

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 5

ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการขจัดความยากจน

**ปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
(Public Sector Reform to Eradicate Poverty)**

โดย

อรพินท์ สฟโซคชัย

ผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

Executive Summary	v
บทนำ	1
บทบาทและการดำเนินงานของภาครัฐการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน.....	4
1. การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน	4
2. การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้งบประมาณจากเงินกู้ต่างประเทศ	7
บทเรียนจากการพัฒนาและความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจน.....	7
1. ขาดความชัดเจน และขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนงาน	8
2. งบประมาณจำกัดและไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ	9
3. ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ.....	10
4. ขาดผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่	12
5. ขาดระบบการติดตามประเมินผลการพัฒนา	13
6. บทบาทองค์กรส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนและมีบทบาทน้อย	14
ทำไมต้องปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน.....	15
ปฏิรูประบบราชการอย่างไรเพื่อจัดปัญหาความยากจน	17
1. การปฏิรูประบบการจัดทำนโยบายและแผนงานระดับชาติให้เป็นเอกภาพ	19
2. ปฏิรูปกระบวนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ	21
เอกสารอ้างอิง.....	23

Public Sector Reform to Eradicate Poverty

Orapin Sopchokchai

Executive Summary

For more than two decades, the poverty alleviation policy has been one of the major concerns of every Thai government. Public sector has played crucial roles to engineer the policies and programs to eradicate the nation's poverty problems. The previous poverty programs which focused mainly on and gave higher priority to eradicate poverty in rural areas under the Poverty Eradication Program and Rural Employment Promotion Programs which were introduced and implemented during the 4th and 5th Plans. In the early period, public officials were the main parties who provided public services and implemented the programs to eradicate poverty. The public sector's roles have become increasingly important due to frequent changes of elected governments and the limited roles of non-government organizations (NGOs) and the civil society.

In the midst of the economic prosperity during the 1980s, Thailand experienced steady drop of the poverty indicators. People were optimistic that we had finally overcome the poverty problems and became one of the newly developed countries. The only problem left to be solved was how to bridge or narrow the income gap between the rich and the poor as the figure has never improved even during the period of economic boom.

Reviewing the previous roles and efforts of the public sector to eradicate poverty, the total of 454.69 billion baht or about 10 percent of the public expenditure was allocated to improve quality of life of rural people between the fiscal year 1997-2001, plus a large amount of money allocated to special poverty programs. In addition, there was a handful of poverty programs and projects funded by foreign loans from the Asian Development Bank, the World Bank, and through bilateral agreements to reduce impacts from the economic crisis.

Almost all public agencies shared responsibility to eradicate poverty during the past twenty years. While some of the positive results demonstrated the previous efforts of the public sector, a number of problems, however, can be listed as follows:

- Many poverty eradication programs were introduced and designed by different central organizations or committees, and some of them were politically initiated. Therefore, the programs' objectives and goals were broadened so that implementing agencies could attach their on-going projects within the policy framework. Similar projects such as skill development training projects, small business promotion, etc. were implemented by many departments and the results were duplication and redundancy.

- It was unclear and no one could ensure if the budget allocated to eradicate poverty in rural areas effectively reached the most needed target groups.
- The current budget execution and procurement processes are too complex and too long that most of the allocated budget was usually approved and transferred to the field at the end of the fiscal year. Government officials were often overloaded with works and had to put extra efforts to finish all assigned projects before the end of the fiscal year. As the result, performance quality might be less than satisfaction.
- Due to centralized budget decision and allocation, it is nearly impossible to integrate any related development projects in the field or at the provincial level.
- Highly bureaucratized system—long and complex procedures and line of commands, red tape, rigid rules and regulations—hinders public officials to properly and efficiently implement projects and provide public services. It is quite difficult to produce high quality services to people.
- Public officials put more emphasis on following the rules rather than quality of services as the current system does not really measure results.
- Monitoring and evaluation system has never been effectively implemented. In-depth program evaluation was not properly carried out due to limited budget and lack of skill evaluators.
- Most local authorities do not clearly understand their roles and functions to eradicate poverty. Very few communities allocated fund for poverty programs for target groups in the communities.

After the financial and economic crises in 1997, however, the poverty and income disparity situation has worsened and become an opportunity to initialize and accelerate various reforms including the public sector reform in Thailand. It is asserted that, over time, the public sector has failed to be the effective engine of the national development; in some areas it has become the main barrier to development. Public organizations are not capable to manage efficiently. Civil services are seen as rule-bound and inflexible to respond to changing needs and public officials are not seen to really serve the people.

The Government has initiated a comprehensive plan to reform the Thai public sectors. The plan indicated four main elements to be reformed: (1) the bureaucratic structure and its responsibilities, (2) budgetary system, (3) human resources management and (4) rules and regulations. To eradicate poverty, it is also necessary to consider the following two issues:

1. Reform of the policy and the planning side.

- Poverty policy formulation processes must be reformed. It is necessary to re-think about a comprehensive and clear poverty policy or program.
- The government should appoint a minister or a commission consisting of key ministers as responsible minister(s) to oversee and to be in charge of the program.
- Introduce result-based budget to the poverty eradication program, including development of clearer strategies, action plan, key success factors and key performance indicators. An effective monitoring and evaluation system must be developed along with the program design.
- Develop and use modern information and communication technology to manage the program, monitor the results and adjust the policy and program. It is important to use available socio-economic database and other sources to map and identify target groups in different areas.

2. Reform of the implementation side.

- Poverty programs implemented by public agencies should emphasize the core functions that the local authorities, NGOs and civil organizations cannot provide. This means that public organizations should shift their roles from implementation to promotion.
- Mobilize civil servants to become service-minded and people-oriented workers.
- Decentralize and empower field officials to initiate innovative projects or services that serve the needs of poor people. Government's poverty programs should not be identical; rather it should be adaptive to different environment, needs and concerns of local communities and target groups.
- Identify ways to cut down long processes and simplify the system.
- Eliminate corruption and create a transparent system.

ปฏิรูปราชการเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน

อรพินท์ สพฤกษ์ชัย*

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ยุคการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลและภาคราชการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาประเทศ รวมทั้งดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ที่ผ่านมากาคราชการมีบทบาทที่โดดเด่น เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง อันเป็นผลมาจากความไม่มั่นคงทางการเมืองและวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภาคราชการได้พัฒนาเป็นกลไกที่เข้มแข็งและเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยเฉพาะบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการวิชาการ (Technocrats) ในการกำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนาประเทศในยุคต้นๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีต ภาคราชการประสบความสำเร็จในการสร้างความเจริญในสังคมได้อย่างเป็นที่น่าพึงพอใจ โดยเฉพาะความสำเร็จในการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ดังที่เห็นได้จากกรขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเจริญของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในช่วงที่ผ่านมาตลอดระยะเวลาเกือบเจ็ดทศวรรษ คงสามารถสรุปได้ว่าโดยภาพรวมประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน คนไทยมีสุขภาพดีขึ้น มีระดับการศึกษาสูงขึ้น อัตราการไม่รู้หนังสือลดลง โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี นอกจากนี้ประเทศไทยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า ถนนหนทาง และการคมนาคมได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลงานการพัฒนาของภาครัฐที่มุ่งสร้างบริการสาธารณะที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ระดับรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศสูงขึ้น และพบว่าอัตราส่วนของความยากจนในประเทศลดลงเป็นร้อยละ 11 ในปี พ.ศ. 2539 ในอดีตนักพัฒนาเคยคาดหวังว่า หากประเทศไทยมีความเจริญอย่างต่อเนื่องก็จะขจัดปัญหาคความยากจนลงได้ แต่ความเจริญรุ่งเรืองและการพัฒนาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีได้ขจัดความยากจนลงได้อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับมีปัญหาคความยากจนเกิดขึ้นหลายประการทั้งในภาคเมืองและภาคชนบท

* ดร. อรพินท์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ข้อสรุปของนักวิชาการและความเห็นของนักพัฒนาและภาคประชาชน เคยกล่าวว่า การพัฒนาประสบความสำเร็จและทำให้ประเทศมีเศรษฐกิจดีขึ้น แต่สังคมยังมีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคมเสื่อมโทรม ปัญหาความยากจนและผู้ด้อยโอกาส ปัญหาความขัดแย้งในสังคม และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงที่ผ่านมา มีกระแสผลักดันการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการมาโดยตลอด เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องมีความคิดเห็นตรงกันว่ากลไกราชการเริ่มอ่อนแอล้าสมัย และบ่อยครั้งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเนื่องมาจากกฎระเบียบที่รัดกุม มีขั้นตอนและกระบวนการบริหารงานที่ซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการตามกรอบแผนงานซึ่งอาจจะไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่¹

แม้ว่าในยามที่ประเทศชาติรุ่งเรือง เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ภาครัฐกำหนดนโยบายที่เน้นแนวทางด้านการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ส่วนนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยรวมอาจไม่ค่อยเด่นชัดนัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้กำหนดแผนงานในการแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคชนบทอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดช่องว่างของรายได้ พัฒนาศักยภาพของคนสร้างงานและยกระดับรายได้ของประชาชนในชนบท โดยมุ่งที่จะขจัดสาเหตุที่เป็นต้นตอของปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมต่างๆ มาโดยตลอด

ในปัจจุบัน ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงขึ้นอีกครั้งเมื่อประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่อุบัติขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เศรษฐกิจภายในประเทศชะลอตัว ธุรกิจและอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ต้องปิดกิจการ ชะลอการผลิต หรือลดต้นทุนโดยการลดจำนวนบุคลากร โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานที่เกิดในอุตสาหกรรมก่อสร้างและกิจการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผลที่ตามมาคือการเพิ่มขึ้นของอัตราความยากจน ซึ่งมีข้อมูลว่าเพิ่มจากร้อยละ 11 ในปี พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 12 และ 13 ในปี พ.ศ. 2541 และ 2542 ตามลำดับ นอกจากนี้ปัญหาช่องว่างของรายได้เป็นอีกปัญหาที่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจน โดยในปี พ.ศ. 2543 กลุ่มคนรวยที่สุด ร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งของรายได้ถึงร้อยละ 58.5 ในขณะที่คนจนที่สุด 20% มีส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ 3.8²

การดำเนินงานเพื่อขจัดปัญหาความยากจนเป็นงานหลักของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้แผนงานพัฒนาชนบท ถือเป็นงานหลักมาหลายทศวรรษ ที่เห็นชัดเจนคือตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเน้นโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในชนบท โดยมุ่งหวังว่าจะลดปัญหาการย้ายถิ่นของคนชนบทเข้าสู่เมือง อันเนื่องมาจากปัญหาการพัฒนาและความเจริญที่ขาดสมดุลระหว่างสังคมเมืองและ

¹ ดูข้อมูลในรายงานผลการระดมความคิดเห็นการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในช่วงปี พ.ศ. 2539 และผลการศึกษาโครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (รายงานผลการวิจัยในภาพรวม เรื่องภาคราชการกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่ออนาคต โดยคณะผู้วิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2541)

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนพัฒนาฉบับที่ 9. ตุลาคม 2543. หน้า 1.

ชนบท รวมทั้งความแตกต่างของรายได้และโอกาสในการแสวงหารายได้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาความแออัดคับคั่งในเมืองใหญ่ ปัญหาชุมชนแออัดในเมือง ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาครอบครัวล่มสลาย และปัญหาในภาคชนบท

ปัจจุบันในภาวะที่โลกกำลังตกอยู่ภายใต้ภาวะวิกฤตทั้งด้านการก่อการร้าย ความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประเทศไทยเองก็ยังมีปัญหาภายในที่ไม่สามารถแก้ไขให้ผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินไปได้ ท่ามกลางสภาวะการณ์เช่นนี้ ปัญหาความยากจนอาจจะทวีความรุนแรงถึงขั้นวิกฤตทางสังคมและการเมืองอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้น ประเทศไทยจะรอดพ้นจากวิกฤตทั้งภายในและภายนอกได้หรือไม่ จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายสังคมไทยและความสามารถของภาครัฐ

เป็นที่น่าพอใจว่า ผลจากกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง ส่งผลให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีความมั่นคงพอสมควร ซึ่งน่าจะเป็นความหวังว่ารัฐบาลจะสามารถเข้ามาพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาความยากจนของประเทศ สมดังที่ประชาชนได้ตั้งความหวังไว้ อีกทั้งรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย ได้ประกาศสงครามกับความยากจน และได้กำหนดนโยบายใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาของคนยากคนจน นอกเหนือจากงานที่ภาครัฐได้ดำเนินการแล้ว เช่น นโยบายการพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐบาลจะดีและสร้างสรรค์เพียงใด รัฐบาลเพียงลำพังก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ต้องอาศัยและได้รับความร่วมมือจากภาคราชการที่เป็นกลไกสำคัญที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น หากภาคราชการโดยรวมยังอ่อนแอ ล้าสมัย ไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลและประเทศไทยอาจจะพ่ายแพ้ในสงครามความยากจนครั้งนี้

ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการให้ก้าวเข้าสู่ “ราชการยุคใหม่” คือเป็นระบบราชการที่มีประสิทธิภาพทันสมัย และจัดระบบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นระบบที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ยึดหลักความคุ้มค่า และความเป็นธรรม จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นที่รัฐบาลและสังคมไทยต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ควบคู่ไปกับดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนและการพัฒนาต่างๆ

รายงานฉบับนี้เสนอภาพรวมความพยายามในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาคราชการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของระบบราชการ และแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนในสังคมไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเน้นการศึกษากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคชนบทและการแก้ไขปัญหาคความยากจน

บทบาทและการดำเนินงานของภาคราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเมืองและชนบท รวมทั้งได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเน้นการป้องกันแก้ไขปัญหาในภาคชนบทเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาและผลกระทบที่ตามมาในเมืองใหญ่ เนื่องจากที่ผ่านมาภูมิภาคต่างๆ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าในภาคอื่นๆ ส่งผลให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของคนชนบทเข้าสู่เมืองที่มีความเจริญ เพื่อแสวงหางานและรายได้ ด้วยหวังว่าจะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าในภาคชนบทที่ยังมีปัญหาความขาดแคลนบริการสาธารณะทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุขซึ่งพบว่าประชากรในเขตเมืองได้รับบริการดีกว่า โดยเห็นได้จากอัตราการตายของทารกในเขตกรุงเทพฯ และปริมาณมลพิษที่ต่ำที่สุด หรือด้านการศึกษาที่เด็กในเขตเมืองได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่า ทั้งในด้านการกระจายบริการ และคุณภาพของครู

ภาครัฐได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากในการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบท การเร่งสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การให้บริการด้านการศึกษา และการพัฒนาภาคการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ดังนั้นในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยได้ใช้งบประมาณทั้งจากงบประมาณที่เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ และเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสามารถได้สรุปภาพรวมและผลการดำเนินงานของภาคราชการในการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน

(1) งานพัฒนาตามแผนงานและโครงการภายใต้นโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หรือปัจจุบันเรียกว่าคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น กนภ. เป็นแผนงานโครงการที่มีวิวัฒนาการมาจากการพัฒนาชนบท ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ซึ่งในยุคนั้นเรียกว่าคณะกรรมการประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และจัดให้มีคณะกรรมการระดับชาติเป็นผู้ดูแลประสานการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ โดยมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพภายใต้ระบบการพัฒนาชนบท เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่เขตชนบทมีความต่อเนื่อง และพยายามจัดรูปแบบการพัฒนาชนบทยากจนให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อให้งานพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรของภาคราชการสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ที่ยากจนได้ ทั้งนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการทั้งสิ้น 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงกลาโหม การกีฬาแห่งประเทศไทยและสำนักงานอัยการ โดยมีคณะกรรมการ กนภ. เป็นคณะกรรมการกำกับในระดับชาติ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการมีบทบาทในการประสานงาน การติดตามผลงาน และการรายงานผล

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กนภ. ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเป็น 4 แนวทางคือ (1) การเสริมสร้างและเพิ่มศักยภาพคนและชุมชนในชนบทให้เข้มแข็ง (2) การเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพ การมีงานทำทั้งในและนอกภาคเกษตร (3) การอนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (4) การเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการ โดยที่กรอบนโยบายทั้ง 4 ด้าน เพื่อเน้นการช่วยเหลือและพัฒนาคนในภาคชนบทที่ยากจนเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการระบุว่าเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างชัดเจน แต่ก็ถือเป็นประเพณีปฏิบัติที่โครงการจะเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนในชนบทและเป็นโครงการที่พัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของภาคชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของ กนภ. ในทางปฏิบัติภายใต้กรอบนโยบายข้างต้น หน่วยงานประมาณ 47 กรม ได้จัดแผนงานและโครงการทั้งสิ้น 181 โครงการ โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในช่วงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540-2544 คิดเป็นวงเงินรวมทั้งสิ้น 454,689.4 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตจากการวิเคราะห์ในภาพรวมพบว่า โครงการและงบประมาณส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรอบแนวนโยบายที่ 1 และ 2³ โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่สูงที่สุด

(2) โครงการที่จัดสรรงบประมาณพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งดำเนินการในช่วงก่อนและระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้แก่

- โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) เป็นโครงการเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่ยากจนในชนบท เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 โดยให้การสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนแก่หมู่บ้านยากจนหมู่บ้านละ 280,000 บาท เพื่อให้ครัวเรือนที่ยากจนสามารถกู้ยืมไปประกอบอาชีพได้โดยไม่เสียดอกเบี้ย การบริหารงานมอบให้คณะกรรมการกองทุนในหมู่บ้านเป็นผู้ดูแล ขณะนี้ประสบความสำเร็จในการให้การสนับสนุนแล้ว 18,634 หมู่บ้าน มีครัวเรือนที่ยากจนกู้ยืมเงินแล้ว 874,008 ครัวเรือนเพื่อไปประกอบอาชีพด้านการเกษตร การค้าขาย อุตสาหกรรมในครัวเรือน เป็นต้น
- โครงการพัฒนาตำบลเป็นโครงการที่จัดสรรงบประมาณจำนวน 9,000 ล้านบาท ให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลทั่วประเทศ เพื่อนำไปดำเนินการตามความต้องการของท้องถิ่น พบว่าท้องถิ่นนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาความแห้งแล้ง การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเมื่อกำหนดให้ใช้ในการจ้างงานในชนบทประมาณร้อยละ 50 ของเงินงบประมาณทั้งหมด ทำให้สามารถลดผลกระทบการว่างงานของแรงงานที่ต้องย้ายกลับถิ่นอันเป็นผลจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ

³ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ของ 8 กระทรวงหลักและ 2 หน่วยงานเสริม. 29 มิถุนายน 2544. หน้า 26, 27 และ 32.

- การจัดสรรงบประมาณสำหรับกองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค จำนวน 500 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมภาคเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวในชนบท ตลอดจนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมดังกล่าว
- โครงการกองทุนหมู่บ้าน โดยได้ตั้งเป็นกองทุนให้หมู่บ้านละ 1,000,000 บาท เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับให้คนจนได้มีโอกาสกู้ยืม
- โครงการเพื่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินงบประมาณ จำนวน 5,077.12 ล้านบาท เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เพื่อให้ทุนพัฒนาบัณฑิตที่ว่างงานและยากจนจำนวน 74,881 คน โดยจะคัดเลือกจากกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนและค้อยโอกาสในท้องถิ่นให้เข้ารับการอบรมหลักสูตร 10 เดือน เรื่องการบริหารจัดการโครงการ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต และจะส่งเข้าไปทำงานในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศ
- โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีการดำเนินงานอย่างถูกต้องก็จะ เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กลุ่มคนยากจนที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้มากขึ้น

(3) การบรรเทาปัญหาความยากจนและการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ยากจน ซึ่งเป็นงานที่ภาคราชการต่าง ๆ ดำเนินงานมาโดยตลอดได้แก่

- โครงการช่วยเหลือคนยากจนของกรมประชาสงเคราะห์และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยให้ความสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ผู้ไร้ที่พึ่ง และคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน หรือขาดที่พึ่งไม่มีผู้ดูแล หรือไม่สามารถประกอบอาชีพ อีกเดือนละ 300 บาท จนถึงแก่กรรม
- การให้ความสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเอดส์ที่ยากจน หรือถูกทอดทิ้ง โดยให้เป็นเบี้ยยังชีพ สำหรับผู้ป่วยโรคเอดส์เดือนละ 500 บาท
- การบริจาคของใช้จำเป็น เครื่องนุ่งห่ม และข้าวสารอาหารแห้งแก่ผู้ยากจนในชุมชนยากจน ตลอดจนการจัดหาเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยสำหรับใช้เพาะปลูก เป็นต้น
- โครงการฝึกอบรมอาชีพ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งมีหลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นผู้ดำเนินการ โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่เก็บค่าบริการและเน้นที่กลุ่มเป้าหมายที่ยากจนหลักในชนบท
- โครงการจัดตลาดนัดสินค้าราคาถูกในพื้นที่ต่างๆ เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่ยากจน

2. การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้งบประมาณจากเงินกู้ต่างประเทศ

(1) โครงการช่วยลดผลกระทบทางสังคม ใช้งบประมาณรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 36,843.32 ล้านบาท เป็นการให้ความช่วยเหลือคนยากจนโดยตรง เช่น การจ้างงาน การส่งเสริมอาชีพ และการให้ความสงเคราะห์รวมทั้งสิ้น 65 โครงการ รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแก่หมู่บ้านๆ ละ 100,000 บาท ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบท และเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรระดับชุมชน

(2) โครงการเงินกู้ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมเพื่อเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการทางสังคม ในส่วนที่ช่วยเหลือผู้ที่ยากจนโดยตรงมี 4 โครงการเป็นจำนวนเงิน 2,890.69 ล้านบาท ได้แก่การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน การจัดอาหารกลางวันและอาหารเสริม การจัดทำบัตรประกันสุขภาพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและสนับสนุนเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวทางพระราชดำริ

(3) โครงการกองทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project, SIP) เป็นโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาสังคม ปรับปรุงการให้บริการทางสังคม ส่งเสริมการกระจายอำนาจการให้บริการทางสังคม และพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดเล็ก ซึ่งในส่วนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินโครงการและกิจกรรม เพื่อลดผลกระทบของปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงการจ้างงานในชนบท การพัฒนาอาชีพและอุตสาหกรรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลงานอีกส่วนเป็นงบประมาณเพื่อเร่งสร้างความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น โดยมอบให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โครงการได้จัดสรรงบประมาณเป็นงบประมาณแบบให้เปล่าเพื่อใช้ในการลงทุนโครงการขนาดเล็กในชุมชนโดยพิจารณาให้ตามคำขอขององค์กรระดับชุมชน

นอกจากโครงการหรือกิจกรรมที่ภาครัฐได้จัดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแล้ว หากดูในภาพรวม ภาคราชการยังมีงานพัฒนาอื่นๆ ที่มุ่งเน้นเพื่อการพัฒนาประเทศ การฟื้นฟูความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน แม้ว่าแนวทางเหล่านี้ไม่ได้เน้นที่กลุ่มเป้าหมายที่ยากจนโดยรวม แต่ก็ยังผลกระทบบางส่วนต่อกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนบางกลุ่ม เช่น การสร้างงานในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

บทเรียนจากการพัฒนาและความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจน

จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนถูกกำหนดไว้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย ส่งผลให้มีการจัดสรรงบประมาณ และมอบหมายให้หน่วยงานราชการแปลงแนวนโยบายของรัฐบาล ในแต่ละช่วงแต่ละสมัยสู่การปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง หากจะวิเคราะห์จากตัวเลขและจำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่ได้แสดงข้างต้น จะพบว่าภาคราชการเป็นภาคที่เป็นแกนนำและดำเนินบทบาทสำคัญมาโดยตลอด

คงจะยอมรับได้ว่า การดำเนินงานของภาคราชการที่ผ่านมาในอดีตประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยประเทศไทยมีการพัฒนาารุดหน้าไปมากในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่รายได้โดยรวมของประชากรเพิ่มขึ้น ปัญหาความยากจนยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและจริงจัง ในทางตรงกันข้าม ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการลดช่องว่างของรายได้ และการแก้ไขปัญหาความยากจนยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจนัก ประกอบกับมีปัญหาลังคมด้านอื่นๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันหลังจากที่ประเทศกำลังประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอก ปัญหาความยากจนกลับทวีความรุนแรงมากขึ้น และมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ภาคราชการในปัจจุบันเริ่มอ่อนแอ ล้าสมัย และขาดประสิทธิภาพ

จากการดำเนินงานของภาคราชการในการแก้ไขปัญหาความยากจนในอดีตได้ให้บทเรียนที่น่าสนใจดังนี้

1. ขาดความชัดเจน และขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนงาน

ที่ผ่านมารัฐบาลทุกชุดได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งโดยมากมักจะเน้นที่การพัฒนาพื้นที่ยากจน และยังมีนโยบายที่เกี่ยวข้องอีกหลายเรื่องที่กำหนดเฉพาะเรื่องขึ้นต่างหาก ตามความต้องการและความจำเป็นในแต่ละช่วง จากนั้นก็มอบหมายให้หน่วยงานไปดำเนินการ จากข้อมูลผลการแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่กล่าวถึงในข้างต้น จะเห็นว่ามีนโยบายและแผนงานเกิดขึ้นหลายเรื่อง ทั้งที่เป็นนโยบายหลักตามแผนพัฒนาฯ และนโยบายเสริมที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อทบทวนกรอบและแนวทางการดำเนินงานพบว่ามีปัญหาดังนี้

