

WORLD DEVELOPMENT REPORT

ראשון תפתח תולק 2000/2001

תכח תכח תכח תכח

תכח תכח



WORLD BANK 2000

คำนำ

ความยากจนท่ามกลางความอุดมสมบูรณ์เป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของโลก ภารกิจของธนาคารโลกคือ การต่อสู้กับความยากจนด้วยความมุ่งมั่นและความเป็นมืออาชีพที่เชี่ยวชาญ โดยถือว่าการลดความยากจนเป็นหัวใจของงานทั้งหมดที่เรากระทำ ธนาคารโลกตระหนักว่า ผลสำเร็จของการพัฒนาต้องอาศัยงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง หลากหลายมิติ และเชื่อมโยงประสานกันเป็นอย่างดี

รายงานฉบับนี้มุ่งที่จะเพิ่มพูนความเข้าใจเกี่ยวกับความยากจนและสาเหตุของความยากจน รวมทั้งการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อสร้างสรรค์โลกที่ปราศจากความยากจนในทุกมิติ จุดมุ่งหมายทั้งสองประการเป็นแนวคิดและกลยุทธ์ดั้งเดิมของธนาคารโลก ซึ่งได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้น และลึกซึ้งขึ้น เกี่ยวกับประเด็นที่จำเป็นต่อการลดความยากจน ความเข้าใจดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การลดความยากจนในหมู่ประชากรโลกจำนวนมาก เป็นสิ่งที่มีความเป็นไปได้ และพลังของการรวมกลุ่มเชื่อมโยงระดับโลกควบคู่กับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์สุขของคนทั่วโลก สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการทำงานของกลไกตลาด กฎระเบียบและสถาบันสังคม และทางเลือกที่รัฐจะปฏิบัติทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

รายงานนี้ตระหนักว่า ความยากจนในมุมมองใหม่ไม่ได้จำกัดแค่เพียงการมีรายได้ได้น้อยและการบริโภคได้น้อยเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการขาดโอกาสด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และโอกาสอื่นในการพัฒนาคน และจากคำบอกเล่าของคนจนว่า ความยากจนมีความหมายอย่างไรสำหรับพวกเขา ได้ทำให้ความหมายของความยากจนขยายครอบคลุมการใช้ซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิขาดเสียง ตลอดจนการตกอยู่

ในความเสี่ยงและความหวาดกลัว มิติที่หลากหลายของความยากจนเด่นชัดขึ้นด้วยรายงานการศึกษาของธนาคารโลกเรื่อง *Voices of the Poor* ที่จัดทำเพื่อเป็นพื้นฐานการจัดทำรายงานฉบับนี้ โดยได้สอบถามความคิดเห็นของคนจน 60,000 คนทั่วโลกใน 60 ประเทศ ทั้งชายและหญิง

มิติของความยากจนที่หลากหลายนี้ มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสำคัญทำนองเดียวกับการแทรกแซงเพื่อยกระดับความอยู่ดีมีสุขของคนจน กล่าวคือ การขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่สภาพที่ดีขึ้น สุขภาพที่ดีขึ้นเพิ่มศักยภาพในการหาเลี้ยงชีพ การจัดให้มีตาข่ายนิรภัยทางสังคม ทำให้คนจนสามารถทำกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นและมีผลตอบแทนสูงขึ้น นอกจากนี้ การจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ต่อชนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ส่งผลดีโดยตรงต่อการยกระดับความอยู่ดีมีสุข และขีดความสามารถในการเพิ่มพูนรายได้ของคนจน คริสตศตวรรษที่ 20 ได้นำมาซึ่งความก้าวหน้าในการลดความยากจนและการยกระดับความอยู่ดีมีสุข ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาได้เพิ่มขึ้นถึง 20 ปี อัตราการตายของทารกต่อการเกิดมีชีพได้ลดลงมากกว่าครึ่ง อัตราเจริญพันธุ์ลดลงเกือบครึ่ง ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษาของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 13 ระหว่างปี ค.ศ. 1965-1998 (พ.ศ. 2508-2541) รายได้เฉลี่ยในประเทศกำลังพัฒนาได้เพิ่มมากกว่า 2 เท่า และเพียงแค่ช่วง ค.ศ. 1990-1998 (พ.ศ. 2533-2541) จำนวนคนยากจนขั้นแค้นได้ลดลงถึง 78 ล้านคน

แต่กระนั้น ในช่วงเริ่มต้นของศตวรรษใหม่ ความยากจนยังคงเป็น ปัญหาระดับโลกที่มีขนาดมหึมา จากจำนวนประชากรโลก 6 พัน ล้านคน 2.8 พันล้านคนดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินน้อยกว่า 2 เหรียญ สหรัฐต่อวัน และ 1.2 พันล้านคนดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน เด็กทารก 6 คน ในทุก 100 คนเสียชีวิตก่อนอายุ ครบ 1 ปี และจำนวน 8 คนเสียชีวิตก่อนอายุครบ 5 ปี สำหรับเด็กที่ อายุถึงเกณฑ์เข้าเรียนหนังสือ เด็กชาย 9 คน ในทุก 100 คน และเด็ก หญิง 14 คน ในทุก 100 คน ไม่มีโอกาสเข้าเรียนระดับประถมศึกษา แนวโน้มกว้างๆ เหล่านี้ มิได้แสดงภาพที่แตกต่างกันอย่างมากในแต่ละ ส่วนของโลก บางภูมิภาคก็ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ความยากจนที่มีใช้รายได้ และบางภูมิภาคก็ถดถอยลง ความเหลื่อมล้ำระดับโลกที่ขยายกว้างขึ้น ได้เพิ่มความรู้สึกขัดสนด้วยโอกาสและความไม่เป็นธรรมแก่ประชากรหลายกลุ่ม นอกจากนี้ การยกระดับ ทางสังคมและการได้รับโอกาสอันเท่าเทียมกันยังคงเป็นแนวคิดที่ใหม่ เกินไปสำหรับคนเป็นจำนวนมาก

การเปลี่ยนแปลงของประชากรจะเพิ่มความยากลำบากในการลดความ ยากจนมากยิ่งขึ้น ใน 25 ปีข้างหน้า โลกจะมีประชากรเพิ่มอีก ประมาณ 2 พันล้านคน เกือบทั้งหมด (ประมาณร้อยละ 97) อยู่ใน ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะสร้างแรงกดดันให้กับประเทศเหล่านี้เป็นอย่าง สูง เห็นได้ชัดว่าเราจะต้องทำงานกันขนานใหญ่เพื่อลดความยากจนใน มิติที่หลากหลาย และจะต้องส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนทั้งใน ปัจจุบันและในอนาคต

แม้ว่าปัญหาในปัจจุบันและอนาคตยังคงน่าเกรงขาม แต่เราก็ก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ ด้วยความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการพัฒนา เราได้เรียนรู้ว่า องค์ประกอบของกลยุทธ์ที่สนับสนุนความเจริญเติบโต อันได้แก่ เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค และการปฏิรูปกลไกตลาดให้อื้อ อ่าวยวายเป็นสิ่งจำเป็นในการลดความยากจน นอกจากนี้ เรายัง ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องวางพื้นฐานของกฎระเบียบและ สถาบัน ตลอดจนพื้นฐานทางสังคม สำหรับกระบวนการพัฒนา และ การจัดการประเด็นที่เปราะบาง รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมเพื่อ เป็นประกันว่าความเจริญเติบโตจะครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม และแม้การทำงานในประเทศจะมีความสำคัญยิ่ง เราก็ได้เรียนรู้ว่า การ พัฒนาระดับโลกก็มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการทำงานระดับนานาชาติจะเป็นศูนย์ กลางของการลดความยากจน ทั้งนี้ ธนาคารโลกกำลังทำงานด้วยมุมมองใหม่ตามกรอบการพัฒนาส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองและ ข้อค้นพบของรายงานฉบับนี้

จากการวิเคราะห์แนวคิดและประสบการณ์ รายงานฉบับนี้ขอเสนอ แนวทางการทำงานใน 3 ส่วน คือ

- **การสร้างโอกาส:** การขยายโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับคนจนโดย กระตุ้นเศรษฐกิจส่วนรวม และด้วยการสร้างเสริมเพิ่มพูนสินทรัพย์ของคนจน (เช่น ที่ดิน และการศึกษา) และเพิ่มผลตอบแทนจากสินทรัพย์เหล่านี้ ด้วยการทำงานทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาด

- **การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจน:** โดยทำให้กฎระเบียบ และสถาบันของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคม และตอบสนองต่อ คนจนมากขึ้น ส่งเสริมให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ การการเมือง และการตัดสินใจระดับท้องถิ่น ตลอดจนขจัด อุปสรรคทางสังคมที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ ศาสนา และสถานะทางสังคม
- **การสร้างเสริมความมั่นคง:** การสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่คนจนที่จะ ต่อสู้กับความเจ็บป่วย วิกฤตเศรษฐกิจ การเพาะปลูกล้มเหลว ความยุ่งยากเนื่องจากนโยบาย ภัยธรรมชาติ และความรุนแรง ควบคู่ไปกับการช่วยให้คนจนสามารถยืนหยัดต่อสู้กับวิกฤติอื่น ด้วยตนเอง รวมทั้งการจัดให้มีตลาดขายค้ำครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติทั้งระดับบุคคลและระดับ ชาติ

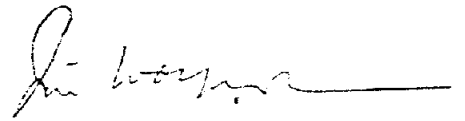
ความสำเร็จในการทำงานทั้ง 3 ส่วนจะมาจากพื้นฐานที่สัมพันธ์ซึ่งกัน และกัน แต่ละส่วนจะมีความสำคัญในตัวเอง และจะส่งเสริมส่วนอื่น ไปพร้อมกันด้วย จากกรอบข้างต้นนี้ แต่ละประเทศจะต้องกำหนดกล ยุทธการลดความยากจนของตนเองในลักษณะที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ของตน การตัดสินใจเกี่ยวกับลำดับความสำคัญจะกระทำใน ระดับชาติ โดยสะท้อนลำดับความสำคัญของชาติ แต่ในการทำงาน ต้องอาศัยความเป็นผู้นำของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และ สะท้อนความเป็นจริงในท้องถิ่น ซึ่งมีใช้เรื่องง่ายหรือเป็นพิมพ์เขียวที่ ใช้ได้ทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม การทำงานระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็ยังไม่เพียงพอ หลักฐานเชิงประจักษ์จากทศวรรษที่แล้ว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญ ของการทำงานระดับนานาชาติ เพื่อให้แน่ใจว่าโอกาสของการรวมกลุ่ม เชื่อมโยงระดับโลก และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นประโยชน์ แก่คนจน และให้แน่ใจว่าจะสามารถจัดการกับความเสี่ยงอันเนื่องจาก การขาดความมั่นคง และการถูกกีดกันให้อยู่วงนอกเนื่องจากการ เปลี่ยนแปลงระดับโลกได้ ในงานนี้การทำงานที่สำคัญมี 5 ส่วน คือ:-

- การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของโลก และเปิดตลาดประเทศ ร่ำรวยให้แก่ สินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม และบริการจาก ประเทศยากจน
- การเชื่อมโยงเทคโนโลยีดิจิทัลและความรู้ รวมทั้งเผยแพร่ เทคโนโลยีและข่าวสารข้อมูลไปสู่ประชาชนทั่วโลก
- การอุทิศทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เพื่อจัดบริการ สาธารณชนนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยทางการแพทย์และ การเกษตร
- การเพิ่มความช่วยเหลือและลดภาระหนี้ เพื่อให้แต่ละประเทศจัด การปัญหาความยากจน ภายใต้กรอบการทำงานที่แต่ละประเทศ เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์การพัฒนา มิใช่องค์กรความร่วมมือระหว่าง ประเทศกำหนด เพื่อให้แน่ใจว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะถูก ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการลดความยากจน

- การให้สิทธิให้เสียงแก่ประเทศยากจนและคนจนในประชาคมโลก โดยอาศัยเครือข่ายนานาชาติที่เชื่อมโยงองค์กรของคนจน การทำงานของรัฐต้องขับเคลื่อนด้วยพันธะสัญญาที่มีต่อการลดความยากจน ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องทำงานร่วมกัน ควบคู่ไปกับภาคประชาสังคม ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แม้ว่าจะมีสิ่งที่เราต้องเรียนรู้อีกมาก และโลกก็ยังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง แต่ประสบการณ์ที่รายงานนี้ทบทวน ได้แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันเรามี

ความเข้าใจเพียงพอที่จะทำงานเพื่อลดความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผล เรากำลังอยู่ในช่วงเวลาที่มีความพยายามและประเด็นเกี่ยวกับการลดความยากจน เป็นเรื่องที่ได้รับคามสนใจอย่างยิ่ง และในท่ามกลาง การประท้วงและความขัดแย้งทั้งหลาย รายงานนี้ได้นำเสนอข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการหารือร่วมกับสาธารณชน และนำการหารือไปสู่ส่วนที่สำคัญที่สุด นั่นคือ เป้าหมายของโลกที่ปราศจากความยากจน



James D. Wolfensohn

ประธาน
ธนาคารโลก
สิงหาคม 2543

ภาพรวม

คนจนดำรงชีวิตอยู่โดยปราศจากเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการกระทำและทางเลือก ซึ่งคนกลุ่มที่มีฐานะดีกว่ามักจะถือเป็นเรื่องธรรมดา¹ คนจนส่วนใหญ่จะขาดแคลนอาหารและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม รวมทั้งขาดโอกาสทางการศึกษาและการได้รับการดูแลสุขภาพ ซึ่งเป็นความขัดสนที่กีดกันมิให้คนจนดำรงชีวิตอย่างที่เราทุกคนเห็นว่ามีคุณค่า คนจนยังมีความเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบจากการเจ็บไข้ได้ป่วย จากความยุ่งยากทางเศรษฐกิจและจากภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ คนจนยังมักจะได้รับปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากกฎระเบียบและสถาบันของภาครัฐและสังคม และมักจะมีอำนาจที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา นี่คือนิติที่แวดล้อมความยากจน

ประสบการณ์ของความขัดสนซ้ำซ้อนเป็นเรื่องที่รุนแรงและเจ็บปวด คำบอกเล่าของคนจนถึงการดำรงชีวิตอยู่ในความยากจน เป็นถ้อยแถลงคมคายที่แสดงถึงความเจ็บปวดของพวกเขา (กรอบที่ 1) สำหรับคนจน การหนีจากความยากจนดูเหมือนจะเป็นไปไม่ได้ แต่ในความเป็นจริง การหนีจากความยากจนนั้นเป็นไปได้ เรื่องของ Basrabai ประธานสภาท้องถิ่นแห่งหนึ่งในหมู่บ้านของประเทศอินเดีย ได้แสดงให้เห็นถึงแง่มุมของความยากจน และศักยภาพในการทำงานเพื่อแก้ปัญหา (โปรดดูหน้า 2)

เรื่องของ Basrabai จะเป็นพื้นฐานของการพิจารณา ลักษณะ สาเหตุ และการแก้ปัญหาความยากจน ความยากจนเป็นผลมาจากกระบวนการ

การทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และบ่อยครั้งจะเสริมกันในทิศทางที่ทำให้ความขัดสนของคนจนรุนแรงยิ่งขึ้น การมีทรัพย์สินน้อยยิ่งกว่าน้อย การไม่สามารถเข้าถึงตลาดและโอกาสในการทำงาน ได้กักขังคนเหล่านี้ให้อยู่ในความยากจนทางวัตถุ ดังนั้นการส่งเสริมโอกาส ด้วยการกระตุ้นเศรษฐกิจ การทำให้ตลาดเอื้ออำนวยต่อคนจนมากขึ้น และการเพิ่มพูนสินทรัพย์ของคนจน จึงเป็นกุญแจในการลดความยากจน

แต่นั่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความยากจนเท่านั้น ในโลกที่อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจมิได้ถูกกระจายอย่างเท่าเทียม การจัดการโดยสถาบันของรัฐมักจะไม่เอื้ออำนวยต่อคนจนด้วย ตัวอย่างเช่น คนจนมักจะไม่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐ ในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข และคนจนมักจะเป็นเหยื่อของการทุจริตประพฤติมิชอบ และมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐ อีกทั้ง ความยากจนยังเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์ทางสังคม คุณค่า และประเพณีปฏิบัติภายในครอบครัว ในชุมชน หรือกลไกตลาดที่กีดกันผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย และเชื้อชาติ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และนี่คือเหตุผลให้การสร้างเสริมสิทธิและอำนาจแก่คนจน ด้วยการทำให้กฎระเบียบและสถาบันของภาครัฐและสังคมตอบสนองต่อคนจนอย่างเหมาะสมมากขึ้น เป็นหัวใจของการลดความยากจน

เรื่องของ Basrabai

Basrabai อาศัยอยู่ในหมู่บ้านชื่อโมฮายา รัฐจาร์ขัณฑ์ ประเทศอินเดีย ห่างจากเมืองอาเมดาบาด 500 กม. หมู่บ้านนี้อยู่บนชายฝั่งทะเลอาหรับ Basrabai เป็นผู้หญิงคนแรกที่เปิดร้านสาธิตทำขนม อันเป็นผลมาจากการแก้รัฐธรรมนูญที่กันที่หนึ่ง 1 ใน 3 ของสภาท้องถิ่นให้ผู้หญิง และกันที่ตำแหน่ง 1 ใน 3 ของประธานสภาให้ผู้หญิง

เราเดินทางมาถึงหมู่บ้านที่เธออาศัยอยู่หลังจากนั่งรถมาเป็นระยะทางยาวนาน เราข้ามเขื่อนทะเลเคบยา บนถนนที่ผ่านไม่ได้เวลาน้ำขึ้น อาคารแรกที่มองเห็นคือโรงเรียนประถมซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตใหม่ เมื่อเกิดพายุไซโคลนปีที่แล้ว ซึ่งเป็นพายุรุนแรงที่สุดที่ชาวบ้านจำได้ พายุพัดพากระท่อมของชาวบ้านหายไป พวกเขาได้อาศัยโรงเรียนซึ่งเป็นอาคารที่แข็งแรงแห่งเดียวในหมู่บ้าน ดังนั้น เมื่อหน่วยบรรเทาทุกข์มาถึงหมู่บ้าน พวกเขาจึงร้องขอให้สร้างอาคารคอนกรีตทดแทน ตอนนั้นในหมู่บ้านมีอาคารคอนกรีตอยู่ถึง 12 หลัง

พวกเรามาถึงบ้านคอนกรีตห้องเดียวของ Basrabai ซึ่งตั้งอยู่ข้างกระท่อมพ่วง หลังจากตกภัยแล้ว การสนทนาก็วกเข้าสู่เรื่องโรงเรียน เนื่องจากเป็นวันทำงาน เราถามว่าจะเข้าไปนั่งสังเกตการณ์ในห้องเรียนได้หรือไม่ Basrabai บอกว่าวันนั้นครูไม่มาสอน และก็ไม่ได้มาสักพักหนึ่งแล้ว อันที่จริงครูมาเพียงเดือนละครั้ง เพราะได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่เขตการศึกษา ครูจึงทำอะไรได้ตามอำเภอใจ

ครุมถึงในวันรุ่งขึ้น เมื่อมีข่าวไปถึงข่าวว่ามีคนมาเยือนหมู่บ้าน ครุมที่บ้านของ Basrabai แล้วเราก็ได้พูดคุยกันเกี่ยวกับโรงเรียนและเด็ก ๆ ครูถือว่ามีมาเยือนซึ่งเป็นผู้มีการศึกษาเป็นคนพวกเดียวกับตน เขาพบว่าบางอย่างเกี่ยวกับความลำบากของตนเอง และความยากลำบากในการสอนหนังสือเด็ก ๆ ที่เขาเรียกว่า 'ชาวป่า'

Meeraiben สมาชิกของสมาพันธ์สตรีผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว (SEWA: Self Employed Women's Association) ผู้ซึ่งจัดการการเงินทางของเรา อรรถทนต์ไม่ได้ เธอบอกว่าเงินเดือนครู 6,000 รูปีต่อเดือน (มากกว่า 6 เท่าของเส้นความยากจนของประเทศอินเดีย) เป็นอาชีพที่มีความมั่นคงและครูที่มีความรับผิดชอบ ธรรมดาทำงานทุกวัน พ่อแม่ของเด็กต้องการให้ลูกได้เรียนการอ่าน การเขียน แม้ว่ากรมโรงเรียนจะหมายความว่าเด็กชายจะไม่สามารถช่วยพ่อจับปลา และเด็กหญิงจะไม่สามารถช่วยแม่ตักน้ำ เก็บเศษไม้มาทำฟืน และทำงานในไร่ นา ก็ตาม

ในช่วงเย็น Basrabai จัดให้มีการประชุมหมู่บ้าน โดยมีวาระ 2 วาระแรก คือ เงินชดเชยผู้ประสบภัยจากพายุไซโคลน ซึ่งแม้จะมีการข่าวประกาศมากมายในเมืองหลวงเกี่ยวกับแผนงานบรรเทาทุกข์ แต่การให้บริการในพื้นที่กลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบ ผู้ประสานงาน SEWA จัดซื้อผู้ที่ยังไม่ได้รับการชดเชยตามที่เขามีสิทธิ และตกลงกันว่าพวกเขาและ Basrabai จะพบกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในอาทิตย์ถัดมา

วาระที่สอง คือ การห้ามจับปลาชายฝั่งที่รัฐกำหนดเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ อันที่จริงเป็นความผิดของเรือลากอวนขนาดใหญ่ที่จับสัตว์น้ำมากเกินไป แต่ชาวประมงเล็กๆ กลับต้องรับผลกระทบดังกล่าว ใน

ขณะที่พวกเรือลากอวนขนาดใหญ่ยังคงจับปลาได้ต่อไป ทรายใต้ที่ยังจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่บางคน

ระหว่างการประชุมมีการชุมนุมเกิดขึ้น น้องชายของ Basrabai ได้รับบาดเจ็บที่ใบหน้า ตอนที่พยายามแยกตัวชนออกจากกัน ถ้าไม่ได้ทำแผลในทันที จะทำให้ผลติดเชื้อ ขณะนั้นเป็นเวลาดึกแล้ว หมอที่ใกล้ที่สุดอยู่ในชุมชนใหญ่ถัดไปอีก 10 กม. โดยปกติการพาคนไข้ไปรักษาพยาบาลในทันทีทำไม่ได้ แต่เนื่องจากคณะของเราเริ่มจี้ จึงพาน้องชายของ Basrabai ไปหาหมอในกลางดึกคืนนั้นได้

ในช่วงที่พอกอยู่ที่หมู่บ้าน เราได้เห็นงานฝีมือของผู้หญิงในหมู่บ้านทำสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุ งานฝีมือปักกลดลายและมัดย้อมแบบเก่าแก่กำลังเป็นที่ต้องการของตลาด ต้องขอบคุณความต้องการของนานาชาติที่หลงไหลผลิตภัณฑ์ของอินเดีย และการที่ชนชั้นกลางของอินเดียหันกลับมานิยมชมชอบรากฐานทางวัฒนธรรมของตนเอง แต่พ่อค้ามักจะกดราคาสินค้า ซึ่งทำได้ก็เพราะผู้หญิงมักจะถูกทอดทิ้งไม่ได้รับความช่วยเหลือ

รัฐบาลระดับชาติและระดับรัฐมีแผนงานสนับสนุนหัตถกรรมมากมาย แต่ไม่มีแผนใดมีประสิทธิผลมากนัก ดังนั้น SEWA จึงเข้ามาช่วยจัดระบบการทำงานหัตถกรรมที่บ้าน และช่วยเหลือให้สามารถติดต่อโดยตรงกับตลาดต่างประเทศ งานฝีมือปักกลดลายที่เราเห็น จะขายได้เงิน 150 รูปีในตลาดต่างประเทศ และขายได้ 60 รูปีที่ร้านจำหน่ายของรัฐ แต่ถ้าขายให้พ่อค้าคนกลางจะได้เพียง 20 รูปีเท่านั้น

ในวันสุดท้ายที่เราพักที่หมู่บ้าน เราไปดูนาของ Basrabai ซึ่งใช้เวลาเดิน 1 ชั่วโมงจากบ้านของเธอ ความเสี่ยงของการเกษตรมีมากอย่างเห็นได้ชัดฝนแล้งทำให้พื้นดินแห้งและแข็ง ถ้าอีก 2-3 วันยังไม่ฝน ข้าวฟ่างที่ปลูกจะต้องสูญเสียน้ำ พร้อมกับเงินเก็บที่ใช้จ้างคนขับแทรกเตอร์ไถนาไถนา ซึ่งเป็นเงินที่ได้จากการขายสินค้าหัตถกรรมที่เธอทำ เราพบกับเธอที่เมืองอาเมดาบาด ในอีกหลายวันต่อมา ปรากฏว่าฝนก็ยังไม่ตก

