

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ และการจัดสวัสดิการสังคม

อาจารย์เศรษฐชัย ศรีวีระกุล

กรรมการผู้บริหาร สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษานี้ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ส่วนที่ 1 คือ การศึกษายุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน ส่วนที่ 2 คือ การศึกษายุทธศาสตร์การกระจายรายได้ และส่วนที่ 3 คือ การศึกษายุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคม โดยการศึกษาในแต่ละส่วนดังกล่าวประกอบด้วยประเด็นในการศึกษาทั้งสิ้น 4 ประเด็น ประเด็นแรก คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาและยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาของประเทศไทยในด้านนั้น ๆ ประเด็นที่สอง คือ แนวคิดในการศึกษา ซึ่งได้อธิบายถึงเกณฑ์ในการเลือกประเทศต่าง ๆ มาศึกษาในแต่ละยุทธศาสตร์ ประเด็นที่สาม คือ บทเรียนที่ได้ของแต่ละประเทศ ส่วนประเด็นสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์สำหรับประเทศไทย

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ประเทศที่เลือกเป็น Best Practices ของแต่ละด้านมีดังนี้

ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน ได้แก่

- **จีน** ซึ่งได้รับการยอมรับจากสังคมโลกว่าเป็นตัวอย่างที่ดีด้านการแก้ปัญหาความยากจนของประชากรในประเทศ กระทั่งได้รับรางวัลด้านการแก้ปัญหาความยากจน (Poverty Eradication Award) ในปี ค.ศ. 2006 จาก UNDP โดยจีนมีกลไกการดำเนินการและองค์การในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะการประสานงานระหว่างหน่วยงานเชิงบูรณาการ ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการดำเนินงานของทุกภาคส่วนร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน

- **เวียดนาม** ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนโดยอัตราความยากจน ลดลงจากร้อยละ 58.1 ในปี ค.ศ. 1993 ลดลงเหลืออยู่เพียงร้อยละ 19.5 ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวเนื่องมาจากการมียุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่มุ่งการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการกำหนดและดำเนินยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งดำเนินการภายใต้การสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ตลอดจนความร่วมมืออย่างจริงจังของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

- **บังคลาเทศ** ด้วยการดำเนินงานของ Micro credit Bank ทำให้ประชากรมีอัตราความยากจนลดลงร้อยละ 20 ในช่วงปี 1990 – 1999 และจากผลความสำเร็จของการดำเนินแก้ไขปัญหาคความยากจนส่งผลให้ Muhammad Yunus ได้รับรางวัล Nobel Peace Prize ในปี ค.ศ. 2006 จากองค์การสหประชาชาติ

ยุทธศาสตร์การกระจายรายได้ ได้แก่

- ญี่ปุ่น ไต้หวัน และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย

จากการสำรวจของ IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2004 ในด้านการกระจายรายได้ของประชากรในแต่ละประเทศ โดยเปรียบเทียบระหว่างผู้ที่มีรายได้น้อยที่สุด ร้อยละ 20 และผู้ที่มีรายได้มากที่สุด ร้อยละ 20 พบว่า ประเทศที่มีการกระจายรายได้ที่ดีอยู่ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน มีสัดส่วนการกระจายรายได้ของประชาชนที่อยู่ในอันดับที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก

ยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่

- กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย จากข้อมูลของ IMD พบว่า ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย โดยเฉพาะประเทศสวีเดนได้รับรางวัล Nobel prize per capita Award in physics, chemistry, physiology or medicine and economics since 1950 per million people อันดับที่ 1 ปี 2004

- ประเทศแคนาดา มีประสบการณ์ที่โดดเด่นในการกระจายอำนาจและทรัพยากรจากรัฐส่วนกลางไปยังรัฐส่วนท้องถิ่น ในปลายทศวรรษที่ 1960 ซึ่งผลที่ได้รับชัดเจน คือ การยกระดับความเป็นอยู่ของคนยากจนในสังคมให้ขึ้นมาอยู่ในระดับปกติ

- ประเทศไต้หวัน จากข้อมูลของ IMD พบว่า ในด้าน Employer's social security Contribution rate อยู่ในอันดับที่ 1 และ Employee's social security contribution rate อยู่ในอันดับที่ 1 ในปี 2003 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการจัดสวัสดิการ

จากการศึกษายุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ และการจัดสวัสดิการสังคม ของประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์อันกล่าวได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดี (best practices) ซึ่งได้หยิบถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ (key success factors) ในการดำเนินการในยุทธศาสตร์ดังกล่าวของแต่ละประเทศ ซึ่งจากการวิเคราะห์และพิจารณาถึงปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ แล้ว จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดและดำเนินการยุทธศาสตร์ ตลอดจนแนวนโยบายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จ ดังนี้

- ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์และเงื่อนไขความสำเร็จการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทย

- 1) ความมีเสถียรภาพด้านการเมือง การให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังของรัฐบาล และการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำของประเทศ

- 2) กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

- การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกำหนดและดำเนินยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ในระยะยาว (long-term vision) รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาในหลายด้านควบคู่กัน เป็นการพัฒนาเชิงบูรณาการ

- การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินการร่วมกันในเชิงบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนงาน/โครงการมีลักษณะเป็นองค์รวม มีทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการและใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว และแผนปฏิบัติการในระยะสั้น ซึ่งต้องกำหนดเป้าหมายในการลดความยากจนให้ชัดเจน เพื่อให้เห็นผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

- การปรับปรุงระบบการประเมินผล โดยอาศัยทั้งด้านการติดตามตรวจสอบด้านงบประมาณ รวมทั้งการประเมินผลงานตามเป้าหมาย ตลอดจนการประเมินเพื่อปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก

3) การปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐ

ภาครัฐต้องดำเนินการการสร้างกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งความโปร่งใสในการบริหารงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ สามารถเกิดผลในเชิงปฏิบัติได้จริง จึงต้องมีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ดังนี้

- การสร้างความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
- การดำเนินสงครามต่อต้านการคอร์รัปชัน
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐ
- การปรับบทบาทของภาครัฐ โดยนอกจากการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนโดยตรงแล้ว ควรปรับบทบาทในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมวางแผนการดำเนินการและการปฏิบัติด้วยตนเองในการแก้ไขปัญหาความยากจนของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

4) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน

- การส่งเสริมการรวมตัวของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง ให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสได้มีภูมิคุ้มกันและสามารถยืนหยัดต่อสู้ได้ด้วยตนเอง เช่น การรวมกลุ่มอาชีพและสร้างงาน โดยภาครัฐเป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการดังกล่าว

- ภาครัฐควรส่งเสริมนโยบายการเงินและการคลัง เช่น การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จัดตั้งธนาคารคนจน กองทุนหมู่บ้าน และระบบสินเชื่อรายย่อย (micro credit) เพื่อให้คนจนได้มีโอกาส

เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เพื่อสร้างโอกาสในการสร้างงานของตนเอง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ โดยการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว

- การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในการจัดบริการพื้นฐานทางสังคม และปรับกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของคนจนและผู้ด้อยโอกาส

- การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรในการทำกินและในการดำรงชีพ

- การปรับปรุงนโยบายด้านการสร้างงาน โดยรัฐและชุมชนให้ความช่วยเหลือเพื่อ โอกาสในการหางาน และโอกาสในการสร้างอาชีพของตนเอง

- การปรับปรุงนโยบายด้านประกันสังคมให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนาระบบ โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ได้แก่ ระบบการศึกษา สาธารณสุข และบริการ พื้นฐาน เพื่อช่วยให้นักจนและผู้ด้อยโอกาสใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมั่นคงมากขึ้น

5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำและชลประทาน รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแหล่งประกอบอาชีพให้กับคนยากจนใน ชนบทได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ในการนำไปใช้จัดบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงตามความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชน ทั้งนี้ การบริหารจัดการของท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี

- ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์และเงื่อนไขความสำเร็จการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ ของประเทศไทย

1) ควรมีการนำมาตรการทางด้านภาษี มาใช้เพื่อการกระจายรายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี มรดก และภาษีที่ดิน ซึ่งอาจจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในการนำมาใช้ เช่น ความคุ้มค่าของรายได้ของรัฐ เมื่อเทียบกับงบประมาณในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็น สำคัญคือการพัฒนากลไกทางด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และประสิทธิภาพในการจัดเก็บเพื่อ รองรับการดำเนินการมาตรการดังกล่าว

2) การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยหลักของการสร้างความโปร่งใสในการ บริหาร การลดปัญหาการคอร์รัปชัน และการประเมินผลงานภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อสะท้อนเห็นว่า ภาครัฐได้มีการ ใช้เงินภาษีที่เก็บจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และตอบสนองต่อประชาชน อย่างแท้จริง

3) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อดำเนินงานทางด้านกระจายรายได้โดยตรง และควรมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถประเมินผลการดำเนินงานและปรับปรุงแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

4) การศึกษาและรวบรวมข้อมูลในด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้และปัญหาความยากจนภายในประเทศ โดยเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพื่อกำหนดการแก้ปัญหาของภาครัฐได้ตรงประเด็น

5) การกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยรัฐจัดสรรเงินส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้จัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่ประชาชน รวมทั้งสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารงานโดยการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ในการนำไปใช้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงตามความต้องการที่แท้จริง ทั่วถึงและเท่าเทียม รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งนี้ การบริหารจัดการของท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี

• ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์และเงื่อนไขความสำเร็จการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

1) การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการสังคมเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาว และระยะสั้น โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ รวมทั้งมีการประเมินผลรายปี

2) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าว ควรให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนจากองค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินการเป็นเชิงบูรณาการทำงานร่วมกันและลดความซ้ำซ้อน เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ควรมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน และเพื่อพัฒนาไปสู่การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึง

4) ควรมีการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดสวัสดิการให้เพิ่มขึ้น

5) ควรประสานความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6) ควรกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นการให้บริการทางสังคมซึ่งรัฐมีหน้าที่จะต้องจัดให้กับประชาชนทุกคน โดยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะต้องได้รับอย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐจะต้องกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบที่เข้าไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก (ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในด้านนี้อยู่มากมาย เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ แต่การจัดการเพื่อการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชนก็ยังเป็นปัญหาอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงถึงการบริหารจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพ)