิได้วัดเฉพาะตัวรายได้ กล่าวคือ มีองค์ประกอบ 7 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย บริหารจัดการที่ดี (วารสารเศรษฐกิจและสังคม , ม.ค. – ก.พ. 2545 : 12) ซึ่งจากองค์ประกอบนี้หมายความว่า ถ้ามีสมบรูณ์ก็หมายความว่า “ไม่ยากจน” เพราะอยู่ดีมีสุข แต่ถามว่ามีอะไรดีบ้าง บางอย่างมีบางอย่างไม่มี จะเรียกว่ายากจนหรือเปล่า คำถามนี้ไม่มีใครตอบ เพราะถ้าใครจะถามเรื่องความยากจน คนที่จะตอบมักจะกลับไปยึดแนวคิดเส้นวัดความยากจนทันที

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541 : 34) ก็ได้คำนึงถึงความจนในมิติทางสังคมเช่นเดียวกัน ได้วางกรอบแนวคิดว่า ความยากจนมีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ

1. เงิน
2. จรรยาบรรณธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. จิตทางสังคม เช่น ขาดความรักใคร่เอาใจใส่ เกิดความล้มเหลวของครอบครัวและชุมชน

4. จิตทางการเมือง ค่อยอำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง
5. จิตการศึกษา
6. จิตทางวัฒนธรรม
7. จิตทางจิตวิญญาณ ไร้สิ่งยึดมั่นทางจิตใจ ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

งานของ วิทยากร เชิงกุล , นภาพร หะวานนท์ และรัตนฤทัย กาญจนะจิตตรา (2545) เรื่อง “การพัฒนาตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง” เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการมองความยากจนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วิทยา เชิงกุล (2545 : 2.7 – 2.8) ให้ความหมายความจนไว้ว่า

1. ไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต
2. มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคม
3. มีสถานภาพทางการเมืองและสังคมต่ำ อำนาจทางการเมืองและสังคมต่ำ
4. ไม่มีสิทธิ ไม่มีโอกาส ที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา สาธารณสุข
5. ไม่ได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น

การพิจารณาความยากจนโดยอิงแนวคิดเส้นความยากจนในบริบทสังคมทุนนิยม พอจะนำไปขยายความได้ว่า ภายใต้ระบบทุนนิยมที่ทุกอย่างเป็นไปตามกลไกตลาดทุกอย่างเป็นสินค้า

การมีเงินหรือรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็จะเป็นสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นจนอำนาจ จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี

1.2 สาเหตุของความยากจน

จากนิยามและความหมายของความยากจนที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทำให้ได้เห็นถึงความแตกต่างในการให้ความหมายเกี่ยวกับความยากจน ตามวิธีคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายไว้ จากความแตกต่างในวิธีการคิด จึงทำให้ภาวะความยากจนที่วัดได้แตกต่างกันไป อีกทั้งคุณลักษณะของคนจนก็ต่างกันไปด้วย ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่กำหนดขึ้นมาก็แตกต่างกันไปด้วย เช่น ถ้ามองว่าความยากจนต้องดูจากรายได้ ทุกคนก็จะมองไปที่ตัวชี้วัดรายได้หรือรายจ่ายของครัวเรือนเป็นหลักการแก้ไขปัญหาที่จะมุ่งไปในเชิงเศรษฐกิจ หากมองว่าความยากจนเป็นเรื่อง ความขัดสน ความด้อยโอกาส ตัวชี้วัดก็จะมุ่งที่ศักยภาพของกลุ่มคนยากจน กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาที่จะมุ่งไปที่การเสริมสร้างศักยภาพของคนจน และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ความยากจนและคนจน เป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความต้องการและความขัดสน ด้วยเหตุนี้คำว่า ความยากจนจึงแฝงความหมายในการเปรียบเทียบสถานการณ์ของบุคคล ครอบครัว หรือกลุ่มคน ที่เกี่ยวกับเรื่องความจำเป็นในการดำรงชีพ

ในความเป็นจริงแล้ว สาเหตุความยากจนนั้นมีความหลากหลายและเป็นพลวัตรคือไม่หยุดอยู่กับที่ขึ้นอยู่กับมิติของเวลาและสถานการณ์ จึงยังมีคนเป็นจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่ถูกจัดเป็นกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นคนจน อันมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกเกิดจากตัวบุคคลหรือคนจนเอง เช่น มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย มีการศึกษาน้อย ขาดโอกาสในหลาย ๆ ด้าน และบางส่วนมักยึดถือทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง เช่น มีนิสัยเกียจคร้านไม่คิดพึ่งพาตนเอง ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย อีกทั้งคนจนส่วนใหญ่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบสูง เนื่องจากครอบครัวคนจนมักมีลูกมาก สมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วยหรือพิการพึ่งพาตนเองไม่ได้ และส่วนใหญ่ยังมีภาระหนี้สินที่ตกทอดมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ทำให้อับจนหนทางมากขึ้น อันนี้เป็นสาเหตุที่เกิดจากตัวคนยากจนเอง เรียกว่า ปัจจัยภายใน สำหรับปัจจัยภายนอกนั้น มีสาเหตุมาจากโครงสร้าง และผลกระทบจากภายนอก หรือสภาพแวดล้อมในชุมชนที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนสุขภาพอ่อนแอ บางชุมชนมีปัญหายาเสพติด และอาชญากรรม ทำให้การดำรงชีวิตมีความเสี่ยงสูง ประการต่อมา ชุมชนขาดการเรียนรู้การบริหารจัดการองค์กรภายในชุมชนเพราะขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดการเรียนรู้ต้นแบบจากชุมชนที่เข้มแข็ง และขาดข้อมูลข่าวสาร อันนี้เป็นสาเหตุจากสภาพแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก และยังมีผลกระทบจากธรรมชาติ เช่น ความ

แปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ วิกฤตเศรษฐกิจ ความแปรปรวนของราคาผลผลิต และความทรุดโทรมร่อยหรอของทรัพยากร นอกจากนี้ นโยบายของรัฐในอดีตที่ผ่านมาบางอย่างก็ส่งผลในทางลบต่อคนจนส่วนใหญ่ให้ยากจนลงอีก เช่น นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจน นโยบายที่สร้างความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม นโยบายที่ไม่เป็นธรรม นโยบายที่ไม่ยั่งยืน นโยบายที่ไม่ต่อเนื่อง และการบริหารจัดการของรัฐไม่เป็นระบบ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนเป็นสาเหตุทำให้เกิดความยากจน และส่งผลกระทบต่อความยากจนที่เชื่อมโยงเป็นวัฏจักร ครั้งต่อไปจะกล่าวถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล

ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์ (2544 : 171) ได้กล่าวถึงสาเหตุของความยากจนว่ามีอยู่หลายประการคือ

ประการแรก ครอบครัวมีขนาดใหญ่เกินไป ครอบครัวที่มีสมาชิกถึง 7 คนนั้นเป็นครอบครัวที่ยากจนมากกว่าครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียว

ประการที่สอง อายุของหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งโดยทั่วไปเป็นผู้หารายได้ให้แก่ครัวเรือนนั้นมีความสำคัญอย่างมากเช่นเดียวกัน ครอบครัวที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุ 70 ปีขึ้นไปมักมีปัญหาความยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีหัวหน้าครอบครัวอายุต่ำกว่านั้น อย่างไรก็ตามในช่วงของวิกฤติเศรษฐกิจนั้น ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนมีอายุระหว่าง 50 – 59 ปีนั้นจะได้รับผลกระทบมากกว่าครอบครัวกลุ่มอื่นๆเนื่องจากได้รับผลกระทบที่ต้องตกงานสูงมาก

ประการที่สาม ครอบครัวที่มีขนาดที่ดินถือครองน้อยกว่า 5 ไร่ มักมีปัญหาความยากจนสูง เนื่องจากมีที่ดินไม่พอทำกิน หรือต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการเป็นลูกจ้างรายวัน

ประการสุดท้าย กลุ่มเด็กและคนชราจะมีปัญหาความยากจนสูงมากกว่าประชากรกลุ่มอื่นๆ เนื่องจากประชากรกลุ่มเด็กและคนชราดังกล่าว ไม่ได้รับหลักประกันใดๆจากสังคมอย่างพอเพียง และไม่สามารถหารายได้พอเพียงแก่การเลี้ยงชีพด้วย

กระแสความสนใจเรื่อง “ความยากจน” หรือ “คนจน” เริ่มจากภาคชนบท เด่นชัดตั้งแต่เริ่มเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ขึ้นในปี 2524 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และมีการตั้งศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) มีการกำหนดพื้นที่ยากจนและแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน มีโครงการสร้างงานในชนบท (ก.ส.ช.) การสนับสนุนให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวไปสู่ชนบท (สุภางค์ และวรรณิ , 2539) ทิศทางนโยบายด้านการพัฒนาชนบทหรือการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์ปัญหาความยากจนที่รุนแรงมากขึ้น จากผลการพัฒนาประเทศที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมของภาคธุรกิจเอกชน โดยอาศัยฐานทรัพยากรและแรงงานจาก

ชนบท การพัฒนาดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมท้องถิ่นจากการหาอยู่หากินเพื่อยังชีพ (SUBSISTENCE ECONOMIC) ไปสู่การผลิตเพื่อการค้า (MARKET ECONOMIC) โดยมีกลไกตลาดเป็นตัวควบคุม อันนำมาสู่ปัญหาการทำลายฐานทรัพยากรของท้องถิ่น และการล้มเหลวของเกษตรกรในการจัดการการเกษตรและการทำมาหากิน เกษตรกรเริ่มหลุดจากฐานทรัพยากร ประมาณว่ากว่าครึ่งของเกษตรกรทั่วประเทศเป็นเกษตรกรไร้ที่ทำกิน อันเป็นผลจากการเก็งกำไรที่ดินที่นายทุนและชนชั้นนำเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากชนบท แม้ผลจากปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนา ปัญหาความยากจนได้แผ่ขยายตัวออกไปอย่างรุนแรง ช่องว่างรายได้ขยายตัว โครงการพัฒนาแก้ปัญหาความยากจนจากภาครัฐและภาคประชาชน ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย แต่ปัญหาความยากจนกลับยิ่งวิกฤติเข้าไปทุกขณะ จนกลายเป็นความขัดแย้งรุนแรง ภาพความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบท อุตสาหกรรมกับการเกษตร คนรวย / คนจน ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง กับชนชั้นล่าง เด่นชัดทุกขณะ

รัฐบาลไทยในช่วงที่ผ่านมาก็ได้ให้ความสนใจต่อภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน แล้วพยายามกำหนดคนโยบาย กำหนดตัวชี้วัด ภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน ซึ่งตัวชี้วัดนี้จะแตกต่างไปจากเส้นวัดความยากจน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ว่าคนเราจะอยู่ดีมีสุขได้จำเป็นต้องได้ต้องมีสิ่งใดบ้าง แล้วก็สร้างตัวชี้วัดหรือสร้างเกณฑ์ (criteria) ขึ้นมากำหนด

ในช่วงปี 2535 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ตามแผนนี้ได้วางเป้าหมายไว้ที่การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ยากจน และได้พิจารณาภาวะอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ยากจนด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จึงได้สร้างเกณฑ์วัดความอยู่ดีมีสุขขึ้นมา จนถึงปี 2539 ตัวชี้วัดนี้ได้พัฒนามาเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัวชี้วัด โดย 6 กลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย (ดู กฤษฎา ใน ณรงค์ บก, 2541 : 122 – 123)

1. สภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย ฯลฯ
2. ผลผลิต รายได้ การมีงานทำ ค่าจ้าง ผลผลิตจากไร่นา
3. สาธารณสุขและอนามัย เช่น บริการสาธารณสุข สารอาหารเด็กแรกเกิด
4. แหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ
5. ความรู้ การศึกษา วัฒนธรรม ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
6. ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า

ใน 6 กลุ่มนี้ ถ้าพื้นที่ใดมีสิ่งเหล่านี้พอเพียงก็ถือว่าเข้าเกณฑ์อยู่ดีมีสุข ถ้าไม่พอเพียงก็ถือว่าขาดแคลน ยากจน จะต้องแก้ไขพัฒนา คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ได้พูดถึง

ภาวะอยู่ดีมีสุขด้วยเช่นกัน กล่าวคือเห็นว่าถ้าแก้ไขปัญหาความยากจนที่มองข้ามพื้นฐานความยากจนก็ควรพิจารณาภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยพิจารณาจาก 7 ด้าน คือ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี (วารสารเศรษฐกิจสังคม ม.ค. – ก.พ. 2545 : 12)

จากความพยายามที่จะสร้าง มาตรวัดความยากจนได้ทำกันอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 1965 Mollies Orchansky ได้พยายามคำนวณหาค่าระดับความยากจนจากภาวะโภชนาการ โดยมีแนวคิด ว่า คนเราจะมีชีวิตอยู่ได้จะต้องกินอาหารต่อวันปริมาณเท่าไร และคิดเป็นเงินเท่าไร รายได้เพื่อการบริโภคที่พอเพียงให้มีชีวิตอยู่ได้จึงถูกกำหนดให้เป็นฐานของการคำนวณเส้นความยากจน (Poverty line) โดยถือว่า มูลค่าของอาหารที่พอทำให้มีชีวิตรอดนี้จะมีค่าเฉลี่ยทั่วไปเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น สมมติว่าในหนึ่งวันร่างกายต้องการอาหารคิดเป็น มูลค่า 10 บาท รายได้ทั้งหมดก็คือ 30 บาท (10 บาท คือ 1 ใน 3 ของ 30 บาท) และรายได้ 30 บาท ต่อวัน จึงกลายเป็นรายได้ที่เท่ากับเส้นความยากจน ถ้ารายได้ต่ำกว่านี้ก็ถือว่ายากจน

2. แนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ

จากงานวิจัยบทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนวิธีสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2546 : 211 – 213) กล่าวถึง นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนจากอดีตถึงปัจจุบัน ไว้ว่า ในความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม การแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านกลไกตลาด ก็คือ การทำให้เศรษฐกิจเติบโต คือทำให้ GDP เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการกระจายรายได้ผ่านกลไกการตลาดความยากจนก็ค่อย ๆ ลดลง กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจเติบโตสูง หรือ GDP เพิ่มขึ้น ย่อมหมายความว่า จะมีการลงทุนมาก การลงทุนทำให้เกิดการจ้างงาน ทำให้คนงานมีงานทำ เมื่อคนมีงานทำก็จะมีรายได้ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจจะลดลง

การลงทุนในมิตินี้ หมายถึง Investment ของภาคธุรกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนของภาครัฐ หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งการลงทุนมากย่อมหมายถึงธุรกิจต่าง ๆ ขยายตัว การขยายตัวของธุรกิจนำไปสู่การใช้วัตถุดิบและปัจจัยต่าง ๆ ทำให้เกิดการลงทุนต่อเนื่อง และเมื่อภาคธุรกิจสร้างคนมาก ๆ ลูกจ้างต่าง ๆ ก็มีความต้องการอาหารจากตลาดมากขึ้น การขยายตัวของตลาดอาหารทำให้สินค้าเกษตรขายได้มากขึ้น ดูดดึงให้รายได้ภาคการเกษตรเพิ่มมากขึ้น กระบวนการนี้เรียกว่า trickle down effect หรือการกระจายของรายได้ จากการลงทุนสู่คนงาน เกษตรกรและประชาชนสาขาต่าง ๆ นี้ คือ การแก้ปัญหความยากจนผ่านกลไกตลาดตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