การได้รู้จักกับ Basrabai และคนจนหลายพันคนที่เราขอความเห็นเพื่อนำมาจัดทำรายงานฉบับนี้ ทำให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วช้าและคล้ายคลึงกัน พวกเขาพูดถึงการขาดโอกาสในการทำมาหากิน การขาดความเชื่อมโยงกับตลาด และความล้มเหลวของสถาบันรัฐที่จะตอบสนองความต้องการของคนจน พวกเขากล่าวถึง การขาดความมั่นคง เช่น ความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วย ความเสี่ยงที่จะตกงาน ความเสี่ยงทางการเกษตรที่ทำให้รายได้จากภาคเกษตรมีความผันแปรสูง เรื่องราวของความยากจนมีรูปแบบที่เหมือนกันทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็หมู่บ้านในประเทศอินเดีย แหล่งชุมชนแออัดของเมืองริโอเดอจาเนโร ชุมชนแออัดนอกเมืองโจฮานเนสเบิร์ก และฟาร์มในอุซเบกิสถาน

แต่การพูดคุยกับ Basrabai และคนอื่นๆ ทำให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา แม้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและโครงสร้างของรัฐบาลความรับผิดชอบต่อ Basrabai และหมู่บ้านของเธอ แต่นโยบายที่ดีและมีผลในทางปฏิบัติได้เปิดโอกาสให้ Basrabai ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่ามีบางอย่างที่รัฐสามารถทำได้เพื่อลดความยากจน อีกทั้ง SEWA ก็แสดงให้เห็นว่า คนจนสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ ถ้ารวมพลังกัน ปกป้องสิทธิของตนเอง ใช้ประโยชน์จากโอกาสของตลาด และปกป้องตนเองจากความเสี่ยงทั้งปวง

กรอบที่ 1

ความเสี่ยงของคนจน

การศึกษา "Voices of the Poor" เป็นเรื่องจริงของคนจนทั้งหญิงและชายกว่า 60,000 คน ใน 60 ประเทศ การศึกษานี้จัดทำเพื่อเป็นพื้นฐานของรายงาน World Development Report 2000/2001 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการทบทวนการศึกษาความยากจนและการมีส่วนร่วมในช่วงที่ผ่านมา ครอบคลุมคนจน 40,000 คน ใน 50 ประเทศ ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบของ 23 ประเทศที่ดำเนินการในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ซึ่งครอบคลุมคนจน 20,000 คน การศึกษาแสดงให้เห็นว่าคนจนมีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตของพวกเขาเอง แต่มักจะไร้ซึ่งอำนาจที่จะส่งอิทธิพลต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นตัวกำหนดความอยู่ดีมีสุขของพวกเขา

ถ้อยคำต่อไปนี้ ฉายภาพให้เห็นว่า การดำรงชีวิตอยู่ในความยากจนหมายความว่าอย่างไร

อย่าถามผมเลยว่าความจนคืออะไร เพราะคุณก็เห็นมันอยู่แล้ว นอกบ้านผม ลองมองดูบ้านผมสิ แล้วมันรู้อะไร คุณเครื่องใช้ไม่มีสอย ดูเสื้อผ้าที่ผมสวม ดูทุกสิ่งทุกอย่าง แล้วเขียนสิ่งที่คุณเห็น ที่คุณเห็นนั่นก็คือความจน

ชายยากจน ประเทศเคนยา

เราทำไร่ขนาดเล็ก ข้าวของทั้งหมด ที่ซื้อจากร้าน ก็แสนจะแพง มันลำบากเหลือเกินในการดำรงชีวิต เราทำงานหนัก แต่ได้เงินนิดเดียวซื้อของได้เล็กน้อย ข้าวของก็หายาก เงินก็ไม่มี เรารู้สึกว่าจนแสนจน ถ้าเพียงแต่เราจะมีเงิน...

การหารือกับคนจนทั้งหญิงและชาย ประเทศเอกวาดอร์
เราลำบากอย่างแสนสาหัส เมื่อสามีของฉันล้มป่วย ดูเหมือนชีวิตของเราหยุดชะงัก จนกระทั่งเขาหายป่วยและกลับมาทำงานได้อีกครั้ง

หญิงยากจน ที่ Zawyet Sultan ประเทศอียิปต์
ความยากจนเป็นเรื่องน่าขายหน้า ความรู้สึกที่ต้องพึ่งพาคนอื่น และต้องถูกบังคับให้ทนรับความหยาบคาย การสปรบประมาท และความเฉยเมยเมื่อเราขอความช่วยเหลือ

หญิงยากจน ประเทศลัตเวีย
คนแรกฉันมักตัวทุกคนและทุกสิ่ง ทั้งสามี ปรธาณสถานหมู่บ้าน และตำรวจ แต่เดี๋ยวนั้นฉันไม่กลัวใครเลย ฉันมีบัญชีเงินฝากของตัวเอง ฉันเป็นผู้นำกลุ่มออมทรัพย์ของหมู่บ้าน... ฉันบอกพี่น้องผู้หญิงของเราเกี่ยวกับการทำงานของเรา เรามีสภาพที่เข้มแข็ง และมีสมาชิกถึง 40,000 คน ในขณะนี้

การหารือกับกลุ่มหญิงและชายยากจนในประเทศอินเดีย

ที่มา: Narayan, Chambers, Shah และ Petesch ค.ศ. 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher, และ Koch-Schulte ค.ศ. 2000

ความอ่อนแอและขาดภูมิคุ้มกันจากผลกระทบภายนอก เช่น ความเจ็บป่วย ความขุมนุ่นวาย ปัญหาเศรษฐกิจ ภาวะอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย และภัยธรรมชาติ ยิ่งย่ำเตือนให้คนจนรู้สึกลำบากขัดขวางวัตถุประสงค์ และทำให้สถานะในการต่อรองของคนจนลดต่ำลง ดังนั้น การสร้างเสริมความมั่นคงด้วยการลดความเสี่ยงจากสถานการณ์ เช่น สงคราม โรคภัย วิกฤตเศรษฐกิจ และภัยธรรมชาติ จึงเป็นญวญของการลดความยากจน และลดความรุนแรงจากความเสี่ยงต่างๆ นอกจากนี้ยังช่วยให้คนจนสามารถเผชิญกับวิกฤติต่างๆ ด้วยตนเอง

ความยากจนในโลกที่เหลื่อมล้ำ

ในขณะที่โลกมีความอุดมสมบูรณ์กลับปรากฏว่ามีกลุ่มคนที่ประสบความยากจนอย่างรุนแรง ประชากรโลก 6 พันล้านคนมี 2.8 พันล้านคน หรือประมาณหนึ่งดั่งดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินเพียง 2 เหรียญสหรัฐต่อวัน และ 1.2 พันล้านคน หรือ 1 ใน 5 ดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินเพียง 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน โดยร้อยละ 44 อาศัยอยู่ในเอเชียใต้ (รูปที่ 1) สัดส่วนเด็กที่เสียชีวิตก่อน 5 ปี ในประเทศที่ร่ำรวยมีน้อยกว่า 1 คนในทุก 100 คน ในขณะที่สัดส่วนนี้มีมากถึง 5 คนในทุก 100 คนในประเทศยากจนที่สุด และขณะที่ประเทศร่ำรวย มีเด็กที่ขาดสารอาหารน้อยกว่าร้อยละ 5 แต่ในประเทศยากจนสัดส่วนนี้กลับสูงถึงร้อยละ

แม้ว่าความเป็นอยู่ของมนุษย์ เช่น ความมั่งคั่งของโลก การติดต่อเชื่อมโยงข้ามโลก และขีดความสามารถของเทคโนโลยีในศตวรรษที่แล้วจะได้รับการยกระดับให้ดียิ่งกว่ายุคใดในประวัติศาสตร์ แต่ประกฎว่าความยากจนยังคงดำรงอยู่ การกระจายผลประโยชน์ระดับโลกยังคงมีความเหลื่อมล้ำอย่างยิ่ง รายได้เฉลี่ยของประเทศร่ำรวย 20 ประเทศ สูงกว่ารายได้เฉลี่ยในประเทศยากจนที่สุดถึง 37 เท่า นี่เป็นช่องว่างที่สูงขึ้นถึงเท่าตัวในช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ประสพการณ์ในแต่ละภูมิภาคของโลกแตกต่างกัน (โปรดรูปที่ 2 และตาราง A.1 ประกอบ) ประเทศในเอเชียตะวันออก มีจำนวนประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน ลดลงจาก 420 ล้านคนมาเป็น 280 ล้านคน ระหว่างปี ค.ศ. 1987-1998 (พ.ศ. 2530-2541) แม้ว่าในช่วงหลังจากการถดถอยของวิกฤตการเงิน แต่ในอเมริกาใต้ เอเชียใต้ และซบซาราอา อาฟริกา จำนวนคนจนกลับเพิ่มขึ้น ประเทศในยุโรปและเอเชียกลางซึ่งกำลังเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่วางแผนจากส่วนกลางมาสู่เศรษฐกิจระบบตลาดมีจำนวนประชากรที่ดำรงชีวิตด้วยเงินต่ำกว่า 1 เหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นมากกว่า 20 เท่า

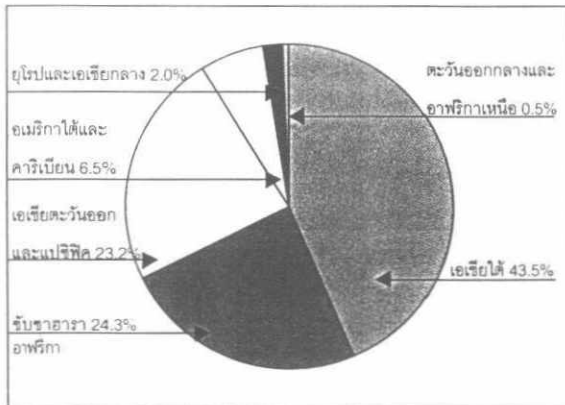
สถานการณ์ความยากจนที่มีไ้รรายได้ มีทั้งความก้าวหน้า และความถดถอย ประเทศอินเดียมีความก้าวหน้าในแง่จำนวนเด็กหญิงที่เข้าเรียนสูงขึ้น และในรัฐเคราลา ที่มีความก้าวหน้าที่สุดประชากรมี

รูปที่ 1

การกระจายตัวของคนจน

การกระจายของคนจนที่ดำรงชีวิตด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน

(1.2 พันล้านคน)



ที่มา: World Bank 2000b

อายุเฉลี่ยสูงกว่าในหลายพื้นที่ที่มีรายได้สูงกว่าหลายเท่า (เช่น วอชิงตัน ดี ซี) แต่กระนั้น ในแอฟริกาประเทศที่มีการระบาดรุนแรงของเอชไอวี/เอดส์ เช่น ประเทศบอซวานา และซิมบับเว พบว่าผู้ใหญ่ 1 คนในทุก 4 คนมีการติดเชื้อ เด็กกำพร้าเนื่องจากเอดส์กำลังเป็นปัญหารุนแรงของการสังเคราะห์ทั้งจากเครือญาติและจากรัฐ ประโยชน์ที่ได้จากการที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นตั้งแต่กลางของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็กำลังจะสูญไป สัดส่วนการเสียชีวิตของทารกทั่วโลกที่มีความแตกต่างกัน เช่นในซับซาราฟา ออฟริกา สัดส่วนนี้สูงกว่าในประเทศร่ำรวยถึง 15 เท่า แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างบนโลกอย่างสิ้นเชิง (โปรดดูรูปที่ 3)

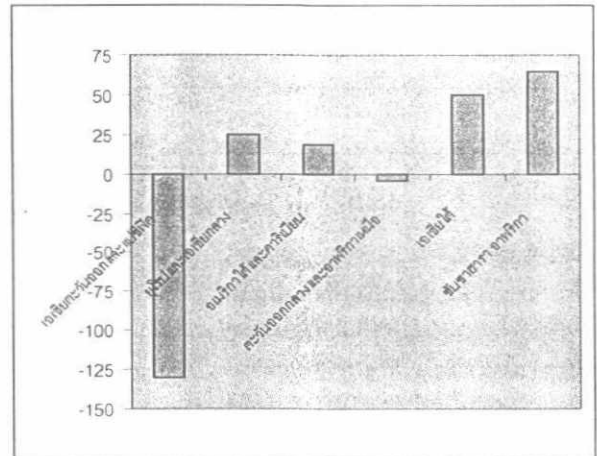
ความแตกต่างของสถานะในระดับภูมิภาคและชนกลุ่มน้อย และผู้หญิง กล่าวคือในแต่ละภูมิภาคของประเทศได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เท่ากัน ในประเทศเม็กซิโก ในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 1990 ความยากจนในระดับประเทศลดลงเล็กน้อย แต่ในพื้นที่ตะวันออกเฉียงใต้กลับเพิ่มขึ้น ความไม่เท่าเทียมของชนกลุ่มน้อยในหลายประเทศก็ยังคงมีอยู่ บางประเทศในแอฟริกา สัดส่วนการเสียชีวิตของเด็กทารกในกลุ่มเชื้อชาติที่มีอำนาจทางการเมืองลดลง ในอเมริกาใต้ ชนพื้นเมืองได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยต่ำกว่า 3 ใน 4 ของกลุ่มอื่น ผู้หญิงก็ยังคงเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสกว่าผู้ชาย ในเอเชียใต้ผู้หญิงได้รับการศึกษาคิดเป็นจำนวนปี เพียงครึ่งหนึ่งของผู้ชาย และสัดส่วนผู้หญิงที่เข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีเพียง 2 ใน 3 ของผู้ชายเท่านั้น