- กรอบนโยบายที่เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตกว้างๆ ซึ่งเมื่อไปแปลงสู่การปฏิบัติ จึงขาดความชัดเจน ที่เห็นได้ชัดเจนจากการกำหนดแนวทางของกรอบนโยบายของคณะกรรมการ กนภ. ซึ่งได้กำหนดขึ้นเมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยมีได้มีการกำหนดลำดับความสำคัญ ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย ผลที่ตามมาคือหน่วยงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งมีแผนงานโครงการและกิจกรรมที่ทำอยู่ตามปกติ ก็พยายามที่จะเอาแผนงานที่มีอยู่ไปบรรจุอยู่ภายใต้กรอบต่างๆ ตามที่หน่วยงานเข้าใจและส่งข้อมูลให้กับฝ่ายเลขานุการเป็นผู้รวบรวม ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายเป็นเพียงการบันทึกลงแผ่นกระดาษ และการจัดทำข้อมูลให้สมบูรณ์แทนที่จะได้ใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา แผนงานที่บรรจุในแต่ละกรอบก็เป็นงานที่หน่วยงานทำอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ในบางแผนงาน หน่วยงานมักจะนำงานหรือกิจกรรมที่เคยทำอยู่มาขยายพื้นที่เมื่อได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบาย เช่น การฝึกอบรมอาชีพให้กับกลุ่มแม่บ้าน และคนในชุมชน เป็นต้น

- ขอบเขตที่แนวทางการดำเนินงานของแผนงานและนโยบายหลายเรื่องมีความใกล้เคียงกันและหลายส่วนมีความซ้อนกัน เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนเน้นที่การสร้างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจ้างงาน การจัดตั้งกองทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน นอกจากนี้ แม้ว่านโยบายหลายส่วนอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการระดับชาติชุดเดียวกัน แต่ก็ยังมีนโยบายและแผนงานหลายส่วนมีหน่วยงานที่ดูแลแยกไปต่างหาก ซึ่งสร้างปัญหาในการกำกับดูแลการดำเนินงาน และจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถรวบรวมผลสำเร็จของการดำเนินงานในภาพรวมได้ทั้งหมด มีเพียงข้อมูลเชิงปริมาณว่าได้มีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนเท่าใด แต่ในระดับดำเนินการนั้นยังไม่สามารถแยกแยะว่ากลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการช่วยเหลือนั้นซ้ำซ้อนกันหรือไม่ เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการทั้งหมดหรือไม่ และได้ผลเพียงใด
- การกำหนดนโยบายในยุคที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ยังขาดการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายและแผนงานหลายส่วนเป็นนโยบายที่จัดทำและกำหนดโดยกลุ่มนักวิชาการและข้าราชการประจำที่ตระหนักถึงความจำเป็น หรือเป็นนโยบายที่เสนอโดยคณะกรรมการชุดต่างๆ และอาจมีรัฐมนตรีที่ดูแลเป็นผู้ร่วมกำหนดกรอบทิศทางกว้างๆ จึงมีแผนงานและโครงการเกิดขึ้นมากมาย ดังนั้นนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน จึงมีหลายแผนงานหลายมิติ และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารหรือรัฐบาล ก็ไม่ค่อยมีการปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกโครงการเนื่องจากเป็นโครงการที่ต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐบาลชุดใหม่ก็มักจะมีนโยบายใหม่ๆ เกิดขึ้น และมีการกำหนดแผนงานใหม่ๆ และจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น

2. งบประมาณจำกัดและไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนมีหลายแผนงานและโครงการ ทุกแผนงานมีการกำหนดขอบเขตของงานที่กว้างขวาง เมื่อนำมาแปลงเป็นแนวทางในการปฏิบัติและพยายามจัดสรรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับพื้นที่ให้ครอบคลุม วงเงินงบประมาณในระดับปฏิบัติจึงมีจำกัด ทั้งนี้เพราะแผนงานส่วนใหญ่เพียงแต่กำหนดประเภทของกิจกรรม แต่ขาดการกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนที่ชัดเจน ยกเว้นแผนงานที่เป็นการให้ความสงเคราะห์ ที่ปัจจุบันมีกลุ่มผู้รับการสงเคราะห์ที่ชัดเจน และมีการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นประจำ แม้กระนั้นกลุ่มนี้ก็ยังไม่ได้รับการอุดหนุนอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ

จากการทบทวนแผนงานและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยรวม พบว่าโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนที่จัดสรรงบประมาณเฉพาะเรื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะกำหนดวงเงินงบประมาณเป็นยอดรวม โดยระบุว่าวัตถุประสงค์ เป้าหมายรวม และกรอบการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมประเภทต่างๆ เช่น โครงการการพัฒนาอาชีพให้ประชาชนที่ประสบปัญหาจากวิกฤต การจ้างงานในพื้นที่ต่างๆ จากนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะนำงบประมาณมาจัดสรรให้กระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินงานในระดับพื้นที่ และกำหนดกรอบของกิจกรรม พร้อมทั้งเป้าหมายเชิงปริมาณตามวงเงินที่จัดสรรให้ เช่น จะมีการจ้างงานกี่คน ระยะเวลาานานเท่าใด และในอัตราเท่าไร เมื่อได้รับ

มอบหมาย หน่วยงานในระดับปฏิบัติก็จะนำกรอบทิศทางและแนวทางไปเร่งดำเนินการเพื่อให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด ส่งผลให้

- มีการจัดกิจกรรมที่ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานเคยดำเนินการกันมาเป็นประจำ โดยไม่สามารถคิดโครงการหรือกิจกรรมใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์ ได้ เนื่องจากกรอบที่กำหนด และข้อจำกัดของระบบราชการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องทำงานตามกรอบ
- ทุกหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่ได้รับงบประมาณต้องเร่งจัดกิจกรรมเพื่อให้งานเสร็จตามเวลา โดยมีได้มีเวลามากพอในการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายหรือสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างจริงจัง ทั้งนี้มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้รับบริการในระดับพื้นที่เสมอว่ากลุ่มที่ได้รับการพัฒนา เช่น การฝึกอบรมอาชีพของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นกลุ่มเดิมที่ได้รับอยู่เป็นประจำ
- กิจกรรมที่จัดจะเป็นโครงการสั้นๆ เนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัด ซึ่งหากประเมินผลกันอย่างจริงจังมักพบว่าไม่ค่อยได้ผลนัก โดยเฉพาะโครงการประเภทการฝึกทักษะเพื่อประกอบอาชีพ เช่น การเปิดหลักสูตรการทำน้ำเต้าหู้ การเปิดหลักสูตรการสนทนาภาษาอังกฤษ การสอนตัดเย็บเสื้อผ้า และการประดิษฐ์ดอกไม้ หรือการจ้างงานผู้ดกงาน ซึ่งก็มีระยะเวลาที่จำกัด ในบางพื้นที่ เช่นในภาคใต้ ผู้ปฏิบัติประสบปัญหาที่หาคนมารับจ้าง เนื่องจากค่าจ้างในพื้นที่สูงกว่าค่าจ้างของโครงการ เป็นต้น
- กนภ. พยายามบูรณาการโครงการในระดับพื้นที่ เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้งบประมาณที่มีจำนวนจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในพื้นที่ 8 จังหวัดพบว่าในทางปฏิบัติมีการบูรณาการเพียง 2 แผนงาน ซึ่งเป็นแผนการฝึกอบรม ที่หน่วยงานสามารถดำเนินการร่วมกันได้ สาเหตุที่การบูรณาการแผนงานมีความยากลำบาก เพราะหน่วยงานในพื้นที่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับ หน่วยงานได้รับทราบวงเงินงบประมาณไม่พร้อมกัน ขาดผู้ที่สามารถเป็นแกนกลางในการประสานงาน เงิน และงบประมาณ และแต่ละหน่วยงานมีกรอบแผนงานกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันมาก หากทำตามกรอบก็จะทำให้การดำเนินงานง่ายกว่า⁴

3. ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ

ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่ปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีความสำคัญ และมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน ในช่วงที่สังคมไม่มีความซับซ้อน สังคมที่รัฐเป็นใหญ่ มีระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม

⁴ อรพินท์ ส孚โชคชัย และ คณะ. รายงานผลการศึกษาโครงการประเมินผลแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทและแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

และไม่จำเป็นต้องแข่งขัน ระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวความคิดของ Max Weber⁵ ก็ดูว่า สมเหตุสมผลและสามารถดำเนินงานได้ หลักการของระบบราชการที่เคยเป็นเสาหลักของสังคมไทย ที่ได้พัฒนามาจากรากฐานความคิดของระบบราชการคือ