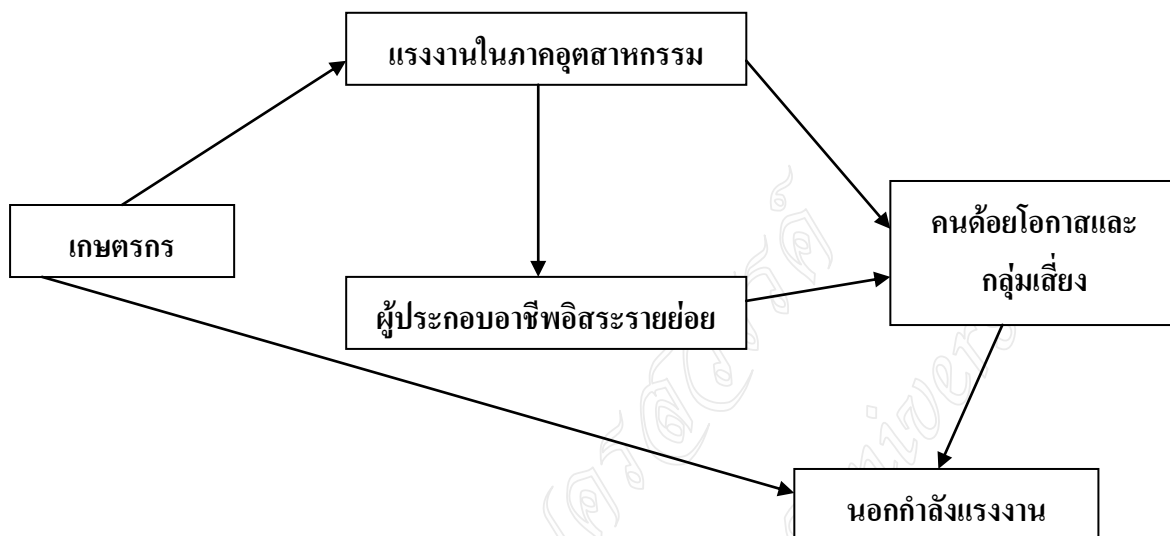
นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า อัตราความเจริญของเศรษฐกิจไทย นับตั้งแต่ปี 2504 – 2540 ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความเติบโตภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคที่มีการลงทุนสูง มีความเจริญเติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 – 10 ต่อปี ได้ลากิจให้เกิด การเจริญเติบโตรวม เพราะก่อให้เกิดการจ้างงานนอกภาคการเกษตร และมีสินค้าอุตสาหกรรม ส่งออกมากมาย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยนักเศรษฐศาสตร์ก็สรุปว่าได้ทำให้ความยากจน (สัมบูรณ์) ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงตามลำดับ แล้วแสดงตัวเลขให้เห็นว่า เมื่อปี 2505 มีความ ยากจนอยู่ประมาณร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด จนถึงปี 2539 ก่อนเหตุการณ์วิกฤติทาง เศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนได้ลดจำนวนลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งหมด แล้ว ขยับเพิ่มขึ้นอีกเมื่อไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น มาตรการแก้ความยากจนตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม คือ การปรับปรุง โครงสร้างการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาเทคโนโลยี เพิ่มศักยภาพการแข่งขันใน ตลาดทั้งหมดเพื่อเพิ่ม GDP ของประเทศ เมื่อเพิ่ม GDP ได้แล้ว ก็ควบคุมจำนวนประชากร ทำ ให้ตัวหารน้อยลง รายได้เฉลี่ยต่อหัวจะได้สูงขึ้น

จากตัวเลขดังกล่าว “คนจน” หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งในปี 2539 ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 737 บาท ถือว่ายากจน ถ้าสูงกว่านี้ก็ถือว่าไม่จน หากพิจารณา จากเกณฑ์ดังกล่าว ก็ต้องยอมรับว่าความยากจนได้ลดลงจริง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความยากจนสัมบูรณ์ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงจริง แต่ถ้าจะถามว่า ความ ยากจนสัมบูรณ์ลดลงแล้วคุณภาพชีวิตของคนดีขึ้นหรือไม่ คงตอบได้ยาก เพราะคุณภาพชีวิต หมายถึง ภาวะความอยู่ดีมีสุข (well being) ทั้งระดับร่างกายและจิตใจ

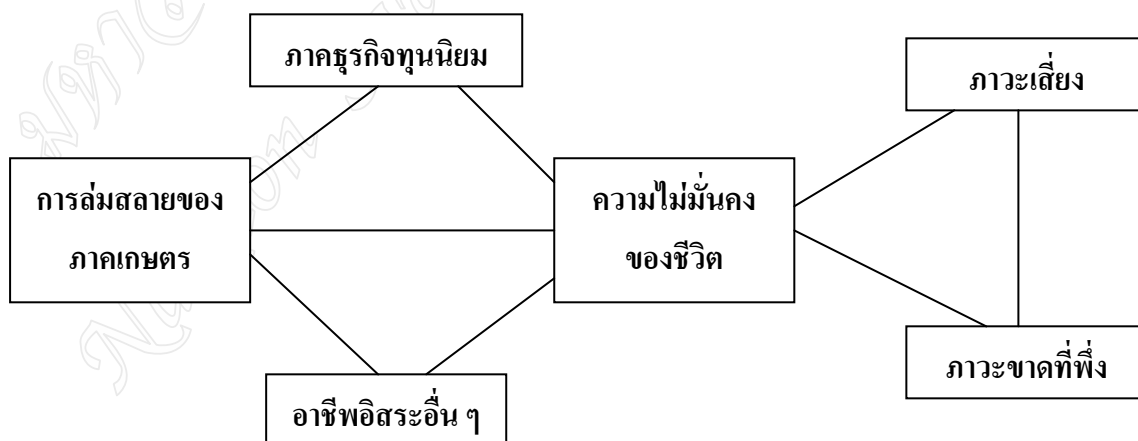
กลุ่มคนจนและความยากจนในสังคมไทยนั้นมีหลายมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม คนจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ความถดถอย ของภาคเกษตร รายได้ไม่พอเพียงของครัวเรือนเกษตรกร เป็นแรงผลักดันให้สมาชิกครัวเรือน เกษตรกรต้องไปหางานทำนอกภาคเกษตร ขณะเดียวกัน การพัฒนา ภาคอุตสาหกรรมและการค้า ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของการจ้างงานจึงเป็นแรงดึงดูดให้คน ออกจากชนบทมาสู่อาชีพขายแรงงานกลายเป็นคนจนเมือง

คนที่เข้ามาจากชนบทนั้น บางส่วนไปประกอบอาชีพอิสระอยู่ในชุมชนแออัด เป็นหาบเร่ แผลงลอย เก็บขยะ คนขับรถรับจ้าง ถีบสามล้อ ขับมอเตอร์ไซค์ และอาชีพขายบริการ กลายเป็น กลุ่มเสี่ยงทางสังคม คือ เสี่ยงต่อการเป็นโรคเอดส์ และแพร่เชื้อโรคเอดส์ บุตรหลานของคนจน เหล่านี้ บางส่วนกลายเป็นเด็กเร่ร่อนจรจัด บุคคลสูงอายุถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนและผู้สูงอายุที่อยู่ใน กลุ่มของคนนอกวัยทำงานเหล่านี้ คือ คนจนด้อยโอกาสในสังคม



จากภาพ จะเห็นได้ว่า เกษตรกรนั้นมีโอกาสจะกลายเป็นกลุ่มคนจนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ทั้ง 5 กลุ่ม คือ เกษตรกร แรงงานในภาคอุตสาหกรรมผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย คนด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม และผู้อยู่นอกล้างแรงงาน กรรมกร ก็มีโอกาสเลื่อนไหลไปสู่อาชีพอื่น ๆ เช่น ตกงานก็ไปทำอาชีพหาบเร่ บางคนอาจจะไปขายบริการทางเพศ แก่ชราก็เป็นคนนอกวัยทำงานที่ไม่มีผู้ดูแล เป็นต้น ผู้ทำงานอิสระ ก็พบว่าส่วนหนึ่งอาจจะเลื่อนไหลไปสู่อาชีพเสี่ยง เช่น การขายบริการทางเพศ ขายยาเสพติด เป็นต้น

กระบวนการที่ทำให้ชนบทกลายเป็นคนจนกลุ่มต่าง ๆ ก็เพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งอาจจะแสดงให้เห็นด้วยศักยภาพดังภาพ



ปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนตัวของคนชนบท คือ การล่มสลายของภาคเกษตรแรงงาน จึงเข้าสู่ภาคธุรกิจทุนนิยมและอาชีพอิสระอื่น ๆ บางส่วนถูกปลดออกจากการงาน บางส่วนเข้า ๆ ออก ๆ จากเงื่อนไขการจ้างงาน บางส่วนกลายเป็นแรงงานรับเหมาช่วง (subcontracted)

บางส่วนยังดิ้นรนต่อสู้ชนบท แต่เมื่อประสบภาวะไม่มั่นคงในชีวิต แรงกดดันจะทำให้บางส่วนหันไปต่อสู้ดิ้นรนด้วยอาชีพอื่นด้วยภาวะเสี่ยง เช่น การขายบริการทางเพศ ค้ายาบ้า ฯลฯ บางส่วนภาวะทางกายและทางใจไม่สามารถต่อสู้ดิ้นรนด้วยตนเองได้ ก็กลายเป็นคนจนที่ต้องพึ่งพิงคนอื่น ๆ เช่น คนแก่ คนพิการ คนเป็นเอดส์ และคนดึกดำบรรพ์ เป็นต้น

แม้ว่าการประชุมในระดับโลกหลาย ๆ ครั้งเริ่มยอมรับความยากจนในหลากหลายมิติ เปิดมุมมองกว้างไกลกว่าแต่ก่อน แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นของสาเหตุแห่งความยากจน นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองไปที่ประเด็นของความขาดแคลนของเทคโนโลยี ผลผลิตต่ำ รายได้ต่ำ เงินออมต่ำ การลงทุนต่ำ แล้วก็วกกลับไปสู่ผลผลิตต่ำต่อไปอีก การมองสาเหตุความยากจนดังกล่าวนี้ มักจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ถ้าจะแก้ไขปัญหาความยากจน ขึ้นแรกต้องทำคือ การเพิ่มความเติบโต (growth) โดยการเพิ่มศักยภาพการผลิต (productivity) แม้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจนเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ก็ยังยืนยันว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนคือ สาระสำคัญของการทำให้ลดความยากจน

ดูเหมือนว่า ในการประชุมทุกครั้งขององค์กรระดับโลก ที่ประชุมมีความพยายามที่จะแสวงหามาตรการที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพทางการผลิต มาตรการเปิดโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่มักไม่มีการใช้ความพยายามอย่างจริงจังในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจน

งานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ได้พยายามสรุปข้อมูลจากการวิจัยว่า กลุ่มปัจจัยที่นำคนไทยไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาสนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต และเข้าถึงทรัพยากรของสังคม ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม และสุดท้าย คือ ระบบสวัสดิการ

1. ทำที่ต่อชีวิต

เป็นกลุ่มปัจจัยที่วางน้ำหนักไว้ที่ตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นทำที่ที่สะท้อนการมองโลกมองชีวิตของแต่ละคน คนที่เห็นว่าอุปสรรคและปัญหาต่าง ที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าใช้ความพยายามต่อสู้ ฝ่าฟันไม่ท้อถอย ตามหลักการผู้ล่วงทุกข์ได้ด้วยความเพียร บุคคลเหล่านี้มีโอกาสที่จะบรรเทาความยากจนต่าง ๆ ได้ดีกว่าผู้ท้อถอย เหนื่อยหน่าย ไม่แก้ไข คนประเภทนี้เองเป็นที่มาของคำว่า พวก โง่ จน เจ็บ แม้ว่าปัญหาความยากจนโดยแท้จริงอาจจะเกิดจากสภาพสังคมโดยรวม แต่ผู้ที่มีอัตวิสัยและอัตวินัยสูง คือเป้าหมายในชีวิตและความพยายามที่จะฝ่าฟันสภาพสังคม ก็จะมีชีวิตรอดได้ดีกว่าการปล่อยให้ชีวิตลอยไหลไปติดบ่วงอกุศลธรรมต่าง ๆ

2. ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม

การไม่มีที่ดินทำกิน การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ หรือหารายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งที่ผู้ที่เคยยังชีพด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำเหือดหาย ป่าไม้สูญสิ้น ก็ยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น

3. ความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคนี้ คนได้เปรียบคือคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีทั้งอำนาจเศรษฐกิจและการเมือง โดยสามารถควบคุมได้ทั้ง “ทุน” และอำนาจทางการเมือง เป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้กลไกตลาดและกลไกทางการเมือง เพื่อดึงดูดประโยชน์สู่ตน ทำให้คนส่วนใหญ่เสียเปรียบ เป็นที่มาของความยากจนและค้อยโอกาสของคนจำนวนมาก เช่น คุณช่วยรายได้ส่วนใหญ่ของสังคม ความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไปกระจุกตัวอยู่กับคนเหล่านี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก คนส่วนน้อยของสังคมเหล่านี้ดึงดูดปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคมไปไว้ที่กลุ่มของตนเอง ขณะที่คนจนเหล่านี้เข้าไม่ถึงทรัพยากร ที่เคยเข้าถึงก็ถูกแย่งชิงเอาไปเสียอีก เช่น น้ำ ก็ถูกระบบเขื่อนไฟฟ้าแย่งชิงเข้าไปในภาคอุตสาหกรรมในเมือง จึงทำให้คนชนบทที่เคยใช้ประโยชน์ได้ประโยชน์น้อยลง เป็นต้น

นโยบายเน้นอุตสาหกรรมเป็นการทอดทิ้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริม ได้รับการเอาใจ แต่เกษตรกรรมถูกละเลยทิ้ง ถูกกดขี่ให้ราคาผลผลิตตกต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมกลับได้รับการส่งเสริมด้านต่าง ๆ ตลอดเวลา ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่ไม่เสมอภาค ทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยอยู่ในสังคมที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจทางการเมืองและสังคมที่เหนือกว่าจะดึงดูดความมั่งคั่งร่ำรวยเข้าสู่กลุ่มของตนเอง ขณะที่คนค้อยอำนาจค้อยโอกาสจะกลายเป็นคนที่จนซ้ำซากไม่มีวันสิ้นสุด

การศึกษาของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอเมริกัน (American Development Bank) ได้ศึกษาความแตกต่างทางรายได้ของประเทศละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา พบว่ากลุ่มคนร่ำรวยที่สุดมีจำนวน 10 % ของประชากรทั้งหมดของบราซิล ครอบครองรายได้ถึงกว่า 50 % ของรายได้ประชาชาติในประเทศชิลี กลุ่มคนรวย 10 % ก็ครอบครองรายได้ถึงประมาณ 48 % ของรายได้ประชาชาติ ส่วนประเทศไทยกลุ่มคนรวยสุด 10 % ครอบครองรายได้ไว้ถึงประมาณ 38 % ของรายได้ประชาชาติ สูงกว่าในประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ที่คนรวยส่วนน้อยนี้ครอบครองรายได้ไว้ประมาณ 32 % และ 25 % ตามลำดับ (Watkins.1998 : 25)

เทียบกับกลุ่มคนจนค้อยโอกาสที่สุด ที่มีจำนวน 10 % ของประชากร มีรายได้เพียงน้อยนิดในกรณีของประเทศบราซิล คนจนค้อยโอกาสรวมกันเพียงประมาณ 0.75 % ของ 3.8 % และ

2.7 % ในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ตามลำดับ (ที่เดียวกัน) ความแตกต่างทางรายได้นำไปสู่ภาวะความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ซึ่งมักจะนำไปสู่ภาวะอดอยากและความขัดแย้งทางสังคม ภาวะเช่นนี้เกิดจากการผิดความคาดหวัง การมองเห็นคนร่วมสังคมกลุ่มหนึ่งร่ำรวยรวบรวมโอกาสไปได้ทุกอย่าง ขณะที่ตนเองทำไม่ได้ เพราะด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ และถูกระงับ จึงรู้สึกผิดหวังต่อระบบ ไม่พอใจสังคมโดยรวม คาดหวังสิ่งใดก็จะได้ตามที่คาดหวัง ขณะที่คนกลุ่มน้อยจะหวังสิ่งใดก็จะได้ตามที่คาดหวัง ความจนเช่นนี้จึงเป็นความจนรุนแรง เพราะเป็นทั้งความจนโดยพื้นฐานที่ขาดแคลนวัตถุดิบจำเป็น (absolute poverty) ซ้ำเติมด้วยความจนเปรียบเทียบ (relative poverty) นำไปสู่ความอดอยากและความไม่สมหวังต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ (relative deprivation) ในประเทศที่มีคนจนอย่างนี้มาก ๆ มักจะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ที่ซับซ้อนมากกว่าความยากจนโดยปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศก็สร้างปัญหาทับถมให้แก่คนยากจนเพิ่มขึ้นไปอีก ประเทศอุตสาหกรรมและองค์การการค้าโลกพยายามกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดการค้าเสรี ลดภาษีนำเข้า ลดการสนับสนุนสินค้าส่งออก แต่ประเทศอุตสาหกรรมกลับไม่ทำตามที่ตนเองรณรงค์ให้ประเทศด้อยพัฒนาทำ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กนำเข้า 30 % ออกพระราชบัญญัติสนับสนุนสินค้าการเกษตร (Farm Act) โดยให้เงินสนับสนุนสินค้าเกษตรถึง 190,000 ดอลลาร์ เป็นต้น ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาอ้างข้อตกลงของนาฟต้า (North America Free Trade Area – NAFTA) กดดันให้ประเทศเม็กซิโกลดการนำเข้าข้าวโพดจากสหรัฐอเมริกา ทั้งให้เม็กซิโกลดการสนับสนุนการเกษตรของเม็กซิโก ซึ่งข้อตกลงนี้มีผลให้เกษตรกรเม็กซิโกต้องยกเลิกอาชีพเกษตรกรรมถึง 2.4 ล้านราย (Lequesne, 1996 : 17) เกษตรกรเหล่านี้กลายเป็นคนจนที่ต้องเร่ร่อนไปหางานทำในเมือง กลายเป็นคนจนเมืองที่เร่ร่อนจรจัดไร้ที่อยู่อาศัย