รูปที่ 2

การเปลี่ยนแปลงของความยากจนในแต่ละภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรที่ดำรงชีวิตด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน

ระหว่างปี พ.ศ.2530-2541 (หน่วย: ล้านคน)

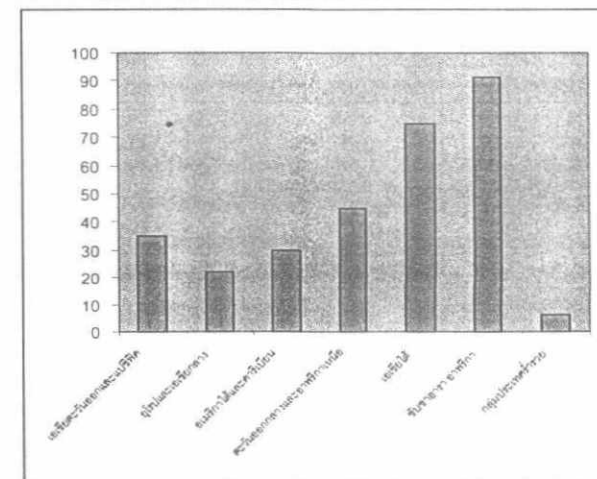


ที่มา: World Bank 2000b

รูปที่ 3

อัตราการตายของทารกในแต่ละภูมิภาค

อัตราการตายของทารก ปี พ.ศ. 2541 ต่อการเกิดมีชีพ 1000 คน

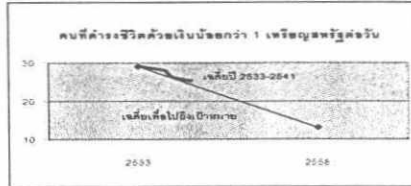


ที่มา: World Bank 2000b

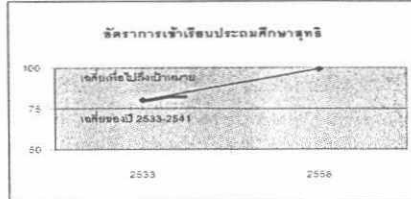
กรอบที่ 2

โลกที่ดีขึ้นสำหรับทุกคน: เป้าหมายการพัฒนาในระดับนานาชาติ

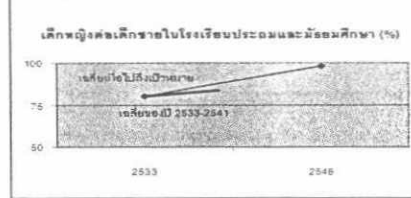
1 ลดสัดส่วนของคนยากจนขั้นแค้นลงครึ่งหนึ่งระหว่างปี ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558)



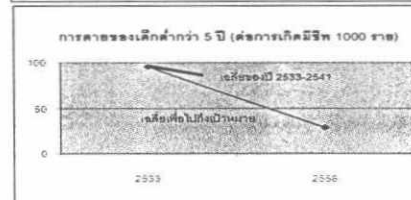
2 เด็กทุกคนได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาจนจบภายในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)



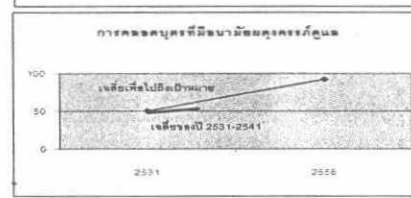
3 มีความเสมอภาคระหว่างหญิงกับชาย สร้างเสริมสิทธิและอำนาจของผู้หญิง โดยลดความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงกับชายในโอกาสทางการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ภายในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548)



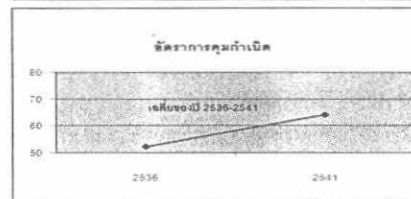
4 ลดอัตราการเสียชีวิตของทารกและเด็กเล็ก 2 ใน 3 ส่วน ระหว่างปี ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558)



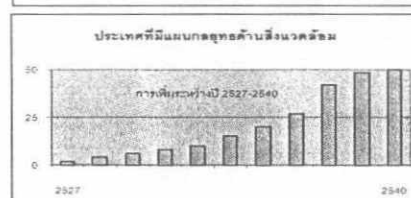
5 ลดอัตราเสียชีวิตของมารดา 3 ใน 4 ส่วน ระหว่างปี ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558)



6 การเข้าถึงบริการสุขภาพอนามัยเจริญพันธุ์ถ้วนหน้า สำหรับผู้ต้องการใช้บริการภายในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)



7 ปฏิบัติตามกลยุทธ์ระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภายในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสิ่งแวดล้อมให้เป็นผลภายในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)



การพัฒนาในระดับนานาชาติ มุ่งจะบรรลุความปรารถนาสูงสุดของมนุษย์ นั่นคือ โลกที่ปราศจากความยากจนและความทุกข์อันสืบเนื่องจากความยากจน

เป้าหมายทั้ง 7 มุ่งแก้ปัญหาแต่ละด้านของความยากจน โดยแต่ละเป้าหมายจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน เช่น อัตราการเข้าเรียนสูงขึ้นสำหรับเด็กหญิง จะช่วยลดความยากจนและอัตราการเสียชีวิต บริการสุขภาพพื้นฐานจะเพิ่มอัตราการเข้าเรียน และลดความยากจน และเนื่องจากคนจนจำนวนมากอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิต ดังนั้น จึงต้องดำเนินการตามเป้าหมายทั้ง 7 ไปพร้อมกัน

ในทศวรรษที่แล้ว โลกไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ความก้าวหน้าในบางประเทศและบางภูมิภาคได้แสดงว่า เราสามารถทำอะไรได้บ้าง เพื่อลดความยากจน ประเทศจีนได้ลดคนจนลงจาก 360 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) มาเป็น 210 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) ประเทศมอริเชียส ลดงบประมาณทางการทหาร และเพิ่มการลงทุนอย่างสูงในด้านสุขภาพและการศึกษา ปัจจุบันคนมอริเชียส ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษานิวบาลได้อย่างดี ร้อยละ 98 มีน้ำสะอาดใช้ และร้อยละ 97 ของการคลอดลูกมีเจ้าหน้าที่อนามัยดูแล นอกจากนี้ ประเทศในแอฟริกาได้หลายประเทศก็ใกล้จะบรรลุความเสมอภาคทางการศึกษาระหว่างหญิงกับชาย

ประเด็นคือ หากมีบางประเทศประสบความสำเร็จในการลดความยากจนได้ ประเทศอื่นก็ทำได้ แต่การต่อสู้ขัดแย้งกลับเป็นตัวบั่นทอนผลประโยชน์ของการพัฒนาทางสังคมของหลายประเทศในซีกซารา อาฟริกา นอกจากนี้ การแพร่ระบาดของ เอชไอวีและเอชอีซี ทำให้ครอบครัวและชุมชนจำนวนมากในทุกทวีปต้องประสบกับความลำบากยากจน ประเทศถึงครึ่งหนึ่งในโลก ยังไม่ได้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการลดความยากจนในระยะยาว ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา มีประเทศกว่า 30 ประเทศ ที่รายได้ต่อหัวที่แท้จริงลดลง และที่ใดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็จำเป็นต้องมีการกระจายผลประโยชน์อย่างเสมอภาค

ทั้งนี้ เราจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ด้วยการประสานการทำงานทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

หมายเหตุ: เป็นข้อมูลของประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลาง ยกเว้นเรื่องกลยุทธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายรวมทุกประเทศ
ที่มา: IMF OECD สหประชาชาติ และธนาคารโลก (www.paris21.org/betterworld/)

ในการเผชิญหน้ากับความยากจนและความเหลื่อมล้ำระดับโลก ชุมชนนานาชาติได้กำหนดเป้าหมายสำหรับช่วงแรกแห่งสหัสวรรษ โดยมีพื้นฐานจากการหารือในการประชุมสหประชาชาติ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 (กรอบที่ 2) เป้าหมายส่วนใหญ่กำหนดที่ปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) โดยเน้นการลดความยากจนทางการเงินและความขัดสนของคนในหลายมิติ (เกณฑ์ฐานเป็นตัวเลขของปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533)):

- ลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ในระดับความยากจนขั้นแค้น (ดำรงชีวิตด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน)
- สร้างหลักประกันการได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาถ้วนหน้า
- ขจัดความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย ในการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (ภายในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548))
- ลดอัตราการเสียชีวิตของทารกและเด็กถึง 2 ใน 3 ส่วน
- ลดอัตราการเสียชีวิตของมารดาถึง 3 ใน 4 ส่วน
- ประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานถ้วนหน้า
- ปฏิบัติตามกลยุทธ์ระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกประเทศ ภายใน ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) เพื่อบรรลุการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นผลภายในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)

เป้าหมายข้างต้นจะต้องทำให้สำเร็จใน 25 ปีข้างหน้า ซึ่งขณะนั้นโลกจะมีประชากรเพิ่มอีก 2 พันล้านคน โดยร้อยละ 97 ของประชากรที่เพิ่มขึ้นจะอาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษาว่าจะต้องทำอะไรเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ แสดงถึงความท้าทายในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การลดความยากจนทางการเงินลงครึ่งหนึ่ง ในช่วงปี ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558) จะต้องมีอัตราการลดความยากจนลงในอัตราร้อยละ 2.7 ทุกปี เป็นเวลา 25 ปี แต่ประมาณการล่าสุดของธนาคารโลก บ่งชี้ว่าการลดลงของความยากจนทางการเงิน ในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1998 (พ.ศ. 2533-2541) อยู่ในอัตราร้อยละ 1.7 ต่อปี การลดลงอย่างเชื่องช้าในบางพื้นที่ เป็นผลมาจากอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับต่ำหรือมีค่าติดลบ ในบางกรณีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นทำให้ความยากจนรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่เคยเป็นสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ การเข้าเรียนในอัตราที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ก็จะไม่ทำให้บรรลุเป้าหมายการประถมศึกษาถ้วนหน้าในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคซบซายารของทวีปแอฟริกา การลดอัตราการเสียชีวิตของทารกถึง 2 ใน 3 ส่วน ในช่วงปี ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558) จะต้องอาศัยการลดอัตราการเสียชีวิตของทารกถึงร้อยละ 30 ระหว่างปี ค.ศ. 1990-1998 (พ.ศ. 2533-2541) ซึ่งสูงกว่าที่ประเทศด้อยพัฒนาทำได้ คือร้อยละ 10 อย่างในบางพื้นที่ของซบซายาร ทวีปแอฟริกา อัตราการเสียชีวิตของทารกกลับเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำ เนื่องจากการแพร่ระบาดของเอชไอวี อีกทั้งอัตราการเสียชีวิตของมารดาที่ลดลงช้าเกินกว่าที่จะบรรลุเป้าหมายได้โดยง่าย

การบรรลุเป้าหมายการพัฒนานานาชาติ ต้องมีการทำงานเพื่อกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ แต่ความเจริญเติบโตอย่างเท่าเทียมดังกล่าว ก็ไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้า

หมายทางสุขภาพและการศึกษาได้ การลดอัตราการเสียชีวิตของทารกและเด็กถึง 2 ใน 3 ส่วน จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการหยุดยั้งการระบาดของเอชไอวี/เอดส์ ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบสาธารณสุขของประเทศกำลังพัฒนา และขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในสาขาการแพทย์ ที่จะขยายประโยชน์ครอบคลุมถึงประเทศกำลังพัฒนา¹ หรือไม่การบรรลุเป้าหมายความเท่าเทียมในโอกาสทางการศึกษาระหว่างชายและหญิง ต้องมีนโยบายที่จะขจัดอุปสรรคด้านวัฒนธรรม ด้านสังคม และเศรษฐกิจ ที่กีดกันเด็กผู้หญิงไม่ให้เข้าเรียนหนังสือ² นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้คนจนมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นและเป็นการลดปัญหาความยากจนในระยะยาว³ การทำงานดังกล่าวข้างต้นจะต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อช่วยผลักดันให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกลยุทธ์ที่กว้างและลึกเพื่อต่อสู้กับความยากจน

กลยุทธ์เพื่อลดความยากจน

แนวทางการลดความยากจน มีวิวัฒนาการมาตลอดช่วง 50 ปี โดยตอบสนองต่อความเข้าใจถึงความซับซ้อนของการพัฒนา เดิมในคริสต์ทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ส่วนมากเห็นว่า การลงทุนขนาดใหญ่ด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานเป็นหนทางเบื้องต้นของการพัฒนา

ต่อมา ในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 มีการตระหนักว่า ทุนทางกายภาพยังไม่เพียงพอ อย่างน้อยจะต้องคำนึงถึงสุขภาพและการศึกษาด้วย รายงาน *World Development Report 1980* ได้อธิบายความเข้าใจนี้อย่างแจ่มแจ้ง และได้เรียกร้องว่าการยกระดับทางสุขภาพและการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ ไม่เพียงเฉพาะโดยตัวของมันเท่านั้น แต่รวมถึงความสำคัญต่อการเพิ่มรายได้ของคนจนด้วย

ในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เราได้เห็นการเปลี่ยนจุดเน้น อันเนื่องมาจากวิกฤตหนี้และภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย รวมทั้งประสบการณ์ที่แตกต่างระหว่างเอเชียตะวันออก กับอเมริกาใต้ เอเชียใต้ และซบซายารแอฟริกา จุดเน้นอยู่ที่การปรับการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมบทบาทของกลไกตลาด รายงาน *World Development Report 1990: Poverty* ได้นำเสนอกลยุทธ์ 2 ส่วน คือ (1) ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยอาศัยการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ (2) จัดบริการพื้นฐานด้านสุขภาพและการศึกษาให้กับคนจน ในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ธรรมชาติของกฎระเบียบและสถาบัน ได้กลายมาเป็นศูนย์กลางการแก้ปัญหา ควบคู่กับประเด็นความเปราะบางในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รายงานฉบับนี้ใช้พื้นฐานของกลยุทธ์ข้างต้น โดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์และประสบการณ์สะสมของทศวรรษที่แล้ว ประสานกับความเปลี่ยนแปลงในบริบทระดับโลกแล้วประมวลนำเสนอกลยุทธ์เพื่อลดความยากจน 3 วิธี คือ การสร้างโอกาส การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจ และการส่งเสริมความมั่นคง

- **การสร้างโอกาส** คนยากจนยังคงให้ความสำคัญต่อโอกาสทางการวัดผล ซึ่งหมายถึง งาน สินเชื่อ ถนน ไฟฟ้า ตลาดสำหรับขาย

ผลผลิต โรงเรียน น้ำสะอาด การสุขาภิบาล และบริการสุขภาพ อันเป็นพื้นฐานสนับสนุนสุขภาพและทักษะที่จำเป็นต่อการทำงาน ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม ก็มีความจำเป็นยิ่ง สำหรับการสร้างโอกาสให้คนจน เช่นเดียวกับ รูปแบบหรือคุณภาพของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง การปฏิรูปตลาดยังจะเป็นศูนย์กลางของการขยายโอกาสสำหรับคนจน แต่การปฏิรูปจะต้องสะท้อนกฎระเบียบสถาบันและโครงสร้างของท้องถิ่น และจำต้องมีกลไกเพื่อสร้างโอกาสใหม่และชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงการเปลี่ยนแปลง การที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการลดความยากจนอย่างรวดเร็ว โดยรัฐจะต้องทำงานเพื่อสนับสนุนการสะสมทรัพย์สินส่วนบุคคล การพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานที่คนจนสามารถเป็นเจ้าของหรือเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์ได้

- **การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจ** ทางเลือกและการดำเนินการของรัฐที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนจน จะขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง สังคม รวมทั้งกฎระเบียบและสถาบัน โอกาสทางการตลาดและบริการสาธารณะ มักจะถูกควบคุมโดยกฎระเบียบและสถาบันของภาครัฐและสังคม การที่คนจนจะเข้าถึงได้ สถาบันเหล่านั้นจะต้องตอบสนองและมีความรับผิดชอบต่อคนจน การที่จะบรรลุเป้าหมายในการให้คนจนเข้าถึง การรู้จักหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างคนจน คนชั้นกลาง และกลุ่มต่างๆ ในสังคม ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ด้วยการปรับเปลี่ยนที่ทำให้ การบริหารภาครัฐ กฎระเบียบสถาบันทางกฎหมาย และการให้บริการของรัฐ มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อประชาชนทุกคน และด้วยการมีส่วนร่วมของคนจนในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจระดับท้องถิ่น สิ่งที่สำคัญอีกประการคือ การจัดอุปสรรคทางสังคม รวมทั้งกฎระเบียบและสถาบัน อันเป็นผลมาจากการศึกษา ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย และผู้ที่มีสถานะทางสังคมต่ำ กฎระเบียบและสถาบันที่ดีและตอบสนองต่อคนจนไม่เพียงแต่จะเอื้อประโยชน์ต่อคนจนเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม โดยรวมอีกด้วย
- **การส่งเสริมความมั่นคง** การลดความเสี่ยงจากวิกฤตเศรษฐกิจ กักขังติดตามธรรมชาติ ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความพิการ และความรุนแรง เป็นสิ่งสำคัญในการส่งเสริมความอยู่ดีมีสุข และส่งเสริมการลงทุนทางทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงและได้รับผลตอบแทนสูง กิจกรรมนี้ต้องอาศัยการทำงานที่มีประสิทธิภาพระดับชาติ เพื่อจัดการความเสี่ยง อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจทั้งระบบ และต้องอาศัยกลไกที่ดีในการลดความเสี่ยงต่อคนจน รวมทั้งความเสี่ยงของการเจ็บป่วย และจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ นอกจากนี้ ยังต้องมีการสร้างสินทรัพย์ให้คนจน การขยายกิจกรรมครัวเรือนให้

หลากหลายขึ้น และจัดกลไกการประกันความเสี่ยง เช่น การจ้างงานโดยรัฐ แผนงานส่งเสริมให้เด็กเรียนหนังสือจนจบ และแผนงานประกันสุขภาพ

กลยุทธ์เหล่านี้ ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกัน ทุกส่วนของกลยุทธ์มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กลยุทธ์แต่ละข้อมีผลต่อสาเหตุของความยากจนของกลยุทธ์อีกสองข้อ ตัวอย่างเช่น การสร้างเสริมโอกาส ด้วยการส่งเสริมการเข้าถึงตลาดและการถือครองสินทรัพย์ จะทำให้คนจนมีการพึ่งพาตลาดลง และทำให้เขามีความเข้มแข็งหรืออำนาจมากขึ้นในการต่อรองสถานะของตนกับรัฐและสังคม นอกจากนี้ ยังเพิ่มความมั่นคง เพราะการมีสินทรัพย์จะเป็นกันชนของวิกฤตที่จะมากระทบ ในทำนองเดียวกัน การสร้างความเข้มแข็งของกฎระเบียบและสถาบันทางประชาธิปไตย รวมทั้งการสร้างเสริมสิทธิและอำนาจของผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย และชาติที่ด้อยโอกาส เช่น การขจัดกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเหล่านี้ รวมทั้งการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจให้คนจน และกลุ่มคนด้อยโอกาส และการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรคนจน จะทำให้การบริการสาธารณะและการกำหนดนโยบาย ตอบสนองต่อความต้องการของคนจนมากขึ้น และช่วยลดการทุจริตประทุติมิชอบ รวมทั้งลดการใช้ความไม่ชอบธรรมโดยภาครัฐ ทั้งนี้หากคนจนติดตามผลและกำกับบริการทางสังคมให้มากขึ้น ก็จะทำให้การใช้จ่ายภาครัฐมีเพียงพอที่จะช่วยเหลือพวกเขาในช่วงวิกฤตมากขึ้น ในที่สุดแล้ว การช่วยเหลือคนจนให้ยืนหยัดต่อสู้วิกฤตและจัดการความเสี่ยงได้ จะทำให้สถานะของคนจนดีขึ้น สามารถใช้ประโยชน์ของโอกาสทางการตลาดที่เกิดขึ้นได้ ทั้งหมดนี้เป็นประเด็นที่รายงานนำเสนอ อันเป็นกลยุทธ์รวมในการต่อสู้กับความยากจน

จากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ

การดำเนินการตามกลยุทธ์เหล่านี้ ไม่สามารถใช้พิมพ์เขียวอย่างง่าย ๆ หรือปฏิบัติเหมือนกันทุกประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาต้องกำหนด กลุ่มนโยบายของตนเองเพื่อลดความยากจน นโยบายควรจะสะท้อนลำดับความสำคัญของปัญหาของชาติและท้องถิ่น ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โครงสร้าง และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ หรือแต่ละชุมชน

รายงานนี้นำเสนอแนวทางในเชิงภาพรวม โดยแต่ละกรณีจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ ที่ยึดพื้นฐานของทรัพยากร และความเป็นไปได้ทางกฎระเบียบและสถาบัน ทั้งนี้ ความสำเร็จในการลดความขัดสนบางด้านอาจเกิดขึ้นได้ แม้ว่าความขัดสนบางด้านจะไม่เปลี่ยนแปลงก็ตาม เช่น โครงการ oral rehydration ที่มีค่าใช้จ่ายไม่สูง จะช่วยลดอัตราการเสียชีวิตของทารกได้อย่างมาก แม้ว่ารายได้ของคนจนจะไม่เปลี่ยนแปลง⁶ การทำงานจะมีความจำเป็นในทั้ง 3 ส่วน คือ การสร้างโอกาส การสร้างเสริมสิทธิและอำนาจ และความมั่นคง เพราะความเชื่อมโยงประสานกันและกันในระหว่างส่วนงานทั้ง 3

การทำงานของประเทศพัฒนาและองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง มีพลังหลายส่วนที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของ

คนจน แต่อยู่นอกเหนือการควบคุมและอิทธิพลของคนจน และโดยลำพังประเทศกำลังพัฒนาเอง จะไม่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ ความก้าวหน้าของการวิจัยทางการแพทย์ และโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น การทำงานของชุมชนนานาชาติและความร่วมมือในการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอการทำงานในระดับชาติตามด้วยข้อเสนอระดับนานาชาติเพื่อลดความยากจน

การสร้างโอกาส

นโยบายหลักรวมทั้งกฎระเบียบและสถาบัน เพื่อสร้างโอกาสให้แก่คนจนจะประกอบด้วย การทำงานเพื่อกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม การทำให้ตลาดทำงานเพื่อคนจน และเพิ่มทุนสินทรัพย์ให้แก่คนจน รวมทั้งการแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากร เช่น การศึกษา

ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ การลงทุนและความคิดริเริ่มทางเทคโนโลยี เป็นพลังขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งจะมีผลต่อการสร้างงานและสร้างรายได้ การส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการลดความเสี่ยงในการประกอบการ โดยอาศัยนโยบายรักษาเสถียรภาพการเงินและการคลัง นโยบายการลงทุนที่มีเสถียรภาพ ระบบการเงินที่ดี สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่โปร่งใสและชัดเจน รวมทั้งการใช้หลักนิติธรรม การมีมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ การแก้ปัญหาการให้สินบน แก้ปัญหาการอุดหนุนผู้ลงทุนขนาดใหญ่ การมีเงื่อนไขพิเศษ และการผูกขาด

นอกจากนั้น จะต้องมีมาตรการเฉพาะสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่มีความเปราะบางต่อการกลั่นแกล้งจากระบบราชการ และการซื้อกิจการโดยผู้ประกอบการที่มีเส้นสายดี เพื่อเป็นประกันว่าธุรกิจขนาดเล็กจะมีส่วนร่วมในตลาดได้อย่างดี มาตรการเหล่านี้ได้แก่การเข้าถึงสินเชื่อ การสนับสนุนการเงินในเชิงลึก และการลดสาเหตุความล้มเหลวของกลไกตลาด รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายในการติดต่อและขนส่ง เพื่อนำสินค้าสู่ตลาดต่างประเทศ โดยขยายการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดงานแสดงสินค้าส่งออก และการฝึกอบรมเรื่องประกอบธุรกิจสมัยใหม่ ตลอดจน การสร้างถนนหนทางเพื่อลดอุปสรรคทางกายภาพ ทั้งนี้ การสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีสำหรับครัวเรือนยากจนและบริษัทขนาดเล็ก จะรวมไปถึงการผ่อนคลายนโยบาย การปฏิรูปกฎระเบียบและสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น การลดข้อจำกัดของภาคการผลิตนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีผลกระทบต่อผู้หญิง และการแก้ปัญหาการเข้าถึงดิน หรือการจดทะเบียนที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนขนาดเล็ก

การลงทุนของภาคเอกชนจะต้องควบคู่กับการลงทุนของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและสร้างโอกาสของตลาดใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนภาครัฐที่ช่วยขยายโครงสร้างพื้นฐาน และการสื่อสาร และการยกระดับทักษะของแรงงาน

