

ปัจจัยสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน

Successful Factors of Poverty Reduction

ชูจิต ชายทวีป¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนจากงานวิจัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2014 ที่เป็นปัญหาเรื้อรัง และความยากจนยังถือเป็นวิกฤติที่ทั่วโลกจะต้องร่วมกันแก้ไข เพื่อให้ประชาชนในประเทศของตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีประชากรยากจนมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เหตุผลประการหนึ่งคือ รัฐมีศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาความยากจนอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของคนจน ซึ่งจากการสังเคราะห์งานวิจัยในช่วงปี ค.ศ. 2011-2014 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนดังนี้ การมีส่วนร่วม การกระจายทรัพยากร นโยบาย การขจัดคอร์รัปชัน และการตื่นรู้ของประชาชน ปัจจัยทั้งหมดนี้สามารถนำไปสู่การลดลงของปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนและทำให้เกิดการ “กินดี อยู่ดี มีสุข”

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม การกระจายทรัพยากร นโยบาย การขจัดคอร์รัปชัน การตื่นรู้ของประชาชน

¹อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

Abstract

This objective of academic article was to synthesize some factors affecting the success of poverty reductions from the only research (2011-2014). The poverty has been chronic and critical issues around the world especially developing countries for a long time which must be eradicated altogether to raise the quality of life better. However, some developing country remains the poor rather than developed one. This is one reason why government could deal with poverty reduction systematically and effectively in accord with the poor's basic needs. From review of literatures, it was found that the factors affecting the success consisted of participations, distribution, policy, corruption eradication, and public awareness. All of these could sustainably contribute to alleviate the poverty to become well-being and well-happiness.

Keywords : participations, distribution, policy, corruption eradication, public awareness

บทนำ

ความยากจนเป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ความยากจนเป็นภาวะที่มิความอดอยากและการขาดแคลนโภชนาการด้านสารอาหารที่มีประโยชน์ต่อร่างกาย และขาดแคลนสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการไม่มีรายได้เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความพยายามที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศของตนให้ดีขึ้น โดยการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะยิ่ง รัฐบาลได้มุ่งส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต การจ้างงานอย่างทั่วถึงในหมู่คนจน เพื่อให้คนจนได้มีโอกาสเพิ่มรายได้ที่เหมาะสมกับรายจ่ายในการดำเนินชีวิต นโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นอาจตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนมากบ้างน้อยบ้างในบริบทที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์การภาครัฐในแต่ละพื้นที่ในการใส่ใจกับการลดปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง

ความจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในชนบทที่ห่างไกล ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น อาหารที่ถูกละทิ้ง การที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อปี อนึ่ง สภาพภูมิอากาศที่แห้งแล้งได้ส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร เมื่อผลผลิตทางการเกษตรลดลง ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีลดลงไปด้วย

แม้ว่าปัญหาความยากจนจะเป็นปัญหาเดิมและมีผู้ศึกษามากมาย แต่ปัญหายังเรื้อรังและคงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยเป็นพื้นที่เป้าหมายของนักวิชาการและนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาองค์ความรู้ใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและมีบทบาทที่สำคัญในการลดปัญหาความยากจน เช่น การส่งเสริมการสร้างงาน สร้างอาชีพให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีรายได้เพิ่มขึ้น ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็มีศักยภาพที่แตกต่างกันในการลดความยากจนเพื่อความกินดี อยู่ดี มีสุข ซึ่งบทความนี้จะได้สำรวจวิเคราะหงานวิจัยในช่วงเวลา 2011-2014 เพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประยุกต์ใช้เพื่อช่วยให้การขับเคลื่อนในการลดปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีหัวข้อนำเสนอ ดังนี้ 1) นิยามความหมายของความยากจน 2) สาเหตุสำคัญของปัญหาความยากจน 3) การประเมินความยากจน

4) ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย 5) การสังเคราะห์กรอบแนวคิดในการศึกษา 6) กรอบแนวคิดในการศึกษา 7) สรุปผล และ 8) เอกสารอ้างอิง ดังนี้

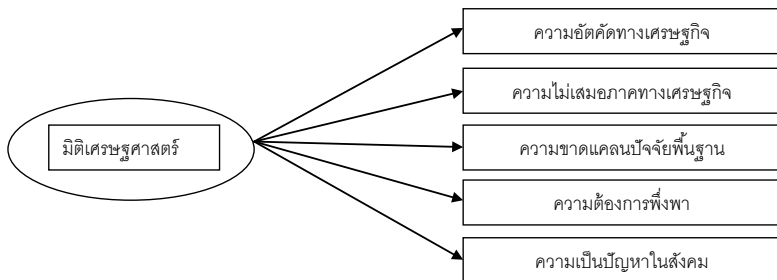
1. นิยามความหมายของความยากจน

คำว่า “ความยากจน” มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า “poverté” หรือภาษาละตินว่า “paupertas” พจนานุกรมภาษาอังกฤษออกฟอร์ด ให้ความหมายไว้ว่า “สภาวะความจนขั้นแค้นและสภาวะความด้อยคุณภาพหรือขาดแคลน” (Oxford Dictionary Online 2016) เนื่องจากนักวิชาการแต่ละสาขามองความหมายของความยากจนในหลายมิติหลายมุมมองจึงเป็นการยากที่จะนิยามความหมายความยากจนในมิติเดียว ซึ่งสามารถแยกมองความหมายแต่ละมิติ ดังนี้