นอกจากมีทวิมาตรฐาน (double standard) เรื่องภาษีแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมยังหันไปใช้สิ่งกีดขวางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี (Non – tariff = NTB) เช่น งดการนำเข้าสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนา ด้วยข้ออ้างว่า ไม่ปลอดภัย ใช้แรงงานเด็ก ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกากลางนามในข้อตกลงที่ว่าด้วยการควบคุมก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ยอมลงนามด้วยเหตุผลว่า จะมีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ ที่ประเทศมหาอำนาจที่เหนือกว่าการเอาเปรียบและกดขี่ประเทศที่ยากจนให้ทำตามที่ตนปรารถนา ขณะเดียวกันก็ปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอย่างเต็มที่ การที่ประเทศยากจนถูกเอาเปรียบ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ และสุดท้ายภาวะความเสียหายก็

มักจะถูกผลักดันไปยังคนยากจนมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศจึงเป็นเหตุแห่งความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนาอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

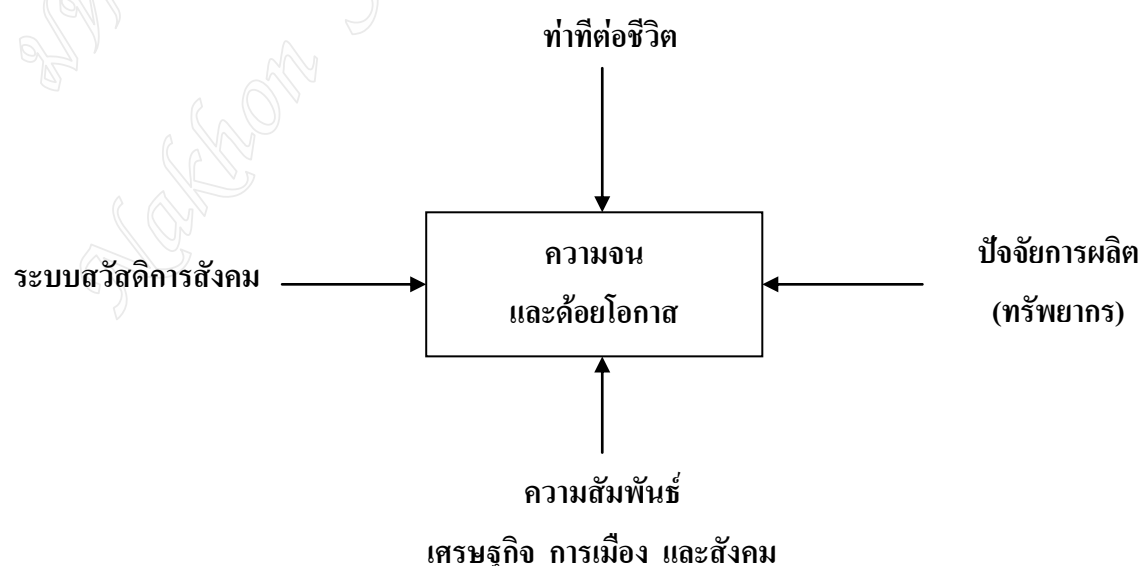
ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศดังกล่าว ในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาปากท้องของคนด้อยพัฒนา เพราะจะทำให้ผลิตภัณฑ์ของคนจนราคาตกต่ำ รายได้ไม่พอแก่การยังชีพ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และสร้างผลกระทบทั่วด้านต่อคนจนทั่วโลก

4. ระบบสวัสดิการ

แม้ว่ากลุ่มปัจจัยสามกลุ่มที่กล่าวมาจะกดดันทับถมให้เกิดความยากจน แต่ถ้าสังคมใดมีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งก็จะช่วยพยุงให้คนจนพอจะมีชีวิตอยู่ได้

ระบบสวัสดิการสังคม หมายถึง การบริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองสิทธิ และการดูแลความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการสำหรับการเจ็บป่วยทุพพลภาพ แก่ชรา การตาย การคลอดบุตร เป็นต้น และสุดท้ายคือ สวัสดิการสำหรับคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนแก่ เด็กเรื้อรัง ผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น ระบบสวัสดิการเหล่านี้อาจจัดโดยรัฐ ธุรกิจชุมชน ครอบครัว และชุมชน ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนไม้ท่อนเล็ก ๆ ที่จะช่วยให้คนที่กำลังจะจมน้ำเกาะพยุงให้พอมีลมหายใจและตะเกียกตะกายเข้าฝั่งได้ ถ้าไม่มีระบบสวัสดิการคอยพยุง คนจนจำนวนมากจะมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ได้และจำนวนมากก็จะดิ้นรนต่อสู้และหาทางออกอื่น ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสังคมได้

ดังนั้นในสังคมที่ระบบสวัสดิการอ่อนแอ ก็เป็นการซ้ำเติมคนจน ตัดโอกาสคนจนด้านการศึกษาด้านการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด



1. แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนกรีตการแรกคือ การปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต จากท่าทีที่ไม่ถูกต้องไปสู่ท่าทีที่ถูกต้องตามแนวพุทธ คือ ท่าทีตามแนวอริยมรรค หรือกล่าวโดยสรุปคือ มี ศีล สมาธิ และปัญญา มีความพยายาม ไม่ท้อถอย ต้องมีอัศวินสูงที่จะเอาชนะสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมให้ได้ กลไกทางสังคม เช่น ครอบครัวและชุมชน ต้องช่วยกันปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตให้เข้มแข็ง ต่อสู้ และมีความหวัง

2. การทำให้คนจนมีปัจจัยการผลิต นอกจากทำให้พวกเขามีที่ทำกิน มีที่ดินที่อยู่อาศัย มีเงินทุนให้ทำการผลิตแล้ว การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง น้ำ ดิน ป่า เป็นทรัพยากรที่เคยถือครองประชาชนตลอดมา การตัดโอกาสมิให้พวกเขาส่งเหล่านี้นำให้โอกาสในการดำรงชีพของพวกเขาฝืดเคืองลง ยากจนลง อย่างไรก็ตามการเข้าถึงต้องควบคู่กับการอนุรักษ์และพัฒนา เพราะถ้าไม่อนุรักษ์และพัฒนาแล้ว มีแต่เข้าไปใช้สอย ไม่นานทรัพยากรก็หมดไป ความยากจนก็กลับมาอีก ดังนั้น การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จึงต้องเป็นการเข้าถึงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยสิ่งเหล่านี้เป็นไปอย่างยั่งยืน คือ มีความยั่งยืนด้านคุณภาพชีวิตที่จะไม่กลับไปสู่ความขาดแคลนปัจจัยอีก

3. การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจทางการเมืองและสังคม ส่วนนี้คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบมิให้คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอำนาจด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเหนือคนกลุ่มอื่น ๆ มากเกินไป เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มากและทำได้ยากมาก ใช้เวลานานมาก ในหลาย ๆ ประเทศความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนำไปสู่การต่อสู้ ระหว่างผู้เสียเปรียบกับผู้ที่ได้เปรียบ ถ้าผู้เสียเปรียบในความสัมพันธ์กลายเป็นฝ่ายชนะก็จะมีกรรไกรสร้างใหม่ดังที่เกิดขึ้นในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม

ถ้าเป็นการต่อสู้ที่ไม่รุนแรงแต่ยืดเยื้อยาวนาน โดยผ่านขั้นตอนต่อสู้ทางความคิด ความรู้ การต่อรอง และเสียงในรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตยเลือกตั้ง ความสำเร็จของการต่อสู้และปรับเปลี่ยนจะออกมาในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของกลุ่มคนที่เคยเสียเปรียบกับดีขึ้น คุณภาพชีวิตสูงขึ้น เช่น ที่เกิดในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย อังกฤษ ออสเตรเลีย และเยอรมัน ฯลฯ

การต่อสู้แนวทางแรกและแนวทางที่สองล้วนขัดต่อแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ที่อาศัยกลไกตลาดและความสามารถของ “ทุนเอกชน” ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ (ในระบบรัฐสวัสดิการ และรัฐสังคมนิยม) ลัทธิเสรีนิยมใหม่กำลังเป็นลัทธิที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกขณะนี้ รวมทั้งประเทศไทย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านี้จึงเป็นเรื่องใหญ่ ยาก และมากแล้ว ถึงแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนบันไดขั้นแรกให้สังคมก้าวเข้าไปสู่การปรับเปลี่ยน

ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง แต่ดูเหมือนว่ายังอีกยาวไกลกว่าที่คนจนด้อยโอกาสจะสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างให้เกิดผลอย่างมีนัยสำคัญ

ในประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์นี้ จะไปสู่จุดหมายปลายทางช้าหรือเร็วเพียงไร ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อสู้ของประชาชน คนจน คนด้อยโอกาส และปัจจัยหลัก

4. การพัฒนาระบบสวัสดิการ แท้จริงแล้วระบบสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้แก่คนจนนั้นเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดแรงกดดันทางสังคมมากเกินไป เป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องมาจากความจน เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด หรือระดับรุนแรงสุดคือการปะทุทางสังคม โดยการลุกขึ้นสู้ของคนจน สวัสดิการของสังคมจะมีระดับมากน้อยสูงต่ำเพียงไร มีความสัมพันธ์อย่างสูงกับระบบการเมือง การปกครอง กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นคนจนด้อยโอกาสมีส่วนร่วมในอำนาจสูง ระบบสวัสดิการต่าง ๆ จะถูกจัดขึ้นมาอย่างทั่วถึงและเกิดประสิทธิผล แต่ในระบบการเมืองที่ครอบงำโดยชนชั้นอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ระบบสวัสดิการจะถูกจัดขึ้นมาในวงแคบ ปริมาณน้อย ไม่ทั่วถึง ชำร่วยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ เงินสวัสดิการโดยรัฐที่ไหลผ่านกลไกของรัฐมักจะถูกหายตกหล่นระหว่างทาง ไม่ค่อยถึงมือกลุ่มเป้าหมายหรือถึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

กระบวนการทัศน์ / วิสัยทัศน์

1. ปัญหาวิธิด

ประเทศไทยส่งข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา สับปะรด ออกเป็นอันดับหนึ่งของโลก ผลิตและส่งออกสินค้าอีกหลายประเภทอันดับต้น ๆ ของโลก ประกาศว่าจะเป็น “ครัวของโลก” วางเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้สูง

คนไทยเรียนรู้วิธีทำได้เร็วออกจากบ้านนอกเข้ากรุงเพียงสองสามวันก็จับรถแท็กซี่รับจ้างได้ในหมู่บ้านเอง ใครไปสอนให้ทำอะไรก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นแกมพู กล้วยฉาบ น้ำผลไม้ แต่ทำแล้วก็ขายไม่ได้ ขายไม่ออก ไม่รู้จะไปหาตลาดที่ไหน

เราไม่มีปัญหาเรื่องวิธีทำ เรามีปัญหาที่วิธิด เรามักจะรีบถามว่า “ทำอะไร” แทนที่จะถามว่า “ทำไปทำไม” และคุยเรื่องความคิดให้ลงตัวเสียก่อน เหมือนที่ท่านพุทธทาสสอนว่า “ให้ขึ้นต้นไม้ทางต้น ไม่ใช่ทางปลาย” ถ้าเรารู้ว่าทำไปทำไม มีเป้าหมายอะไรอย่างชัดเจน การเรียนรู้เรื่องวิธีการก็ง่ายเข้า เราจะรู้ว่าอะไรทำเพื่อกินเพื่อใช้ อะไรทำเพื่อขาย รู้ว่าจะขายในหมู่บ้าน ในท้องถิ่น หรือในเมือง รู้ว่าจะขายที่ไหนก่อนลงมือผลิต ไม่ใช่ผลิตแล้วค่อยวิ่งหาตลาด

ตั้งแต่ปี 2504 ที่ผู้ใหญ่อีสต์คลองประทุม เริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ขณะนั้นยังไม่มีคำว่า “สังคม”) วิถีชีวิตในชนบทเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากที่เคยหาอยู่หากิน มาหา

เงินหาทอง ที่เคยทำเพื่ออยู่เพื่อกินมาทำมาค้าขาย ทำโดยที่ไม่มีความพร้อม ทำเพราะได้รับการบอกกล่าวว่าทำแล้วจะรวยมีเงินมีทองเพื่อซื้อข้าวซื้อของที่โรงงานอุตสาหกรรม เริ่มผลิตออกมาแต่ที่ชาวบ้านทำได้อย่างดีที่สุดก็เพียงการปลูกการเลี้ยงเท่านั้น การจัดการอย่างอื่นทำไม่ได้ ทำไม่เป็น มีเพียงที่ดินและแรงงานอย่างอื่นไปเอามาจาก “นายทุน” หหมด ทั้งเงินและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

ทำปีแรกก็ดูทำจะรวยอย่างที่เขาวา แต่ปีต่อ ๆ มาก็เริ่มพอสังขาร เมื่อรายได้ไม่พอรายจ่ายก็เริ่มยืม จากยืมไปเป็นกู้ จากญาติพี่น้องคนรู้จักออกไปหานายทุน ไปธนาคาร ไปสหกรณ์ และทุกแหล่งที่พอจะกู้ได้ ขยายพื้นที่เพาะปลูกหวังว่าจะได้เงินเพิ่มขึ้น ถางป่ารุกที่สาธารณะ เมื่อหมดหนทางก็ปล่อยให้เขายึดที่ อพยพย้ายถิ่นไป “ตายคาบหน้า” บางคนไปหาที่ทำการเกษตรต่อในจังหวัดอื่นภาคอื่น บางรายเข้าเมืองไปอยู่ในชุมชนแออัด

ความจริง รายได้ของชาวบ้านก็ใช่ว่าจะลดลง แต่เมื่อรายได้เพิ่มรายจ่ายก็เพิ่มเป็นเงาตามตัวหรือมากกว่า แบบมี 5 ไร่ 10 พืชยังทำงานหนัก รายได้เพิ่มเป็น 10 ไร่ใช้ 20 และเช่นนี้เรื่อยไป รายได้ตามรายจ่ายไม่ทันและนับวันทิ้งห่างออกไป กลายเป็นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นแบบดินพอกหางหมู

ชาวบ้านเชื่อ “ผู้ใหญ่ลี” ที่เป็นตัวแทนของรัฐ และสัญลักษณ์ของอำนาจรัฐที่ไปทำให้ผู้คนเข้าใจว่า “งานคือเงิน เงินคืองานบันดาลสุข” และการพัฒนาคือ “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามอื่น ๆ ที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ดีกินดี อยู่เย็นเป็นสุข เข้าใจเองง่าย ๆ ว่าถ้ามีเงินก็สามารถซื้อได้ทุกอย่าง และเชื่อว่านั้นคือความสุข นับเป็นยุคสมัยแห่งการพัฒนาแบบ “เงินนำหน้าปัญญาตามหลัง” กำเนิดของลัทธิบูชาเงินและสังคมบ้าบริโภค

ปัญหาวิธีคิดอีกประการหนึ่ง คือ ความเชื่อที่ว่า “โง่ จน เจ็บ” โง่เพราะไม่มีการศึกษา (สูงกว่า ป.4) จนเพราะไม่มีเงิน (เป็นหมิ่นเป็นแสน) เจ็บเพราะกินอยู่แบบไม่ถูกสุขอนามัย (ไม่มีส้วม กินอาหารไม่สุก)

แนวคิดเบื้องหลังมี 2 อย่าง อย่างหนึ่งเป็นการเอารูปแบบการพัฒนาแบบตะวันตกเป็นมาตรฐานหรือแบบที่สังคมเมืองเขาเป็นอยู่กัน (น้ำไหลไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ) อย่างที่สอง คือ ความเชื่อที่ว่า ชาวบ้านเป็นเหมือนคนที่ต้องป้อนให้เป็นดาว เป็นผ้าขาวที่จะวาดอะไรลงไปให้สวยงามตามใจผู้วาด ความเชื่อเช่นนี้แสดงออกทางการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีแผนพัฒนาเพื่อช่วยให้ชาวบ้านหายโง่ หายเจ็บ มีโรงเรียน มีโครงการพัฒนา มีโรงพยาบาล มีสถานีอนามัย

ด้วยวิธีคิดและโครงสร้างเช่นนี้ พร้อมกับระบบเจ้าขุนมูลนายที่สืบทอดกันมานาน บวกกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์กรอกหูทุกวันเรื่อง โง่ จน เจ็บ ทำให้คนชนบทเชื่อสนิทว่าตนเอง โง่ จน เจ็บจริง ๆ ถูกตัวเอง ไม่เชื่อมั่นในตัวเอง ไม่ภูมิใจในตัวเองและท้องถิ่นของตัวเอง

หมู่บ้านเป็นที่ล้าหลังไม่เจริญ ไม่น่าอยู่ การทำไร่นาเป็นอาชีพที่ไม่มีเกียรติ จึงสอนลูกให้ตั้งใจเรียน ขยายขยายขยายส่งลูกเรียนสูง ๆ จะได้เป็นเจ้านายคน จะไม่ได้ลำบากยากจนเหมือนตน

สี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นว่า แนวคิดแบบ “โง่ จน เจ็บ” ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ชุมชนหลายแห่งที่พัฒนาตนเองโดยไม่ได้นับตามแนวทางดังกล่าว ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ แต่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่เป็นหนี้สินแบบวัวพันหลัก ชุมชนเหล่านี้พิสูจน์แนวคิดเรื่อง “ศักยภาพ” ได้เป็นอย่างดี

วิธีคิดแบบ “โง่ จน เจ็บ” ไม่ได้ตระหนักถึง “ทุน” ของท้องถิ่น ความรู้ ภูมิปัญญา ทรัพยากร ผลผลิต โดยเฉพาะทุนที่เรียกว่าทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ชาวบ้านไม่ใช่คน “ไม่มีอะไรเลย” ชาวบ้าน “มีมากมาย” แต่ไม่มีโอกาสได้พัฒนา ศักยภาพ ดังกล่าวนั้น (ศักยภาพ แปลว่า ความสามารถที่ยังไม่พัฒนา หรือยังพัฒนาไม่เต็มที่)

แทนที่จะคิดว่าชุมชนเป็นดินหรือผ้าขาว ก็คิดว่าชุมชนเป็นเมล็ดพันธุ์ที่ต้องการดิน น้ำ แสงแดด ปุ๋ย และเติบโตเป็นตัวของมันเองเป็นไม้ใหญ่ที่ให้ดอกออกผล ให้ร่มเงา และที่สำคัญคือเติบโตเป็นตัวของมันเอง ไม่ใช่อะไรที่ใครๆอยากให้เป็น (ที่สุดก็เป็นได้แค่ไม้ในกระถาง เป็นไม้ประดับที่ไม่มีวันโต เพราะอยู่ในกรอบ ในกระถางที่เขากำหนดให้)

2. ปัญหาวิธีทำ

เมื่อวิธีคิดผิด วิธีทำก็ผิด เมื่อไม่มี “สัมมาทิฐิ” ก็ไม่อาจมี “สัมมาอาชีวะ” ตามมา ตลอดสี่สิบปีที่ผ่านมามีการพัฒนาในชนบทเกิดขึ้นมากมาย มีถนนหนทาง มีไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ปฏิเสธไม่ได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดี แต่สิ่งดี ๆ เหล่านี้คงไม่ดีพอ ไม่พอเพียงเพื่อทำให้ชีวิตของผู้คนในชนบทดีขึ้นจริง มีความสุขมากขึ้นจริง คงจะดีแค่เฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง ไม่ใช่ดีแบบรอบด้าน หรือที่ภาษาพัฒนายุคใหม่เขาเรียกว่า ดีแบบองค์รวม ดีแบบบูรณาการ เป็นการดีขึ้นแบบไม่สมดุล เมื่อไม่สมดุลก็ยังไม่จริงไม่ยั่งยืน

กระบวนการพัฒนาแบบเดิมมองความเป็นจริงแบบแยกส่วน มองเป็นเรื่อง ๆ อย่าง ๆ มองไม่เห็น “องค์ภาพพ” (organism) ที่ทุกส่วนล้วนสัมพันธ์ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การปฏิบัติที่แยกกันทำเป็นส่วน ๆ ตามภารกิจของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไม่มีการประสานงานกัน ไม่มีแผนรวมหรือแผนบูรณาการ มีแต่โครงการของใครของมัน บางหมู่บ้านมีบ่อบาดาล 5 – 6 บ่อ ขณะที่บางหมู่บ้านไม่มีเลย เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานเรื่องการขุดบ่อให้ชาวบ้านมีมากมายหลายหน่วย และไม่ประสานงานกัน เมื่อไม่มีแผนที่เป็นภาพรวม ก็ไปส่งเสริมชาวบ้านทำโน่นทำนี่โดยไม่มีเป้าหมายชัดเจนแบบสอนให้ทำกล้วยฉาบก็ “ฉาบกันทั้งตำบล” ทำแซ่บพูกก็ได้หมู่บ้านที่เต็มไปด้วย “ดอกอัญชันและประจำติควาย” แล้วก็บ่นว่าหาตลาดไม่ได้ เมื่อไปทำโครงการใน

หมู่บ้านก็รีบปักป้ายถ่ายรูปเอาผลงานไปรายงานหัวหน้าหน่วยเหนือ เพื่อว่าปีหน้าจะได้งบประมาณเพิ่มเพื่อขยายผล

การพัฒนาที่ผ่านมาหมายถึง “โครงการ” ความหมายที่กลายเป็นวัฒนธรรมการพัฒนาซึ่งผู้เกี่ยวข้องจากรัฐและชุมชนก็เข้าใจคล้ายกัน ด้วยเหตุนี้ใครเข้าไปหมู่บ้าน “ตัวเปล่า” คือ ไม่มีโครงการชาวบ้านก็ไม่อยากคุยด้วยเพราะ “เสียเวลา ไม่ได้อะไร” เรื่องแบบนี้ไปว่าใครไม่ได้ เราทำให้เขาคิดและเป็นเช่นนี้มานานจนเคยชิน เช่นเดียวกับการเรียกหรือเชิญไปประชุม ชาวบ้านก็คาดหวังจะได้เบี่ยเลี้ยง เพราะที่ผ่านมาได้ทุกครั้ง ถ้าอบรมไม่ได้อะไร อย่างน้อยก็ได้เบี่ยเลี้ยง

โครงการพัฒนาในหมู่บ้านจึงเกิดขึ้นมากมาย ส่วนใหญ่เป็นโครงการ “ลั้มลูก” เหมือนพีช

ลั้มลูกที่ไม่อยู่ยืนานเหมือนไม้ยืนต้น ทำกันเป็นปี ๆ หมดปีนี้ปีหน้าขอใหม่ ทำใหม่ บางแห่งยังไม่ทันไรก็ลั้มแล้วเพราะผลประโยชน์ไม่ลงตัว ผู้เกี่ยวข้องในชุมชนทะเลาะกันเอง

3. ปัญหาการจัดการ

โครงการพัฒนาต่าง ๆ ล้วนมาจาก “ข้างนอก” เป็นการวางแผนและสั่งการจาก “ข้างบน” ไม่ต้องพูดถึง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หรือเอาชุมชนเป็นศูนย์กลางหรือเป็นตัวตั้งอย่างที่พูดกันวันนี้ แม้จะไม่ได้เข้าไปดำเนินงานโดยตรง แต่ราชการก็ใช้ “อำนาจ” ในการควบคุมดูแลสร้างกฎสร้างระเบียบให้ชุมชนปฏิบัติตาม ซึ่งชุมชนก็ยินยอมเพื่อจะได้รักษาความสัมพันธ์อันดีกับทางราชการและเพื่อจะได้โครงการต่อไป

โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ไม่ได้คำนึงถึงรากฐานทางสังคม วัฒนธรรมและศักยภาพของชุมชน แต่มุ่งเน้นให้เพิ่มรายได้เป็นสำคัญ มุ่งการปลูกการเลี้ยงการผลิตเพื่อขาย ทุกอย่างกลายเป็นเรื่องธุรกิจ มุ่งกำไรเป็นหลักแบบที่ภาคเอกชนเขาทำกัน เมื่อชาวบ้านไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการ “ทำมาค้าขาย” ก็ไม่อาจไปบุกเบิกตลาดใหญ่ในเมืองหรือแม้แต่ในหมู่บ้าน เพราะพ่อค้านักธุรกิจเขามีทุนมากกว่า ความรู้มากกว่า มีความสัมพันธ์กับผู้บริโภคดีกว่า โฆษณาสินค้าทุกวันทางทีวี วิทย์ แล้วจะไปแข่งกับเขาได้อย่างไร

นอกจากนั้น ชาวบ้านก็ไม่เคยได้เรียนรู้อย่างเป็นระบบ มิแต่ไปอบรมเรื่องโน้นเรื่องนี้ที่หน่วยราชการจัดอบรมแล้วกลับมาบ้านก็ทำไม่ค่อยได้อย่างที่เขอบรม ที่พอทำได้ก็ขายไม่ได้ ไม่ได้มี “กระบวนการเรียนรู้” ที่ช่วยให้ชาวบ้านคิดได้เอง ค้นหาศักยภาพของตนเอง และพัฒนาจากรากฐานตรงนั้นบวกกับความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่และความคิดสร้างสรรค์

เมื่อขาดกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นระบบและต่อเนื่อง โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงไม่มีฐานข้อมูลความรู้ได้แต่ไปหยิบฉวยความคิดสำเร็จรูป โครงการสำเร็จรูปที่เห็นคนอื่นเขาทำ เห็นว่า

เขาทำได้สำเร็จ ทำได้ดี ได้กำไร ก็เลียนแบบเอาอย่างเขา โดยไม่ได้พิจารณาสภาพของตนเอง สภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมของตนเอง

การวิเคราะห์และวิจารณ์ภาพรวมของการพัฒนาประเทศตั้งแต่ 2504 จนถึงปัจจุบันเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจสถานการณ์ของประเทศตลอดสี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา เพื่อจะได้สรุปบทเรียนจากอดีตมาใช้กับปัจจุบัน สร้างรากฐานมั่นคงให้อนาคต

สี่สิบปี จากผู้ใหญ่ถึงผู้ใหญ่บุญลย์

2504 – 2544	สี่สิบปีของ modernization without development?
2504 – 2512	แผน 1 - 2 จุดเปลี่ยนของวิถีชุมชน, Unequal Development Theory
2512 – 2521	แผน 3 - 4 ปฏิวัติเขียว บริโภคนิยม เข้าป่า เข้าเมือง
2521 - 2531	แผน 5 - 6 วิฤติน้ำมัน แผนแก้ชนบทยากจน ปลูกประครองตัว
2531 - 2540	แผน 6 – 7 NICs เศรษฐกิจฟองสบู่ ปันราคา หลอกตัวเอง
2540 – 2550	แผน 8 – 9 Back to Basics พัฒนาคน พัฒนาชุมชน
2550 – 2555	แผนมาจากชุมชน แผน bottom up อย่างแท้จริง

การวิจารณ์การพัฒนาประเทศไม่ได้หมายความว่า ไม่ต้องการให้มีการพัฒนา ไม่ได้หมายความว่า ไม่ต้องมีถนน น้ำประปา ไฟฟ้า ไม่ได้แปลว่า ต้องกลับไปหาอดีตและอยู่ในป่าในดงในถ้ำ แต่ต้องการจะหาทางเลือกที่ดีกว่า ที่พัฒนาบนฐานภูมิปัญญาดั้งเดิม โดยไม่ได้ปฏิเสธความรู้และรูปแบบการพัฒนาใหม่ ๆ เพียงแต่ต้องการให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนกว่าที่ผ่านมา

จากปี 2504 ถึงปี 2540 ประเทศไทยได้บทเรียนที่สำคัญกว่าแนวทางการพัฒนาดังกล่าวมีปัญหา เพราะเน้นแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจ มิได้คำนึงถึงการพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรม อันเป็นต้นเหตุสำคัญของชุมชน ไม่ได้มีกระบวนการเรียนรู้จักตัวเอง รู้จักทุนของชุมชน มองออกไปข้างนอกหมด ไม่ได้มองเข้าไปข้างในของตัวเอง

การพัฒนาที่เน้นแต่เพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไม่ยั่งยืน เพราะไม่ได้ใช้ปัญญาอะไรมาก ใช้ทรัพยากรซึ่งปู่ย่าตายายและธรรมชาติได้สร้างได้จัดไว้ให้ ไม่นานก็ร่อยหรอลงไป ที่เคยสมบูรณ์มากก็เริ่มขาดแคลน ป่าหมด ดินเสีย น้ำเน่า

ในนามของการ “ปฏิวัติเขียว” ชาวนาถูกส่งเสริมให้เลิกปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมืองที่ทนโรคทนแมลงและเหมาะสมกับดินฟ้าอากาศไปปลูกข้าว “พันธุ์ดี” ที่ให้ผลมาก เพราะหวังจะได้เงินมาก แต่กลายเป็นว่าปลูกข้าวได้มากจริง ส่งออกได้มากจริง แต่ชาวนาไม่ได้มีชีวิตดีขึ้น กลับจนลง

เพราะการทำงานต้องลงทุนมาก ต้องซื้อปุ๋ย ย่ำฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า ไร่ไร่อ้อย ใช้น้ำมันที่ก้าวหน้าไปหน่อย ก็ใช้รถเกี่ยว รถนวด นอกนั้นก็จ้างแรงงานคน ทำให้ตัวเองกลายเป็นผู้จัดการนา

ทางภาคเหนือภาคอีสานอาจจะยังไม่ก้าวหน้านัก ภาคกลางทำนา “แบบเอาเป็นเอาตาย” หลายจังหวัดทำนา 5 ครั้งใน 2 ปี ฝนดินไม่มีเวลาได้พักได้หายใจ ต้องอัดปุ๋ยอัดยาขนานใหญ่ โรคภัยไข้เจ็บก็ตามมา รายได้ทีคิดว่าจะได้มากขึ้นก็ไม่จริง จำต้องทำต่อเพราะไม่มีทางเลือกดีกว่า

ด้วยเหตุนี้เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปไม่กี่แผน (แผนละ 5 ปี) ประเทศไทยต้องมีแผนพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน กลายเป็นว่าพัฒนาไปพัฒนามาแทนที่จะรวยกันถ้วนหน้า ชาวบ้านกลับยากจน ไม่เคยเป็นหนี้เป็นสินก็มีหนี้สินล้นพ้น วัวพันธุ์หลักที่แก้ไม่หลุด ต้องเวียนว่ายอยู่ในวงจรอุบาทว์ของหนี้

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาดังแต่แผนฯ 1 เป็นต้นมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการส่งออกมากกว่าการเกษตร โดยเชื่อว่าถ้าภาคอุตสาหกรรมเติบโต ภาคเกษตรก็จะเติบโตตามไปด้วย ถ้าคนกลุ่มน้อยที่ทำอุตสาหกรรมและส่งออกรวยขึ้น เกษตรกรก็จะได้อานิสงส์รวยตามไปด้วย วันนี้เวลาได้พิสูจน์แล้วว่าไม่จริง ช่องว่างระหว่างคนกลุ่มน้อยที่ว้าวนับกับคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเกษตรกรไม่ได้ลดลง แต่กลับถ่างออก คนรวย รวยขึ้น คนจน จนลง

ชาวบ้านรู้ดีว่าระยะเวลา สี่สิบปีนี้ผลผลิตทางการเกษตรอาจจะดีขึ้น แต่รายได้กลับลดลง และเป็นหนี้เป็นสิน เพราะราคาผลผลิตไม่ได้ดีขึ้น หรือเพิ่มมากขึ้นก็เพียงเล็กน้อย เทียบไม่ได้กับราคาปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง น้ำมัน และเครื่องมือต่าง ๆ และที่สำคัญสินค้าอุปโภค บริโภคก็ขึ้นราคามาตลอด และขึ้นโดยไม่ได้คิดราคาผลผลิตทางการเกษตรให้ขึ้นตามไปด้วยเสมอไป วิถีชีวิตโดยรวมหาจุดลงตัวและสมดุลไม่ได้ ขาดดุล ขาดทุน มีปัญหาหอบด้าน