การเปิดตลาดต่างประเทศ ตลาดต่างประเทศเป็นโอกาสที่ดีในการขยายตัวของการจ้างงานและรายได้ทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ประเทศทั้งหลายที่ประสบความสำเร็จในการลดความยากจนทางรายได้ ต่างใช้ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การเปิดตลาดการค้าอาจมีผู้สูญเสีย เช่นเดียวกับผู้ได้รับประโยชน์ โดยการเปิดตลาดต่างประเทศจะให้ผลประโยชน์สูงพอ ก็ต่อเมื่อ ประเทศนั้นมีโครงสร้างพื้นฐานกฎระเบียบและสถาบันที่สามารถตอบสนองความต้องการสินค้าและบริการได้อย่างดี ดังนั้น การเปิดเสรีทางการค้าจะต้องมีการออกแบบที่ดี โดยเน้นคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ กฎระเบียบและสถาบัน และปัญหาอุปสรรคอื่นๆ รวมทั้งมีนโยบายที่ต่อเนื่อง ในการสร้างงาน และจัดการเรื่องการสูญเสียงาน การเปิดเสรีแบบที่เน้นความสำคัญของคนจน ไม่จำเป็นต้องเป็นกระบวนการที่ล่าช้า เพราะการเปิดเสรีอย่างรวดเร็วจะสร้างโอกาสให้กับคนจนได้มากกว่า ทั้งนี้ การมีนโยบายที่ชัดเจนจะช่วยลดต้นทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านของคนจน เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตข้าวโพดในเม็กซิโกในช่วงแรกของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA)

ในการนี้ จะต้องจัดการการเปิดบัญชีทุนอย่างระมัดระวัง ควบคู่กับการพัฒนาภาคการเงินในประเทศ เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของการเคลื่อนย้ายทุน การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศระยะยาว จะก่อให้เกิดผลดี เช่น มีการถ่ายทอดความรู้ แต่การเคลื่อนย้ายทุนระยะสั้นอาจก่อให้เกิดผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของภาคการเงิน ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายจัดการที่แยกต่างหากจากกัน

การสร้างเสริมสินทรัพย์สำหรับคนจน การสร้างเสริมทุนด้านมนุษยศาสตร์ด้านกายภาพ ด้านโภชนาการ และด้านการเงิน ที่คนจนสามารถเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ จะต้องดำเนินการ 3 ประการ คือ *ประการแรก* เพิ่มการใช้งบประมาณภาครัฐสำหรับคนจนเป็นการเฉพาะ ขยายการให้บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และการผ่อนคลายนข้อจำกัดด้านอุปสงค์ (เช่น การให้ทุนการศึกษาเด็กยากจน) *ประการที่ 2* ต้องมีหลักประกันการให้บริการที่มีคุณภาพ ด้วยกลไกของกฎระเบียบและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ควบคู่กับการใช้กลไกตลาดและภาคีหลายภาคส่วน สิ่งนี้หมายถึงการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ เช่น การศึกษา หรือการแปรรูปกิจการของรัฐ ในรูปแบบที่เน้นการขยายบริการให้คนจน เช่น การประชาและการสุขาภิบาลในเขตเมือง *ประการที่ 3* มีหลักประกันว่าชุมชนและครัวเรือนที่ยากจนจะมีส่วนร่วมในการเลือก การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลการให้บริการ เพื่อให้ผู้ใช้บริการมีความรับผิดชอบ เรื่องนี้ได้มีการดำเนินการใน ประเทศเอลซัลวาดอร์ ตูนิเซีย และอุกันดา แผนงานสร้างเสริมสินทรัพย์ให้คนจน ได้แก่ การขยายการศึกษาอย่างกว้างขวาง โดยผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วม แผนงานส่งเสริมให้เด็กเรียนจนจบ (เช่น ในประเทศบังคลาเทศ บราซิล เม็กซิโก และโปแลนด์) แผนงานโภชนาการ แผนงานสุขอนามัยแม่และเด็ก การฉีดวัคซีน และการให้บริการทางสุขภาพอื่นๆ รวมทั้งแผนงานระดับชุมชนเพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งหมดนี้ เป็นการทำงานที่เสริมซึ่งกันและกันในด้านต่างๆ โดยมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดระหว่างสินทรัพย์ด้านมนุษยและด้านกายภาพ เช่น การยกระดับการเข้าถึงของคนจนในด้านพลังงานและการขนส่ง จะช่วยเพิ่มการเข้าถึงการศึกษาและเพิ่มรายได้ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมก็ส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาความยากจนเช่นกัน โดยมีเอกสารที่ระบุถึงผลประโยชน์ระดับสูง ในแง่สุขภาพที่ดีขึ้น จากการลดมลพิษทางอากาศและน้ำ อันเป็นสาเหตุสำคัญของโรคภัยไข้เจ็บของคนจน เช่น โรคท้องร่วงในเด็ก และโรคระบบทางเดินหายใจ

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองสินทรัพย์ระหว่างหญิงกับชาย ชนกลุ่มน้อย กลุ่มเชื้อชาติต่างๆ และกลุ่มทางสังคมต่างๆ
การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการมีสินทรัพย์ จะต้องมีการดำเนินการเฉพาะในแต่ละสังคม แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมมักจะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ก็มีตัวอย่างการใช้กลไกต่างๆมากมายที่ทำงานได้ผล โดยการผสมผสานการใช้จ่ายของภาครัฐ การปรับเปลี่ยนกฎระเบียบและสถาบัน และการมีส่วนร่วม วิธีหนึ่งคือ การปฏิรูปที่ดิน เสริมด้วยการทำงานของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศบราซิล และในประเทศฟิลิปปินส์ อีกวิธีหนึ่งคือ การสนับสนุนให้เด็กหญิงเข้าเรียนในโรงเรียน ด้วยการให้เงินช่วยเหลือหรือให้อาหาร เพื่อให้เข้าเรียนในโรงเรียน เช่น ในประเทศบังกลาเทศ บราซิล และเม็กซิโก การว่าจ้างครูผู้หญิงเพิ่มขึ้น เช่น ในประเทศปากีสถาน วิธีที่ 3 คือ แผนงานให้สินเชื่อขนาดเล็กแก่กลุ่มผู้หญิงที่ยากจน

การจัดโครงสร้างพื้นฐานและความรู้สึกพื้นที่ยากจนทั้งชนบทและเมือง
ควรมีการดำเนินการเฉพาะสำหรับพื้นที่ยากจน ที่ซึ่งมีองค์ประกอบร่วมของความขัดสนทางสินทรัพย์ ทั้งระดับชุมชนและภูมิภาค อันเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจนเชิงรายได้ การแก้ปัญหานี้ต้องการการสนับสนุนของรัฐ รวมทั้งกฎระเบียบและสถาบัน และการมีส่วนร่วม โดยต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ยากจนและห่างไกล อาทิ การขนส่ง โทรคมนาคม โรงเรียน บริการสุขภาพ และไฟฟ้า ดังเช่น แผนงานแก้ปัญหาพื้นที่ยากจนในประเทศจีน อีกทั้งควรมีการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึงในชุมชนแออัดภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาเมือง อีกประการที่สำคัญคือ การขยายการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลของหมู่บ้านยากจน เพื่อให้คนจนได้มีส่วนร่วมในกลไกตลาด และติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจ

ศักยภาพของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดความยากจนต้องอาศัยการทำงานของกฎระเบียบและสถาบันของรัฐและสังคม การปรับปรุงภารกิจของรัฐ รวมทั้งกฎระเบียบและสถาบันทางสังคม ซึ่งจะสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสมอภาค โดยลดข้อจำกัดของภาครัฐและสังคม ในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการยกระดับให้พ้นจากความยากจน แต่การวางแผนและการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมือง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายคุณค่าทางสังคมหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ รัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญโดยสนับสนุนการหาประชาชาติ เพื่อสร้างความตระหนักถึงผลประโยชน์ต่อสังคมของการทำงานเพื่อคนจน และทำให้มีการสนับสนุนทางการเมืองเพื่อการนั้น

วางพื้นฐานทางการเมืองและกฎหมายสำหรับการพัฒนา กฎระเบียบและสถาบันจะต้องเปิดกว้างและรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม นั่นหมายถึง การมีกฎระเบียบและสถาบันที่โปร่งใส ด้วยกลไกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจและติดตามผลการทำงาน โดยมีระบบกฎหมายที่สนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมความเสมอภาคทางกฎหมาย และเนื่องจากคนจนขาดแคลนทรัพยากรและข่าวสารในการเข้าถึงระบบกฎหมาย จึงควรมีมาตรการ เช่น ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนของกฎหมาย เช่น องค์กร Ain-O-Salish Kendra (ASK) ในประเทศบังกลาเทศ มาตรการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบกฎหมายที่ครอบคลุมทุกคน และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

การบริหารภาครัฐที่เอื้อต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสมอภาค การบริหารภาครัฐที่กำหนดนโยบายและปฏิบัตินโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการทุจริตหรือการรังแกประชาชน จะช่วยยกระดับการให้บริการของรัฐ และส่งเสริมความเจริญเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน ในการนี้จะต้องมีระบบบงจืดตามผลการทำงาน เพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคม และตอบสนองต่อประชาชนผู้ใช้บริการมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง การเข้าถึงข่าวสาร เช่น งบประมาณ กลไกการมีส่วนร่วมในการงบประมาณ และการจัดลำดับผลการดำเนินงานของภาครัฐ ทั้งหมดนี้จะส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน ในการรวมตัวและติดตามผลการดำเนินงานของภาครัฐ พร้อมกับลดโอกาสและขอบเขตของการทุจริต ทั้งนี้ การปฏิรูปการบริหารภาครัฐและปฏิรูปหน่วยงาน เช่น ตำรวจ ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม และตอบสนองต่อคนจนมากขึ้น จะส่งผลดีต่อการดำรงชีวิตของคนจน

การส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาชุมชน การกระจายอำนาจจะทำให้หน่วยให้บริการอยู่ใกล้ชิดชุมชนยากจนและคนจนมากขึ้น และช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกำกับบริการตามที่เขามีสิทธิ ในการนี้ จะต้องมีโครงสร้างที่เข้มแข็งของท้องถิ่น และมีกรถ่ายโอนเงิน รวมทั้งมีมาตรการเพื่อมิให้ผลประโยชน์ตกอยู่เฉพาะกับคนร่ำรวยหรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น การกระจายอำนาจต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างกลไกที่ดี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐ ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจที่ส่งเสริมการใช้งบประมาณและจัดทำโครงการตามความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ ยังมีทางเลือกอีกหลากหลายสำหรับภาคีการมีส่วนร่วมของชุมชนและครอบครัวในกิจกรรมต่างๆ เช่น พ่อแม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน และกลุ่มผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการประปาและการชลประทาน

การส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงกับชาย ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงกับชาย เป็นส่วนหนึ่งของความไม่เสมอภาคทางสังคม

ซึ่งมีที่มาจากพื้นฐานและคุณค่าทางสังคม ความเสมอภาคระหว่างหญิงกับชายมีความสำคัญยิ่ง จึงต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ แม้รูปแบบของความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงกับชาย จะมีความแตกต่างกันในแต่ละสังคม แต่ในเกือบทุกประเทศ ผู้หญิงและเด็กหญิงส่วนใหญ่จะเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบ ในแง่ของอำนาจ และการควบคุมทรัพยากร (ในประเทศส่วนใหญ่ การถือครองที่ดินมักจะตกอยู่ในมือผู้ชาย) ผู้หญิงมักจะขาดความมั่นคงอย่างรุนแรง (เช่น หลังจากการตายของสามี) ผู้หญิงที่ยากจนจะเสียเปรียบมากกว่าปกติเป็นทวีคูณยิ่งกว่านั้น การที่ผู้หญิงไม่มีอิสระเสรีภาพยังส่งผลร้ายต่อการศึกษา และสุขภาพของเด็กอีกด้วย

ความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายเป็นสิ่งที่ติดตัวของตัวเอง และด้วยการที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้การลดความยากจนมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น เช่น ในด้านการศึกษาและสุขภาพ ประสิทธิภาพที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็นของการผสมผสาน การเมือง กฎหมาย และการทำงานโดยตรงของภาครัฐ เพื่อแก้ปัญหาในประเทศ 32 ประเทศ ตั้งแต่ประเทศอาเจนตินา จนถึงประเทศอินเดีย มีมาตรการส่งเสริมให้มีผู้แทนสตรีในสมัชชาระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งได้ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิงในการมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะและการตัดสินใจ บางประเทศกำลังแก้ไขความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงและชายในกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ดินของโคลัมเบีย ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) การใช้ทรัพยากรของรัฐอุดหนุนการศึกษาของเด็กหญิงส่งผลได้ดีในประเทศบังกลาเทศและปากีสถาน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วยเหลือที่หลากหลายในกิจกรรมการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินเชื่อขนาดเล็ก และการให้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรได้ให้ผลดีในแง่การเพิ่มผลผลิต (เช่น ในประเทศเคนยา) ที่ทำให้ผู้หญิงมีเสรีภาพมากขึ้น และเด็กมีภาวะโภชนาการที่ดีขึ้น (เช่น ในบังกลาเทศ และทุกแห่งที่ได้มีการดำเนินการเรื่องนี้)