1.1 มิติความจนทางเศรษฐศาสตร์

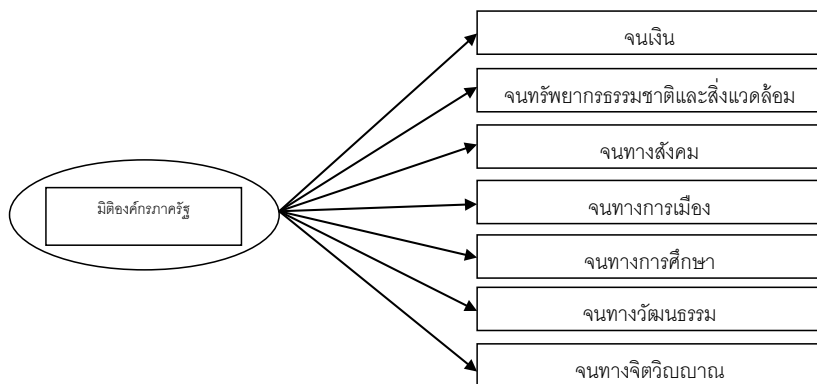
นักเศรษฐศาสตร์นิยามความหมายของความยากจน 5 ความหมาย คือ

ความอึดอัดทางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency) ซึ่งมี 2 นัย คือ ความอึดอัดในการยังชีพหรือในการประทังชีวิต และความอึดอัดในการครองชีพ ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน ความต้องการพึ่งพา และความเป็นปัญหาในสังคม



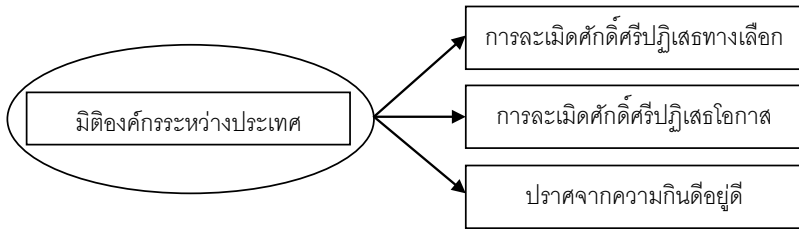
1.2 มิติความจนขององค์กรภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ความหมาย คนยากจน คือ บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เนื่องจากคนจนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริโภคให้ได้ตามมาตรฐาน ภาวะโภชนาการโดยคำนวณจำนวนคนจนของประเทศไทยตามหลักวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดให้ คนจน คือ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนซึ่งเป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจน โดยประมาณการจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของแต่ละคนในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำและเส้นความยากจนนี้ปรับเปลี่ยนตามสภาวะค่าครองชีพแต่ละช่วงเวลา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดมิติความยากจน 7 มิติ ได้แก่ เงิน จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนทางสังคม จนทางการเมือง จนทางการศึกษา จนทางวัฒนธรรม จนทางจิตวิญญาณ



1.3 มิติความยากจนขององค์กรระหว่างประเทศ

องค์การสหประชาชาติ (UN) นิยาม “poverty” ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยวิธีปฏิเสธทางเลือกและโอกาสแก่มนุษย์ และธนาคารโลก World Bank ให้ความหมายไว้ว่า ความยากจน คือภาวะปราศจากความกินดีอยู่ดีและรวมถึงปัจจัยมากมาย (World Bank, 2000c) คนจนจึงมีภาวะความเป็นอยู่ลำบาก อันเนื่องมาจากการมีรายได้ต่ำ ไม่สามารถเลือกซื้อสินค้าและบริการพื้นฐานเพื่อตนได้ ความจนทำให้คนจนมีสุขอนามัยต่ำและมีการศึกษาต่ำ ไม่มีน้ำดื่มที่สะอาด ไม่มีสาธารณสุขบุคคลที่จำเป็น ไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ไม่มีสิทธิมีเสียง ไม่มีความสามารถและโอกาสในการทำให้ชีวิตของตนดีขึ้น



2. สาเหตุสำคัญของปัญหาความยากจน

ความจนมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับสภาพพื้นที่ ชุมชนครัวเรือน บุคคล ดังนี้ (Ellis, 2000; Houghton & Khandker, 2009)

สภาพพื้นที่เป็นสาเหตุของความยากจน เช่น สภาพพื้นที่นอกชลประทานไม่มีน้ำเพียงพอต่อการเพาะปลูกพืช ปริมาณน้ำฝนต่อปีลดลง ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่มีเครื่องมือใช้ในการเกษตร

ชุมชนเป็นสาเหตุของความยากจน เช่น ชุมชนที่มีผู้นำไม่เข้มแข็ง ชุมชนที่ไม่เคยจัดให้มีการระดมความคิดเห็นในเรื่องการสร้างงานสร้างอาชีพ ชุมชนที่มีการซื้อขายยาเสพติด มีการเล่นการพนัน ชุมชนที่มีระดับการตื่นตัวในการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ ชุมชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล

ครัวเรือนเป็นสาเหตุของความยากจน เช่น ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุมาก มีการเพิ่มขึ้นของสมาชิกในครอบครัวในระดับการดูแลสมาชิกในครัวเรือนค่อนข้างสูง เช่น ในสมาชิกในครอบครัวเป็นคนพิการ เป็นผู้ป่วยติดเตียง ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นสตรีที่ขาดภาวะความเป็นผู้นำ ครัวเรือนที่มีหนี้สิน รายรับลดลง รายจ่ายเพิ่มขึ้น

บุคคลเป็นสาเหตุของความยากจน เช่น ระดับการศึกษาต่ำ ขาดการฝึกอบรมทักษะทางด้านวิชาชีพ เกียจคร้าน ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ติดการพนัน ไม่ประหยัดอดออม มีหนี้สิน

กล่าวโดยสรุป สาเหตุของความยากจน เช่น การมีสภาพพื้นที่ที่ไม่เอื้ออำนวย แห้งแล้ง ขาดแคลนความอุดมสมบูรณ์ ชุมชนที่มีผู้นำไม่เข้มแข็ง ชุมชนที่หนาแน่นด้วยยาเสพติด การพนัน สมาชิกในครัวเรือนไม่มีงานทำอันเนื่องมาจากการมีระดับการศึกษาต่ำ มีอาชีพที่ไม่นำไปสู่รายได้ที่สูง และการมีพฤติกรรมเกียจคร้าน ไม่ประหยัดอดออม มีหนี้สิน รวมทั้งการดำเนินการในการกำหนดนโยบายของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนสังคมการเมือง จึงทำให้ระดับความยากจนยังคงมีอยู่ในสังคม

3. การประเมินความยากจน

การประเมินความยากจนย่อมมีความสำคัญเพราะว่าจะทำให้ได้ตัวชี้วัด เพื่อประเมินว่าใครจนและจนกันเพียงใด (Sumner, 2004) รวมถึงช่วยในการกำหนดประเภทต่าง ๆ ของความยากจน (Haughton, J. and S.R.