1. เป็นระบบที่มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ซึ่งเมื่องานเริ่มซับซ้อน หน่วยงานขยายใหญ่ขึ้น ตามบทบาทภารกิจที่เพิ่มขึ้น สายการบังคับบัญชาในภาพปัจจุบันก็ยาวขึ้น จนกลับกลายเป็น ปัญหาในการดำเนินงานและการตัดสินใจ
2. เป็นการทำงานที่เป็นระบบและเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่ง หลักการนี้สร้างขึ้น เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน สามารถสอบทานได้ และประกัน ความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน สิ่งที่เป็นผลกระทบคือ ราชการ เป็นระบบที่มีระเบียบรัดตรงมากขึ้นทุกวันและมีกฎระเบียบเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยมีความ มุ่งหวังเพื่อปิดโอกาสและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน แต่กฎระเบียบมากมายกลับกลายเป็น เครื่องถ่วงรั้งในการปฏิบัติงาน
3. เป็นระบบที่มีการแบ่งภาระหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการพัฒนาระบบความชำนาญเฉพาะทางเพื่อ ความเป็นเลิศในการดำเนินงาน ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ พัฒนาและสร้างบุคลากรที่มีความ ชำนาญเฉพาะสาขาและทำงานที่แยกออกจากกันโดยที่ยากต่อการบูรณาการ
4. เป็นระบบที่ข้าราชการทำงานตามกรอบและแผนงาน เพื่อสามารถควบคุมผลงาน การใช้จ่าย งบประมาณ และแนวทางการบริหารงาน
5. เป็นระบบที่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนตามระดับตำแหน่งที่คงที่ โดยที่ ระบบราชการที่แท้ได้ออกแบบการให้รางวัลตอบแทนตามความรู้ความสามารถ แต่ระบบการ ให้รางวัลตอบแทนเช่นนี้ ส่งผลให้ข้าราชการส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้นเพื่อ มุ่งผลสัมฤทธิ์

จากหลักการพื้นฐานที่ระบบราชการไทยได้ถือปฏิบัติกันมาเป็นหลักสากลได้สร้างภาครัฐให้มี ระบบราชการที่ใหญ่โต อู้ยอ้าย มีความล่าช้า และขาดความคิดสร้างสรรค์ ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการ (Bureaucracy) นี้ส่งผลกระทบต่อผลงาน (Result) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ของภาค ราชการในการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

- โครงการที่ได้มอบหมายให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานไปดำเนินการในระดับพื้นที่เป็นการ แก้ไขปัญหาความยากจนที่แยกส่วน ตามความชำนาญและขอบเขตภาระหน้าที่ของ หน่วยงาน ซึ่งเกิดจากระบบการทำงานที่แยกเป็นกระทรวง อีกทั้งยังเป็นระบบการสั่งการ และการกำหนดแผนงานจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาในลักษณะองค์รวมได้

⁵ Max Weber. *Essays in Sociology*, edited and translated by H.H Gerth and C. Wrigth Mills. Oxford University Press, Inc. 1973.

- การจัดสรรงบประมาณและแจ้งยอดเงินงบประมาณจากกรมต้นสังกัดให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ของกรมส่วนใหญ่มีความล่าช้า รวมทั้งมีปัญหาในการโอนเงินงบประมาณไปยังพื้นที่ ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนการการอนุมัติตามระบบราชการที่ใช้เวลาและซับซ้อน ส่งผลให้หน่วยงานปฏิบัติมีภาระการดำเนินโครงการมากในช่วงปลายปีงบประมาณ การดำเนินงานก็มักจะทำอย่างเร่งรีบ เน้นการทำงานให้ครบตามเป้าหมายที่กำหนดและใช้จ่ายงบประมาณให้หมดตามที่ได้รับมอบหมาย บ่อยครั้งพบว่าผู้ปฏิบัติมองข้ามความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา และการคำนึงถึงผลงานในเชิงคุณภาพอย่างแท้จริง
- กฎระเบียบที่รัดรั้ง โดยเฉพาะระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งออกแบบเพื่อป้องกันการทุจริตกลับเป็นปัญหาอุปสรรคสำหรับข้าราชการที่ทำงานตามระบบอย่างซื่อสัตย์สุจริต ในขณะที่ข้าราชการที่ทุจริตสามารถลอยนวลได้โดยตลอด ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการเป็นปัญหาที่รุนแรงและมีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นธรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนและความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ
- ผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ไม่มีประสบการณ์และความสามารถมากพอในการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลและกันดาร ปัญหาจะยิ่งทวีความรุนแรง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างยังขาดประสบการณ์ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ เนื่องจากระบบการแต่งตั้งข้าราชการเป็นไปตามระดับชั้นของตำแหน่ง ในพื้นที่ห่างไกลมักจะเป็นสำนักงานขนาดเล็ก ซึ่งข้าราชการที่ส่งไปประจำก็จะมีตำแหน่งระดับล่าง
- ผู้ปฏิบัติงานโดยรวมไม่มีแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากระบบการวัดผลงานที่ผ่านไม่ชัดเจน และมีภาพของการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่หมดกำลังใจในการทำงาน การให้บริการประชาชน หันมาให้ความสนใจกับผู้บังคับบัญชาระดับสูงและหน่วยงานต้นสังกัด
- ข้าราชการมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนกันบ่อยครั้ง ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน บางครั้งได้รับการโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีผลงานดีเลิศ โยกย้ายตามวาระหรือโยกย้ายจากความต้อประสิทธิภาพ การโยกย้ายบ่อยครั้งส่งผลให้ข้าราชการจากส่วนกลางไม่มีความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่ ไม่มีข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4. ขาดผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่

จากการจัดระบบบริหารงานที่แยกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะมีหน่วยงานในระดับพื้นที่ทำหน้าที่ดูแลงานของกรมในส่วนภูมิภาค การที่มีหลายหน่วยงานในพื้นที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาแยกส่วนไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบผลการดำเนินงานในภาพรวม แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ในทางปฏิบัติก็ยังไม่

สามารถบังคับบัญชา หรือวางแผนในการพัฒนาได้อย่างเต็มที่ ในอดีต มีการจัดตั้งคณะกรรมการ กนภ. เพื่อเป็นกลไกการบริหารและการประสานการพัฒนาในระดับจังหวัดเรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการ แต่จากการดำเนินงานในช่วงกว่า 2 ทศวรรษเป็นบทพิสูจน์ว่าการบริหารงานพัฒนาในระดับจังหวัดในรูปแบบของคณะกรรมการโดยรวมนั้นยังมีปัญหาโดยตลอด แม้ว่าในบางพื้นที่อาจจะปรากฏหลักฐานว่ามีการทำงานที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จมีดังนี้

- ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับจังหวัดที่สามารถชักจูงหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้าร่วมกระบวนการในการพัฒนาจังหวัด โดยมีการหารือกันในการจัดโครงการให้ลงในพื้นที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน
- ความสนใจเอาใจใส่ในการติดตามผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ
- มีโครงการพิเศษที่ส่งผลให้หน่วยงานส่วนใหญ่ต้องมาดำเนินการร่วมกัน เช่น โครงการโคราชพัฒนา ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศในการพัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวข้างต้นส่งผลให้การบริหารการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัดมีความเป็นเอกภาพและมีผู้ดูแลกำกับผลการพัฒนา แต่ก็พบว่าไม่มีความยั่งยืน เนื่องมาจากเมื่อขาดผู้นำที่จะสานงานต่อ ผู้ที่ริเริ่มโครงการโยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งอื่น หรือโครงการยุติลง

5. ขาดระบบการติดตามประเมินผลการพัฒนา

การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการติดตามประเมินผลที่ไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่องในการวัดผลสัมฤทธิ์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ปัจจุบันมีหน่วยงานกลางที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรี ทุกหน่วยงานมีเจ้าหน้าที่ทำงานด้านการติดตามผลการดำเนินงานบางส่วนที่มีความสนใจในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการบางโครงการที่ได้รับมอบหมาย และมีการกำหนดเงื่อนไขการติดตามประเมินผลไว้ล่วงหน้า หรือเป็นแผนงานโครงการที่ได้รับความสนใจ ที่ผ่านมามีแต่ละหน่วยงานก็มีจุดเน้นในการติดตามประเมินผลที่แตกต่างกัน การติดตามประเมินผลเป็นงานที่ต้องใช้เวลาและทักษะในการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนั้นหน่วยงานที่ประเมินผลจึงเลือกที่จะติดตามประเมินผลเฉพาะงานที่มีความสำคัญ

การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวาง แม้ว่าจะรัฐบาลได้ดำเนินงานมาเป็นเวลาหลายสิบปี แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือรัฐบาล ก็มักจะไม่มีหน่วยงานใดที่ทำการศึกษาค้นคว้าผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างครบวงจร

ยกเว้นแผนงานหรือโครงการบางส่วนที่มีการระบุให้มีการติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะ เช่น โครงการสร้างงานในชนบทที่ดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ที่เคยมีการกำหนดและจัดสรรงบประมาณเพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการทุกปีจนจบโครงการ อย่างไรก็ตามการประเมินผลเช่นนี้เป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งเมื่อจบโครงการองค์ความรู้และข้อมูลก็สูญหายไป ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่รัฐบาลมีนโยบายจ้างงาน เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการที่ดำเนินการประสบปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่นปัญหาอัตราค่าจ้างในแต่ละพื้นที่ ไม่สามารถการจ้างงานที่ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ และงานที่มอบให้ทำไม่มีความเหมาะสมในสายตาของคนในพื้นที่