การแก้ปัญหาอุปสรรคทางสังคม โครงสร้างสังคม กฎระเบียบและสถาบัน ได้กำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งรูปแบบของพลวัตทั้งหลายที่ทำให้ความยากจน เกิดขึ้นดำรงอยู่ หรือลดลง โครงสร้างทางสังคมที่ติดกันและไม่เสมอภาค เช่น การแบ่งชั้นวรรณะ หรือการแบ่งแยกทางเพศ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการยกระดับให้พ้นความยากจน รัฐจะช่วยให้โดยสนับสนุนให้มีการหารือเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติหรือประเด็นที่เป็นปัญหา ด้วยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ถูกสังคมกีดกัน นอกจากนี้ กลุ่มที่ถูกเลือกปฏิบัติควรได้รับความช่วยเหลือด้วยนโยบายเป็นการเฉพาะ เราสามารถลดการแบ่งแยกสังคมออกเป็นฝักเป็นฝ่าย ด้วยการรวมกลุ่มทั้งหลายเข้าประชุมในเวทีร่วมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และปรับการใช้พลังงานกลุ่มเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง แทนที่จะปล่อยให้มีความขัดแย้งกันโดยเปิดเผย การทำงานด้วยวิธีอื่นอาจรวมถึงการจัดความลำเอียงเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ และความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงกับชายในกฎหมาย และกระบวนการในระบบกฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมการมีผู้แทนและการมีสิทธิมีเสียงของผู้หญิง

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นชนกลุ่มน้อย และเชื้อชาติอื่น ในองค์กรชุมชน และองค์กรระดับนานาชาติ

การสนับสนุนทุนทางสังคมของคนจน มาตรฐานทางสังคมและเครือข่ายทางสังคม เป็นรูปแบบหลักของทุนที่คนจนใช้ เพื่อยกระดับให้พ้นจากความยากจน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องสนับสนุนเครือข่ายของคนจน และสร้างเสริมศักยภาพของคนจน โดยเชื่อมโยงคนจนกับองค์กรที่เป็นสื่อกลาง กับตลาดที่กว้างขวางขึ้น และกับสถาบันของรัฐ นอกจากนี้ ยังควรปรับปรุง กฎหมาย ระเบียบ และสถาบัน สำหรับกลุ่มที่เป็นตัวแทนของคนจน เนื่องจากคนจนมักจะรวมกลุ่มกันในระดับท้องถิ่น การทำงานจึงจำเป็นต้องสร้างขีดความสามารถของเขาเหล่านั้น ให้มีอิทธิพลต่อนโยบายระดับภูมิภาค และระดับชาติ ด้วยการเชื่อมโยงองค์กรท้องถิ่นกับองค์กรที่มีเครือข่ายกว้างขวางกว่า

ความมั่นคง

ในการบรรลุเป้าหมายความมั่นคงสำหรับคนจน จะต้องชี้ให้เห็นว่าการขาดความมั่นคงมีผลกระทบต่อชีวิตและอนาคตของคนจนอย่างไร ทั้งนี้ต้องอาศัยการผสมผสานของนโยบายเพื่อเผชิญกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ หรือความเสี่ยงระดับภูมิภาค และเพื่อช่วยให้คนจนสามารถต่อสู้กับวิกฤตต่างๆที่เกิดขึ้นแก่ตนได้

การกำหนดแนวทางช่วยคนจนจัดการกับความเสี่ยง จำเป็นต้องมีการแทรกแซงด้วยวิธีต่างๆ ในระดับชุมชน ระดับตลาด และระดับรัฐ เพื่อแก้ปัญหาความเสี่ยงที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มของประชากร โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงหลายรูปแบบผสมกัน การจัดการความเสี่ยงระดับชุมชนและครัวเรือน ขึ้นอยู่กับประเภทของความเสียหาย และกฎระเบียบและสถาบันในประเทศนั้นๆ แผนงานประกันขนาดเล็กอาจช่วยเสริมแผนงานสินเชื่อรายย่อยสำหรับผู้หญิงที่ยากจน การจัดตั้งกลุ่มผู้หญิง เช่น งานที่ SEWA ทำในประเทศอินเดีย ช่วยเหลือผู้หญิงในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ หรือการขยายแผนการจ้างงานโดยรัฐ ปัญหาวิกฤตระดับชาติและท้องถิ่น แผนงานสงเคราะห์อาหารและกองทุนสังคม เพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการที่ชุมชนต้องการ แผนงานเหล่านี้จะให้ผลดียิ่งต่อการแก้ปัญหาวิกฤต

การจัดทำแผนงานระดับชาติเพื่อป้องกัน เตรียมการ และตอบสนองต่อวิกฤตระดับมหภาคด้านการเงินและภัยธรรมชาติ วิกฤตเศรษฐกิจมักจะส่งผลกระทบต่อชุมชนและครัวเรือนที่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีวิกฤตซ้ำซ้อนและต่อเนื่อง การจัดการความเสี่ยงของวิกฤตทางการเงินและดุลการค้า ต้องอาศัยพื้นฐานของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ดีและระบบการเงินที่เข้มแข็ง พร้อมกับการบริหารจัดการอย่างรอบคอบในการเปิดตลาดทุนควบคู่กันไปด้วย เพื่อลดความเสี่ยงของความผันผวนจากการเคลื่อนย้ายทุนระยะสั้น นอกจากนี้ ควรพิจารณาเฉพาะกิจ เพื่อประกันว่า การใช้จ่ายในแผนงานสำคัญสำหรับคนจน เช่น แผนงานทางสังคมและการถ่ายโอนทรัพยากรไปยังกลุ่มคนจนเปราะบาง มิได้ลดน้อยลงในช่วงเศรษฐกิจถดถอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้นสิ่งที่สำคัญควบ

คู่กันคือ ความสำเร็จที่ยั่งยืนที่จะรองรับผู้ประสบภัยดังกล่าว ควรจะเป็นกลไกถาวร และพร้อมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในทันทีที่ประเทศได้รับผลกระทบจากวิกฤต กิจกรรมเหล่านี้จะช่วยบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติด้วย เช่น กองทุนบรรเทาอุบัติภัย จะช่วยบรรเทาทุกข์หลังจากเกิดภัยธรรมชาติและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีใหม่ รวมทั้งการฝึกอบรมเพื่อประเมินความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การลงทุนและจัดให้มีระบบประกันอุบัติภัยในช่วงเวลาปกติ จะช่วยลดค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล เมื่อเกิดภาวะวิกฤตได้เป็นอย่างดี

การวางระบบจัดการความเสี่ยงทางสังคมในระดับชาติที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทุกประเทศทั่วโลกต้องการจะมีระบบจัดการความเสี่ยงทางสังคม ปัญหาคือ จะวางระบบอย่างไร โดยไม่ก่อผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน และให้คนจนได้รับผลประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น ระบบประกันสังคมสำหรับคนทั่วไปที่มีได้ยากจน ซึ่งรวมเงินสงเคราะห์ทางสังคมสำหรับคนจนด้วย เช่น ในประเทศชิลี การประกันสุขภาพที่คุ้มครองความเจ็บป่วยซึ่งอาจทำให้ครอบครัวต้องเสียสินทรัพย์ทั้งหมด เช่น ในประเทศคอซตาริกา การประกันและความช่วยเหลือเมื่อตกงาน ซึ่งมีได้ลดแรงจูงใจในการทำงานเท่า ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ของแผนงานเหล่านี้เต็มที่ ระบบเศรษฐกิจเองก็ต้องมีขีดความสามารถในการจัดการระบบเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชน ความขัดแย้งของกลุ่มชนมีผลกระทบรุนแรงต่อคนจน ความขัดแย้งอย่างมหากาลในประเทศยากจนส่วนใหญ่เป็นสงครามกลางเมือง ซึ่งคิดเป็นกว่าร้อยละ 85 ของความขัดแย้ง เป็นการต่อสู้ภายในประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1987-1997 (พ.ศ. 2530-2540) นอกเหนือจากการเสียชีวิตแล้ว ความขัดแย้งเหล่านี้ยังสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างมรดกตกทอดของความชอกช้ำทางสภาพจิตใจและสังคม มีเด็กถูกเกณฑ์เป็นทหารเพื่อต่อสู้ เช่น ใน เยเมน ลิเบีย และมีเด็กอีกมากที่ทนทุกข์จากการสูญเสียครอบครัว การต้องหยุดเรียน และมีบาดแผลทางอารมณ์ที่ทำได้ยากกว่าพวกเขาจะหายอย่างถาวร

แม้จะเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องฟื้นฟูสังคมภายหลังความขัดแย้ง เช่น ในประเทศกัมพูชา และรวันดา แต่ก็เป็นเรื่องเร่งด่วนไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันในการสร้างความเข้มแข็งของกฎระเบียบและสถาบันแบบพหุภาคีเพื่อส่งเสริมสิทธิของกลุ่มเสี่ยงข้างน้อย และวางพื้นฐานของกฎระเบียบและสถาบันเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี นอกจากนี้ควรพยายามที่จะให้กลุ่มต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กัน โดยอาศัยกลไกกฎระเบียบและสถาบันทางการเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมและครอบคลุมทุกภาคส่วน ร่วมกับกลไกกฎระเบียบและสถาบันของประชาชน การอาศัยการทำงานระดับนานาชาติ ในการลดการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มที่สร้างความขัดแย้งและในการลดการค้าอาวุธระหว่างประเทศ หากประเทศใดสามารถพัฒนาเศรษฐกิจไปในแนวทางที่ครอบคลุมทุกส่วนของสังคม ก็จะมีศักยภาพที่จะหลุดพ้นจากวงจรของความยากจนมาสู่วงจรของความรุ่งเรือง ความขัดแย้งอย่างรุนแรงเป็นประเด็นสำคัญที่สุดประเด็นหนึ่งที่ต้องมีการแก้ปัญหา

อย่างเร่งด่วน เนื่องจากมีผลกระทบต่อส่วนหนึ่งของกลุ่มคนยากจนที่สุดในโลก

การแก้ปัญหาการติดต่อของเอชไอวี/เอดส์ เอชไอวี/เอดส์เป็นสาเหตุสำคัญของการขาดความมั่นคงในประเทศที่มีการติดต่ออย่างรุนแรงในแอฟริกา ในขณะที่ผลกระทบรุนแรงในทันทีเกิดขึ้นแก่บุคคลและครัวเรือนที่ติดเชื้อ แต่ผลกระทบที่แท้จริงจะกว้างขวางกว่านั้น เนื่องจากเป็นการรบกวนอย่างมหาศาลต่อกลไกการดูแลเด็กกำพร้าแบบเครือญาติ เป็นภาระต่อระบบสุขภาพ และเป็นภาระสูญเสียกำลังแรงงานที่มีผลกระทบต่อชุมชนและประเทศ ปัจจุบัน มีคนมากกว่า 34 ล้านคน เป็นผู้ติดเชื้อเอชไอวี (ในจำนวนนี้ ร้อยละ 90% อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา) ทั้งนี้ในแต่ละปีจะมีผู้ติดเชื้อเพิ่มขึ้น 5 ล้านคน และมีคนมากกว่า 18 ล้านคน ได้เสียชีวิตจากโรคที่สัมพันธ์กับเอดส์ ความพยายามระดับนานาชาติในการพัฒนาวัคซีนเอดส์ เป็นเรื่องสำคัญสำหรับอนาคต แต่ประสบการณ์บ่งชี้ว่า ความสำเร็จของการดำเนินงานต้องมาจากความเป็นผู้นำและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเอชไอวี รวมทั้งการดูแลผู้ติดเชื้ออย่างเกื้อกูล การแก้ปัญหาข้อห้ามเรื่องเพศ การให้ข้อมูลและความช่วยเหลือต่อกลุ่มเสี่ยงสูงที่เป็นเป้าหมาย เช่น โสเภณี และการดูแลผู้ป่วยด้วยความเอาใจใส่ ประเทศบราซิล เซเนกัล ไทย และอูกันดา ชี้ให้เห็นว่ามีหนทางใดบ้างที่จะต่อสู้กับปัญหานี้อย่างจริงจัง