Khandker, 2007) ซึ่งการวัดความยากจนนั้นมีจำนวนมาก เช่น การวัดความยากจนจากเส้นความยากจน (สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน) และดัชนีความไม่เท่าเทียมของ Gini รวมถึงดัชนีชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองทั่วโลกของธนาคารโลก Worldwide Governance Indicators of World Bank (WGI) ใน 6 ด้านประกอบด้วย เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ความรู้ประสิทธิภาพและความรุนแรง (Political Stability and Violence) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) หลักนิติธรรม (Rule of Law) คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) และการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) (Vora-Sittha, 2012) ซึ่งแน่นอนว่าหากรัฐบาลมีการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวทางในการพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกำลังประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความยากจน

4. ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย

ปัญหาความยากจนในสังคมไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังไม่มีวิธีการใด ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืน ความยากจนเป็นปัญหาที่มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ (ชนพล สราญจิตร, 2558) คือ 1) สาเหตุภายในตัวบุคคล ได้แก่ การขาดต้นทุนการผลิต ขาดที่ทำกิน ต้นทุนการผลิตมีราคาสูง ความเจ็บป่วยหรือพิการ การขาดความรู้ความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพ การขาดศีลธรรมและคุณธรรม ดิถอบายมุข ยาเสพติด การว่างงาน ค่าแรงงานต่ำ การถูกเอาเปรียบ การเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ 2) สาเหตุภายนอกตัวบุคคล ได้แก่ การกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียม นโยบายที่ไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ระบบการบริหารงาน

ภาครัฐที่ด้อยประสิทธิภาพ ความล่าช้า ความด้อยประสิทธิภาพ โครงสร้างภาษีที่ไม่เป็นธรรม การจัดสรรงบประมาณที่เหลื่อมล้ำ การให้ความสำคัญกับระบบทุนนิยม

จากการสำรวจภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก 2556/57 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุด 59,546 บาทต่อคนต่อปี มีสัดส่วนครัวเรือนที่ยากจนมากที่สุด คือ ร้อยละ 37.27 ของครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและมีภาวะความยากจนหรือความรุนแรงของความยากจนมากที่สุด (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557) และจากการสำรวจเส้นความยากจน คนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคนจนประมาณ 3.7 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.5 ของคนจนทั้งประเทศ ส่วนในภาคเหนือมีคนจนประมาณ 2.0 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.0 ของคนจนทั้งประเทศ นอกจากนี้คนจนส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท คือ มีประมาณ 5.7 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 67.6 ของคนจนทั้งประเทศและความยากจนในระดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2555 โดยเรียงลำดับจากสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ประกอบด้วย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก นครพนม สกลนคร บุรีรัมย์ และมุกดาหาร ตามลำดับ นอกจากนี้ จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง กล่าวคือ เป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปีในช่วงปี 2543-2555 ประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก บุรีรัมย์ และนครพนม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นติดลำดับทุกปีและอยู่ในลำดับ 1 ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2549 ต่อเนื่องจนถึงปี 2555 จากผลการศึกษา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนในงานวิจัยต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมา และจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนล่าสุดในปัจจุบัน พบว่า

ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรจะมีโอกาสจะตกเป็นคนจนสูงกว่าผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรเกือบ 2 เท่า (แต่ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรหรือเกษตรกรไม่ได้เป็นคนจนทุกคน) (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557) ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐยังไม่มีมีการพัฒนาระบบข้อมูล เพื่อใช้กำหนดนโยบายความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมให้สามารถเข้าถึงเป้าหมายคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยตรงทำให้ส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณของรัฐและการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557) ส่งผลให้ในอนาคตความยากจนจะมีภาวะความรุนแรงเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น ผู้สูงอายุในชนบทถูกทอดทิ้ง แรงงานนอกระบบขาดหลักประกันรายได้ การผลิตกำลังคนไม่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน เกิดการสูญเสียผลผลิตและรายได้ทางการเกษตร การสูญเสียที่อยู่อาศัย ความเสื่อมโทรมของดิน ภาวะการขาดแคลนน้ำ การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานและระดับค่าจ้าง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557) อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนของครัวเรือน คือ ภาระความรับผิดชอบสูง อันเนื่องมาจากสมาชิกในครอบครัวมากขึ้น สมาชิกในครอบครัวพิการหรือเจ็บป่วยช่วยตัวเองไม่ได้ อาชีพไม่มั่นคง รายได้น้อย ระดับการศึกษาต่ำ ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ขาดความสามารถหรือทักษะทางอาชีพ และการลงทุน ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุน ความแปรปรวนของราคาผลผลิต และวิกฤติเศรษฐกิจรวมถึงภัยธรรมชาติประเภทต่าง ๆ

นักเศรษฐศาสตร์มักเสนอแนะให้รัฐช่วยเหลือคนจนด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดเก็บภาษีมรดก การจำกัดการถือครองที่ดิน และการช่วยเหลือคนยากจนด้วยการจัดการประกันสุขภาพให้มีการประกันการว่างงาน ประกันความชราภาพ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา รัฐให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน แต่เนื่องจากปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีหลากหลายมิติ การแก้ไขปัญหาคความยากจนจึงควรมองการแก้ไข

ปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่าการแก้ไขปัญหาแบบสังคมสงเคราะห์ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับความยากจนอาจเกิดขึ้นได้ในโครงการสร้างการจัดการด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2545)