เรื่องราวเหล่านี้จะได้ภาพชัดเจนถ้าหากชุมชนเองลงมือวิเคราะห์อดีตของตนเอง ลองให้ชาวบ้านช่วยกันมองย้อนกลับไปให้ไกล ๆ และค่อย ๆ ไล่มาจนถึงวันนี้ เพื่อลงลึกในรายละเอียดว่าชุมชนบ้านเขาเป็นใคร มาจากไหน ตั้งรกรากกันตั้งแต่ยุคไหน สมัยไหน ก่อนนี้อยู่กันกันอย่างไร แล้วค่อย ๆ ลงรายละเอียดตั้งแต่ 2504 มาว่าเกิดอะไรขึ้น ชาวบ้านเริ่มเปลี่ยนวิถีชีวิตเมื่อไร อย่างไร เลิกอมเกลือมาแปร่งฟันเมื่อไร ถนนเข้าหมู่บ้านเมื่อไร ซื้อยากินเมื่อไร เริ่มปลูกยาง ปลูกปอ ปลูกมัน และพืชเศรษฐกิจเมื่อไร เริ่มคิดทำมาค้าขายแต่เมื่อไร ไฟฟ้ามาเมื่อไร เริ่มเป็นหนี้ ธ. ก.ส. สหกรณ์ และหนี้คนมีเงินอื่น ๆ เมื่อไร

การวิเคราะห์เชิงวิจารณ์อดีตของตนเองจะทำให้เห็นภาพ พัฒนาการชุมชนได้เป็นอย่างดี จะเกิดสำนึกใหม่ ๆ ที่ทำให้เข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ และสรุปบทเรียนที่ผิดพลาดของตนเองได้ ที่สำคัญชาวบ้านจะมองภาพออกว่า “ก่อนนี้เราพึ่งตนเองได้ วันนี้ทำไมจึงพึ่งตนเองไม่ได้” พวกเขาจะได้คำตอบที่ไม่ใช่มีใครมาบอกให้ แต่พวกเขาค้นพบด้วยตนเอง

สามยุคของการพึ่งพา

การเปลี่ยนแปลงสามยุคสมัยในวิถีชุมชน		
พึ่งใคร	คิดอย่างไร	อยู่อย่างไร
ธรรมชาติ	ภูมิปัญญาบรรพบุรุษ	พึ่งพาอาศัยกัน
รัฐ	วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี บริโชนิยม	แข่งขัน ตัวใครตัวมัน
ตนเอง	เรียนรู้ ค้นหา และพัฒนาศักยภาพของตนเอง	จัดการองค์กรเครือข่าย ขบวนการประชาชน

เดิมทีชุมชนในชนบทอยู่ได้ด้วยตนเอง พึ่งพาอาศัยกัน พึ่งพาอาศัยธรรมชาติ “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” “อยากกินเห็ดเข้าป่า อยากกินปลาลงหนอง” ไม่ได้พึ่งพารัฐ ไม่มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐเข้าไปในหมู่บ้านเพื่อ “พัฒนา” อย่างที่เกิดขึ้นตั้งแต่ 2504 เป็นต้นมา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก มีดิน มีน้ำ มีแดดอย่างเพียงพอเพื่อปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ผลิตอาหาร และปัจจัยสี่ ถ้าหากในชุมชนขาดแคลนก็ออกไปแลกเปลี่ยนไปหาจากชุมชนอื่นด้วยความสัมพันธ์อันเครือญาติ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทางใต้มีความสัมพันธ์แบบเกลือเหนือกเกลือได้ ข้าวบ้านเหนือเกลือบ้านใต้ ทางอีสานมีระบบเลี้ยวหรือเพื่อที่เป็นอะไรมากกว่าเพื่อน หรือบางครั้งมากกว่าญาติด้วยซ้ำ

ชีวิตของชาวบ้านอดีตคงไม่ใช่สวรรค์ที่ไม่มีปัญหา หากแต่ชุมชนอยู่รอดมาได้เพราะพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Moral economy) บางปีเกิดฝนแล้งน้ำท่วม ข้าวขาดแคลน บางปีเกิดโรคระบาด เกิดโจรผู้ร้ายขโมยวัวควาย ก็ช่วยเหลือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงอยู่รอดมาได้

เศรษฐกิจชุมชนสมัยก่อนเป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพ (subsistent economy) ไม่มีการสะสมส่วนเกิน ส่วนหนึ่งเพราะธรรมชาติมิให้อย่างพอเพียงมีไม่เพียงพอที่จะจำเป็นต้องสะสม แต่สะสมเพียงปีสองปีเพื่อขาดแคลน เช่น ข้าว ชาวบ้านเมื่อก่อนปลูกข้าวเพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่าง นอกจากบริโภคในครัวเรือนแล้วยังเผื่อญาติพี่น้องใกล้เคียงที่ขาดแคลน สำหรับแลกของเอาไว้มอบญาติที่วัด เอาไว้เผื่อปีหน้าถ้าฝนแล้ง น้ำท่วม ปลูกข้าวไม่ได้ผล

ชีวิตผู้คนไม่ได้ดิ้นรนแสวงหาอะไรมากมายเกินความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เป็นการทำมาหากินเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด (survival economy) ไม่ได้อยู่เพื่อกิน แต่กินเพื่ออยู่ ชาวบ้านอยู่กันเป็นชุมชน มีวัดเป็นศูนย์กลาง มีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว มีจารีตประเพณีเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต มีกฎระเบียบทางสังคมที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นกรอบเป็นเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกัน อยู่ร่วมกับธรรมชาติ ไม่เอาเปรียบกัน รักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

เมื่อเริ่มต้นยุคแห่งการพัฒนา (นับแต่ 2504) ประชาชนยังพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษอยู่มาก แต่เพิ่มลดน้อยลง ๆ ส่วนหนึ่งเพราะไปเอาเปรียบธรรมชาติ ไปขูดรีดเอาทรัพยากรธรรมชาติมากินมาขาย ธรรมชาติผลิตให้ไม่ทันความต้องการหรือความโลภของมนุษย์ทรัพยากรเริ่มน้อยลงจนขาดแคลน

อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิธีสมัยใหม่ถูกภูมิปัญญาท้องถิ่น หันไปรับเอาวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ จึงมองอะไรที่เป็นพื้นบ้านเป็นเรื่องมงายไสยศาสตร์ไปหมด เลิกนับถือกฎเกณฑ์ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นไปพึ่งวิทยาศาสตร์ เลิกพึ่งอาศัยธรรมชาติเพราะเอาประโยชน์จนไม่เหลือหันไปพึ่งรัฐ มีอะไรเรียกหาแต่รัฐ คิดเองทำเองไม่เป็นอีกต่อไป หันไปพึ่งพ่อค้านักการเมือง นักวิชาการ เอ็นจิโอ หรือใครที่ช่วยได้ กลายเป็นการกันไปสู่ระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบใหม่ การพึ่งพาที่แลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ชีวิตความเป็นอยู่ก็เปลี่ยนไป ครอบครัวยุคใหม่และชุมชนอ่อนแอลง เพราะหมู่บ้านไม่ค่อยมีคนอยู่ไปทำงานที่ต่างถิ่นกันหมด และการจัดงานบุญแต่ละครั้งก็ต้องใช้เงินมากคนมาก วันนี้อยู่ชุมชนหลายแห่งได้ลุกขึ้นมาสรุปบทเรียน พบว่าพึ่งพาคนอื่น ไม่ว่ารัฐหรือใครก็ตามไม่ได้ทำให้ชีวิตเราดีขึ้น แต่กลับทำให้ต้องไปขึ้นต่ออำนาจ สถาบันและบุคคลเหล่านั้น ชีวิตไม่ได้ดีขึ้นจริง ปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้หมดไปได้จริง เพราะพวกเขาไม่ได้เป็นตัวของตัวเอง คิดเองไม่ได้ ตัดสินใจเองไม่ได้ รอให้คนอื่นตัดสินใจ คิดให้ ทำให้ ชุมชนที่เริ่มคิดได้เช่นนี้คือ ชุมชนที่ “กลับล่า” หันมาพึ่งตนเอง

พวกเขาต้องการ “อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีกินมีใช้ตลอดชีวิต” โดยไม่ต้องง้อใคร ไม่ต้องขอใครเขากิน ไม่ต้องวิ่งไล่ตามคนอื่นอีกต่อไป พวกเขาอยากเป็นตัวของตัวเอง แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อชุมชนเหล่านี้เริ่มกลับไปทบทวนชีวิตของตนเอง กลับไปเรียนรู้จากอดีต จากบรรพบุรุษ พบว่าปู่ย่าตายายอยู่เย็นเป็นสุขได้ ไม่มีหนี้สิน มีอยู่มีกินอย่างพอเพียงได้อย่างไร ทำอย่างไรจึงจะสืบทอดภูมิปัญญาแห่งความพอเพียงและพึ่งตนเองได้ ยุคที่สามของการพัฒนาจึงเป็นยุคของการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง ใช้กระบวนการเรียนรู้เป็นกลไกสำคัญ ตั้งอยู่บนรากฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสานกับความรู้เทคโนโลยีใหม่ ใช้ทุนของท้องถิ่นเป็นหลัก ใช้ทุนจากภายนอกมาเสริมเติมเต็มก่อให้เกิดเป็นขบวนการประชาชนที่มีเครือข่ายข้ามเขตแดนทางภูมิศาสตร์ พึ่งพาอาศัยกัน ถือว่าขบวนการนี้เป็น “ขบวนการชาดแคลน” จำเป็นต้องพ้นจากการ “ติดลบ” มาสู่สภาพที่อยู่ให้รอดเสียก่อนแล้วค่อย ๆ พัฒนาไปทีละขั้นการพัฒนาสู่การพึ่งตนเอง

การพัฒนาที่ผ่านมาให้สิ่งอำนวยความสะดวกมากมายกับชีวิต มีถนนและเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย แต่กลับตรงข้ามกับผู้คนกับเหินห่างมากขึ้น ติดต่อกันน้อยลง บ้านกำแพงรั้วติดกันอย่างในกรุงเทพ ฯ ก็ยังไม่รู้จักกัน และไม่สนใจจะรู้จักกันด้วย ต่างคนต่างอยู่ ตัวใครตัวมัน การพัฒนา

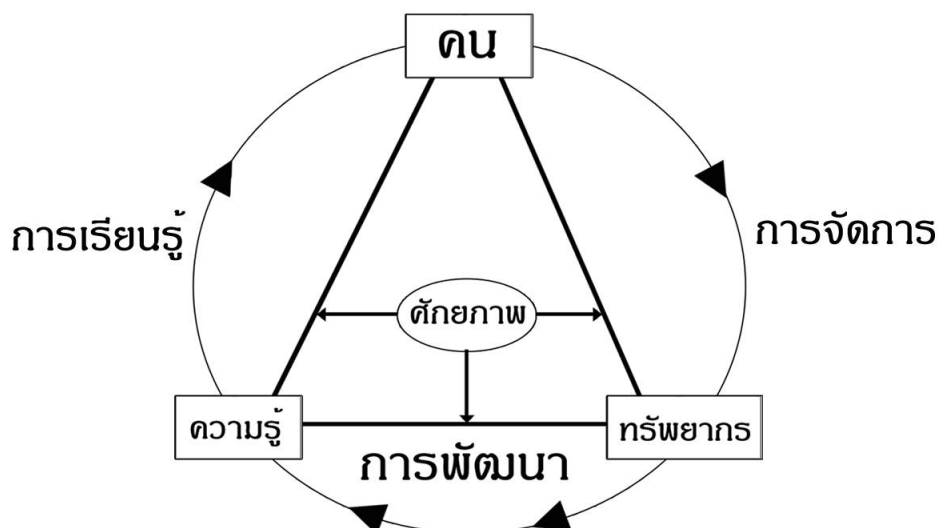
นำมาซึ่งสิ่งที่ทำให้ความสุขสนุกสนานมีทั้งหนังละคร ดนตรี ความสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ที่สุดจากการพัฒนาคือการสูญเสีย ความเชื่อมั่นในตนเองของผู้คน โดยเฉพาะคนยากจน คนในชนบท ซึ่งดูถูกว่า “โง่ จน เจ็บ”

และได้พยายามทำตามนโยบายของรัฐบาล คำแนะนำและแนวทางของผู้ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของพวกเขา ไม่ว่าข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ เอ็นจีโอ แต่ก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น เกิดภาวะการฉ้อฉล ล้มเหลว เป็นหนี้ การสูญเสียความเชื่อมั่นในตนเองเห็นได้จากความรู้สึกไม่ภูมิใจในตัวเอง วัฒนธรรมท้องถิ่น ในความรู้ภูมิปัญญาและทรัพยากรท้องถิ่น ไม่ภูมิใจในบรรพบุรุษของตัวเอง ไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ กลัวผิดพลาด ล้มเหลว

การสูญเสียความเชื่อมั่นในตนเองมาจากการสูญเสียรากฐานของชีวิตที่เคยมีอยู่แต่เดิม ไม่เชื่อและภูมิใจในภูมิปัญญาของตนเอง อีกด้านหนึ่ง ผลพวงของการพัฒนาก่อให้เกิดความสูญเสียความสัมพันธ์อันเป็นรากฐานชีวิตของคนในชุมชนแบบดั้งเดิม ที่มีชีวิตอยู่บนรากฐานความสัมพันธ์กับคนอื่น ความสัมพันธ์กับธรรมชาติ เมื่อความสัมพันธ์ทั้งสามอ่อนแอลง ครอบครัวแตกแยก ชุมชนล่มสลาย ทุกคนดิ้นรนทำมาหากินเพื่อเลี้ยงตัวเองและแก้ไขปัญหานี้ ลิน เกิดความสับสนในระบบคุณค่าเพราะมาตรฐานวัฒนธรรมอ่อนแอลง ไม่มีอะไรยึดเหนี่ยวเดิมที่ชีวิตยังไม่เปลี่ยนแปลงมากมายนัก ยังมีการจัดการตัวเองได้ พึ่งพาอาศัยภูมิปัญญาจากบรรพบุรุษ อาศัยจารีตประเพณีเป็นกฎเกณฑ์ ขณะนี้สังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ไม่มีฐานการคิดที่เหมาะสม ทำให้ช่วยตัวเองไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการผลผลิต การจัดการศึกษาของบุตรหลาน การจัดการสุขภาพ การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาชุมชนเองทุกอย่างต้องอาศัยผู้อื่นในการจัดการ ชุมชนหลายแห่งในวันนี้เริ่มมีความเข้าใจ เริ่มตระหนัก ว่าถ้าทุกอย่างเป็นอย่างนี้ต่อไป ชุมชนก็จะล่มสลายวันนี้ชุมชนหลายแห่งเริ่มกระบวนการเรียนรู้ใหม่ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาฟื้นฟูความสัมพันธ์ในครอบครัว ในชุมชน กับธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เริ่มมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เริ่มจัดองค์กรในชุมชน สร้างเครือข่ายกับชุมชนอื่น ๆ ร่วมกันหาวิธีจัดการความสัมพันธ์ใหม่ หาวิธีจัดการกับผลผลิต จัดการทรัพยากร จัดการทุน จัดการกับชีวิตของตนเองเสียใหม่ วางเป้าหมายอย่างชัดเจนว่า ทั้งหมดนี้คือการพึ่งตนเอง มีความมั่นคง มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม มีความเป็นตัวของตัวเองเพื่อให้อยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีกินมีใช้ตลอดชีวิต

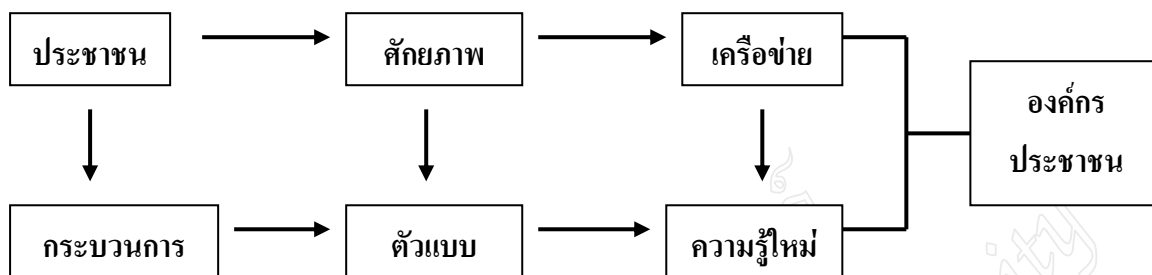
การพัฒนานี้มีฐานคิดใหม่ ไม่ได้บนหลักคิดที่ว่าผู้คน “โง่ จน เจ็บ” อีกต่อไปแต่อยู่บนฐานของความเข้าใจเรื่อง “ศักยภาพ” กระบวนการพัฒนาไม่ใช่การทำโครงการเพื่อช่วยชาวบ้านอีกต่อไป แต่เป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของชุมชนทำให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเอง

ได้ไม่ใช่ “การพัฒนาชุมชน” (Community development) แต่เป็นการช่วยให้ชุมชนพัฒนา ศักยภาพของตนเอง (community empowerment) มากกว่านี้