การทำงานระดับนานาชาติ

การทำงานระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่เพียงพอที่จะลดความยากจนอย่างรวดเร็ว มีหลายประเด็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือในระดับนานาชาติโดยเฉพาะจากประเทศอุตสาหกรรม เพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์จะไปสู่ประเทศยากจนและคนจนในประเทศกำลังพัฒนา ตลอดจนการให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อการบรรเทาปัญหาหนี้สินของประเทศยากจน และการปรับความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่อง การค้า วัคซีน การลดช่องว่างทางเทคโนโลยีและความรู้ ประเด็นเหล่านี้จะช่วยสร้างเสริมโอกาส สิทธิและอำนาจ และความมั่นคงให้แก่คนจนเป็นอย่างมาก

การสร้างโอกาส ภายใต้ระบบการค้าที่มีกฎเกณฑ์ ประเทศอุตสาหกรรมสามารถจะขยายโอกาสให้คนจนได้ด้วยการเปิดตลาดรับสินค้าเข้าจากประเทศยากจนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้แรงงานสูง มีการประมาณว่า การกำหนดพิกัดภาษีและการอุดหนุนของกลุ่มประเทศพัฒนา ในองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับความสูญเสียเกือบ 20 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี หรือเท่ากับร้อยละ 40 ของความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรู้สึกว่าเป็นขณะที่ประเทศตนเปิดเสรีทางการค้า มิติที่แข็งแกร่งทางการค้าของประเทศร่ำรวยก็มีผลกับประเทศกำลังพัฒนาให้เสียเปรียบยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ประเทศพัฒนาสามารถสร้างเสริมขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาในการลดความยากจนได้ โดยเพิ่มความช่วยเหลือให้แก่ประเทศที่มีนโยบายที่ดี

และสนับสนุนการลดความยากจน รวมทั้ง สนับสนุนการเงินแก่ประเทศที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวเพิ่มเติมจากเงินช่วยเหลือ

การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจ การทำงานระดับนานาชาติจะช่วยเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจนและประเทศยากจนในเวทีระดับชาติและระดับโลก ทั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือรู้สึกเป็นเจ้าของแผนงาน และให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมกับประเทศที่มีความมุ่งมั่น มีแผนงานลดความยากจนที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจัดทำโดยการมีส่วนร่วมของประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน คนจนและประเทศยากจนควรมีสิทธิมีเสียงเพิ่มขึ้นในเวทีนานาชาติ เพื่อเป็นประกันว่า ข้อตกลงและมาตรฐานนานาชาติ เช่น การค้า และทรัพย์สินทางปัญญา จะสะท้อนความต้องการและประโยชน์ของคนจนและประเทศยากจน

สถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ควรจะทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความโปร่งใสทั้งด้านกลยุทธ์และการทำงาน และมีการหารือกับองค์กรประชาสังคมอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่เป็นตัวแทนของคนจน องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ควรจะสนับสนุนความร่วมมือของคนจนทั่วโลกที่ดำเนินอยู่ เพื่อที่เขาเหล่านั้นจะให้ข้อมูลสำหรับการหารือระดับโลก การทำงานของบรรษัทข้ามชาติ เช่น การใช้จรรยาบรรณในการลงทุนและปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของแรงงาน ก็จะช่วยเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจนได้เป็นอย่างดี

ความมั่นคง เราจะต้องทำงานเพื่อลดความเสี่ยงจากพลังนานาชาติที่มีผลกระทบต่อคนจน สถาบันการเงินระหว่างประเทศจะต้องร่วมมือกับรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน ในการสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างการเงินนานาชาติ และปรับปรุงการจัดการเพื่อลดความแปรปรวนทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคนจน รัฐบาลในประเทศอุตสาหกรรมร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนควรสนับสนุนสินค้าสาธารณะระดับนานาชาติ เช่น การพัฒนาและแจกจ่ายวัคซีนป้องกันเอชไอวี/เอดส์ วัคซีนป้องกันวัณโรค และมาแลเรีย รวมทั้งการค้นคว้าและเผยแพร่ความก้าวหน้าทางการเกษตรสำหรับเขตร้อนและเขตแห้งแล้ง การทำงานระดับนานาชาติเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม จะช่วยลดการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประชาคมนานาชาติควรหยุดยั้งการต่อสู้เนื่องจากความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนยากจน โดยการใช้มาตรการลดการค้าอาวุธระหว่างประเทศ ส่งเสริมสันติภาพ และสนับสนุนการฟื้นฟูด้านกายภาพและสังคมหลังจากที่ความรุนแรงได้สงบลง

ทำงานร่วมกันเพื่อต่อสู้กับความยากจน

กลยุทธ์ที่รายงานนี้เสนอ ตระหนักว่า ความยากจนไม่เพียงแต่หมายถึงถึงการมีรายได้ไม่เพียงพอ หรือการพัฒนาคนไม่ดีพอ แต่ยังรวมถึง

ความเปราะบางต่อผลกระทบต่างๆ การขาดสิทธิขาดเสียง ไร้อำนาจ และไม่มีผู้แทนของตนเอง มุมมองหลายมิติของความยากจน ทำให้กลยุทธ์การลดความยากจนมีความซับซ้อนมากขึ้น และต้องแก้ไขปัจจัยจำนวนมาก เช่น พลังทางสังคมและวัฒนธรรม

วิธีจัดการกับความซับซ้อน คือ การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ รัฐบาลระดับชาติควรมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในแนวทางการพัฒนาที่รัฐเลือกดำเนินการ กลไกการมีส่วนร่วมจะให้โอกาสแก่หญิงและชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนและกลุ่มที่ถูกกีดกันออกสังคม การออกแบบการกระจายอำนาจของรัฐและการให้บริการที่จะไปสู่ท้องถิ่น จะต้องสะท้อนสถานการณ์ท้องถิ่น โครงสร้างสังคม รวมทั้งมาตรฐานและมรดกทางวัฒนธรรม องค์กรนานาชาติควรจะต้องรับฟังและส่งเสริมผลประโยชน์ของคนจน คนจนจะเป็นตัวหลักในการต่อสู้กับความยากจน โดยพวกเขาจะต้องเป็นศูนย์กลางในการออกแบบการปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลการทำงานตามกลยุทธ์แก้ปัญหาความยากจน

ประเทศที่ร่ำรวยและองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศควรมีบทบาทสำคัญ ในการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่มีแผนงานที่ดีในการแก้ปัญหาความยากจนที่จะช่วยยกระดับสุขภาพและการศึกษาประชาชนเพื่อสนองความต้องการที่จำเป็นและเพื่อลดความเสี่ยง ในขณะที่เด็วยุคหนึ่งก็ต้องมีการทำงานเพื่อมีให้คนจนและประเทศยากจน ถูกทอดทิ้งไว้เบื้องหลัง ในด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ และต้องมีการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินและสภาพแวดล้อม การลดอุปสรรคทางการค้าที่มีต่อสินค้าและบริการของประเทศยากจนเป็นส่วนสำคัญของกลยุทธ์ด้วยเช่นกัน

โลกจะเป็นอย่างไร? จะแตกต่างกัน? หรือเท่าเทียมเป็นหนึ่งเดียว? มีความยากจน? หรือปราศจากความยากจน? ขึ้นอยู่กับการทำงานไปพร้อมกันเพื่อสร้างโอกาส เสริมสร้างสิทธิและอำนาจ และสร้างความมั่นคงสำหรับคนจน ซึ่งจะทำให้เกิดพลังของความเปลี่ยนแปลงที่สามารถแก้ปัญหาความยากจน สร้างสังคมที่เสมอภาค สังคมที่มีการแข่งขันและมีประสิทธิภาพ หากประเทศกำลังพัฒนาและชุมชนนานาชาติทำงานร่วมกัน โดยประสานความเข้าใจ ร่วมกับการใช้ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งกฎระเบียบและสถาบัน ได้แก่ ประสพการณ์ ความรู้ และจินตนาการ ด้วยวิธีนี้ เราก็จะเห็นความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของการหยุดยั้งความยากจน ในคริสต์ศตวรรษที่ 21

ตาราง A.1

ความยากจนที่วัดจากรายได้จำแนกตามภูมิภาคระหว่างปี ค.ศ. 1987-1998 (พ.ศ. 2530-2541) เฉพาะบางปี

ภูมิภาค	ร้อยละของประชากรที่ค้ำรวมโดยการสำรวจอย่างน้อยหนึ่งครั้ง	จำนวนประชากรที่ดำรงชีวิตด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ล้านคน)				
		ค.ศ. 1987	ค.ศ. 1990	ค.ศ. 1993	ค.ศ. 1996	ค.ศ. 1998 ^a
		(พ.ศ. 2530)	(พ.ศ. 2533)	(พ.ศ. 2536)	(พ.ศ. 2539)	(พ.ศ. 2541)
เอเชียตะวันออก และแปซิฟิก	90.8	417.5	452.4	431.9	265.1	278.3
ไม่รวมจีน	71.1	114.1	92.0	83.5	55.1	65.1
ยุโรปและเอเชียกลาง	81.7	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
อเมริกาใต้และแคริบเบียน	88.0	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
ตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ	52.5	9.3	5.7	5.0	5.0	5.5
เอเชียใต้	97.9	474.4	495.1	505.1	531.7	522.0
ซบซาราฮา แอฟริกา	72.9	217.2	242.3	273.3	289.0	290.9
รวมทั้งหมด	88.1	1,183.2	1,276.4	1,304.3	1,190.6	1,198.9
ไม่รวมจีน	84.2	879.8	915.9	955.9	980.5	985.7

สัดส่วนของประชากรที่ดำรงชีวิตด้วยเงินน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ร้อยละ)

ภูมิภาค	ค.ศ. 1987	ค.ศ. 1990	ค.ศ. 1993	ค.ศ. 1996	ค.ศ. 1998 ^a
	(พ.ศ. 2530)	(พ.ศ. 2533)	(พ.ศ. 2536)	(พ.ศ. 2539)	(พ.ศ. 2541)
เอเชียตะวันออก และแปซิฟิก	26.6	27.6	25.2	14.9	15.3
ไม่รวมจีน	23.9	18.5	15.9	10.0	11.3
ยุโรปและเอเชียกลาง	0.2	1.6	4.0	5.1	5.1
อเมริกาใต้และแคริบเบียน	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6
ตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ	4.3	2.4	1.9	1.8	1.9
เอเชียใต้	44.9	44.0	42.4	42.3	40.0
ซบซาราฮา แอฟริกา	46.6	47.7	49.7	48.5	46.3
รวมทั้งหมด	28.3	29.0	28.1	24.5	24.0
ไม่รวมจีน	28.5	28.1	27.7	27.0	26.2

หมายเหตุ: เส้นความยากจนคือ 1.08 เหรียญสหรัฐต่อวัน ณ ราคาปี ค.ศ. 1993 ประเมินการความยากจนใช้พื้นฐานจากข้อมูลรายได้หรือการบริโภคของประเทศในแต่ละภูมิภาค ซึ่งอย่างน้อยมีการสำรวจหนึ่งครั้งในระหว่างปี ค.ศ. 1985-1998 (พ.ศ. 2528-2541) ในประเทศซึ่งปีที่สำรวจไม่สอดคล้องกับปีทีแสดงในตาราง จะประมาณการโดยปรับใช้ข้อมูลปีสำรวจที่ใกล้เคียงปีทีแสดงมากที่สุด และใช้อัตราเพิ่มของการบริโภคจากบัญชีประชาชาติเป็นตัวปรับ ภายใต้สมมุติฐานว่า กลุ่มตัวอย่างประเทศที่ค้ำรวมโดยการสำรวจเป็นตัวแทนของภูมิภาคโดยรวม จำนวนของคนจนถึงประมาณการเป็นภูมิภาค สมมุติฐานนี้มีจุดอ่อนอยู่บ้างในพื้นที่ที่มีการค้ำรวมของการสำรวจต่ำ สำหรับรายละเอียดของข้อมูลและวิธีที่หาโปรดดู Chen and Ravallion (ค.ศ. 2000)

a ตัวเลขเบื้องต้น

ที่มา World Bank 2000b

¹ Sen ค.ศ. 1999

² จากการเยี่ยมเยือนของ Ravi Kanbur, ผู้อำนวยการจัดทำรายงาน ปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543)

³ ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) เป็นปีที่มีตัวเลขล่าสุด แต่เป็นตัวเลขเบื้องต้น

⁴ ตัวเลขเหล่านี้ใช้แสดงภาพกว้าง ซึ่งควรพิจารณาด้วยความระมัดระวังในแง่ของความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลดังที่กล่าวถึงใน บทที่ 1 และตัวเลขของปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) เป็นตัวเลขเบื้องต้นเนื่องจากความจำกัดของการสำรวจที่ดำเนินการ

⁵ Hammar และ Naschold ค.ศ. 1999

⁶ Hammar และ Naschold ค.ศ. 1999; McGee ค.ศ. 1999

⁷ สำหรับการหารือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โปรดดูบทที่ 4 ของ World Bank (ปี ค.ศ. 2000 a)

⁸ หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดูข้อมูลสถิติของ UNICEF จาก www.unicef.org/stats