ดังนั้น ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ภาครัฐได้ดำเนินการมาในอดีต จึงไม่สามารถประเมินผลกระทบที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจน และไม่มีข้อมูลองค์ความรู้ที่จะตอบคำถามในประเด็นต่อไป

- (1) นโยบายด้านใดที่มีความถูกต้องเหมาะสมและนโยบายใดให้ผลกระทบประการใด
- (2) งบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ เช่น บุคลากรและเวลาที่ภาคราชการได้ทุ่มเทปฏิบัติงานมีส่วนใดที่คุ้มค่า และมีส่วนใดที่สูญเปล่า
- (3) แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เหมาะสมกับสังคมไทยควรมีทิศทางอย่างไร
- (4) การจัดแบ่งบทบาทระหว่างกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder groups) ในสังคมไทยควรเป็นอย่างไร ภาคราชการควรดำเนินบทบาทอย่างไร ท้องถิ่นควรมีบทบาทอย่างไร

6. บทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนและมีบทบาทน้อย

การแก้ไขปัญหาความยากจนควรเป็นบทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับบทบาทของภาคราชการโดยรวม แม้ว่ากฎหมายมิได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่แก้ไขปัญหาความยากจน แต่การต่อสู้กับปัญหาความยากจนในชุมชนที่รับผิดชอบเป็นภารกิจหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ เพราะหากประชาชนประสบปัญหาความยากจน ก็จะมีผลกระทบและสร้างปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทำกิน ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม และที่สำคัญหากประชาชนไม่มีรายได้ ก็จะมีผลกระทบต่อรายได้ของท้องถิ่นด้วย

ที่ผ่านมานโยบายการกระจายอำนาจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาอย่างจริงจังมาตั้งแต่หลังพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งชุมชนเมืองและชนบท แบ่งออกเป็น 5 ประเภทคือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล องค์การบริหารเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

องค์กรส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีการดำเนินงานมานาน เช่น กทม. จะมีแผนงานที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน และมีแผนงานพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองใหญ่ที่ กทม. ต้องแบกรับปัญหามานาน ส่วนในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่งจัดตั้ง ยังไม่มีบทบาทที่

ชัดเจนในการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชน เนื่องจากในยุคแรกๆ การจัดสรรงบประมาณที่เป็นงบอุดหนุนและรายได้ขององค์กรส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีจำนวนจำกัด และบุคลากรในระดับท้องถิ่นยังไม่มี ความชำนาญในการบริหารงาน จากผลการศึกษาพบว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างอาชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมด้านอื่น⁶

ที่ผ่านมาองค์กรส่วนท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญและยังไม่มี ความชัดเจนในการจัดทำแผนงานและการดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากสาเหตุดังนี้

- (1) ที่ผ่านมา มีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแล้วหลายหน่วยงาน และยังไม่ ได้ถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างจริงจัง เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มสหกรณ์ การส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน และการศึกษา เป็นต้น
- (2) ท้องถิ่นยังมีงบประมาณจำกัด ดังนั้นการเร่งสร้างสิ่งที่เป็นถาวรวัตถุ เช่น ถนน ประปา หมู่บ้าน สะพาน และอาคารสถานที่ เป็นผลงานที่สามารถจับต้องและเห็นได้เป็นรูปธรรม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความนิยมทางการเมืองของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ประชาชนในชุมชนก็ยังคงมีความเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาปากท้องและปัญหาสังคมเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบมากกว่าท้องถิ่น
- (3) ท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัดจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งตรงกับความต้องการของประชาชน การสร้างถนน และสาธารณูปโภค เป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการเพื่อนำความเจริญสู่ชุมชน และหวังจะทำให้รายได้ในชุมชนดีขึ้น ซึ่งในบางกรณีก็มีผลโดยตรง เช่น ทำให้การซื้อขายสินค้าเกษตรมีความสะดวกและได้ราคาดีขึ้น

ทำไมต้องปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ในช่วงระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษนับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มวางแผนการพัฒนาประเทศ ซึ่งเน้นการพัฒนาและนำความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและสังคมสู่สังคมไทยและมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย ตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นนโยบายที่มีลำดับความสำคัญและภาครัฐได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานมาโดยตลอด หากหันไปมองดูภาครัฐก็จะเห็นว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แผนงานและโครงการที่เคยดำเนินงานก็มีรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากในอดีต ในขณะที่ประเทศไทยและสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจที่ต้องมีการแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงของสังคมไทย

⁶ อรพินท์ ส孚โชคชัยและคณะ. รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษารูปแบบการสร้าง ความเข้มแข็งขององค์กรบริหารส่วนตำบล. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2540. หน้า 45

ด้านสังคมและการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ตามเงื่อนไขและกติกากำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเน้นสังคมที่มีความโปร่งใส ให้ความเคารพต่อสิทธิของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมการเมืองได้มากขึ้น รวมทั้งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีส่งผลให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างไร้พรมแดน สามารถเปรียบเทียบคุณภาพการให้บริการของภาครัฐการที่ได้รับว่าแตกต่างจากเดิมหรือไม่

แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์และความคาดหวังของประชาชนยุคใหม่ เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องพยายามปรับปรุงระบบราชการ การให้บริการ และกฎระเบียบ เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาประเทศและสังคม ซึ่งภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นบทพิสูจน์ถึงความอ่อนแอ และความเสื่อมโทรมของกลไกระบบราชการ จากข้อสรุปผลการศึกษากิจการปฏิบัติงานของภาคราชการ พบว่า

- โครงสร้างซับซ้อน ไม่คล่องตัว ซึ่งเป็นผลมาจากความเก่าแก่ของระบบราชการที่ขาดการวิเคราะห์ภาพรวมของบทบาทภารกิจภาครัฐอย่างจริงจัง และไม่มีรัฐบาลใดที่สามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้าย ยุบรวมหน่วยงานที่หมดความจำเป็นได้
- กฎระเบียบเคร่งครัด วิธีการบริหารงานไม่ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาการปฏิบัติงาน และการให้บริการแก่ประชาชน
- เน้นระบบการบริหารงาน และระบบการจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์ที่หน่วยงานในส่วนกลาง
- คุณภาพของผลงานในระดับปฏิบัติ และคุณธรรมของข้าราชการย่อหย่อน
- ข้าราชการยังยึดติดกับทัศนคติความเป็นเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งส่งผลให้เกิดการสร้างระบบอุปถัมภ์ภายในระบบราชการ ข้าราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งมักเป็นระดับล่างจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการผู้บังคับบัญชา มากกว่าการให้บริการประชาชน
- มีช่องว่างของระบบการบริหารงานภายในและระบบที่เปิดโอกาสให้สามารถใช้อุดมคติ กลับเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดช่องทางการทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวง ในรูปแบบต่าง ๆ
- ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบบราชการ⁷

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเรื้อรัง บ่อนทำลายระบบราชการ ยิ่งไปกว่านั้น "ปัญหา" ของระบบราชการหากถูกละเลยปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญ ปัญหาจะยิ่งฝังรากลึกเกินกว่าการเยียวยา เกิดผลกระทบในวงกว้าง ส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา ข้าราชการไม่มีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ท้ายที่สุด ระบบราชการซึ่งเป็นระบบการปฏิบัติการของประเทศที่ใหญ่ที่สุด จะล่มสลายกลายเป็นไซ้ตรวนถ่วงรั้งความเจริญของสังคม

⁷ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ปฏิรูประบบราชการ. เอกสารเพื่อเผยแพร่ตามโครงการปฏิรูปราชการเวทีประชาชน. 2544.

