

นโยบายรัฐไทยในการกำจัดความยากจนตามทัศนะของนักวิชาการ*

Thailand's Policy on Poverty Eradication as Viewed by an Academician

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์** คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความนี้อภิปรายวิธีวิทยาว่าด้วยความยากจน การขับเคลื่อนนโยบายและวิพากษ์การทำงานของรัฐบาลในการลดปัญหาความยากจน มีข้อสังเกตว่า มีความไม่เสมอต้นเสมอปลายในการขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละรัฐบาล คนจนไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร การวิเคราะห์ตามสถานการณ์อาจเหมาะสมที่จะนำมาใช้ทำความเข้าใจคนจน ควรได้ทบทวนการใช้ดัชนีเส้นความยากจน และดัชนีวัดช่องว่างความยากจน การวัดความยากจนมีพัฒนาการเป็นที่น่าพอใจ แต่ควรเบนเข็มการศึกษาไปที่กลไกการขับเคลื่อนนโยบายให้มากขึ้น รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เขาจริงเขาจังในการประกาศใช้นโยบายกำจัดความยากจน ให้จังหวัดเป็นเจ้าภาพแทนการขับเคลื่อนโดยหน่วยงานระดับกรม แต่จังหวัดยังขาดความสามารถและความพร้อม อาจมีความไม่คงเส้นคงวาในการจัดลำดับความสำคัญปัญหาที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกลางกับจังหวัด การขับเคลื่อนมาตรการแนวใหม่ตามแนวคิด “เป้าหมายเพื่อคนจน” ทำทลายความสามารถของรัฐบาล มีความจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลคนจน คริวเรือน เครือข่าย ความเสี่ยง และการบริหารความเสี่ยง การร่วมมือระหว่างหน่วยงานพื้นที่กับฝ่ายวิชาการจะช่วยเพิ่มพลังให้คนจน

คำสำคัญ: การกำจัดความยากจน เป้าหมายเพื่อคนจน การขับเคลื่อนนโยบาย แนวคิด “คนมีน้อย สังคมต้องให้มาก”

This paper discusses the methodologies for poverty study. It includes a comment on the policy driver and the governments' performance in connection to poverty eradication. It was noted that there was instability of policy commitment across successive governments. The poor did not receive benefits as much as they should have. Situational analysis may be a proper framework for understanding the poor. Meanwhile the poverty line and the poverty gap indicators should be

* บทความนี้ปรับปรุงจากผลงานเรื่อง “ยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจนในมุมมองวิชาการ การนำเสนอระเบียบวิธีศึกษาทางสังคมศาสตร์ที่ใช้แก้ไขปัญหาความยากจน” นำเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 จัดโดย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ร่วมกับคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ และคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ วันที่ 22 กันยายน 2548 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ที่เชิญเข้าร่วมการจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้

** Corresponding author: *Direk Patmasiriwat* Faculty of Economics, Thammasat University, Prachan Road, Bangkok, Thailand, 10200. Tel: (+66)02 2240147 to 9, Fax: (+66)02 2240146, E-mail: direk@econ.tu.ac.th

re-examined. The tools for poverty measurement have been improved, but should focus more on policy-driving mechanisms. The government during Taksin Shinnawatra's term seriously implemented the poverty eradication policy provided that each province became a host for implementing the policy. Unfortunately, the provinces were neither capable nor prompt in implementing the guidelines. There was also the inconsistency in the priority setting of the policy between the central government and provinces. Pushing the new direction under the concept "targeting the poor" is a challenge for the next government. This would require, among others, the development of a database that comprises the information on the poor, households, network, risks and risk management. The collaboration between the local governments and academia would empower the poor people.

Keywords: poverty eradication, targeting the poor, policy driver, maximin principle

บทนำ

การกำจัดความยากจนและความหิวโหยเป็นวาระแห่งชาติซึ่งรัฐบาลทั่วโลกให้ความสนใจ และกำหนดให้เป็นหนึ่งใน 8 เป้าประสงค์ของ Millennium Development Goals (ดู UNDP, 2007) รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติระบุให้นโยบายกำจัดความยากจนเป็นลำดับที่หนึ่ง การประกาศนโยบายอย่างชัดเจนเป็นความแปลกใหม่เนื่องจากรัฐบาลในอดีตมักไม่ระบุชัดเจน สำหรับนักวิชาการที่สนใจนโยบายศึกษา การติดตามวิเคราะห์ว่ารัฐบาลขับเคลื่อนนโยบายอย่างไร ใช้กลไกจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างไร เป็นประเด็นที่ควรติดตาม การบันทึกข้อมูลพร้อมกับประเมินหรือตั้งข้อสังเกตต่างๆ อย่างเป็นกลาง จะช่วยขยายพรมแดนแห่งความรู้ให้สังคมได้

การประกาศนโยบายลด/กำจัดความยากจนไม่ใช่เรื่องใหม่ หลายรัฐบาลในอดีตมีโครงสร้างการบริหารนโยบายความยากจนประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติและระดับพื้นที่ แต่คณะกรรมการเหล่านี้ ทำในฐานกรรมการ หรือบางกรณีมีเวลาการทำงานสั้นเกินไป ในช่วง พ.ศ.2525 – 2529 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กระแสแนวคิดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs approach) แพร่หลายทั่วโลก ราชการไทยรับแนวคิดนี้มา ซึ่งเมื่อมองย้อนหลังจะสังเกตเห็นจุดเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมฯ

พัฒนาการอีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับโลกทัศน์และวิธีประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงพอสมควรได้สามประการ หนึ่ง ข้อสงสัยเกี่ยวกับนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นปัจจัยพื้นฐานและพัฒนาอุตสาหกรรมคงจะไม่ใช่คำตอบ เพราะไม่สามารถจะยกระดับรายได้ของประชาชนทุกอาชีพทุกกลุ่ม และยังเป็นต้นเหตุของปัญหาการกระจายรายได้ เนื่องจากความเจริญเติบโตที่กระจุกตัวและความไม่สมดุลของสาขาการผลิต สอง เกิดข้อวิพากษ์ทางสังคมว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาเช่นนั้นขาดมิติทางสังคมและไม่มีคำตอบชัดเจนเรื่องพื้นที่ รัฐบาลจึงเริ่มจัดเก็บข้อมูลระดับพื้นที่เพื่อวัดความขาดแคลนในความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)

ของหมู่บ้านและครัวเรือนภาคชนบท ซึ่งเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดนโยบาย สาม การกำหนดโครงสร้างการบริหารระดับชาติเพื่อกำกับนโยบายความยากจน แต่ในรัฐบาลต่อจากพลเอกเปรมฯ ไม่เป็นที่ประจักษ์ว่าได้ผลักดันนโยบายเรื่องนี้ อาจเป็นเพราะว่าความยากจนถูกลบด้วยเรื่องอื่นๆ อาทิ ปรากฏการณ์ที่ดินนวมต่อมามีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลช่วงนั้นก็ดูจะให้ความสำคัญกับการเยียวยาสถาบันการเงินมากกว่าเรื่องอื่น

ในทางวิชาการ พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อกำจัดความยากจนในประเทศไทย พอสรุปได้ห้าประการ *ประการแรก* แนวคิดการเพิ่มพลังให้ประชาชน (people empowerment) การยอมรับสิทธิของประชาชน (entitlement) อันเป็นหลักการที่บรรจุในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 *ประการที่สอง* การตระหนักถึงมิติพื้นที่และสถาบันในพื้นที่ที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และการจัดงบประมาณให้กับจังหวัด *ประการที่สาม* ความตื่นตัวของภาคประชาชน โดยผู้นำชุมชนและประชาชนชาวบ้านรวมตัวกันเป็นพลังทางการเมือง เรียกร้องสิทธิของประชาชน ผลักดันให้มี พรบ. สภาผู้นำชุมชน 2548 การพึ่งตนเองที่ประจักษ์ได้จากตัวอย่างการเติบโตของ “กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน” และเรียกร้องให้รัฐสมทบเงินแทนที่ให้หน่วยราชการจัดการเช่นในอดีต *ประการที่สี่* การปฏิรูประบบราชการ จากเดิมที่หน่วยราชการมักไม่กำหนดเป้าหมายการทำงานเปลี่ยนเป็นการทำงานแนวใหม่ที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เป็นแกนนำ *ประการที่ห้า* แนวความคิดเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “targeting the poor” เสนอว่าในการจัดให้บริการช่วยเหลือด้านสังคมนั้นควรจะให้ตรงกับ “กลุ่มเป้าหมายคนจน” จะเกิดประสิทธิผลมากกว่า (World Bank, 1995) อย่างไรก็ตามในแนวทางใหม่นี้ต้องการฐานข้อมูลคนจน