จากผลการวิจัยของ Alex Hou Hong Ng (2013) ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนไว้ว่า การป้องกันการคอร์รัปชัน โดยการพัฒนาประชาธิปไตยให้โปร่งใส ปรับปรุงการใช้งบประมาณรัฐอย่างโปร่งใส การสร้างการตื่นรู้ให้กับประชาชน การศึกษาเพื่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ การใช้นโยบายอย่างเหมาะสม เพื่อลดความเสี่ยงเรื่องความขัดแย้ง การบริหารจัดการภูมิประเทศให้เอื้อต่อวิถีชีวิตของคนจน นโยบายที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น นโยบายเรื่องการผ่อนปรนหนี้สิน นโยบายการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงตลาด การสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม นโยบายการเพิ่มการลงทุนให้กับนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่งเสริมความยั่งยืนให้กับประชาสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ให้เสรีภาพต่อสื่อมวลชนในการมีส่วนร่วมพัฒนา คำนึงถึงสิทธิเด็กและสตรี ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการสร้างกรอบเพื่อความเจริญและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สร้างหลักธรรมาภิบาลและความมั่นคง ส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพให้กับคนจน เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเอง จากผลการวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความยากจนไม่ใช่จะแก้ไขไม่ได้ แม้ว่าความยากจนเป็นปัญหาท้าทายต่อนักนโยบายหรือผู้บริหารภาครัฐ แต่เชื่อว่า จะไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ หากนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังดังที่ประเทศพัฒนาได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์นโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนใน 3 ระดับ (Dye, Thomas, 2005) ดังนี้

1. กลยุทธ์นโยบายแบบประหาร เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนในกลุ่มคนที่ประสบปัญหาจริง ๆ ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น คนป่วยติดเตียง คนที่ป่วยพิการทางกายและจิตอย่างรุนแรง คนที่ป่วยเป็นโรคเรื้อรัง เช่น โรคเอดส์ โรคมะเร็ง และคนที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง กลยุทธ์นี้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้การช่วยเหลือแบบรุก คือ การช่วยเหลือแบบเร่งด่วน

2. กลยุทธ์นโยบายแบบบรรเทา เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนในกลุ่มคนที่ประสบปัญหาในช่วงภาวะใดภาวะหนึ่ง เช่น คนตกงาน ผู้สูงอายุ ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ คนพิการ เด็กกำพร้า กลยุทธ์นี้รัฐจะต้องให้การช่วยเหลือให้ทางเลือกให้โอกาส เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่รอด

3. กลยุทธ์นโยบายแบบป้องกัน เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนในกลุ่มคนทั่ว ๆ ไป เพื่อป้องกันปัญหาความยากจน เช่น การป้องกันปัญหา ยาเสพติด การป้องกันอาชญากรในพื้นที่ การป้องกันติดการพนันเรื้อรัง กลยุทธ์นี้รัฐจะต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันในระยะยาว

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม (2557) เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้ เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ยกระดับคุณภาพชีวิต การสร้างโอกาสทางการศึกษา และกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และควรเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองในการประกอบอาชีพอย่างยั่งยืน และบูรณาการหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนในการแก้ไข้ปัญหา

การแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยนโยบายเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน หลักธรรมาภิบาลเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมขั้นตอนการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่สำคัญในการพัฒนาชุมชนระหว่างประเทศยอมรับว่า การลดความยากจนเป็นปัญหาทางการเมืองพอ ๆ กับปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สามารถอธิบายการบริหารกิจการบ้านเมืองกับการลดความยากจนใน 3 ประเด็น ดังนี้ 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) ประสิทธิภาพในการช่วยเหลือ 3) การพัฒนามนุษย์ ซึ่งโดยทั่วไปพบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญในการลดความยากจนและการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างมีคุณภาพมีความสอดคล้องกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลสามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ จากผลการวิจัย พบว่าการให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารอาจจะยังไม่สามารถรับประกันถึงการถ่ายโอนอำนาจในทางกฎหมายไปสู่ประชาชนได้ สำหรับประเทศไทยควรให้คนจนได้เรียนรู้ ฝึกฝนในการเพิ่มผลผลิตของตนสำคัญยิ่งกว่า และเพื่อรักษาความสงบสุขรัฐบาลควรใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมไม่แบ่งแยก ไม่แทรกแซง ถ้ารัฐบาลเข้าใจในสองมิติ เช่น เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ หลักนิติธรรมที่คนไทยยอมรับอย่างดีแล้ว ความมั่นคงทางการเมืองจะตามมา (Vora-Sittha , 2012) อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐบาล เช่น กรอบการวางแผนวางการแก้ไขปัญหาคความจนของกลุ่มงานสารสนเทศการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเพชรบูรณ์ใน 4 กระบวนการ ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเพชรบูรณ์, 2559)

กระบวนการที่ 1 ซึ่เข้าชีวิตครัวเรือนยากจน (Life Identification) : สร้างทีมปฏิบัติการจากการบูรณาการภารกิจ บทบาทจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูล (จปฐ.) เพื่อค้นหาและระบุครัวเรือนเป้าหมาย

กระบวนการที่ 2 จัดทำเข็มทิศชีวิต หรือ “แผนที่ชีวิต” (Life Compass) : ทีมงานผู้เกี่ยวข้องในชุมชน ร่วมกันจัดการเรียนรู้สร้างความเข้าใจ ทั้งในทีมงานและการค้นหาช่องทาง วิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้ครัวเรือนเป้าหมายมีทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนาให้พ้นจน

กระบวนการที่ 3 บริหารจัดการชีวิต (Life Management) : การนำเอาแผนที่ชีวิตในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พ้นจนของครัวเรือนเป้าหมายที่จัดทำไว้ ไปปฏิบัติให้เห็นผล โดยครัวเรือนยากจนดำเนินการในส่วนที่ดำเนินการเองได้ ส่วนทีมปฏิบัติการช่วยกันนำแผนที่ชีวิตเสนอให้บรรจุในแผนชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่นของ อบต. แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งการบูรณาการการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบาทภารกิจ

กระบวนการที่ 4 ดูแลชีวิต (Life Improvement) : ทีมปฏิบัติการและผู้นำชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันติดตามความก้าวหน้าการบริหารจัดการชีวิตของครัวเรือนยากจน ให้การสนับสนุน ดูแลประคับประคอง ปรับปรุงแผนที่ชีวิตให้เหมาะสมสมบูรณ์ขึ้น รวมถึงการค้นหาครัวเรือนยากจนเป้าหมายใหม่ที่ต้องให้มีการบริหารจัดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในปีต่อไป

กระบวนการทั้ง 4 กระบวนการนี้เป็นกระบวนการของรัฐบาลในการจัดการกับกรลดปัญหาความยากจน ซึ่งมีข้อจำกัดทางด้านศักยภาพของสถาบันรัฐแต่ละแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการวิเคราะห์โครงการ การเขียนข้อเสนอโครงการที่สมเหตุผล ผล การสังเคราะห์และประเมินผล การวิเคราะห์ข้อมูล/เครื่องชี้วัด (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2549: 4) ดังนั้น กรอบการดำเนินการนี้จึงเหมาะสำหรับสถาบันรัฐที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในด้าน

การวิเคราะห์ข้อมูล สังเคราะห์และประเมินผลข้อมูล เพื่อสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการลดความยากจนมีความสัมพันธ์กับการพัฒนา
กลยุทธ์ โดยมีข้อเท็จจริงที่ว่า ความยากจนเป็นแนวคิดที่มีหลายมิติ ดังนั้น
การใช้กลยุทธ์ในการลดความยากจนจึงต้องสำรวจองค์ประกอบอันเป็นกลไก
ที่สามารถลดความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลไกที่สำคัญในวรรณกรรม
ด้านเศรษฐศาสตร์ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงครัวเรือน
ภายในกิจกรรมไม่ใช่เกษตร และการเติบโตของผลิตผลทางการเกษตร ทฤษฎี
การพัฒนาเสรีนิยมแนวใหม่ระบุว่า ประโยชน์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจตก
ไปยังคนจน ด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลก็สามารถลงทุนโครงสร้าง
พื้นฐานอันเป็นการสร้างโอกาสในการจ้างงานและลดความยากจน ภาษีของ
รัฐบาลถูกนำมาใช้ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ทางการ
เกษตร (Cunguara, 2011)

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ยังไม่พบงานวิจัย
ในรูปของการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความ
ยากจนของหน่วยงานท้องถิ่น งานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยในลักษณะความ
จนเชิงพลวัต ของ อานันท์ชนก สกลธนวัฒน์ (2554) พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิด
ความจนเรื้อรัง คือ โครงสร้างประชากรครัวเรือน ได้แก่ 1) สัดส่วนสมาชิกใน
ครอบครัวในวัยทำงานลดลง 2) การถือครองสินทรัพย์ในระดับต่ำ เช่น ทุนมนุษย์
ด้านการศึกษาของสมาชิกในวัยแรงงานอยู่ในระดับต่ำ การถือครองที่ดินต่ำใน
บริเวณชลประทานอยู่ในระดับต่ำ การถือครองสินทรัพย์ทางการเกษตรมี
สัดส่วนต่ำ และปัจจัยที่ทำให้เกิดความจนชั่วคราว (เข้า-ออกความจน) คือ
ปัจจัยซึ่งมีความผันผวนกับรายได้และเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดหวัง
เช่น การเสียชีวิตของหัวหน้าครอบครัว การตกงาน การเจ็บไข้ การเกิดอุบัติเหตุ
ปัจจัยด้านวัฏจักรชีวิตและลักษณะประชากรในครัวเรือน เช่น จำนวนสมาชิกที่

อยู่ในวัยพึ่งพิงมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงหัวหน้าคร่ำเรื้อนเป็นผู้หญิง โครงการ การถือครองที่ดินลดลง และภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น และงานวิจัยบางชิ้นงานก็ไม่ได้ระบุถึงวิธีที่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาความจนได้อย่างไร ซึ่งชี้ให้เห็นเพียงแต่การกล่าวโดยภาพรวมของการลดความยากจน ซึ่งไม่ได้ระบุถึงปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน เช่น ผลการศึกษาของ Vora-Sittha (2012) พบว่า การใช้ธรรมาภิบาลสามารถลดความจนได้ แต่ไม่ได้บอกว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลนั้นลดปัญหาความยากจนได้อย่างไร ซึ่งเมื่อศึกษาเชิงลึกแล้วพบว่า ความยากจนมีสภาพที่ซับซ้อน และการแก้ไขก็ต้องอาศัยหลายปัจจัย สอดคล้องกับการศึกษาของ Alex, et.al., (2013) พบว่า การลดความยากจนต้องประกอบไปด้วย การสร้างความโปร่งใสของประชาธิปไตย การสร้างความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณ การตระหนักรู้ การสร้างกรอบการดำเนินงาน เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวิธีการสร้างความสามารถให้กับคนจนในการเพิ่มรายได้ให้กับตน เพื่อลดความยากจน อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยดังกล่าวก็ไม่ได้สะท้อนถึงปัจจัยสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนกับคนจน ว่ามีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนอะไรบ้าง ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เขียนสนใจศึกษา

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสร้างกรอบแนวคิดซึ่งได้ศึกษารวบรวมผลงานการวิจัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. (2011-2014) จำนวน 7 เรื่อง ซึ่งพบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ในการลดปัญหาความยากจน	Sebastian (2014)	Roseline (2012)	Kate & Mary (2011)	Abu (2013)	Vora-Sittha (2012)	Alex, et.al, (2013)	Hasan (2014)	รวม
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓			✓	5
แผนปฏิบัติการ	✓							1
ภาวะผู้นำ	✓							1
สถาบัน	✓							1
นโยบาย		✓				✓		2
การกระจายทรัพยากร		✓	✓				✓	3
การจัดปัญหาคอร์รัปชัน		✓			✓	✓		3
การสร้างงาน สร้างโอกาส		✓						1
การรวบรวมสินทรัพย์			✓					1
ความสัมพันธ์กับการตลาดที่เข้มแข็ง			✓					1
การตื่นรู้ของประชาชน					✓	✓		2
ความโปร่งใส						✓		1
การศึกษาเพื่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ						✓		1
การบริหารจัดการภูมิประเทศให้เอื้อต่อ วิถีชีวิตของคนจน						✓		1