แม้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้องค์กรส่วนท้องถิ่น เป็นนโยบายที่มีความสำคัญและคงต้องผลักดันให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนให้มากขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า หน่วยงานราชการก็ยังคงมีความสำคัญและต้องเป็นกลไกหลักในการผลักดันการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วงที่ปัญหาความยากจนของประเทศได้กลับทวีความรุนแรง โดยเห็นได้จากสัดส่วนของคนจนที่เพิ่มขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มจาก 6.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2539 เป็น 9.9 ล้านคน หรือร้อยละ 15.9 ของประชากร ซึ่งในจำนวนนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท และมีคนจนที่อยู่ในเมืองประมาณ 3.5 ล้านคน โดยส่วนใหญ่มักกระจุกตัวในชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน กลุ่มคนยากจนที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากมีอาชีพรับจ้างรายวัน⁸

ปฏิรูปราชการอย่างไรเพื่อจัดปัญหาความยากจน

เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นขณะนี้อย่างเร่งด่วน และวางรากฐานในการป้องกันปัญหาความยากจนมิให้ทวีความรุนแรงในระยะยาว จึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญในการปฏิรูปปรับเปลี่ยนและพัฒนากระบวนการราชการ ให้ทั้งระบบและบุคลากรสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความไร้ไหวและสูญเสียเปล่า ทำงานแนวใหม่อย่างสร้างสรรค์ และเน้นที่ผลงานมากขึ้นกว่าในอดีต ดังนั้นรัฐบาลจึงกำลังเร่งปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่ โดยเน้นที่งานสำคัญดังนี้

- การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างภาคราชการให้มีความชัดเจน โดยได้จัดหน่วยงานออกเป็นกลุ่มงาน (Cluster) ที่ชัดเจนและเป็นระบบเพื่อให้การพัฒนาประเทศมีพลังในการขับเคลื่อนที่ดีขึ้น การปฏิรูปนี้จะส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระทรวง ทบวง กรมใหม่ มีการยุบเลิกงานที่ล้าสมัยและไม่เหมาะสม ทดแทนด้วยงานภารกิจที่จำเป็นสำหรับสังคมไทยในยุคปัจจุบัน ปรับเงื่อนไขขกติกาการบริหารงานของภาคราชการ สายการบังคับบัญชา ทั้งส่วนที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อให้มีผู้ดูแลรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการทำภารกิจที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน และออกแบบประเภทของหน่วยงานเพื่อให้ภาคราชการมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้คล่องตัวมากกว่าในอดีต เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานในส่วนภูมิภาคโดยได้เริ่มทดลองตั้งผู้ว่าบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือผู้ว่า CEO ซึ่งจะจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มีผู้รับผิดชอบการพัฒนาตามนโยบายแห่งรัฐในระดับจังหวัดที่จะสามารถเชื่อมต่อประสานงานกับองค์กรส่วนท้องถิ่น⁹

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9. ตุลาคม 2543. หน้า 2.

⁹ สำนักงาน ก.พ. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ 4-5 สิงหาคม 2544 ณ โรงแรมรอยัลครีฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จ. ชลบุรี. 2544

- การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารและงบประมาณ โดยปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้เน้นการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยให้นโยบายการพัฒนาเป็นแกนในการผลักดัน (Policy-driven budgeting) ซึ่งจะเปลี่ยนจากการจัดสรรงบประมาณตามรายหน่วยงาน (Line-item budgeting) มาเป็นการจัดสรรตาม Agenda ของชาติและนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา งบประมาณจะเน้นการวัดผลที่ผลงานโดยมีการจัดระบบการทำตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทำข้อตกลง เพื่อผู้รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล หน่วยงานที่ปฏิบัติ และข้าราชการจะได้มีความชัดเจนในการส่งมอบผลงาน
- การปรับระบบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ โดยเปลี่ยนวิธีการและเงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจความรับผิดชอบ การพัฒนาระบบผู้บริหารระดับสูงจะทำให้แน่ใจว่าผู้ที่เข้าไปรับผิดชอบบริหารงานและการตัดสินใจในตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานราชการเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับระบบการแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองๆ ให้เป็นระบบเปิดมากขึ้นเพื่อเปิดโอกาสในการแข่งขันและการคัดเลือกบุคลากรที่มีความชำนาญหลากหลาย นอกจากนี้ยังพัฒนาระบบการประเมินผลการทำงานให้ทันสมัย สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ และการปรับโครงสร้างองค์กรรูปแบบใหม่ เพื่อให้ระบบการประเมินเป็นระบบที่เน้นความรู้ความสามารถและมีการวัดผลงานที่โปร่งใส ชัดเจนและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังเน้นการพัฒนาปรับเปลี่ยนค่านิยมวัฒนธรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับระบบราชการยุคใหม่ โดยเฉพาะการสร้างมโนสัจจริต (Integrity) ในหมู่ข้าราชการ และจิตสำนึกความตระหนักในการบริการประชาชน (Service-minded)
- การปฏิรูปกระบวนการกำหนดกฎหมาย เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการออกกฎหมายในภาครัฐให้มีความชัดเจน รวดเร็ว และโปร่งใส ทั้งนี้จะเป็นการพัฒนากระบวนการให้มีความทันสมัย โดยการปรับเปลี่ยนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายมากขึ้น¹⁰

การปฏิรูประบบราชการข้างต้นเป็นแผนงานและแนวทางที่รัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการซึ่งคาดว่าจะในหลายเรื่องรวมทั้งระบบงบประมาณแนวใหม่ จะสามารถเริ่มใช้ได้ในวันเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 การแก้ไขปัญหาความยากจนของภาคราชการก็จำเป็นต้องปฏิรูปปรับเปลี่ยนไปพร้อมๆ กันเพื่อรองรับการบริหารงานแนวใหม่โดยมีสาระที่ควรพิจารณาดังนี้

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. สำนักงาน ก.พ. เอกสารสมุดปกขาว ก้าวต่อไปของการปฏิรูประบบราชการ. 2543.

1. การปฏิรูประบบการจัดทำนโยบายและแผนงานระดับชาติให้เป็นเอกภาพ

การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นงานที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และจะมีหน่วยงานในหลายกระทรวงที่เข้ามามีบทบาทในร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจน เมื่อรัฐบาลประกาศเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544¹¹ และได้ชี้แจงแก่ผู้บริหารระดับสูงในวันที่ 5 มีนาคม ปีเดียวกัน ว่าภารกิจหลักของรัฐบาลด้านหนึ่งคือ “รัฐบาลจะประกาศสงครามกับความยากจน...รัฐบาลจะทำทุกอย่างทางเศรษฐกิจเพื่อให้คนพ้นจากความยากจน ซึ่งจะ使人ทุกระดับมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งระบบ เหมือนกับการยกฐานะให้สูงขึ้น...”¹² การประกาศนโยบายเช่นนี้เป็นสิ่งที่ท้าทาย ดังนั้น ภาคราชการซึ่งเป็นกลไกในการแปลงนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูบนโยบายและแผนงานที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมดังนี้

- สร้างแผนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ครบวงจรและเป็นเอกภาพ โดยจัดทำเป็นแผนงาน (Poverty Eradication Program) ในระดับชาติ โดยกำหนดเป็นแผนงาน 5 ปี พร้อมกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลสำเร็จ (Key performance indicators, KPI) และแนวทางการดำเนินงาน
- กำหนดให้มีรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการดูแลกำกับนโยบาย หากเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลักก่อน รัฐมนตรีในกลุ่มเศรษฐกิจก็ควรเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดรายละเอียดของทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน
- ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณและวงเงินงบประมาณ โดยกำหนดวงเงินที่ชัดเจน และควรกำหนดเป็นแผนงบประมาณในระยะกลาง (4-5 ปี) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างทรงพลัง ที่สำคัญต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและผลงานที่คณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นผู้วางกรอบ การที่มีการกำหนดงบประมาณและเป้าหมายที่ชัดเจนจะทำให้
 - * สามารถใช้งบประมาณซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าให้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายและแผนงาน
 - * เกิดกระบวนการและระบบการวัดผลสำเร็จและผลงานตามเป้าหมายที่ได้ตกลง
 - * มีกติกาใหม่ในการจัดสรรงบประมาณ คือในแต่ละปีควรจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ ตามผลงานและศักยภาพ และเลิกจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ในกรณีนี้สามารถใช้งบประมาณเป็นตัวกระตุ้นการทำงาน หรือเป็นเครื่องมือในการกำจัดหรือลดขนาดหน่วยงานที่หมดความจำเป็น ดังที่มีการปฏิบัติกันเป็นปกติในประเทศที่พัฒนาแล้ว

¹¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา. วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.

¹² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สรุปผลการประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาลแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ. วันจันทร์ที่ 5 มีนาคม 2544 ณ ดิกลันดิโมเตริ ทำเนียบรัฐบาล. หน้า 7.