บทความนี้มีห้าหัวข้อเริ่มด้วยวิธีวิทยาว่าด้วยนโยบายกำจัดความยากจน ตามด้วยความยากจนและความด้อยโอกาส ความยากจนและการหลุดพ้น บทบาทของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลไทย

วิธีวิทยาว่าด้วยนโยบายสาธารณะการกำจัดความยากจน

วิธีวิทยา (methodology) ในการสร้างกรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกำจัดความยากจน จะทำได้ต้องเข้าใจสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง เข้าใจตัวคนจนและครัวเรือนคนจนรวมทั้งเครือข่ายของคนจน ศึกษาบทบาทของประชาคมในท้องถิ่น การประเมินผลของยุทธศาสตร์ความยากจน และการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าการประเมินคุณค่านั้นมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การประเมินต้องใช้ทั้งประสบการณ์และวิจารณญาณ แต่ความรู้ที่ได้ต้องมีการบันทึกมิฉะนั้นจะถูกลืมไปในที่สุด จึงเสนอให้มีการบันทึกความคิดการสังเกตจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ บันทึกความรู้ ทั้งที่ “ถูก” “ผิด” และ “คลาดเคลื่อน” ล้วนเป็นประโยชน์แก่นักวิจัยรุ่นหลัง ถ้าหากนักวิชาการจะช่วยกันบันทึกความรู้ นานเข้าคงจะได้สิ่งที ศาสตราจารย์เจตนา นาควัชระ เรียกว่า “ทฤษฎีจากแผ่นดินแม่”

ก่อนอื่นขอวิพากษ์นโยบายความยากจนในระดับมหภาค ซึ่งมีข้อสังเกตสี่ประการ คือ *ประการแรก* ราชการขาดการแยกแยะระหว่างนโยบายกำจัดความยากจน (poverty eradication) กับนโยบายพัฒนาชนบท (rural development) ทั้งสองอาจจะคาบเกี่ยวกันแต่ไม่ใช่อย่างเดียวกัน ตามทัศนะของผู้เขียน การพัฒนาชนบทที่ผ่านมานั้นมาตรการด้านอุปทาน เช่น ความพยายามเพิ่มฐานการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ โดยใช้เครื่องมือและกลไกของภาคราชการ การพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน การจัดหาปัจจัยการผลิต เป็นต้น ส่วนนโยบายกำจัดความยากจนนั้นเป็นมาตรการด้านอุปสงค์ที่มุ่งตัวคนจน ครัวเรือนยากจน และหมู่บ้านยากจน รัฐบาลไทยมุ่งงบประมาณมหาศาลกับการพัฒนาชนบท แต่ผลลัพธ์อาจจะไม่ตกกับคนจนและครัวเรือนคนจน โครงการพัฒนาชนบทประสบผลสำเร็จน้อยมาก ไม่ว่าจะประเมินผลจากอุปทานรวม การพัฒนาสาขาเกษตรยิ่งมีความสำเร็จน้อย การกระจายรายได้ในชนบทเหลื่อมล้ำมากขึ้น ความมั่งคั่งของชนบท (ที่ดิน) ตกในมือคนร่ำรวยในเมือง รวมทั้งการอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานคนจนออกนอกพื้นที่ เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เห็นได้ทั่วไป

ประการที่สอง ที่ผ่านมามีได้มีการประเมินผลหน่วยราชการอย่างเอาจริงเอาจัง อาจกล่าวได้ว่าการประเมินผลมีน้อยมาก เพราะระบบราชการมีลักษณะแยกส่วน แต่ละกรมมีสถานะเท่าๆ กัน หน่วยงานตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐมีอยู่จริง แต่เน้นการตรวจสอบทุจริตมากกว่าการประเมินผลการพัฒนา และการให้หน่วยงานปฏิบัติการประเมินตนเอง ถือว่าไม่เป็นกลางและไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง

ประการที่สาม การวิเคราะห์นโยบายของภาครัฐ จำเป็นต้องเข้าใจการเมืองของรัฐบาลและของระบบราชการ (politics of bureaucrats) ทั้งรัฐบาลและระบบราชการมีวิถีคิดแบบการเมือง และมีผลประโยชน์ขององค์กรเกี่ยวข้องด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐบาลมีความจริงใจที่จะช่วยเหลือคนจน แต่ขณะเดียวกันต้องการจะได้คะแนนเสียงเพื่อหวังผลการเลือกตั้ง จึงใช้มาตรการแบบหว่านไปทั่ว โครงการจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านที่เรียกว่า โครงการเอสเอ็มแอล เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้ หากรัฐบาลเลือกพื้นที่ซึ่งจะทำให้หมู่บ้านยากจนได้รับการเสริมพลังและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ แต่เมื่ออำนาจอยู่ในมือและมีเป้าหมายซึ่งงบประมาณแผ่นดินในการหาเสียงจึงเข้าทางและเลือกวิธีการหว่านเงิน

มีคำกล่าวว่า “การเมืองรอไม่ได้” เมื่อรัฐบาลมีความคิดดีและโครงการดี การเมืองจะผลักดันให้เกิดมาตรการนั้นอย่างเต็มที่และเต็มพื้นที่ โดยที่ฝ่ายราชการมักสนองตอบ (แม้จะไม่เห็นด้วย) แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่านโยบายนั้นไม่ผิดพลาด จะมีหนทางลดความผิดพลาดเชิงนโยบายสาธารณะได้อย่างไร? นี่เป็นคำถามที่ผู้เขียนก็ไม่มีคำตอบ แต่มีความเห็นที่ต้องช่วยกัน ฝ่ายวิชาการต้องเข้มแข็งและยืนอยู่บนหลักการ ในทัศนะส่วนตัวเห็นว่า ปัญหาความยากจนมีอยู่แล้ว “รอได้” การทำโครงการแบบนำร่อง อย่างค่อยเป็นค่อยไปแทนการให้ครอบคลุมหมดในคราวเดียว จะเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ในระหว่างดำเนินการ (on-going policy evaluations) ระหว่างนั้นจัดเก็บข้อมูลคนจน แต่จะกลายเป็นว่าทำไปเรื่อยๆ

ประการสุดท้าย การวิเคราะห์และประเมินนโยบายสาธารณะว่าด้วยความยากจน นักวิจัยควรจะแยกแยะระหว่างสภาพที่ควรจะเป็น (normative analysis) กับสภาพเป็นจริง (positive analysis) รัฐบาลกำหนดนโยบายจากการวิเคราะห์สภาพที่ควรจะเป็นที่อยากให้เกิดขึ้น แต่อีกแง่มุมหนึ่งต้องวิเคราะห์ตามสภาพ

เป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจัยสถาบัน/องค์กรที่ขับเคลื่อนนโยบาย ความหย่อนยานของหน่วยงานปฏิบัติ ซีดจ้ำกืดของข่าวสารข้อมูล ความ (ไม่) สามารถของเจ้าพนักงาน ความ (ไม่) ไร้วางใจของประชาชนเนื่องจาก ความล้มเหลวของหน่วยราชการในอดีต เหล่านี้คือความจริง

ความยากจนและความด้อยโอกาส

ความยากจนและความด้อยโอกาสเป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมทั้งระดับครัวเรือนและระดับชาติ ความยากจนในบริบทนี้หมายความมากกว่า “จนเงิน” เพราะรวมถึงความจนในมิติอื่นๆ ด้วย เช่น สภาพเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ขาดโอกาสการศึกษา การเจ็บป่วยและพิการ สภาพของพื้นที่ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างรายได้ ขาดเงินทุน ขาดเครือข่ายที่จะเกื้อกูลกัน รวมถึงขาดความมั่นใจในตัวเอง ฯลฯ

การนิยามความยากจนที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและใช้แนวทางต่างกัน การวัดจากรายได้ อาจใช้ วิธี head-count และวัด poverty gap ในระยะหลังเริ่มขยายตัวชี้วัดครอบคลุมมิติอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรายได้ เช่น อัตราการเจ็บไข้ อายุขัยเฉลี่ย เป็นต้น ดังเช่นที่ปรากฏในรายงาน Thailand Human Development Index (ดูตัวอย่างใน UNDP, 2007)

ความยากจนสะท้อนถึงความขาดแคลนวัตถุและปัจจัยที่จำเป็นต่อการครองชีพและเงิน การวิจัยว่าด้วยความยากจนมีประวัติความเป็นมายาวนานมีหลักฐานค้นคว้าของ Benjamin Rowntree ในเมืองยอร์ก ประเทศอังกฤษเมื่อต้นศตวรรษที่ยี่สิบ โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการซื้ออาหารและความจำเป็นขั้นต่ำ (Rowntree, 1910)

เส้นความยากจน (poverty line) ถูกนำไปประยุกต์แพร่หลายทั่วโลก โดยวัดความยากจนจากรายได้ ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ ความต้องการในหมวดอาหาร (พลังงานและโภชนาการ) และความต้องการที่ไม่ใช่อาหาร หากกำหนดให้ครัวเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์ y^* หมายถึง รายได้ ณ เส้นความยากจน และ y หมายถึง รายได้ตามสภาพเป็นจริง จะได้ว่า

$$\text{Pov} = 1 \text{ if } y < y^* \text{ และ } \text{Pov} = 0 \text{ if } y \geq y^*$$

การวัดเช่นนี้ เรียกว่า head-count measure คือ นับจำนวนประชากรที่อยู่ใต้เส้นยากจนว่ามีกี่คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าใดของประชากรประเทศ

ศาสตราจารย์ Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์ชาวเอเชียคนแรกที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ เสนอบทวิพากษ์วิธีวัดเส้นความยากจนแบบ head-count ว่ามีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ในระหว่างครัวเรือนคนจน นั้นมีระดับความจนแตกต่างกันตั้งแต่จนน้อยไปถึงจนมาก พร้อมกับนี้จึงเสนอสูตรการคำนวณใหม่เพื่อสะท้อนถึงช่องว่างความยากจน (poverty gap) โดยให้ช่องว่างของความขาดแคลนมีน้ำหนักในสูตรของการคำนวณ นอกจากนี้ Amartya Sen ยังสนับสนุนหลักการสิทธิประชาชน (entitlement principle) ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

$$\text{Gap} = y^* - y \text{ if } y^* > y \text{ และ } \text{Gap} = 0, \text{ if } y^* < y$$

ความยากจนเป็นประเด็นที่นักสังคมวิทยาให้ความสนใจด้วยเช่นกัน มีข้อเสนอว่าสูตรวัดความยากจนที่อิงรายได้ไม่นั้นไม่พอเพียงที่จะสะท้อนถึงคุณภาพชีวิต จึงเสนอแนวคิดที่เรียกว่า social deprivation หมายถึง การที่คนหรือครัวเรือนถูกพรากโอกาสที่พึงได้รับจากสังคม เช่น การศึกษา อนามัย สภาพที่อยู่อาศัยทรุดโทรม แออัด มีโอกาสติดเชืโรคได้ง่าย ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานเช่นน้ำประปา ฯลฯ

จากรายงานการวิจัยในหลายประเทศในทวีปแอฟริกา (เช่น ยูกันดา) เสนอว่าความยากจนระดับบุคคล มีตัวบ่งชี้สำคัญ ได้แก่ การไม่มีเงินหรือมีรายได้ที่ไม่แน่นอน การขาดปัจจัยขั้นพื้นฐาน การขาดแคลนสินทรัพย์ การขาดแคลนปัจจัยการผลิตเช่นที่ดิน สุขภาพไม่ดี อัตราการพึ่งพิงสูง และการมีทัศนคติต่อต้านสังคม

ความยากจนและการหลุดพ้นสภาพยากจนในมุมมองแบบสมเหตุสมผล

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่าบุคคลและครัวเรือนมีการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล (rational) ภายใต้กรอบความคิดนี้ ทุครัวเรือนต่างต้องการเพิ่มรายได้และหลุดพ้นความยากจนด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์และบริบทของแต่ละครัวเรือนแตกต่างกัน หรือมีอุปสรรคและข้อจำกัดไม่เหมือนกัน ข้อจำกัดเหล่านี้ อาจจะเป็นเรื่องของ “ปัจเจก” หรือของ “ครอบครัว” เช่น สมาชิกในครอบครัวมีคนพิการหรือสติปัญญาอ่อน สภาพด้อยการศึกษา ขาดความมั่นใจ ขาดข้อมูลและเครือข่าย ฯลฯ นอกจากนี้ปัจจัยเสี่ยงภายนอกก็อาจมีผลต่อความยากจน เช่น พื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม ความแห้งแล้งในพื้นที่ ฯลฯ

อีกมิติหนึ่งเกี่ยวข้องกับเวลา คือ ความไม่แน่นอนหรือยากจนตามฤดูกาล (seasonality of poverty) จากผลการวิจัยในทวีปแอฟริกา พบว่า ปัญหาขาดแคลนอาหารมีความรุนแรงในบางช่วงเวลา (เดือนมีนาคม-กรกฎาคม) หรือช่วงเวลาที่เราเคยใช้เจ็บระบาด ทำนองเดียวกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ ซึ่งมีฤดูกาลเกี่ยวข้องด้วยการที่ครัวเรือนไม่อาจดำเนินการตามที่ต้องการหรือไม่ดำเนินการให้สมเหตุสมผลนั้น สามารถอธิบายได้ตามแนวคิดทฤษฎี situational rationality พอกกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ 1) กำหนดหน่วยวิเคราะห์ครัวเรือน/บุคคล 2) ตั้งข้อสมมติว่าต้องการหลุดพ้นจากความยากจนและต้องการให้สมาชิกในครัวเรือนมีความก้าวหน้า 3) วิเคราะห์ข้อจำกัดของแต่ละคน เช่น พิกัด ไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาน้อย ขาดเงินทุน ฯลฯ 4) วิเคราะห์ฐานความคิดและการตัดสินใจ เช่น กลัวความเสี่ยง ไม่มีข้อมูล ไม่มั่นใจ ฯลฯ 5) กำหนดหลักเหตุผลว่าทุกคนมีเหตุผล แต่มีสถานการณ์ของแต่ละคนต่างกัน และ 6) พยากรณ์โอกาสหลุดพ้นจากความยากจน พบว่ามีปัจจัยต่างๆ ได้แก่ กล้าตัดสินใจย้ายถิ่น ผูกอาชีพ เปลี่ยนอาชีพ ลงทุน ไม่หวังลาภลอย เข้าถึงบริการของรัฐ และมีเครือข่าย ในทางตรงข้าม การพิการ เจ็บป่วย ตัดยาเสพติด และขาดเครือข่าย ทำให้ยากจนเหมือนเดิมหรือมากกว่าเดิม

บทบาทของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การสร้างความยุติธรรมในสังคมถือเป็นบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ ควรใช้นโยบายและมาตรการให้ประชาชนมีสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน คำว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” มีความหมายหลายมิติ อย่างน้อยที่สุดครอบคลุมโอกาสได้รับการศึกษาและการรักษาพยาบาล แต่ในสภาพเป็นจริง การทำงานของรัฐมีข้อบกพร่อง

ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ทำงานตามกฎระเบียบไม่สามารถสนองความต้องการของคนบางกลุ่มได้ เจ้าหน้าที่มีน้อย ขาดข้อมูล ขาดความต่อเนื่องเพราะการโยกย้าย รวมทั้งการเลือกปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้ทำให้คนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานไม่เท่ากัน

ทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract theory) เป็นหลักทางรัฐศาสตร์ที่สนับสนุนว่า เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพราะ “สังคม” คือ การเป็นพันธมิตรร่วมกันเพื่อได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือกันในยามที่สมาชิกของสังคมเดือดร้อน เช่น เมื่อถูกศัตรูรุกราน เมื่อสมาชิกประสบภัยพิบัติ การตกลงลักษณะนี้สอดคล้องกับหลักต่างตอบแทน (reciprocity principle) หรือ บางตำราเรียกว่า หลักสมมาตร (symmetry principle) ตามหลักนี้คนที่ไม่เดือดร้อนช่วยเหลือคนที่เดือดร้อน หรือฝ่ายที่มีโอกาสดีกว่า ช่วยเหลือฝ่ายที่ด้อยกว่า กตินานี้ดูผิวเผินเหมือนกับการโอนเงินจากคนรวยให้คนจน แต่ความจริงสภาพความเดือดร้อนหรือความยากจนเป็นความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้กับทุกคน เช่น คนรวยโชคร้ายเจ็บป่วยร้ายแรง พิกการ ถูกปล้น กลายเป็นคนจนในทางตรงกันข้าม คนจนก็อาจจะกลับกลายเป็นคนรวยได้

ทฤษฎีสัญญาประชาคมมีความหมายหลายนัย นัยหนึ่งเรียกว่า distributive justice หมายถึง ข้อตกลงหรือกติกาของสังคมเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่ยุติธรรม หลักการที่สนับสนุนให้มีระบบช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก มาตรการถ่ายโอนรายได้จากคนรวยเพื่อช่วยเหลือคนจน โดยนัยนี้ภาครัฐต้องทำหน้าที่จัดสรร ซึ่งมีหลายวิธี เช่น มาตรการภาษี (อัตราภาษีก้าวหน้า) มาตรการด้านรายจ่าย (จัดสวัสดิการให้คนจน และกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนที่จะช่วยเหลือ) ฯลฯ

นอกจากนี้ผู้ตีความทฤษฎีสัญญาประชาคมโดยใช้ทฤษฎีเกมส์เป็นกรอบความคิด ผู้นำความคิดนี้คือ ศาสตราจารย์ John Rawls¹ โดยสมมติว่าผู้เล่นทุกคนอยู่ภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้ ไม่มีใครรู้อนาคต เช่นว่าจะประสบภัยพิบัติหรือจะถูกปล้น ภายใต้สถานการณ์นี้บุคคลต้องตัดสินใจภายใต้สภาพความเสี่ยง โดยธรรมชาติคนกลัวความเสี่ยง (risk averse) เกณฑ์การตัดสินใจในกรอบนี้จึงยึดหลักความปลอดภัยไว้ก่อน (safety-first criterion) แปลความได้ว่า ถ้าเกิดเป็นคนรวยจะยอมช่วยเหลือถ่ายโอนรายได้ให้แก่คนจน และถ้าเกิดเป็นคนจนจะทวงสัญญาจากคนรวย

ทฤษฎีของจอห์น รอลส์ (John Rawls) มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มที่ด้อยโอกาสตามหลัก maximin เป็นที่ยอมรับว่าการจัดสรรทรัพยากรในสังคมอาจจะไม่เท่าเทียมกัน และไม่ได้เรียกร้องให้เท่าเทียมกันทุกประการ แต่ให้เลือกสถานการณ์ที่ดีที่สุดสำหรับคนจน ตัวอย่างเช่น สถานการณ์ A, B และ C สมมติสถานการณ์ A คนรวยมีส่วนแบ่งรายได้ 80% คนจนมีส่วนแบ่ง 20% หรือ A = 80:20 สถานการณ์ B = 65:35 และสถานการณ์ C = 70:30 ทั้งสามสถานการณ์มีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่โดยเปรียบเทียบแล้วสถานการณ์ B เป็นประโยชน์ต่อคนจนมากที่สุด

¹ John Rawls เป็นนักปรัชญา ได้เสนอความคิดและทฤษฎี theory of justice ซึ่งเป็นหัวข้อที่หลายสาขาวิชาการสนใจ

(maximin) ดังนั้นรัฐควรใช้มาตรการเพื่อให้ได้เป้าหมายตามสถานการณ์ B กรอบแนวคิดนี้ตรงกับหลักการหลักต่างตอบแทนซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ที่ว่า “คนมีน้อย สังคมพึงให้ให้มาก”

ระบบรัฐสวัสดิการ (welfare system) หมายความว่า การจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งมีในยุโรปมาเป็นเวลานานร้อยปี โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในบางประเทศมีกฎหมายประกันการทำงานทำ หรือกฎหมายประกันสังคม กฎหมายประกันสุขภาพ ฯลฯ ด้านสวัสดิการของรัฐมีหลายรูปแบบ อาทิ การสงเคราะห์คนพิการ และคนชรา การอุดหนุนการศึกษา การให้คู่มืออาหาร เป็นต้น โดยใช้เงินภาษีอากร แต่มีค่าใช้จ่ายสูง ในบางกรณีพบว่ารายจ่ายด้านการบริหารจัดการสูงกว่าเงินสวัสดิการที่ประชาชนได้รับ ทำให้ต้องกำหนดอัตราภาษีสูงเกิน (marginal tax rates) มีผลทางลบต่อแรงจูงใจที่จะทำงาน หลายประเทศได้ปรับลดหรือยกเลิกระบบนี้

ระบบเกื้อกูลของสังคมสามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ทั้งโดยภาครัฐหรือองค์กรมหาชนหรือผสมผสานระบบเกื้อกูลโดยภาครัฐมีความเข้มแข็ง เพราะสามารถจัดเก็บภาษี มีเงินสนับสนุนไม่ขาดมือ และยังมีหน่วยงานราชการสนับสนุนทั่วประเทศ แต่การทำงานของรัฐมีจุดอ่อน เช่น ไม่คล่องตัว การอิงกฎและระเบียบที่รัดกุม และค่าบริหารจัดการสูง ระบบเกื้อกูลที่ดำเนินการโดยองค์กรสาธารณะ (non-profit public organization) คล่องตัวกว่า ค่าบริหารจัดการต่ำ แต่ทำงานได้จำกัดเฉพาะในบางพื้นที่และเฉพาะเรื่อง สำหรับโครงการของภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชน มีข้อดีในแง่ความคล่องตัว ประชาชนมีส่วนร่วมและเข้าถึงได้ง่าย แต่มีเงินน้อย ขอบข่ายการทำงานจำกัด อิงความสำเร็จของบุคคล (ผู้นำ) ซึ่งอาจจะไม่ยั่งยืน

การออกแบบระบบความช่วยเหลือทำได้หลายอย่าง เช่น เป็นเงินหรือสินค้า ซึ่งจำเป็นสำหรับกลุ่มยากจน ส่งเสริมการผลิต ให้ปัจจัยการผลิต ด้านตลาด เช่น การรับซื้อผลิตภัณฑ์ในราคาประกัน จัดหางานชั่วคราว อบรมอาชีพระยะสั้น การสนับสนุนด้านการศึกษา (อาทิ ให้เยาวชนมีโอกาสเล่าเรียนฟรีหรือให้ทุนการศึกษา)

มาตรการเพิ่มพลังให้ประชาชน (people empowerment) เป็นแนวคิดที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถให้คนจนและคนด้อยโอกาส เน้นการมีส่วนร่วมของประชาคม การทำงานเป็นเครือข่าย มากกว่าการสงเคราะห์ และการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก Amartya Sen มีส่วนสำคัญทำให้แนวความคิดนี้แพร่หลายทั่วโลก

ทุนสังคมและการสร้างเครือข่าย (social capital and network) ของคนจน เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจและนำมาปฏิบัติ โดยใช้แนวทางเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การเรียนรู้ร่วมกัน รับฟังความคิดเห็นของคนจน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการ แนวคิดนี้ถูกนำไปทดลองในหลายประเทศ โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกัน ในประเทศไทยมีตัวอย่างความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มสหกรณ์ ที่ลดปัญหาการเป็นหนี้ การสร้างทุนท้องถิ่น ในบางกรณีมีการเชื่อมโยงกับทุนของราชการเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม

การสร้างทุนสังคม นับว่าเป็นประเด็นที่จะต้องติดตามและประเมินกันต่อไป ในรัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ มีโครงการเพิ่มทุนให้กับประชาชน แต่ควรจะหมายถึงการเพิ่มพูนความสามารถ (capabilities) ของปัจเจกและกลุ่มคนจน การให้ทุนอย่างเดียวอาจจะไม่ใช่คำตอบและไม่ยั่งยืน อย่างไรก็ตามความสามารถไม่ใช่สิ่งที่จะนิยามได้ง่าย การเพิ่มรายได้และลดความยากจนโดยเพิ่มโอกาสการเรียนรู้จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่ง แต่ใช้เวลานาน การเพิ่มความรู้ในการประกอบอาชีพเป็นทางหนึ่งที่จะพัฒนาคนจน แต่ความรู้และทักษะนั้น

จะต้องสอดคล้องกับบริบทของคนจนและต่างกันในแต่ละพื้นที่ การฝึกอบรมให้เหมาะกับพื้นที่จึงเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน ปัญหาความไม่ลงตัวระหว่างหน่วยงานผู้จัดกับผู้เข้าอบรมจึงเกิดขึ้นได้เสมอ หนึ่งความรู้เป็นสิ่งที่มีค่าได้ ดังนั้นหากอบรมแล้วแต่ขาดการฝึกฝนก็จะเป็นประโยชน์

การสังเคราะห์นโยบายในบริบทนี้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงระบบสถาบัน (institutions)² และใช้กรอบคิดเชิงวิวัฒนาการ (evolutionary view)³ เนื่องจากเห็นว่า การแก้ปัญหาความยากจนมีความลึกซึ้ง มิใช่เพียงแต่โอนเงิน (money transfer) จากรัฐบาลเพื่อให้ครัวเรือนหลุดพ้นความยากจน (ให้รายได้สูงกว่าเส้นความยากจน) ซึ่งยังไม่พอและไม่มีความจำเป็นที่จะกำจัดความยากจนได้อย่างถาวร เพราะภาวะความยากจนเป็นสิ่งที่มิพลวัต สภาวะทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขภายนอกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บุคคลอาจจะถูกเลิกจ้างงาน ความผันผวนของราคาสินค้าการเกษตร ภัยพิบัติตามธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เหล่านี้ล้วนมีผลทางลบต่อการหารายได้ของคนจน

นักวิจัยกลุ่มหนึ่งสนับสนุนให้ใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (participatory poverty assessments, PPA) และการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อเข้าใจพลวัตของคนจนอย่างละเอียดลึกซึ้ง องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติ ให้การสนับสนุนวิธีวิจัยรูปแบบนี้ และสนับสนุนให้คนจนมีโอกาสและมีบทบาทกำหนดนโยบายระดับชาติ เชื่อกันว่าวิธีนี้ทำให้เกิดมุมมองใหม่ในการวิเคราะห์ปัญหาคนจน

วิพากษ์ยุทธศาสตร์การกำจัดความยากจนของหน่วยราชการไทย

เป็นที่ทราบดีว่า ระบบตลาดมีส่วนสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ระบบตลาดจะทำงานได้ไม่ดีภายใต้การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำและยังมีความยากจน นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเกิดความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) และเป็นเหตุผลว่ารัฐควรแทรกแซง แต่การทำงานของรัฐก็มีปัญหาไม่น้อย บางครั้งการแทรกแซงไม่ทำให้เกิดผลดีตามที่ต้องการ (government failure or non-market failure) เนื่องจากขาดความกระตือรือร้น บุคลากรมีความรู้จำกัด วิธีการทำงานที่เน้นง่ายและสะดวกมากกว่าเน้นสัมฤทธิ์ผล หรือแม้กระทั่งมือคดช่วยเหลือคนเฉพาะกลุ่ม

การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ จึงต้องอาศัยแนวทางใหม่ๆ บางท่านเรียกว่า “ทางเลือกที่สาม” กล่าวคือ แนวทางการเพิ่มพลังและให้สิทธิแก่ประชาคมในท้องถิ่น การปรับระบบสวัสดิการที่เน้นกลุ่มเป้าหมายคนจน ซึ่งสอดคล้องกับหลัก maximin และตามแนวคิดของดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ การปรับการดำเนินงานของสถาบัน โดยการสร้างทุนสังคมและเครือข่ายสังคม เพื่อจะช่วยเหลือเกื้อกูลคนจนโดยใช้จุดแข็งและข้อได้เปรียบในท้องถิ่น (เช่น ภูมิปัญญา เครือข่ายในท้องถิ่น) มาเป็นกลไกเสริม กล่าวคือ การดึง

² กรอบคิด New Institutional Economics (NIE) ได้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ เกี่ยวกับมาตรการใหม่ๆ เพื่อให้เข้าใจปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและหน่วยงาน เช่น รัฐบาลให้จังหวัดซีไอและท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการลดความยากจน โดยคาดว่าความยากจนจะลดลง แต่เป็นเพียงการคาดการณ์ ต่างกับการซื้อขายสินค้าทั่วไปที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายได้สิ่งที่ต้องการ (complete contract)

³ มุมมองเชิงวิวัฒนาการ ได้รับอิทธิพลจากโจเซฟ ชุมปีเตอร์และกลุ่มออสเตเรียน ให้ความสำคัญต่อการค้นหานวัตกรรมใหม่ (innovation) โดยเลือกสรร (selection) ปรับตัว (adaptability) และความหลากหลาย (variety) ของบุคคลหรือหน่วยงาน

ผู้มีความรู้ในท้องถิ่นมาใช้ ซึ่งมีค่าเสียห่วยต่ำ อย่างไรก็ตามการนำจุดแข็งของสถาบันในท้องถิ่นมาใช้ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ ต้องมีการจัดการด้านสังคม (social arrangement) และต้องมีแรงจูงใจ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจังหวัดโดยการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งสนับสนุนพลังท้องถิ่น แต่ควรมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน ปรับปรุงการให้งบประมาณการให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำโครงการ โดยกำหนดเป้าประสงค์ สามารถตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลได้

การที่รัฐบาลในอดีตประกาศจดทะเบียนคนจนใน พ.ศ. 2547⁴ สะท้อนว่ารัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญของข้อมูลสนเทศ แต่ก็ไม่ชัดเจนว่า รัฐบาลประสงค์จะใช้แนวทางด้านอุปสงค์หรือไม่? เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลที่ผ่านมามีได้ริเริ่มมาตรการใหม่ๆ อาทิเช่น การแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน การลดหนี้สินของประชาชน มาตรการเหล่านี้จะจริงจังกหรือไม่ มีการบูรณาการข้ามหน่วยงานหรือไม่ การทำงานของราชการเป็นการเพิ่มพลังหรือเป็นการเข้าไปครอบครองหรือกำกับประชาชน ผู้เขียนเสนอว่าควรจะให้สถาบันวิชาการในภูมิภาคทำงานวิจัยเพื่อติดตามการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ นำข้อมูลที่ได้มาอภิปรายและสังเคราะห์ผล ทำให้องค์ความรู้ของกกรม จะได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานปฏิบัติได้

ตัวอย่างของโครงการในแนวทางเพิ่มพลังให้ท้องถิ่นและลดความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมามีได้แก่ กองทุนหมู่บ้านเป็นแนวทางให้ประชาคมให้มีอำนาจการตัดสินใจ (การจัดสรรเงินทุนให้กู้ยืม) การให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายความปลอดภัย (safety net) ให้ประชากรทั่วประเทศ การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน การขึ้นทะเบียนคนจน และการปฏิรูปภาคราชการภูมิภาคในลักษณะจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นการหาเจ้าภาพตอบสนองการพัฒนาในพื้นที่เพื่อลดความยากจน โครงการใหม่ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะมีทฤษฎีสนับสนุน แต่ในการดำเนินการยังมีปัญหาและอุปสรรค ขาดการบูรณาการ ขาดระบบการประเมิน และการมอบหมายความรับผิดชอบ การคิดใหม่ทำใหม่ในระดับพื้นที่เพื่อบูรณาการมาตรการช่วยเหลือคนจนจึงกลายเป็นโจทย์สำคัญ เพื่อจะลดความสูญเสียเงินงบประมาณและยกระดับประสิทธิภาพของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