สังเคราะห์โดย : ผู้ศึกษา

5. การสังเคราะห์กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจัยสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน ดังนี้ การมีส่วนร่วม การกระจายทรัพยากร นโยบาย การจัดปัญหาคอร์ปชั่น และการตื่นรู้ของประชาชน ดังนี้

5.1 การมีส่วนร่วม

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน พบว่า การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการลดปัญหาความยากจน (Sebastian, 2014; Hasan, 2014; Abu, 2013; Roseline, 2012; Kate & Mary, 2011) จากการศึกษาค้นคว้าของ Sebastian พบว่า การให้ตัวแทนของการมีส่วนร่วมอยู่ภายใต้ผู้นำความคิดเห็นนั้นจะเป็นอุปสรรคสำหรับการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ ระบุว่า ลักษณะสำคัญของท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการลดปัญหาความยากจน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบาทสำคัญของชนชั้นนำในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมี ประสิทธิภาพ มีทักษะ มีเครือข่าย และมีการเงินและมีทรัพยากร เพื่อใช้จัดการกับการลดปัญหาความยากจน ผลการศึกษาของ Abu (2013) พบว่า การลดความยากจนในประเทศเอธิโอเปียประชาชนต้องมีเสรีภาพในการมีส่วนร่วม กำหนดนโยบายและพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรและกิจกรรมในทางการเกษตรของตน ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ Roseline (2012) พบว่า การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนจนย่อมส่งผลต่อการสร้างโครงการลดปัญหาความยากจนในไนจีเรีย ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาของ Hasan (2014) ได้เสริมต่อกระบวนการมีส่วนร่วมว่า ไม่เฉพาะการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมประเมินผล เพื่อที่จะทำให้การบริหารงานลดปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพ

5.2 การกระจายทรัพยากร

ผลจากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน คือ การกระจายทรัพยากร (Hasan, 2014; Roseline, 2012; Kate & Mary, 2011) ผลการศึกษาของ Roseline (2012) พบว่า ผู้กำหนดนโยบายการลดปัญหาความยากจน ไม่ควรใช้ข้อมูลพื้นที่ทั้งประเทศ ควรจะกำหนดให้ลึกลงไปถึงสภาพปัญหาในระดับพื้นที่ เช่น หมู่บ้าน เมือง หรือนคร เนื่องจากข้อมูลที่ชัดเจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแผน ถ้าผู้กำหนดนโยบายทราบชัดถึงรายละเอียดปัญหาอย่างชัดเจนแล้ว ย่อมเป็นการง่ายที่จะจัดสรรทรัพยากรลงไปสู่พื้นที่ที่เป็นปัญหามากน้อยเพียงใด และโครงการอะไรควรจะเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ รวมถึงทรัพยากรที่จะถูกจัดสรรลงไปนั้นมากหรือน้อยเพียงใด และจากการศึกษาของ Kate & Mary (2011) พบว่า การลดความยากจนแม้จะมีความซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่แล้ว ยังมีปัจจัยที่สำคัญในการลดความยากจน เช่น การกระจายรายได้ การกระจายสินทรัพย์ให้เข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย ย่อมจะทำให้การลดปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจากการศึกษาของ Hasan (2014) พบว่า ความพยายามในการลดความยากจนระดับประเทศไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่า สังคม การเมือง และเศรษฐกิจไม่นำไปสู่การลดความยากจนได้ ดังนั้น การลดปัญหาความจนจึงจำเป็นต้องออกแบบโครงการที่มีประสิทธิภาพมีความเหมาะสมทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค ในขณะเดียวกันการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการออกแบบโครงการลดความยากจนก็เป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งการกระจายอำนาจและการกระจายการตัดสินใจสู่ท้องถิ่น จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบชุดโครงการลดปัญหาความยากจนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่มีคนยากจนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น

5.3 นโยบาย

จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน คือ นโยบาย (Roseline, 2012; Alex, et.al.; 2013) ผลการวิจัยของ Roseline (2012) พบว่า จุดก่อเกิดของนโยบายจะต้องมาจาก 3 ฝ่ายร่วมกัน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ในการจัดการลดปัญหาความยากจนของคนจน โดยผู้กำหนดนโยบายจะต้องเข้าถึงชุมชน เพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ประเมินทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ประเมินพื้นฐานความรู้ของชุมชน ศึกษาวิจัยให้ทราบชัดว่าโครงการอะไรจะช่วยให้แก้ไขปัญหาได้ในแต่ละชุมชน และจะจัดสรรทรัพยากรมากน้อยเพียงใด ออกแบบโครงการอบรมแก่คนให้กับคนจน ซึ่งการก่อตัวของนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่ให้ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับรัฐ และรัฐไม่ควรทำบทบาทเพียงแค่ควบคุม สั่งการ แต่ควรเป็นผู้ชี้แนะแนวทาง (Roseline, 2012; pp.12-13) ซึ่งนโยบายที่ดี จะต้องเป็นนโยบายที่มีองค์ประกอบ เช่น ความจริงใจ โปร่งใส และประชาชนเป็นศูนย์กลาง ความเป็นธรรมทางสังคม และความร่วมมือจากชุมชน ส่วนผลการวิจัยของ Alex, et.al., (2013) พบว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องช่วยชวาวนาในการเพิ่มผลผลิตให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความยั่งยืน โดยใช้นโยบายการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง

5.4 การขจัดปัญหาคอร์ปชั่น

จากผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน คือ การขจัดปัญหาคอร์ปชั่น (Roseline, 2012; Vora-Sittha, 2012; Alex, et.al., 2013) ผลการศึกษาของ Roseline (2012) พบว่า การที่รัฐไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพราะว่า รัฐมีการทุจริตคอร์ปชั่นและขาดหลักการบริหารงานที่ดี Good

Governance จึงทำให้วังวนของความจนยังไม่ได้รับการแก้ไขและก็เป็นวังวนเรื่อยไป ดังนั้น การใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการจัดปัญหาครอบครัวชั้น จะช่วยให้ปัญหาความยากจนได้รับการแก้ไขอย่างถึงกลุ่มเป้าหมาย ดังผลการศึกษาของ Vora-Sittha (2012) พบว่า หากรัฐบาลมีการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวทางในการพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกำลังประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Alex, et.al., (2013) พบว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันสามารถช่วยลดปัญหาความยากจนได้

5.5 การตื่นรู้ของประชาชน

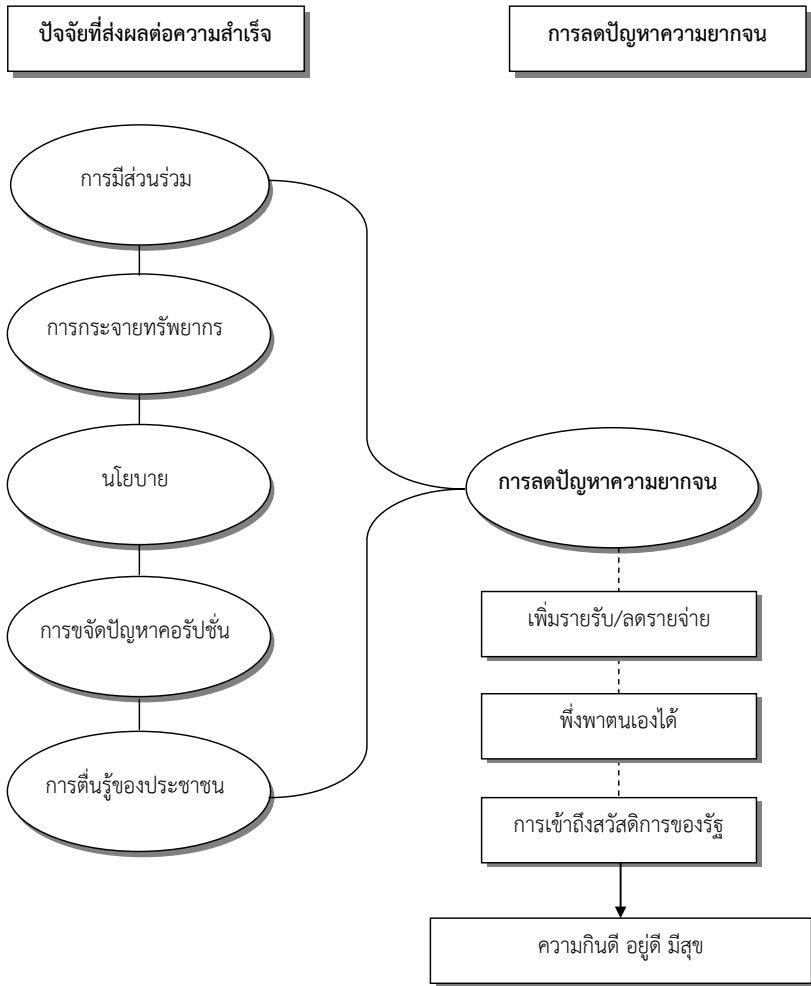
จากผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน คือ การตื่นรู้ของประชาชน (Vora-Sittha, 2012; Alex, et.al., 2013) จากผลการวิจัยของ Vora-Sittha พบว่า ในประเทศไทยประชาชนคนไทยควรจะได้รับการศึกษาและได้รับการฝึกฝน เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตให้กับตนเอง (Vora-Sittha, 2012; p.496) ถึงจะสามารถลดปัญหาความยากจนได้ อย่างไรก็ตาม การสร้างการตื่นรู้ให้กับประชาชนเป็นสิ่งที่องค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนควรจะต้องกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้และจัดฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพ เพื่อประกอบอาชีพให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Alex, et.al., (2013) พบว่า การทำให้คนจนมีการตื่นรู้ย่อมทำให้คนจนกล้าวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาลที่ไม่ถูกไม่ควรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันนี้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศข่าวสารต่าง ๆ แพร่หลายและประชาชนสามารถรับรู้การบริหารงานของภาครัฐได้อย่างเสรี จึงทำให้ถ้าหากว่ารัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นกระทำการอันไม่ถูกไม่ควรแล้ว เสียงหรือแรงต้านจากประชาชนก็จะมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น จึงถือได้ว่า การที่ประชาชนมีความตื่นรู้และกล้ารักษาผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น

ยอมทำให้รัฐระมัดระวังในการกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประโยชน์ไปตกอยู่กับประชาชนอย่างทั่วถึงไม่ใช่ไปตกกับกลุ่มผลประโยชน์ หรือพวกพ้องผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนในชานานันั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วม การกระจายทรัพยากร นโยบายการจัดปัญหาคอร์รัปชัน และการสร้างการตื่นรู้ให้กับประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัยในช่วงปี ค.ศ. 2011-2014 ทำให้เห็นว่า มิติการลดปัญหาความยากจนนั้น สามารถเกิดขึ้นได้และนำไปสู่ความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนเหมือนกับประเทศที่พัฒนาที่สามารถก้าวผ่านความยากจนมาได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้เป็นเพียงการทบทวนวรรณกรรมเพื่อสืบค้นบางมิติที่ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการเข้าใจในกระบวนการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบย่อมสามารถเกิดเป็นองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนได้

6. กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนประกอบด้วย การมีส่วนร่วม (Sebastian, 2014; Hasan, 2014; Abu, 2013; Roseline, 2012; Kat & Mary, 2011) การกระจายทรัพยากร (Hasan, 2014; Roseline, 2012; Kat & Mary, 2011) นโยบาย (Roseline, 2012; Alex, et.al.; 2013) การจัดปัญหาคอร์รัปชัน (Roseline, 2012; Vora-Sittha, 2012; Alex, et.al., 2013) การตื่นรู้ของประชาชน (Vora-Sittha, 2012; Alex, et.al., 2013) ซึ่งปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ปัญหาความยากจนลดลงทำให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นลดรายจ่าย สามารถพึ่งพาตนเองได้ เกิดความยุติธรรมในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียม จนทำให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดี กินดีอยู่ดี มีสุขอย่างยั่งยืนสืบต่อไป



7. สรุปผล

ปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นการสืบค้นจากงานวิจัยในช่วงปี ค.ศ. 2011-2014 จำนวน 7 เรื่อง พบว่า ปัจจัยสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การกระจายทรัพยากร

นโยบายการจัดปัญหาคอร์ปชั่น และการตื่นรู้ของประชาชน โดยปัจจัยทั้ง 5 เป็นปัจจัยสำเร็จที่เหมาะสมกับองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในการกำหนดแนวทางลดปัญหาความยากจนตามศักยภาพของตนให้น้อยลงเพื่อให้คนยากจนสามารถสร้างอาชีพเสริม เพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายอย่างมีการจัดการที่เป็นระบบ ซึ่งเป็นภาระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเพิ่มศักยภาพหรือพัฒนามนุษย์ให้ถึงขีดสุดในการลดการพึ่งพาหรือรอคอยสวัสดิการจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งมั่นในการเสริมกำลังให้กับคนจนในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินชีวิต เพื่อความกินดีอยู่ดีมีความสุข โดยวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อหาองค์ประกอบตามหลักทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ลดน้อยลง

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มงานสารสนเทศการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเพชรบูรณ์.
 (2559). คู่มือแนวทางการดำเนินงานโครงการการบริหารจัดการครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ : ชี้นำชีวิต จัดทำเข้มทิศ ชีวิตบริหารจัดการชีวิต และดูแลชีวิตประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. จังหวัดเพชรบูรณ์.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์นะ บุญมี ลี เทพกร ณ สงขลา. (2545). อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนพล สราญจิตร. ปัญหาความยากจนในสังคมไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซียฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2558). หน้า 12-21.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. **ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก 2556/57**. กรุงเทพมหานคร, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557.

อานันท์ชนก สกลธนวัฒน์. (2554). **โครงการศึกษาพลวัตของความยากจน: กรณีศึกษาครัวเรือน ชวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย**. รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์. ชุดโครงการนโยบายการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย สถาบันคลังสมองของชาติ. สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย (สกว.).

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ สุขเมธ แก่นมณีและคณะ. (2549). **นโยบายกระจายอำนาจและเพิ่มพลังให้แก่ท้องถิ่น ศึกษาการทำงานเชิงบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในการลดความยากจน**. รายงานโครงการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

Abu Girma Moges. (2013). **Political Economy of Poverty Reduction. International Journal of African Development. Vol.1, Issue 1 (Fall 2013). pp.19-39.**

Alex Hou Hong Ng, Abdul Ghani Farinda, Fock Kui Kan, Ai Ling Lim, Teo Ming Ting. **Poverty: Its Causes and Solutions. World Academy of Science, Engineering and Technology. International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering. (2013). Vol.7, No. 8, pp.24711-2475.**

- Cunguara, B., (2011). **Assessing Strategies to Reduce Poverty in Rural Mozambique**. Doctoral Thesis. University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna.
- Dye, Thomas R. (2005). **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson Education, Chapter 5: Poverty and Welfare. The search for a rational strategy, pp.107-139.
- Ellis, F. (2000). **Rural Livelihood Diversity in Developing Countries: Analysis, Method**. Policy. Oxford University Press.
- Hasan Basri Tarmizi. (2014). An Analysis of Influencing Factors on Poverty in Sustainability Development Framework : A Case in Deli Serdang Regency, Indonesia. **Journal of Economics and Behavioral Studies**. V.6, No.7, pp.581-590, July 2014.
- Haughton, J. and S.R. Khandker, **Poverty Inequality Handbook**. 2007, Washington D.C.: World Bank.
- Haughton, J., & Khandker, S. R. (2009). **Handbook on Poverty and Inequality**. Washington D. C.: World Bank.
- Kate Schneider, Professor Mary Kay Gugerty. (2011). Agricultural Productivity and Poverty Reduction : Linkages and Pathways. **The Evans School Review**. Vol.1, No.1, Spring 2011. pp. 69.
- Mead, L.M. (1986). **Beyond Entitlement : the Social Obligations of Citizenship**. New York, NY : Free Press.
- Oxford Dictionary. (2016). [cited 2016 29 September] Available From : <https://en.oxforddictionaries.com>

Roseline Jindori Yunusa. (2012). **The Factors That Influence the Effectiveness of Poverty Alleviation Programs in Nigeria.**

Department of Family Studies and Social Work, Miami University, Oxford, Ohio. Master of Science.

Sameti, M. Esfahani Dallali R. Haghghi Karnameh, H. Theories of Poverty : A Comparative Analysis. **Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review.** Vol.1, No. 6; February, 2012.

Sebastian Njagi Runguma. (2014). **The Political Economy of Poverty Reduction in Kenya: A comparative Analysis of Two Rural Counties.** The Faculty of Humanities, University of the Witwatersrand, Johannesburg. Thesis of Doctor of Philosophy in Development Studies, pp.216-226

Sumner, A., **Economic well-being and non-economic well-being. 2004, Geneva.** UN: World Institute for Development Economics Research.

Vora-Sittha P.(2012). **Governance and Poverty Reduction in Thailand.** Modern Economy, 2012, 3, 487-497 Available From: <http://dx.doi.org/10.4236/me.2012.35064> published Online September 2012 (<http://www.SciRP.org/journal/me>)