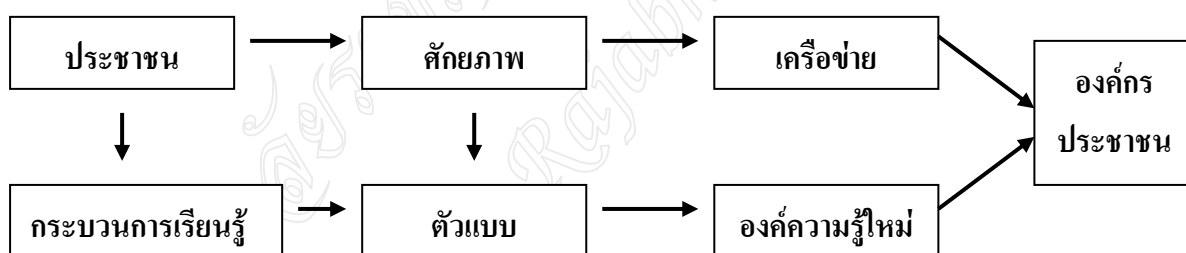


หัวใจของกระบวนการเช่นนี้ (กระบวนการนี้ แปลว่า วิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีให้คุณค่า ซึ่งอยู่บนรากฐานของการมองโลกแห่งความเป็นจริงแบบหนึ่ง) อยู่ที่คำว่า “ศักยภาพ” (potential) ซึ่งจำเป็นต้องเชื่อว่ามีจริง เชื่อว่าชาวบ้านมีศักยภาพ ชุมชนมีศักยภาพที่จะพึ่งตนเองได้ ต้องการเพียงโอกาสการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพดังกล่าวนั้น ความแตกต่างระหว่างชุมชนเข้มแข็งและอ่อนแออยู่ที่ “การเรียนรู้ การจัดการ การพัฒนา” กระบวนการพัฒนาศักยภาพของชุมชน ประกอบด้วยการเรียนรู้ การจัดการทรัพยากร (คน ผลผลิต ธรรมชาติ และทุนต่าง ๆ ของชุมชน) การนำเอาความรู้ไปพัฒนาทรัพยากรเพิ่มมูลค่าให้ทรัพยากร

ถ้ามองว่าอำนาจสามอย่างในสังคมไทยประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจเงิน และอำนาจประชาชน สองอำนาจแรกเข้มแข็ง (“อำนาจเงิน” แทนของภาคธุรกิจเอกชน” ควบคุมและครอบงำประชาชนโดยตลอด ประชาชนเริ่มได้รับการยอมรับครั้งแรกเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เมื่อฝ่ายปกครอง “คืนอำนาจ” ให้ประชาชน แต่ปรากฏว่า คนบางกลุ่ม ตัวแทนใหม่ของอำนาจอธิปไตยได้ “ยึด” เอาอำนาจนั้นไปอีก อำนาจเงินเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะสมัยนี้ อำนาจเงินและอำนาจอธิปไตยผสมผสานเป็นหนึ่งเดียว นักธุรกิจจากภาคเอกชน ตัวแทนของอำนาจอธิปไตยเอกชน ตัวแทนของอำนาจเงินเข้าไป “กุมอำนาจ” ทางการเมือง ประยุกต์การบริหารจัดการเชิงธุรกิจกับการบริหารจัดการบ้านเมือง



ขบวนการประชาชน (people movement) จะเข้มแข็งได้ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ (learning process) เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเอง ผสานกันเป็นเครื่องมือจนเกิดเป็นกระบวนการประชาชนที่เข้มแข็งโดยตั้งอยู่บนรากฐานความรู้ มีตัวแบบอย่างที่เราสร้างแรงบันดาลใจให้องค์กรชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองและผู้เกี่ยวข้องที่ร่วมกันเป็นประชาสังคม ช่วยกันค้นหาและพัฒนาความรู้ใหม่ให้เป็นพลังงานขับเคลื่อนขบวนการประชาชน



ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้เป็นเรื่องเดียวกัน มีลักษณะ 4 อย่างคือ

1. เป็นชุมชนเรียนรู้ พร้อมที่จะเรียนรู้
2. ตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ
3. จัดการ “ทุน” ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. มีธรรมาภิบาลในการจัดองค์กรชุมชน และมีเครือข่ายกับชุมชนอื่นแบบช่วยเหลือ

เกื้อกูลกัน

ซึ่งแต่ละลักษณะอาจจะแยกย่อยลงไปเป็นรายละเอียดหรือพัฒนาให้เป็นตัวชี้วัดได้อีก แต่จะมีชี้วัดได้เท่าใดก็ต้องเข้าใจฐานคิดที่ว่า ชุมชนเข้มแข็งไม่ใช่เครื่องจักรที่ครบเครื่อง ที่เป็นตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน แต่เป็นองคัพพ (organism) ที่ส่วนประกอบต่างๆ สัมพันธ์กันและเกื้อกูลกันอย่างเป็นพลวัต (dynamic) และค่อย ๆ พัฒนาศักยภาพของคนให้มีเป้าหมายที่การพึ่งตนเอง ชุมชนเข้มแข็งจึงไม่ใช่ชุมชนที่เข้มแข็งแล้ว พึ่งตนเองได้แล้ว แต่เป็นชุมชนที่มีศักยภาพของตนเอง ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ชุมชนเข้มแข็งอยู่บนเส้นทางที่ถูกต้องที่มุ่งไปสู่จุดหมาย แม้จะยังไม่ถึงแต่ก็

“มาถูกทางแล้ว” และกำลังมุ่งไปสู่จุดหมายชุมชนเข้มแข็งจึงไม่ใช่สูตรสำเร็จ แต่เป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของชุมชนบนหนทางไปสู่การพึ่งตนเอง และสามารถวัดได้วัดความสามารถในอย่างน้อย 4 ประเด็น คือ

1. ชุมชนเข้มแข็งเป็นชุมชนเรียนรู้และพร้อมที่จะเรียนรู้ คนฉลาดคือคนที่บอกว่าตนเองยังไม่รู้และอยากเรียนรู้ คนโง่คือคนที่ชอบพูดว่ารู้แล้ว ชุมชนเข้มแข็งไม่นั่งรอรับความช่วยเหลือจากภายนอก แต่ลุกขึ้นแสวงหาทางออกด้วยตัวเอง โดยแสวงหาความรู้ที่จะปลดปล่อยตนเองให้หลุดพ้นจากความไม่รู้และปัญหาต่าง ๆ

2. ชุมชนเข้มแข็งตัดสินใจได้อย่างอิสระ ไม่ใช่รอฟังแต่คำสั่งของคนอื่น หรือได้แต่ไปถามคนอื่นว่า ปีนีจะทำให้อะไร จะให้ปลูกอะไร เลี้ยงอะไร ไปถามนักการเมือง ถามข้าราชการ ถามพ่อค้าถามนักวิชาการ ชุมชนที่ตัดสินใจด้วยตัวเองไม่ได้ ไม่เป็นอิสระ อยู่ได้ด้วยความสัมพันธ์แบบขึ้นต่อคนอื่นในแทบทุกเรื่อง ทางเศรษฐกิจสังคมก็จะขึ้นอยู่กับพ่อค้านายทุนที่มาแบบ “ตกเขียว” ต้องปลูกต้องเลี้ยงตามที่พ่อค้าอยากได้ ทางด้านการเมืองก็เกิดปัญหาคอรัปชั่น จกฉวยเอาผลประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับ ชุมชนที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ไม่ต่างไปจากไม้กระถาง มีไว้ประดับบารมีของคนอื่น ต้องฟังคนอื่นที่เป็น “เจ้าของ” หากไม่ได้รับน้ำก็ตาย ไม่มีวันโตเป็นตัวของตัวเอง ถ้าจะโต “ทุบกระถาง” ปลดปล่อยออกจากกระถางนั้นปลดปล่อยจากความคิดพึ่งพาและระบบอุปถัมภ์ ลงดินเพื่อจะได้หยั่งรากลึกและโตเป็นผู้ใหญ่ให้ร่มให้ดอกให้แก่ผู้คน

3. จัดการ “ทุน” ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ทุนในความหมายกว้างที่ครอบคลุมทางธรรมชาติคือทรัพยากรต่าง ๆ ทุนทางเศรษฐกิจ คือทุนที่ชุมชนสร้างขึ้น ผลิตได้ สะสมไว้ ทุนทางสังคม คือทุนที่เป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ จารีต ประเพณี ที่ทำให้อยู่ร่วมกันช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทุนทางวัฒนธรรม คือความรู้ภูมิปัญญาอันมาพร้อมกับวิถีชีวิตของผู้คนแสดงออกทางการดำเนินชีวิต การกิน การทำงาน การจัดการชีวิตของตนเองและชุมชน

4. จัดการชุมชนด้วยธรรมาภิบาล (good governance) ด้วยความโปร่งใสโดยชุมชนมีส่วนร่วม ไม่ใช่โดยการรวบอำนาจของผู้คนบางกลุ่ม เห็นแก่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชนอื่น ๆ ยิ่งเป็นเครือข่ายอย่างเป็นระบบกับชุมชนอื่น ๆ ได้ก็จะมีพลังเหมือนกับเครือข่ายชุมชนที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัดทุกภาคในวันนี้

แนวทางในการดำเนินการพัฒนาไม่ว่าระดับใดย่อมต้องเริ่มจาก “ฐานคิด” หรือ “วิธีคิด” ควรถามว่า “ทำอะไร” และ “จัดการอย่างไร” เพราะวิธีทำและวิธีจัดการขึ้นอยู่กับวิธีคิด ควรถามว่า “ทำอะไร” การคิดเป็นกระบวนการ ความคิดทั้งกระบวนการ หรือทั้งหมดเรียกว่ากระบวนการทัศน์ (paradigm) แปลว่าวิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีให้คุณค่า ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการมองโลกความเป็นจริง

แบบหนึ่ง กล่าวเช่นนี้เพราะมีการมองโลกเป็นจริงหลายแบบ แบบตะวันตก แบบตะวันออก
 อย่างการแพทย์แผนไทยมองความเป็นจริงเกี่ยวกับชีวิตคนแบบหนึ่ง

วิสัยทัศน์ (vision) เป้าหมายที่ต้องการให้เกิดเป็นจริง เป็นภาพที่มีพลัง มีแรงบันดาลใจ
 กระบวนการทัศน์พัฒนาที่ผ่านมานั้นเป็นกระบวนการทัศน์ที่สั่งการ (top-down) แบบบนลงล่าง
 คือ เน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก การตั้งตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมาย โดยอาศัยการผลิต
 แบบอุตสาหกรรมและการส่งออก การพัฒนาเช่นนี้ไม่มีความสมดุลเนื่องจากเน้นที่คนกลุ่มน้อย
 กลุ่มหนึ่งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและการส่งออก ให้การสนับสนุนคนเหล่านี้มากกว่าเกษตรกร
 และไม่ให้ความสำคัญการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุขเท่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้การ
 พัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้มีฐานที่มั่นคง แต่อยู่ที่การนำเข้าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ไปขายเพื่อให้
 ได้เงิน ทำให้ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ลดลงจากร้อยละ 60 ของพื้นที่เหลือเพียงประมาณร้อยละ 20
 เท่านั้น นอกจากนั้นสภาพแวดล้อมก็เสื่อมโทรม ดินก็เสื่อมคุณภาพเพราะถางป่ามาปลูกพืช
 เศรษฐกิจ ฝนตกลงมาก็ชะหน้าดินไหลลงไปถมห้วยหนองคลองบึงจนตื้นเขินแลหายไไปเป็น
 จำนวนมาก เปลี่ยนสภาพแวดล้อมที่เคยอุดมสมบูรณ์มาเป็นสภาพที่ขาดแคลน ออกยาก ยากแก่
 ผู้คนอพยพ จากถิ่นฐานบ้านเกิดไปหาที่ทำกินใหม่ ๆ หรือย้ายไปอยู่ในชุมชนแออัดในเมือง เกิด
 ปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา ทั้งการขายบริการทางเพศ แรงงานเด็ก ยาเสพติด โรคเอดส์
 อาชญากรรม เป็นต้น

วันนี้กระบวนการทัศน์พัฒนาเปลี่ยนไป โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การพัฒนาคนและสังคมให้เข้มแข็ง
 ซึ่งจะทันกับการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 พอดี ทำให้แผนพัฒนาฯ แผนที่ 9 เน้น
 เรื่องเศรษฐกิจแบบพอเพียง ให้ความสำคัญกับชุมชน ให้ชุมชน ให้พื้นที่เป็นตัวตั้งและให้
 หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมมือกันทำงานแบบบูรณาการ

กระบวนการทัศน์วันนี้จึงไม่ได้อยู่บนฐานคิดแบบ “โง่ จน เจ็บ” อีกต่อไป แต่อยู่ที่การ
 ยอมรับ “ศักยภาพ” ของชุมชน และให้โอกาสชุมชนได้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง โดยกระบวนการ
 เรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ คือ การที่ชุมชนสำรวจวิจัยศักยภาพของตนเองทุกท้องถิ่น ทั้งทุน
 ทรัพยากรธรรมชาติ ทุนทางเศรษฐกิจ รายจ่าย หนี้สิน เพื่อมาทำแผนแม่บทพัฒนาตนเอง เทคนิค
 และวิธีการและโครงการต่างๆ ย่อมสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ วิธีการไม่เน้นการทำโครงการอีก
 ต่อไป แต่เน้นการเรียนรู้ เมื่อมีการเรียนรู้ที่ดีมีประสิทธิภาพ แบบแผนการพัฒนาของชุมชนเกิด
 ชุมชนที่จะพบทุนท้องถิ่นอย่างไม่เคยคิดมาก่อน เกิดความมั่นใจในการลงทุนเอง เพราะรู้ว่าทำ
 แล้วจะไม่ขาดทุน เพราะร่วมหุ้นร่วมทุนกัน ทำกินทำใช้ในท้องถิ่นเป็นหลัก ยากที่จะขาดทุน ถ้า
 หากจะมีทุนจากภายนอกเข้าไปช่วยก็เพื่อเพิ่มเติมให้ชุมชน ไม่ใช่ของหน่วยงานใดที่เข้าไปส่งเสริม

การจัดการเป็นระบบทำให้เกิดพลังงานร่วม เกิดผลเป็นทวีคูณ (synergy) ชุมชนพื้นความสัมพันธ์ในชุมชน มีองค์กรที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนอื่น ทั้งในตำบลและกับตำบลอื่น มีพลังการจัดการการผลิต การบริโภค การตลาด เพราะแบ่งกันผลิตร่วมกันบริโภค ลงทุนและจัดการร่วมกัน

3. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

ระยะแรกของการวางแผนในช่วงแผนฯ 1 – แผนฯ 4 (พ.ศ.2504 - 2524) เป็นทศวรรษแรกแห่งการปูพื้นฐาน ริเริ่มวางกลยุทธการลดความยากจน ในบริบทของการส่งเสริมความเจริญในภูมิภาค และลดช่องว่างระหว่างรายได้ ด้วยการกระจายรายได้ บริการทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการมีงานทำสู่ภูมิภาคและชนบท เนื่องจากได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาการขาดความสมดุลของการพัฒนาและการเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชาชนในภูมิภาคและชนบทที่ทวีความรุนแรงขึ้นโดย

1. แผนฯ 3 เป็นแผนแรกที่เริ่มกำหนดเป้าหมายหลักและกลยุทธการลดช่องว่างระหว่างรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคและชนบทไว้อย่างกว้างๆ เป็นการสร้างพื้นฐานเพื่อลดการเหลื่อมล้ำเป็นลำดับ โดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่างๆ ภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ตลาด การเพิ่มรายได้ในเขตชนบทด้วย การขยายโครงการก่อสร้างขั้นพื้นฐานที่ใช้แรงงานในชนบท รวมทั้งการลดอัตราการเพิ่มของประชากรและส่งเสริมการมีงานทำ โดยก่อให้เกิดศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเพื่อรองรับแรงงานภาคเกษตรและการขยายโครงการพัฒนาชนบท

2. แผนฯ 4 เป็นแผนที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ด้วยการลดการเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรให้น้อยลง มากกว่าเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาส่วนรวมที่เน้นการกระจายรายได้ และพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก มีเป้าหมายที่ขจัดความยากจนในพื้นที่เขตชนบทและเขตเมืองที่มีปัญหาเศรษฐกิจและการว่างงานสูง โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่มีปัญหาความยากจน ปัญหาสังคม และความมั่นคง ด้วยมาตรการปรับปรุงโครงสร้างการผลิต ทั้งการกระจายและการเพิ่มผลในภาคเกษตรกับอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร และการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการมีงานทำ

3. ผลการพัฒนาใน 2 ทศวรรษแรกของการวางแผน แม้ว่าการพัฒนาในช่วง แผนฯ 1 – แผนฯ 4 จะมุ่งเน้นการวางรากฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อเร่งรัดให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวม และเริ่มให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างระหว่างรายได้ ควบคู่กับการสร้างความเป็น

ธรรมในสังคมก็ตาม แต่ผลการพัฒนาที่ผ่านมาบ่งชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ขาดความสมดุล ประกอบกับลักษณะการวางแผนในช่วงนี้เป็นการกำหนดจากส่วนกลางและเทคนิคการวางแผนคงจำกัดเฉพาะการพัฒนาสาขาและการจัดทำโครงการ ทำให้การปฏิบัติตามแผนไม่บรรลุผลเท่าที่ควร แม้จะทุ่มเทการพัฒนาจนสามารถลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนทั้งประเทศ จากร้อยละ 57 ในปี 2505 – 2506 เหลือเพียงร้อยละ 39 ในปี 2511 – 2512 และร้อยละ 31 ในปี 2518 – 2519 แต่ก็ยังมีประชากรที่ยังยากจนอยู่อีก 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศและกว่าร้อยละ 90 อยู่ในชนบท

การพัฒนาในช่วงแผนฯ 5 - แผนฯ 7 (พ.ศ. 2525 – 2539) เป็นช่วงที่ปรับการพัฒนาประเทศเป็นแนวใหม่ ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาคความยากจน และกำหนดแผนงานที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จนกระทั่งเริ่มเห็นความจำเป็นของการนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในช่วงแผนฯ 7

1. แผนฯ 5 เป็นระยะของการปรับปรุงกลยุทธการพัฒนาที่หันมายุติพื้นที่เป็นหลักในการสร้างสมดุลของการพัฒนา เน้นการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค การแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทโดยเริ่มมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ที่มุ่งแก้ไขปัญหาคความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในระดับพื้นที่เป้าหมายชนบทพื้นที่ที่ยากจนใน 37 จังหวัด ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้เริ่มใช้ระบบการบริหารการพัฒนาชนบทภายใต้ “คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ” (กชช.) ซึ่งเป็นองค์กรประสานระดับชาติเป็นระบบที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและประสานแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับตำบล การดำเนินงานในช่วงนี้เป็นช่วงการปรับระบบ

การดำเนินงาน ทำให้เกิดการปรับปรุงทั้งแนวทางการบริหารการพัฒนาแบบข้อมูล การกำหนดนโยบาย การจัดสรรโครงการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่องในแผนต่อ ๆ ไป

2. แผนฯ 6 เริ่มให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากระดับล่างมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้นและต่อเนื่องจากแผน 5 มีการขยายพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาชนบทเพื่อลดความยากจนให้ครอบคลุมชนบททั่วประเทศโดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของคนและชุมชนให้มากขึ้น และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการผลิตด้านเกษตรกรรม การส่งเสริมการตลาด และการจ้างงาน เพื่อให้ประชาชนมีอาหารพอเพียงต่อการบริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมในการดำรงชีวิต และสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด นอกจากนี้ได้ดำเนินการบริหารพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ และเริ่มใช้ระบบข้อมูล จปฐ. เพิ่มหน่วยงานดำเนินการเป็น 6 กระทรวงหลักภายใต้ระบบ

กชช. และให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือโดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตน

3. ในระยะ 10 ปี ของแผนฯ 5 – แผนฯ 6 นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท รวมทั้งการลดความยากจนให้เกิดในทางปฏิบัติ เป็นช่วงที่หน่วยงานต่าง ๆ นำแผนชาติไปใช้ในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก แม้ว่านโยบายและการดำเนินงานยังคงมีลักษณะแยกส่วนเป็นรายสาขาและพื้นที่อยู่มากไม่มีการประสานเชื่อมโยงสนับสนุนกันและกันเท่าที่ควร แต่ผลจากการวางรากฐานการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงทางการเมือง ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูง ช่วยคลี่คลายปัญหาที่เรื้อรัง ทั้งปัญหาการว่างงาน ฐานะการคลังของประเทศมีเสถียรภาพภาวะหนี้สินของประเทศผ่อนคลายลง อย่างไรก็ตามปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนายังคงมีอยู่ทั้งความเหลื่อมล้ำของรายได้มากขึ้น การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานรุนแรง และเกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. แผนฯ 7 จึงได้เริ่มแนวคิด “การพัฒนาแบบยั่งยืน” ขึ้น มีการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาที่ชัดเจน มุ่งให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายการกระจายรายได้ และกำหนดแนวนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างสาขาและพื้นที่อย่างเป็นระบบชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินกลยุทธ์การลดความยากจน โดยใช้แนวนโยบายแนวทางการกระจายรายได้และกระจายผลการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในภูมิภาค และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อีกทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ให้ความสำคัญและเริ่มมีนโยบายการพัฒนาคนจนในเมือง เน้นการเพิ่มรายได้และความมั่นคงของอาชีพ ที่อยู่อาศัย และการยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ

“โครงการพัฒนาคนจนในเมือง” พร้อมทุนประเดิมจำนวน 1250 ล้านบาท เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เป็นผลให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)” เป็นหน่วยงานพิเศษสังกัดการเคหะแห่งชาติ ดำเนินงานภายใต้หลักการที่มีองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา และมีกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบต่อเนื่องมานับตั้งแต่แผนฯ 5 ซึ่งในแผนฯ 7 ก็ยังคงมุ่งเน้นไปที่การกระจายฐานความเจริญพร้อมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมไปสู่ภูมิภาค การเพิ่มการมีงานทำในภาคนอกการเกษตร การพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิต

ของคนในชนบท รวมทั้งมีการปรับปรุงกลไกระดับชาติจาก กชช.เดิม เป็น “คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) และ ดำเนินการมาถึงทุกวันนี้

โดยสรุป “แผนชาติ” ในอดีต (แผนฯ 1 - แผนฯ 7) ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินกลยุทธการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินนโยบายทางการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท มุ่งสร้างโอกาส การมีงานทำ สร้างรายได้เป็นสำคัญ รวมทั้งการกระจายบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุขให้ทั่วถึง การมองปัญหาความยากจนในระยะที่ผ่านมา เน้นความขัดสนทางด้านรายได้ในการยังชีพอีกทั้งยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท ซึ่งมีปัญหาความยากจนรุนแรงกว่าเขตเมือง การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงมีลักษณะแยกส่วนเป็นแผนงานสาขาและพื้นที่แม้ว่าในช่วงแผนฯ 7 จะเริ่มมีลักษณะเชื่อมโยงระหว่างสาขาและพื้นที่มากขึ้น ผลการพัฒนาในช่วง 7 แผนฯ 7 กว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า “เศรษฐกิจดี - สังคมมีปัญหา - การพัฒนาไม่ยั่งยืน” โดยที่

1. สังคมไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ มีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับสูง โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.8 ต่อปี รายได้ต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้น
2. สัดส่วนคนยากจนของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี 2535 เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 20 ที่กำหนดไว้ในเป้าหมาย แผนฯ 7
3. กิจกรรมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวอยู่ในภาคมหานครและปริมณฑล รายได้ต่อหัวของคนไทยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อยู่มาก โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้ต่ำสุดประมาณ 12 เท่า
4. ผลการพัฒนาที่ผ่านมาทำให้คนไทยในชนบทและเมืองมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้า คมนาคม สิทธิในที่ดินทำมาหากิน บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข กระจายตัวมากขึ้น เริ่มเกิดกระบวนการพัฒนาร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน และเริ่มมีความตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ

5. ขณะเดียวกันสังคมไทยเริ่มมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ดีงามของไทยเริ่มจางหายไป

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ซึ่งการพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ มองข้ามคุณค่าของความเป็นคน ละเลยภูมิปัญญา และวิถีชีวิตความเป็นอยู่บนพื้นฐานความเป็นไทยย่อมส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตได้ต่อไป

กลยุทธ์การลดความยากจนในแผนฯ 8-9 : มิติของการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนฯ 8 เป็นจุดเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการพัฒนาประเทศใหม่ เป็นการพัฒนาที่เน้น “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบมีองค์รวมมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา นอกจากนี้ยังเป็นแผนแรกที่ได้กำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ยึดหลักการพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area - Function - Participation : AFP) ไว้ในแผนอย่างชัดเจน

1. การกำหนดกลยุทธ์การลดความยากจนในแผนฯ 8 แตกต่างไปจากอดีตที่ผ่านมา โดยในแผนนี้ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม และมีเป้าหมายชัดเจนที่มุ่งจะลดความยากจน ทั้งในเมืองและชนบท ทั้งนี้เนื่องจากการมองปัญหาความยากจนในช่วงนี้ มิได้มองเฉพาะความขาดสนด้านรายได้ แต่มองครอบคลุมถึงความยากจนในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขาดสนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลให้คนจนขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต โดยคนจนส่วนใหญ่ขาดข้อมูลข่าวสารความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ขณะที่มีการะการพึ่งพิงสูง และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือ

ต่าง ๆ ของรัฐ ยกเว้นบริการด้านสุขภาพที่นับว่ามีผลสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างดี ด้วยเหตุที่ปัญหาความยากจนเกิดจากความขาดสนในหลายด้านดังกล่าว การแก้ไขปัญหาจึงต้องเชื่อมโยงกันในทุก ๆ ยุทธศาสตร์ของแผนฯ 8 ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้อย่างบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนา ก็จะส่งผลต่อการลดความยากจนลงได้ โดยมียุทธศาสตร์ที่เป็นแนวทางการดำเนินการดังนี้

(1) ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน สภาพแวดล้อมทางสังคม การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคและชนบท และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของคนแบบองค์รวม ด้านร่างกาย สติปัญญาและจิตใจไปพร้อมกับลดผลกระทบที่มีต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วยการจัดสวัสดิการประเภทต่าง ๆ และเพิ่มโอกาสการพัฒนาให้เต็มศักยภาพพร้อมทั้งกระจายรายได้และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

(2) ใช้ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสมรรถนะทางเศรษฐกิจ สร้างความแข็งแกร่งและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคนและการสร้างความสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาพื้นที่และเมือง

(3) ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐและการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ใหม่และหัวใจสำคัญในการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนสร้างการบูรณาการในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2. เมื่อเริ่มใช้แผนฯ 8 ในปีแรกก็ได้เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการลดความยากจน ทำให้ปัญหาความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงสิ้นแผนฯ 7 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีจำนวน 6.8 ล้านคน แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจสัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 คิดเป็นจำนวนคนจน 9.9 ล้านคน ในปี 2542 หรือเพิ่มขึ้นจากระยะแผนฯ 7 จำนวน 3.1 ล้านคน โดยคนจนส่วนใหญ่ร้อยละ 69 ประกอบอาชีพในภาคเกษตร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือคงเป็นภาคที่มีสัดส่วนที่มีคนจนสูงสุดสำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความยากจนเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว มาจากปัญหาเศรษฐกิจที่หดตัวลงอย่างมากในปี 2541 ถึงแม้เริ่มฟื้นตัวในปีต่อมา แต่ประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่ตกต่ำลง ส่งผลต่อระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีฐานะไม่ดีขึ้นแล้วต้องยากจนลงไปอีก ทำให้ปัญหาความยากจนในชนบทมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นมาก ขณะที่คนจนในเมืองเองก็ต้องประสบกับภาวะยากลำบากมากขึ้นเช่นกัน ต้องเผชิญกับปัญหานานัปการ ทั้งในด้านอาชีพ รายได้ไม่แน่นอน ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

3. จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องปรับแผนฯ 8 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แปรเปลี่ยนวิกฤตที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาส และลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อการพัฒนาคนและสังคม ทั้งในการลดผลกระทบจากการว่างงานในเมืองและชนบท การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและการแก้ไขปัญหาทางสังคม การพัฒนากลไกการบริหารจัดการเพื่อปูพื้นฐานการปฏิรูปภาคสังคมในระยะต่อไป ซึ่งครอบคลุมการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสาธารณสุข การจัดระบบการจัดสวัสดิการทางสังคม

วิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นตัวเร่งให้เกิดการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในแผนฯ 8 โดยเฉพาะเรื่องใหม่ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาสู่ความยั่งยืนได้ต่อไป ก็คือ “การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาในลักษณะพหุภาคี” ซึ่งขยายความร่วมมือ มีเครือข่ายพัฒนามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงาน อาทิ

1) การสร้างเครือข่ายในภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เครือข่ายการเรียนรู้ในรูป “ประชาคม” ขยายตัวทั้งในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด โดยมีการเชื่อมโยงถ่ายทอดแลกเปลี่ยน องค์ความรู้และประสบการณ์ ระหว่างกันและกันอย่างกว้างขวางพลังของเครือข่ายเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่

2) การใช้วิกฤตเศรษฐกิจให้เป็นโอกาสในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และเครือข่ายประชาสังคม โดยผ่านกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ภายใต้แผนงานและโครงการต่างๆ อาทิ แผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แผนงานความร่วมมือไทย - สหประชาชาติ ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชน พึ่งตนเองระดับจังหวัด เป็นต้น ส่งผลให้ชุมชนและประชาคมในระดับต่างๆ ได้มีโอกาสเพิ่มพูนศักยภาพในการเรียนรู้และเลือกตัดสินใจหาแนวทางแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของตนเองมากยิ่งขึ้น

การลดความยากจนในเขตเมือง เป็นประเด็นที่สำคัญที่ถูกหยิบยกมากำหนดเป็นนโยบายหนึ่งในแผนฯ 8 นับเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง ที่ให้ “เจ้าของปัญหา” ได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมพัฒนาแก้ไขปัญหา และร่วมติดตามผลโดย

1 นโยบายแนวทางการพัฒนา คนจนในเมืองในแผนฯ 8 ได้มุ่งเน้นการพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และยกระดับคุณภาพชีวิตคนจนในเมือง อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกด้าน ทั้ง อาชีพ รายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การบริการสังคมและสุขภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชาวชุมชน แออัดและยากจนในเมืองสามารถก่อสร้างตัวและช่วยเหลือตัวเองได้อย่างยั่งยืนถาวร โดยมีแนวทางหลัก อาทิ การให้มีกลไกระดับชาติเพื่อประสานกำกับดูแลการดำเนินงาน และงบประมาณในการพัฒนาคนจนในเมืองอย่างเป็นเอกภาพ การเพิ่มบทบาทภาครัฐในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัด เพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

2 ผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในช่วงแผนฯ 8 นับว่าก้าวหน้าไปมาก มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และยังชี้ให้เห็นถึงศักยภาพการดำเนินงานของ “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” ซึ่งสามารถดำเนิน โครงการพัฒนาคนจนในเมืองให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพโดย

(1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายในแผนฯ 8 ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานหลักของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาให้ “เจ้าของปัญหาเป็นผู้แก้ไข” โดยผ่านความเห็นชอบจาก ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2540 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการแล้ว

(2) ขณะเดียวกัน คนในเมืองเริ่มได้รับการพัฒนาแก้ไขและป้องกันปัญหาอย่างครบวงจร มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายมีความเข้มแข็ง เป็นแกนในการพัฒนาแก้ไขปัญหา เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการก่อร่างสร้างตน ขยายผลได้กว้างขวางมากขึ้น ส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถช่วยเหลือกันได้อย่างภาคภูมิใจ ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานของ พชม.

- ปัจจุบัน (ณ มิถุนายน 2543) พชม. ได้ขยายพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุม 51 จังหวัด 142 เขต / เมือง มีสมาชิกเป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมออมทรัพย์หรือองค์กรการเงินแล้ว 842 สมาชิก รวม 99015 ราย มูลค่าเงินออม 515.74 ล้านบาท
- ด้านสินเชื่อ ได้อนุมัติสินเชื่อให้แก่องค์กรการเงินของชุมชนไปแล้ว 264 องค์กร วงเงิน อนุมัติ 1013.63 ล้านบาท เป็นสินเชื่อหมุนเวียน 9.95 ล้านบาท สินเชื่อพัฒนาอาชีพ 200.86 ล้านบาท สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่เป็นโครงการ 110.93 ล้านบาท สินเชื่อที่อยู่อาศัยประเภท โครงการ 470.32 ล้านบาท
- นอกจากนี้ได้อนุมัติเงินสินเชื่อพิเศษเพื่อพัฒนาองค์กรอีก 4 ประเภท คือ สินเชื่อเพื่อเสริมสร้างความสามารถของเครือข่ายฯ 5.39 ล้านบาท สินเชื่อพิเศษเพื่อการฟื้นฟูกลุ่ม 3.41 ล้านบาท สินเชื่อเพื่อพัฒนาธุรกิจชุมชน 18.22 ล้านบาท สินเชื่อค้ำประกัน 0.5 ล้านบาท สินเชื่อโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อ 124.05 ล้านบาท
- มูลค่าสินเชื่อที่รับเงินแล้วรวม 888.9 ล้านบาท รับชำระคืนแล้ว 333.67 ล้านบาท ดอกเบี้ยรับสะสม 104.93 ล้านบาท มีผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินเชื่อ 36308 ครอบครัวใน 418 ชุมชน
- ส่วนในด้านการพัฒนากระบวนการชุมชน ปัจจุบันมีองค์กรชุมชนทั่วประเทศ 1197 ชุมชน / องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง 95 เครือข่าย สมาชิก 653 กลุ่ม เป็นเครือข่ายระดับพื้นที่ / เครือข่ายออมทรัพย์ 79 เครือข่าย กระจายอยู่ในทุกภาค และเครือข่ายกิจกรรมธุรกิจชุมชนที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ 16 เครือข่าย
- โดยเครือข่ายเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและมีส่วนร่วมส่งเสริมกระบวนการพัฒนาชุมชนเมือง และประสบการณ์พัฒนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลากหลายกิจกรรม อาทิ การมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยเป็นการล่วงหน้าในพื้นที่นนทบุรี ปทุมธานี นครสวรรค์ ชุมชนริมคลองใน กทม. ชุมชนในที่ดินรถไฟใน กทม. ปริมณฑลและภูมิภาค เป็นต้น

(3) มีการกระจายงบประมาณลงสู่ชุมชน สร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการ และเปิดโอกาสให้ชาวชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาคืออย่างสอดคล้องกับความต้องการของตน

- มีการดำเนินงานพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนในรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ มีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยชุมชน / เครือข่ายเป็นผู้ร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน และร่วมกันดำเนินการ รวมทั้งบริหารจัดการ ติดตามประเมินผลและดูแลรักษาด้วยตนเอง ภายใต้โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ที่ได้

ดำเนินการไปแล้ว 196 โครงการทั่วประเทศ วงเงิน 17.66 ล้านบาท มีผู้ได้รับประโยชน์ 516 ชุมชน 40,588 ครอบครัว

- นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน / กระตุ้นเศรษฐกิจ อาทิ การดำเนินงานตามแผนบรรเทาปัญหาการว่างงานของกรมประชาสงเคราะห์ และแผนปฏิบัติการสร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้ได้รับประโยชน์ไปแล้วกว่าแสนราย

- มีการดำเนินงานโครงการสร้างการแก้ไขปัญหาค้นงานในเมืองในภาวะวิกฤตการเคหะแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐ โดยสนับสนุนงบประมาณจำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อพัฒนาอาชีพและเสริมสร้างรายได้แก่กลุ่มคนจนในเมือง โดยกระจายงบประมาณจำนวนดังกล่าวไปทั่วทุกจังหวัดตามปริมาณปัญหาที่เกิดขึ้น ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมและตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยอนุมัติโครงการไปแล้วรวม 75 จังหวัด 2,430 โครงการ งบประมาณ 364 ล้านบาท กทม. 50 เขต 1382 โครงการ งบประมาณ 139 ล้านบาท รวมทั้งโครงการของหน่วยงานภาครัฐ 6 แห่ง 46 โครงการ งบประมาณ 197 ล้านบาท และโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อ งบประมาณ 250 ล้านบาท คาดว่าเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จสิ้นในสิ้นปี 2543 จะมีคนจนในเมืองได้รับประโยชน์ประมาณร้อยละ 30 ของคนจนในเมืองทั่วประเทศ

3. บทบาทของ พชม. ที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาแก้ไขปัญหาค้นงานในเมือง มิได้หยุดอยู่เพียงเท่านั้น แต่กำลังปรับเข้าสู่ทิศทางใหม่ที่ดำเนินการได้กว้างขวางและยืดหยุ่นมากขึ้นในรูปของ “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน”(พอช.)”

(1) การผลักดันจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)” เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมา นับตั้งแต่แผนฯ 7 เป็นเวลากว่า 6 ปี จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้ง พอช. ในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นไป

(2) พอช. มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชน โดยการรวมโครงการพัฒนาคนจนในเมือง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าด้วยกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรชุมชน ทั้งในเมืองและชนบททั่วประเทศ โดยมีกองทุนแรกเริ่มประมาณ 3,162 ล้านบาท

(3) วัตถุประสงค์และขอบเขตหน้าที่ของ พอช. เป็นกลไกการพัฒนาและเป็นสถาบันการเงินสำหรับองค์กรชุมชน / เครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งในเมืองและชนบท โดยสนับสนุนและให้

การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท ภายใต้หลักการพัฒนาแบบองค์รวมและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนและช่วยเหลือทางการเงินและการพัฒนาแก่องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมทั้งประสานงานความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชนในทุกระดับ และที่สำคัญ พอช. จะทำหน้าที่รับรอง สถานะของการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนด้วย

สำหรับ “แผนฯ 9” ซึ่งขณะนี้ได้จัดทำกรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนฯ 9 ขึ้นแล้ว โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่าแผนฯ 8 จะมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนฯ 8 ซึ่งทิศทางการพัฒนาในระยะแผนฯ 9 จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศที่จำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบต่าง ๆ ที่เริ่มวางพื้นฐานไว้แล้วในแผนฯ 8 ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และจะต้องสร้างพลังร่วมกันให้เกิดค่านิยมใหม่ในสังคมไทยภายใต้หลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการประเทศใหม่ ผู้ความมีประสิทธิภาพ คุณภาพอย่างรู้เท่าทันและก้าวทันโลกได้

(1) แผนฯ 9 จึงมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งเน้นให้เกิด “การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย” โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และการพัฒนาอย่างมี “ดุลยภาพ” ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนในสังคมมีความสุขถ้วนหน้า สามารถพึ่งตนเองและก้าวทันโลก โดยยังคงรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นไทย

(2) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศใหม่ จากเดิมที่มุ่งสร้างความร่ำรวยด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีรากฐานที่เข้มแข็ง มีการกระจายผลประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง สามารถแก้ปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสในการพึ่งตนเอง พร้อมทั้งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศ อันจะทำให้เกิดการพัฒนามี “คน” เป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

(3) สำหรับภารกิจสำคัญที่ยึดโยงการทำงานร่วมกันในระยะแผนฯ 9 คือ การผนึกพลังความร่วมมือของทุกฝ่ายในการปฏิรูปสังคมไทย ให้เกิดระบบบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างการพัฒนาที่ได้ดุลยภาพ มุ่งสู่เป้าหมายหลักการแก้ปัญหาความยากจน ภายใต้แนวคิด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” การปรับตัวเข้าสู่ “เศรษฐกิจยุคใหม่” และการสร้าง “ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจชุมชนให้เกื้อกูลกัน”

(4) การกำหนดยุทธศาสตร์ในแผนฯ 9 จึงมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียว คือ การแก้ไขความยากจน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาใน 3 กลุ่มหลัก

- กลุ่มแรก เป็น การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้แข็งแรง โดยมุ่งพัฒนา คุณภาพคน สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและสังคมเป็นแกนหลัก รวมทั้งมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลกัน
- กลุ่มที่สอง เป็น การปรับตัวทางเศรษฐกิจให้เท่าทันโลกและเศรษฐกิจยุคใหม่ให้สามารถแข่งขันและพึ่งตนเองได้ โดยบริหารนโยบายและเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการสร้าง ความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันบนพื้นฐานความเข้มแข็ง ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กลุ่มที่สาม เป็น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญสูงสุด และเป็นเงื่อนไขสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา ต่าง ๆ บรรลุผลได้

บทสรุป แผนฯ 8 - 9 จึงเป็นช่วงแห่งการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา นับเป็นการดำเนินแนวทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในโลกปัจจุบัน อีกทั้งยังมีความชัดเจนและเข้าใจในการมองปัญหาความยากจนที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสะสมมานานกว่า 40 ปี ของการพัฒนา การแก้ไขปัญหาคือความยากจนถึงต้องให้ความสนใจแก้ไขปัญหาคือโครงสร้าง ที่เกิดจากการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำในอดีต โดยหันมามุ่งเน้นการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงการจัดให้มีระบบกฎหมายและระบบบริการจัดการที่ดีเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงและมีสิทธิ์ได้รับบริการอย่างทั่วถึงและทัดเทียมกัน การดำเนินกลยุทธการลดความยากจนจึงต้องเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการเพิ่มขีดความสามารถและยกระดับคุณภาพชีวิตคนส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้ โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสทั่วประเทศ ซึ่งในช่วงแผนฯ 8 ก็ได้วางรากฐานการพัฒนาคน ชุมชน สังคม ให้เข้มแข็งและการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงแผนฯ 9

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 เห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคือความยากจน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น นโยบายการค้าที่ส่งผลดีต่อภาคเกษตรและแรงงาน นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และ

ท้องถิ่นนโยบายภาคีและมาตรการการเงินการคลังต่าง ๆ ที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

2. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก / เศรษฐกิจชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชน ในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตน โดยส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนให้ครบทุก ตำบล

3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนการมีที่ดิน ทำกินของเกษตรกรรายย่อย การจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งการปรับปรุง และเร่งรัดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

4. การพัฒนาระบบ ระบบคุ้มครองทางสังคม เพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดย ชุมชนในรูปแบบพึ่งตนเองมากขึ้นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณ ดำเนินงานตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่

5. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยกำหนดพื้นที่ เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น ปรับกระบวนการทัศน์ / บทบาทหน่วยงานภาครัฐ สนับสนุนบทบาท ชุมชนและภาคีการพัฒนา การวางแผนแบบบูรณาการ ปรับปรุงระบบงบประมาณและพัฒนา ระบบข้อมูล

การบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน แผนชุมชน เป็นแผนที่เกิดขึ้นจากการจัดการกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ซึ่งชุมชนร่วมกันคิดร่วมกัน กำหนดกิจกรรมขึ้นมาเอง รวมทั้งชุมชนร่วมกันดำเนินการระดับชุมชน / ตำบลที่จัดทำขึ้นโดย ชุมชนเพื่อชุมชน ทั้งนี้ภาครัฐและภาคีการพัฒนาเป็นเพียงผู้ประสานงานและให้การสนับสนุน เท่านั้น การบูรณาการแผนชุมชนฯ เป็นการพัฒนาระบวนการเรียนรู้ของชุมชนโดยเน้นการ เสริมสร้างความสามารถในการจัดการการพัฒนาและแก้ไขปัญหาโดยชุมชนเพื่อชุมชนมี กระบวนการการบูรณาการความคิด บูรณาการคน และบูรณาการทรัพยากร โดยใช้พื้นที่หรือ ชุมชนเป็นศูนย์กลางและใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือ โดยกิจกรรมบางส่วนชุมชนสามารถ ดำเนินการได้เอง กิจกรรมบางส่วนที่เกินศักยภาพของชุมชนให้ผลักดันให้ อบต.สนับสนุน โดย เชื่อมโยงกับแผนของ อบต. และแผนอำเภอ แผนจังหวัด

4. แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการวิจัยที่นำแนวคิด 2 ประการมา ผสมผสานกัน คือการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) กับการวิจัยแบบมีส่วนร่วม

(Participation research) มาใช้ในกระบวนการดำเนินการวิจัย ซึ่งการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นวิธีการเรียนรู้จากประสบการณ์โดยอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการมีดังต่อไปนี้

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2538. หน้า 8) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เป็นการวิจัยที่พยายามศึกษาชุมชน โดยเน้นการวิเคราะห์ปัญหา ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ปฏิบัติตามแผน และติดตามประเมินผล ทั้งนี้ในการดำเนินการวิจัยทุกขั้นตอน ชาวบ้าน ประชาชน หรือสมาชิกของชุมชนนั้นๆจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

พันธุ์ทิพย์ รามสูต (2540. หน้า 31) กล่าวว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบของการวิจัยที่ประชาชนผู้เคยเป็นประชากรที่ถูกวิจัยกลับบทบาทเปลี่ยนเป็นผู้ร่วมในการกระทำวิจัยนั่นเอง โดยการมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการวิจัย จนกระทั่งการกระจายความรู้ที่ได้จากการวิจัยไปสู่การลงมือปฏิบัติ

กมล สุคประเสริฐ (2540. หน้า 8) ได้ให้ความหมาย การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมคือ การวิจัย ค้นคว้า และหาความรู้ตามหลักการของการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์แบบเดิมๆ แต่เน้นการมุ่งแก้ปัญหา และเป็นการวิจัยที่ดำเนินไปด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ร่วมงาน รวมทั้งในกระบวนการวิจัยและในการมีหุ้นส่วนใช้ประโยชน์ของการวิจัย

สุภางศ์ จันทวานิช (2547. หน้า 67) กล่าวถึง การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ว่า หมายถึง วิธีการที่ใช้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมร่วมวิจัย เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการวิจัย นับตั้งแต่การกำหนดปัญหา การดำเนินการ การวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมกิจกรรม

ชูเกียรติ ลิสุวรรณ์ (2531. หน้า 45) ได้สรุปลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วม ว่ามีลักษณะดังนี้

1. เน้นการศึกษาชุมชน โดยมองคนในฐานะสมาชิกของชุมชนและพฤติกรรมของคนถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง
2. เน้นการสังเกตและการสัมภาษณ์ รวมทั้งการใช้ชีวิตในชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะเรื่องอย่างลึกซึ้ง
3. เน้นการใช้เวลาที่ยาวนานในการเก็บข้อมูล เพื่อให้สามารถแน่วแน่ว่านักวิจัยและชาวบ้านเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างถูกต้อง ไม่คลาดเคลื่อน
4. เน้นการให้ความสำคัญกับข้อมูล และความคิดของชาวบ้าน การเก็บข้อมูลเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสาร แบบการสื่อสารสองทาง

5. เน้นการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยประชาชนมีส่วนร่วมการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน และศึกษาว่าทรัพยากรในท้องถิ่นมีอะไรบ้างที่จะนำไปสู่การแก้ไข

6. เน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติ

7. เน้นให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ปัญหา และสามารถทำต่อไปได้หลังจาก นักวิจัยออกจากพื้นที่แล้ว

ชอบ เข้มกลัด และโกวิท พวงงาม (2537. หน้า 31) ได้นำเสนอแนวคิดและขั้นตอนของการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมไว้ สรุปได้ดังนี้ การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เป็นยุทธวิธีที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันขึ้นมาในรูปขององค์กรประชาชน และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้มแข็ง ทั้งโครงสร้างและการดำเนินงานโดยอาศัยเงื่อนไขของการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนด้วยระบบข้อมูล ทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของข้อมูล เพราะข้อมูลจะช่วยให้ประชาชนสามารถวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนและทำการพัฒนาต่อไปได้ ประกอบด้วยขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ระยะก่อนทำการวิจัย ประกอบด้วย

- การคัดเลือกชุมชนและการเข้าถึงชุมชน
- การบูรณาการตัวนักวิจัยเข้ากับชุมชน
- การสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของชุมชน
- การแพร่แนวคิด PAR แก่ชุมชน

2. ระยะการทำวิจัย ประกอบด้วย

- การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาร่วมกับชุมชน
- การพิจารณากำหนดปัญหา
- การออกแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล
- การวิเคราะห์ข้อมูล
- การนำเสนอข้อมูลต่อชุมชน

3. ระยะการจัดทำแผน ประกอบด้วย

- การกำหนดโครงการหรือกิจกรรม
- การศึกษาความเป็นไปได้ของแผนงาน
- การวางแผนเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

4. ระยะการนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

- การกำหนดทีมงานปฏิบัติงาน
- การอบรมผู้ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในชุมชน

5. ระยะเวลาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

การติดตามและประเมินผล นับว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญในกระบวนการปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งทีมงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการรับฝึกรอบความรู้เทคนิคในการติดตามและประเมินผลโครงการ และจะต้องรวบรวมข้อมูลและผลการประเมินเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้านรับทราบและให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงเลือกใช้รูปแบบของการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เนื่องจากรูปแบบการวิจัยนี้เปลี่ยนแนวความคิดของนักวิจัยให้เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชน ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งเป็นการพัฒนาจากรากฐานของประเทศ และสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาในปัจจุบันที่เน้นการพัฒนาที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และแก้ปัญหาด้วยกระบวนการเรียนรู้