การสร้างฐานข้อมูลและการสังเคราะห์ความรู้เป็นสิ่งจำเป็นต้องพัฒนา ราชการไทยยังขาดทั้งความรู้และทักษะในการจัดเก็บข้อมูล ข้อมูลที่หน่วยราชการบันทึก ส่วนใหญ่เป็นการบันทึกปัจจัยนำเข้า (inputs) และการปฏิบัติ (actions) แต่การวัดผลรวมทั้งการใช้บริการของประชาชนมีน้อย (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2549) การติดตาม ประเมินผลหรือ การสร้างเครื่องชี้วัดผลลัพธ์มีน้อย เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมักจะอิงกับงบที่เคยได้รับมากกว่าผลงาน ไม่มีแรงจูงใจให้จัดเก็บข้อมูลประเมินผลงาน นอกจากนี้ ข้าราชการที่เข้าใจการวิเคราะห์และสังเคราะห์นโยบายมีน้อยและกระจุกในส่วนกลาง

⁴ ตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย (2 มีนาคม 2547) พบว่า มีผู้จดทะเบียนรวม 8.4 ล้านรายทั่วประเทศ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.4 ของประชากร และประมวลปัญหาสำคัญๆ ได้ดังนี้ ปัญหาขาดที่ดินทำกินจำนวน 2.86 ล้านราย ปัญหาหนี้สินจำนวน 3.57 ล้านราย และปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยจำนวน 1.37 ล้านราย

ข้อมูลเชิงประจักษ์

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา มีผลงานวิจัยของนักวิชาการ เพื่อสร้างเกณฑ์วัดความยากจนและประมาณการจำนวนครัวเรือนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน อย่างไรก็ตามฐานข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับคนจนที่สามารถจะเชื่อมโยงไปถึงขั้นปฏิบัติยังมีน้อย ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐทั้งระดับมหภาคและจังหวัด ยังมีได้ใช้เครื่องชี้วัดความยากจนระดับพื้นที่เป็นพื้นฐานการตัดสินใจจัดสรรเงิน⁵

แนวคิดและหลักเกณฑ์วัดความยากจนที่หน่วยราชการใช้ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดเส้นความยากจนในปี พ.ศ. 2544 เท่ากับ 916 บาท/คน/ปี หรือเท่ากับ 12,000 บาท/คน/ปี⁶ จึงพบว่ามีคนไทยจำนวน 8.2 ล้านคน มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ของประชากรทั้งหมด ขณะที่กรมพัฒนาชุมชนใช้ในฐานะข้อมูลจปฐ. กำหนดให้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (รายได้เป็น 1 ใน 39 เกณฑ์)⁷

การประชุมของคณะรัฐมนตรี (6 มิถุนายน 2545) มีมติให้ระดมความคิดเห็นเพื่อแปลงยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ให้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในระดับตำบล และให้หลักการว่าตำบลใดที่ประสบปัญหาความยากจนสูง ควรจะได้รับการช่วยเหลือเร่งด่วน การนำมติของคณะรัฐมนตรีฯ ไปสู่การปฏิบัติ มีประเด็นที่จะต้องขบคิดห้าประการ **ข้อแรก** เกณฑ์ความยากจนที่จะนำมาใช้ต้องมีความชัดเจน ไม่กำกวม กล่าวคือ มีการกำหนดนิยามใช้งาน (operational definition) ที่ตรงกันระหว่างหน่วยราชการ **ข้อที่สอง** คำว่า “ความยากจน” ที่ว่านี้ควรจะครอบคลุมเรื่องใด นอกเหนือจากการวัดรายได้ (income measurement) ควรจะครอบคลุมเรื่องใดที่มีใช้รายได้ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของข้อมูลที่ได้และควรจะมีแหล่งข้อมูลสนับสนุน⁸ **ข้อที่สาม** ต้องยอมรับว่าข้อมูลและเครื่องชี้วัดความยากจนที่มีอยู่ขณะนี้ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้นควรกำหนดแผนปรับปรุง **ข้อที่สี่** การเผยแพร่ข้อมูลและเครื่องชี้วัดความยากจนเป็น

⁵ การกำหนดเส้นความยากจน ใช้ข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งไม่สามารถอนุมานว่าหมู่บ้านหรือตำบลใดมีอัตราความยากจนเท่าใด การสำรวจสามะโนประชากร (ทุกสิบปี) ก็ไม่ได้วัดความยากจน นอกจากนี้หน่วยราชการได้ร่วมกันจัดทำข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) โดยกรมพัฒนาชุมชนเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่จปฐ. ไม่ได้วัดความยากจน ข้อมูลจปฐ. ไม่แพร่หลายและมีข้อวิจารณ์ความน่าเชื่อถือของการจัดเก็บและแนวคิดของคำถาม

⁶ สศช. ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ส่งผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และ ดร.เมธี ครอบแก้ว มาช่วยศึกษาใช้แนวคิดความต้องการขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นหมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร ความต้องการแคลอรีของเด็กและผู้ใหญ่ และคำนึงถึงค่าครองชีพที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค

⁷ ดูเอกสาร จปฐ. 2 แบบประมวลผลและเทียบเป้าหมาย ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานของครัวเรือน รายหมู่บ้าน

⁸ มีข้อเสนอแนะว่า social deprivation เป็นอีกมิติหนึ่งที่จะนำมาพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่ม basic needs approach หน่วยงานระหว่างประเทศ UNDP ได้จัดทำโครงการนำร่องสำหรับประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่มาประมวลเป็น composite index แต่ข้อมูลที่ได้นี้ทำได้ในระดับจังหวัดเท่านั้น และเคยมีข้อเสนอให้คำนึงถึงความยากจนในจิตวิญญาณ ถึงแม้เป็นแนวคิดที่ยอมรับได้ แต่การวัดและการกำหนดนิยามใช้งานคงจะยาก

สิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดความสะดวกรสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชนเข้าถึงได้ ตรวจสอบได้ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะรับรู้ ข้อที่ห้า การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน (การจัดองค์กร) ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล สร้างเครื่องชี้วัด เผยแพร่ข้อมูล ต้องเลือกสรรหน่วยงานที่ทำงานได้ผล⁹

การศึกษาเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทยมีมาประมาณสามสิบปี ส่วนใหญ่เกิดจากนักวิชาการในสถาบันการศึกษา สำหรับหน่วยงานราชการนั้น สศช. และ กระทรวงมหาดไทย ได้สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย มีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย ได้ผลิตงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่วัดความยากจน ศึกษาลักษณะของการกระจายตัวของความยากจน โดยใช้ครัวเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์ แหล่งข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (socio-economic survey, SES)¹⁰ นอกเหนือจากการศึกษารายได้ของครัวเรือนยังมีการศึกษารายได้เป็นรายบุคคลของแรงงาน¹¹ รวมถึงการศึกษาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องเป็นวิทยานิพนธ์

ในช่วงเวลาสี่ห้าปีที่ผ่านมา คณะนักวิชาการจากทุกภูมิภาคนำโดย ดร.เมธี ครอบแก้ว ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ทำการศึกษาหัวข้อ “ความยากจนดักดาน”¹² โดยใช้การสำรวจ การศึกษาครอบครัวมิตินเชิงสังคม เศรษฐกิจ ทัศนคติ และความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลคุณภาพเชิงลึก และแยกแยะระหว่าง ultra poor, poor และ near poor

หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) ได้เชิญนักวิชาการชั้นนำ เช่น Amartya Sen, Paul Streeten และคนอื่นๆ ไปให้คำแนะนำการสร้างดัชนีคุณภาพชีวิตของประชาชน เรียกว่า Human Development Index (HDI) ดัชนีนี้รวมประเด็น social deprivation ด้วย พร้อมกันนี้ได้สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ สร้างตัวชี้วัด รวมทั้งประเทศไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าผลงานนี้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ข้อมูล ทุติยภูมิที่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จัดเก็บยังทำได้ในระดับค่าเฉลี่ยของจังหวัดเท่านั้น¹³ และใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่มีอยู่มากกว่าการจัดเก็บข้อมูล เพราะความสะดวกและประหยัด

⁹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เคยทำหน้าที่ประมวลข้อมูล กชช. ปัจจุบันถ่ายโอนให้กรมพัฒนาชุมชน สำหรับข้อมูล จปฐ. ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท (พชช.) มีข้อมูลทั้งแบบ รายครัวเรือน (จปฐ ๑) และรายหมู่บ้าน (จปฐ ๒)

¹⁰ การสำรวจ SES เดิมจัดทำทุก 5 ปี แต่หลังจากปี พ.ศ. 2529 (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) กำหนดให้สำรวจทุก 2 ปี จำนวนตัวอย่างที่สำรวจ 2-3 หมื่นครัวเรือนทั่วประเทศ

¹¹ การสำรวจ SES, Record 2 สอบถามสมาชิกเป็นรายบุคคล สถานะการทำงาน รายได้ ระดับการศึกษา จำแนกรายได้ออกเป็นหมวด ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง รายได้การเกษตร รายได้นอกการเกษตร ค่าเช่า เงินปันผล และเงินโอน

¹² ภาษาอังกฤษ น่าจะหมายถึง persistent poverty

¹³ ในระดับปฏิบัติการ การกำหนดเป้าหมายคนจนจะใช้นิยามพื้นที่ความยากจน ซึ่งต้องละเอียดกว่าระดับจังหวัด โดยใช้ข้อมูลกายภาพประกอบกับข้อมูลเศรษฐกิจ รวมทั้งใช้ข้อมูลคุณลักษณะ (characteristics) ของครัวเรือนยากจน เพื่อแยกแยะครัวเรือนจนหรือใกล้จนออกจากครัวเรือนทั่วไป

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่ผ่านมา ผู้เขียนมีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะจัดทำดัชนีวัดความยากจนในระดับตำบล และกำหนดกรอบให้ครอบคลุมด้านรายได้ และความด้อยโอกาสทางสังคมโดยผสมผสานฐานข้อมูลที่มีอยู่ เช่น ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (SES, LFS) ข้อมูล จปฐ. ที่จัดเก็บในท้องถิ่น และข้อมูลด้านการศึกษาและสุขอนามัยจากหลายหน่วยงาน

ข้อมูล จปฐ. มีส่วนดีที่เป็นข้อมูลระดับหมู่บ้าน สามารถประมวลเป็นระดับตำบลได้ และมีรายงานข้อมูลสำรวจทุกปีตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2544 จำแนกเป็น จปฐ. 1 (ครัวเรือน) และสรุปเป็น จปฐ. 2 (หมู่บ้าน) ตัวอย่างตัวแปรที่น่าจะนำมาใช้วัดการถูกพรากโอกาสที่พึงได้รับจากสังคม (deprivation) แสดงดังตารางที่ 1 อย่างไรก็ตาม คำถามบางข้อใน จปฐ. นั้น เป็นประเด็นที่ถูกวิจารณ์และไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับนักวิจัยบางกลุ่ม ผู้เขียนเข้าใจว่านักวิชาการส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ ตัวอย่างของข้อวิจารณ์การสำรวจ จปฐ. ได้แก่ 1) ลักษณะของคำถามแบบ subjective ตัวอย่างเช่น คำถาม“ครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องเหมาะสม” “ครัวเรือนมีความอบอุ่นหรือไม่” เป็นต้น 2) แม้คำถามชัดเจน แต่ตอบยาก เพราะสะท้อนถึงดีกรีมากกว่าการตอบว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ตัวอย่างคำถาม “ครัวเรือนได้กินอาหารที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน อย.” ซึ่งตอบยากและอาจไม่สะท้อนสภาพจริงในชนบท 3) การกำลวงเรื่องส่วนตัวซึ่งอาจไม่มีความจำเป็น ตัวอย่างเช่น “ครัวเรือนปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา” เป็นประจำหรือไม่

ตารางที่ 1 ตัวอย่างตัวชี้วัดใน จปฐ.บางตัวที่อาจเลือกมาใช้วัดการถูกพรากโอกาสที่พึงได้รับจากสังคม

หมวดที่	ตัวชี้วัดที่
1. สุขภาพดี	1) แม่ได้รับการดูแลก่อนคลอด การฉีดวัคซีน 3) เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่น้อยกว่าเกณฑ์
2. มีบ้านอาศัย	13) สภาพบ้านอยู่อาศัยคงทนถาวร 14) มีส่วนใช้ที่ถูกต้องหลักสุขาภิบาล
3. ศึกษาถ้วนทั่ว	19) เด็กอายุครบเกณฑ์ได้เข้าเรียนภาคบังคับ 20) เด็กได้รับการศึกษาต่อระดับมัธยมตอนต้น
4. ครอบครัวยุติสุขสบาย	28) มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
5. รายได้มาก	29) ประกอบอาชีพมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี
6. อยากร่วมพัฒนา	30) การตั้งกลุ่มในหมู่บ้าน 31) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง
7. มาสู่คุณธรรม	37) คนชรา/พิการ ได้รับการดูแล
8. บำรุงสิ่งแวดล้อม	38) ร่วมกับกิจกรรมอนุรักษ์ธรรมชาติ

หมายเหตุ: หน่วยวัดเป็นร้อยละ

วิพากษ์มาตรการแก้ปัญหาความยากจนของหน่วยราชการที่ผ่านมา

การแก้ปัญหาความยากจนของภาครัฐที่ผ่านมา มีทั้งระดับมหภาคและจุลภาค มาตรการระดับมหภาค ได้แก่ การใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการคลังและการขาดดุลงบประมาณ การจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อเพิ่มการจ้างงาน ส่วนมาตรการในระดับจุลภาค ได้แก่ โครงการพัฒนาในพื้นที่เฉพาะแห่ง การสร้างงานในชนบท กองทุนหมู่บ้านเพื่อเพิ่มอำนาจของประชาคมในหมู่บ้าน สิ้นเชื้อคนจน

ในทัศนะของผู้เขียน มาตรการของภาครัฐที่ผ่านมา มีจุดอ่อนสามประการ *ประการแรก* มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยวิธีการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินไม่สามารถใช้ได้ตลอดไป *ประการที่สอง* มาตรการระดับจุลภาคของหน่วยราชการไม่ถึงมือคนจนหรือถึงเป็นส่วนน้อย เพราะใช้วิธีการง่าย ๆ เช่น กำหนดเป้าหมายพื้นที่ยากจน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับเป้าหมายคนจนเสมอไป ความยากจนใช้กับ “คน” เท่านั้น “พื้นที่” ไม่ได้ยากจน ดังนั้นกำหนดเป้าหมายพื้นที่ยากจนจึงไม่มีความชัดเจน และมีได้หมายความว่าไม่มีคนรวยในพื้นที่ยากจน แต่ควรพิจารณาการกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจน การจะปรับแนวทางของรัฐบาลควรจะทำอย่างมีแผน สร้างข้อมูลสนเทศ มิงงานวิจัยสนับสนุน สร้างเครื่องชี้วัดที่สะท้อนความยากจนและความด้อยโอกาส และ *ประการที่สาม* ภาครัฐละเลยเกี่ยวกับสิทธิของคนจน ขาดมาตรการส่งเสริมความสามารถของครัวเรือนกลุ่มเป้าหมาย

แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จะต้องส่งเสริมให้ครัวเรือนกลุ่มเป้าหมายเพิ่มความสามารถด้านอาชีพและรายได้ ควบคู่กับการปรับระบบสวัสดิการ/กฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการยอมรับสิทธิของประชาชน (Sen, 1981)¹⁴ การแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ คือ การปรับวิธีการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม ให้เอื้อต่อกลุ่มเป้าหมายแทนการจัดสรรตามพื้นที่ รวมทั้งสร้างมาตรการที่เรียกว่า self-selection เป็นกลไกป้องกันมิให้คนรวยมาใช้สิทธิ์ที่กันไว้ให้คนจน คนที่ได้รับสิทธิ์จะต้องมาทำงานสาธารณะเพื่อได้รับคู่มืออาหารหรือสิทธิ์บางอย่างที่สงวนไว้ให้คนกลุ่มเป้าหมาย ปัจจุบันหลายประเทศได้ปรับกลไกการใช้จ่ายของภาครัฐให้สอดคล้องกับฐานะเศรษฐกิจของกลุ่มเป้าหมาย

การปรับวิธีคิดและวิธีการทำงานของราชการ จะต้องเตรียมการสร้างข้อมูลสนเทศและผลิดงานวิจัย ประเมินผลควบคู่กันไป ได้แก่ 1) การสร้างฐานข้อมูลระดับจุลภาคของกลุ่มคนยากจนและการวัดความด้อยโอกาส¹⁵ 2) การปรับแนวคิดและกลไกของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และ 3) การเพิ่มความสามารถขององค์กร การรับรองสิทธิของประชาคม การส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มและทุนสังคม สำหรับงานวิจัยที่สมควร

¹⁴ Amartya K. Sen เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่ผลักดันแนวคิดนี้ การศึกษาสภาพอดอยากในแคว้นเบงกอล (ประเทศบังกลาเทศในปัจจุบัน) นับเป็นผลงานชิ้นสำคัญของท่านที่ชี้ให้เห็นว่า การเสียชีวิตของคนนับแสนสามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะประเทศมีอาหารเพียงพอที่จะเลี้ยงคนเหล่านี้ แต่สิ่งที่ขาดแคลน คือ ระบบเพิ่มพลังให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

¹⁵ ข้อมูลที่ว่านี้ คือ ข้อมูลครัวเรือนคนจนทั้งหมด ที่อยู่ สมาชิก และสถานะ โอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ เนื่องด้วยปัญหาความยากจนมีพลวัตจึงควรเก็บข้อมูลจากตัวอย่างในลักษณะเป็น panel data

สนับสนุน ได้แก่ การศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างครัวเรือนยากจนกับการช่วยเหลือของภาครัฐ/ สังคม การศึกษาการทำงานของหน่วยราชการและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือคนจน รวมทั้งการประเมินข้อบกพร่องและข้อเสนอแนะการปรับปรุง และการศึกษาและการนำแนวคิด economics of targeting มาประยุกต์ใช้ การติดตามการจดทะเบียนคนจน รวมทั้งศึกษามาตรการที่จะลดความยากจน เช่น วิธีการรีไฟแนนซ์หนี้สิน มาตรการแก้ไขของรัฐบาล (ข้อมูลต้นปี พ.ศ. 2547) มีข้อเสนอโดยส่วนราชการต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ การจัดที่ดินทำกินให้คนจน การดูแลคนเร่ร่อน ให้มีงานทำและมีที่อยู่อาศัย การแก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย การแก้ไขปัญหาหลอกลวง ลดปัญหาการพนันและหวยใต้ดิน การสร้างอาชีพให้นักเรียนมีรายได้เสริม การลดปัญหานี้สินนอกระบบ (รีไฟแนนซ์) ทั้งหมดนี้ดำเนินการไม่ได้เพราะไม่มีข้อมูลครัวเรือนยากจนที่น่าเชื่อถือ

สรุป

บทความนี้ เสนอการวิพากษ์การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อกำจัดความยากจนในประเทศไทย และทบทวนทฤษฎีและข้อคิดทางวิชาการ ได้แก่ การวิเคราะห์คนจนตามสถานการณ์ การแก้ปัญหาคนยากจนโดยยึดหลักทฤษฎีสัญญาประชาคม และการใช้หลัก maximin การวัดเส้นความยากจน และช่องว่างความยากจน หลักการเพิ่มพลังให้ภาคประชาชน และหลักคิดว่าด้วยสิทธิประชาชน โดยรวมมีข้อสรุป ดังนี้ มีความคลาดเคลื่อนในส่วนราชการระหว่างนโยบายพัฒนาชนบทกับนโยบายกำจัดความยากจน การทำงานของราชการไทยแบบเดิมใช้แนวทางด้านอุปทาน คือ มาตรการเพิ่มการผลิต/เพิ่มรายได้ และดำเนินการโดยส่วนราชการระดับกรม แต่เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งก็รู้ว่า ไม่ใช่วิธีการกำจัดความยากจน รัฐจึงเริ่มหันมาใช้นโยบายด้านอุปสงค์ เก็บข้อมูลคนจน/ครัวเรือนที่เสี่ยงการอยู่ต่ำกว่าเส้นยากจน พร้อมกับกำหนดให้หน่วยงานระดับพื้นที่มารับผิดชอบ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีเหตุผล แต่สถาบัน/องค์กรระดับพื้นที่ซึ่งมีความพร้อม จะต้องพัฒนาความสามารถองค์กร ซึ่งต้องให้เวลากับหน่วยงานในพื้นที่ที่จะพิสูจน์ความสามารถ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่พยายามอิงด้านอุปสงค์ จำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลคนจน และประเมินผลระหว่างดำเนินการ ผู้เขียนเห็นว่าสถาบันการศึกษาในพื้นที่มีบทบาทสำคัญที่ช่วยเสริมความรู้กับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สิ่งนี้ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ จำเป็นต้องสร้างขึ้นโดยทำกิจกรรมร่วมกัน

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและท้องถิ่น จะประสบผลเพียงใดเป็นประเด็นที่นักวิจัยสายสังคมศาสตร์ควรจะให้ความสนใจในฐานะที่มีโอกาสทำงานวิจัยระดับพื้นที่ มีข้อสังเกตว่า เป็นไปได้ที่จะมีความขัดแย้งด้านนโยบาย (policy inconsistency) กล่าวคือ รัฐบาลให้ความสำคัญของนโยบายกำจัดความยากจนเป็นลำดับหนึ่ง แต่ว่าหน่วยงานปฏิบัติ (จังหวัด และ กรม) ให้ความสำคัญเป็นความสำคัญลำดับรองๆ

การวิเคราะห์ระดับจุลภาคในหัวข้อคนจนและประชาคมยากจน ทางหลุดพ้นความยากจน ตลอดจนการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน มีพัฒนาการขึ้นมากมาย แต่ยังขาดการสังเคราะห์และบันทึกความรู้ในบางกรณีมีอวิชชา (ทำตามที่กรมสั่ง) ผู้เขียนเสนอว่า นักวิชาการมีโอกาสสร้างองค์ความรู้คนจน

การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและส่วนราชการ ทั้งนี้ต้องมีการวิจัยระดับพื้นที่โดยสังเกต สัมภาษณ์ มีส่วนร่วม บันทึกข้อมูล วิเคราะห์และสังเคราะห์จากตัวอย่างของการทำงานทั้งที่ดีและไม่ดี ควรเปิดโอกาสให้นักวิชาการเข้าร่วมในกรรมการระดับพื้นที่ นักวิชาการเองก็ต้องจริงจังกับการวิจัยคนจน/สถาบันคนจนจนกระทั่งเกิดพลังความรู้ขึ้นและส่วนราชการก็ต้องรับฟังข้อวิพากษ์

เอกสารอ้างอิง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. 2549. รายงานการวิจัยเรื่อง **นโยบายกระจายอำนาจและเพิ่มพลังให้ท้องถิ่นกับการลดความยากจนการศึกษาจากบางพื้นที่ของประเทศไทย**. เสนอต่อคณะกรรมการทุนป้วย อิงภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

May, J. 2001. "An Elusive Consensus: Definitions, Measurement and Analysis of Poverty." In A. Grinspun (ed.). *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies*. New York: United Nations Development Programme, 23-54.

Rowntree, B. S. 1910. *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.

Sen, A. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

United Nations Development Programme. 2007. *Thailand Human Development Report*. Bangkok.

World Bank. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.