- * สามารถพัฒนาระบบการให้รางวัลและลงโทษตามผลการดำเนินงาน
- พัฒนากลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระดับชาติให้เป็นระบบที่ชัดเจน มีการทำงานและมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
 - * สร้างระบบการติดตามและรายงานผลที่เน้นการพัฒนา มากกว่าการจับผิด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและประหยัดงบประมาณ ควรพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลรายปีแบบมีส่วนร่วม (Participatory monitoring and evaluation) ซึ่งเป็นแนวทางและหลักการใหม่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย
 - * พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่เป็น Paperless system เพื่อความรวดเร็วและประหยัด
 - * บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลควรมีทักษะในเชิงวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล
 - * จัดสรรงบประมาณให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายในเชิงลึก ซึ่งควรใช้หน่วยงานหรือบุคลากรที่เป็นบุคคลภายนอก เพื่อความโปร่งใส และเป็นกลาง การประเมินผลนี้อาจจะดำเนินการทุกๆ สองหรือสี่ปี เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการ ควรมีการประเมินโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและควรมีการออกแบบการประเมินที่เหมาะสม
 - * รายงานข้อมูลผลการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นประจำและควรเปิดเผยต่อสาธารณชน
- พัฒนาระบบข้อมูลและการให้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การบริหารงานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดสรรงบประมาณ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งระบบข้อมูลทั้งหมดควรพัฒนาระบบที่เป็นฐานเดียวกัน โดยใช้หลักการกระจายฐานการจัดการข้อมูลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานปฏิบัติ และการใช้หลักการสร้าง Data warehouse แทนการสร้างระบบข้อมูลที่รวมศูนย์ ส่วนหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล จะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมรายงานข้อมูลที่ส่งมาจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ เสนอต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจ การพัฒนาระบบนี้จะทำให้การติดตามในระดับจังหวัดมีความรวดเร็ว หากเป็นไปได้ควรพัฒนาระบบที่หวังผลที่จะให้มีการรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานที่เป็น real time มากกว่าระบบปัจจุบันที่ใช้เวลาการรวบรวมรายงานหลายเดือน
- การสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง โดยที่มีการจัดการโครงการศึกษาวิจัย โดยไม่จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง แต่ควรมีบุคลากรที่ติดตามผลการศึกษาย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อ
 - * ริเริ่มหัวข้อการวิจัยที่นำไปสู่การพัฒนาในทุกๆระดับ โดยกระตุ้นให้เกิดความสนใจในการศึกษาวิจัย ทั้งในระดับชาติและระดับอุดมศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้และพัฒนานักคิดในสังคมไทย

- * พัฒนาบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาความยากจนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์
- * นำข้อมูลความรู้มาใช้ในการพัฒนาการแก้ไขปัญหาความยากจนแนวใหม่ที่สร้างสร้างสรรค์ ปรับแนวทางการดำเนินงานเดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

2. ปฏิรูปกระบวนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

การแปลงนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ที่มักจะถูกมองข้ามมาโดยตลอด และมอบให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ดำเนินงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนดีกว่าและถูกกว่าในอดีต ทั้งนี้จำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการแปลงแผนและนโยบายสู่การปฏิบัติดังนี้

- เปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานระดับกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางให้เป็นกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแล กระทรวงจะทำกิจกรรมเฉพาะที่จำเป็นหรือกิจกรรม เพื่อสนับสนุนองค์กรปฏิบัติระดับภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน
- ปรับบทบาทและกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของข้าราชการให้เน้นการให้บริการและเข้าใจบทบาทของภาคราชการ
- ปฏิรูปแบบแผนการให้บริการและการออกแบบแผนงานที่มีความหลากหลาย โดยให้ความสำคัญต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
- แผนงานโครงการต้องมีความยืดหยุ่นโดยกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ และเป้าหมายหลักที่ต้องการ
- ปฏิรูปขั้นตอนการบริหารงบประมาณโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะระบบความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วม
- กระจายความรับผิดชอบและหาผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่ (จังหวัด) เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ การทดลองระบบผู้ว่าบูรณาการของกระทรวงมหาดไทย น่าจะเป็นทิศทางที่เหมาะสม แต่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างครบวงจร โดยการปรับขั้นตอนการตัดสินใจโดยให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ การปรับรูปแบบการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ควรปรับให้จังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากรม และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบผลงาน ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับแนวทางการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน เพราะในระดับจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถสำรวจสภาพปัญหา ความรุนแรงของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่แตกต่างกันไป การที่ผู้บริหารระดับจังหวัดสามารถติดตามผลสำเร็จภายในพื้นที่จะทำให้การแก้ไขปัญหามีความชัดเจน รวดเร็ว เป็นรูปธรรม และมีความคล่องตัวมากกว่าการที่หน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้ออกแบบโครงการและกิจกรรม

- * ให้ผู้ว่า CEO มีบทบาทในการรับผิดชอบ ตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด เป็นแกนนำในการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนระดับชาติ ลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้อำนาจผู้ว่าฯ ในการปรับแผนงานและแนวทางได้ระดับหนึ่ง ที่สำคัญต้องเน้นการวัดความสามารถที่ความสำเร็จและผลงาน
 - * ข้าราชการที่ทำงานในระดับล่างและอยู่ในพื้นที่ที่มีงานยากต้องเป็นข้าราชการระดับสูงหรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งต้องปรับวิธีการแต่งตั้งจากระบบเดิมที่แต่งตั้งตามระดับชั้นขององค์กร มาเป็นการแต่งตั้งตามความยากและความสำคัญของงาน คือปรับเปลี่ยนจากการวัดที่ระดับของหน่วยงาน มาเป็นระบบการแต่งตั้งที่เน้นความยากของสภาพปัญหาและงานแทนการกำหนดอัตรากำลังตามระดับและขนาดของสำนักงาน¹³ ข้าราชการที่ทำงานในระดับพื้นที่ต้องพัฒนาให้เป็นข้าราชการมีความรอบรู้ เป็น Knowledge workers สามารถทำงานและตัดสินใจได้โดยอิสระภายใต้กรอบของแผนงาน
 - * พัฒนาระบบการให้รางวัลค่าตอบแทนและบทลงโทษตามผลงาน โดยวัดจากความสำเร็จของงาน ผลงานและ คุณภาพของผลงาน มิใช่ปริมาณงาน
- ลดขั้นตอนการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่เป็นการให้บริการโดยตรงต่อกลุ่มเป้าหมาย เพื่อที่การบริการและกิจกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนจะถึงมือผู้ที่ประสบปัญหาอย่างรวดเร็วตามเวลาที่กำหนด
 - ขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงและจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ในปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทวีความรุนแรงและต้องเร่งขจัดให้หมดหรือลดน้อยลงไป โดย
 - (1) การพัฒนาระบบและขั้นตอนการทำงานที่โปร่งใส
 - (2) สร้างผู้รับผิดชอบดูแลการเบิกจ่ายที่ชัดเจนในระดับล่างเพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมการใช้จ่ายอย่างใกล้ชิด และสามารถหาผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน
 - (3) สร้างความตระหนักแก่ข้าราชการและสร้างให้มีมโนสุจริต (Integrity)
 - (4) พัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
 - (5) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

การประกาศสงครามกับความยากจนจำเป็นต้องมีแม่ทัพและกองทัพที่เข้มแข็ง รัฐบาลและผู้นำทางการเมืองเปรียบเสมือนแม่ทัพ ส่วนภาคราชการเป็นกองทัพที่ต้องทำงานร่วมกัน ดังนั้นเพื่อต่อสู้และขจัดปัญหาความยากจนให้ลดน้อยไปจากสังคมไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง

¹³ ในระบบการบริหารงานสมัยใหม่ระดับของเจ้าหน้าที่และสำนักงานไม่จำเป็นต้องคงที่ (Static) สามารถปรับเปลี่ยนระดับได้เมื่อลักษณะงานเปลี่ยนไป เช่น การบุกเบิกงานใหม่ในพื้นที่ใหม่ที่มีลักษณะงานใหม่และยากจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถสูง เพื่อพัฒนาระบบงาน เมื่องานเริ่มเข้าสู่ภาวะปกติและราบรื่น บุคลากรที่จะสานงานต่ออาจจะเป็นระดับรองลงมา

เอกสารอ้างอิง

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา. วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.

โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (รายงานผลการวิจัยในภาพรวม เรื่องภาคราชการกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่ออนาคต โดยคณะผู้วิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2541.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ของ 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม. 29 มิถุนายน 2544.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. สำนักงาน ก.พ. เอกสารสรุปทบทวน ก้าวต่อไปของการปฏิรูประบบราชการ. 2543.

_____. ปฏิรูประบบราชการ. เอกสารเพื่อเผยแพร่ตามโครงการปฏิรูประบบราชการเวทีประชาชน. 2544.

สำนักงาน ก.พ. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ 4 - 5 สิงหาคม 2544 ณ โรงแรมรอยัลคิลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จ. ชลบุรี. 2544.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9. ตุลาคม 2543.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สรุปผลการประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาลแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ. วันจันทร์ที่ 5 มีนาคม 2544 ณ ดึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

อรพินท์ สพอโซคชัย และคณะ. รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษารูปแบบการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2540.

_____. รายงานผลการศึกษาโครงการประเมินผลแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทและแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

Max Weber. *Essays in Sociology*. Edited and translated by H.H Gerth and C. Wright Mills. Oxford University Press, Inc. 1973.