

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน

กรอบแนวทางแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจน

พ.ศ.2545-2549

โดย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

1. ภาพรวมปัญหาความยากจน.....	1
1.1 สถานการณ์ความยากจน.....	1
1.2 การวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน.....	2
1.3 การวิเคราะห์ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อปัญหาความยากจน.....	2
2. วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลัก	3
2.1 วิสัยทัศน์.....	3
2.2 วัตถุประสงค์.....	3
2.3 เป้าหมายหลัก.....	3
3. พันธกิจและกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาความยากจน.....	4
4. กลไกการแปลงแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจนไปสู่การปฏิบัติ.....	6

กรอบแนวทางแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจน พ.ศ. 2545-2549

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้มีมติการประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 เห็นชอบกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับผิดชอบดำเนินการจัดทำรายละเอียดและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงกรอบแนวทางดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในขณะนี้ สศช. กำลังดำเนินการจัดทำรายละเอียดแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจน พ.ศ.2545-2549 เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ กนภ. พิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป โดยกรอบแนวทางแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ภาพรวมปัญหาความยากจน

1.1 สถานการณ์ความยากจน

1) ความยากจนด้านรายได้ พิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) พบว่าในปี 2539 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคน แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 และร้อยละ 15.0 หรือ 9.3 ล้านคนในปี 2543 นอกจากนี้ยังพบว่าพื้นที่ชนบทมีปัญหาคความยากจน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 21.5 ในปี 2542 คนจนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งครัวเรือนที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุด ได้แก่ ครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตร ครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ และครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนเป็นเด็กจำนวนมาก

นอกจากนี้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่ล่างสุด มีส่วนแบ่งของรายได้ประเทศลดลงจากร้อยละ 4.2 ของรายได้ระดับครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2543 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่บนสุด มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้นจากร้อยละ 56.7 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.8 ในปี 2543 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการกระจายรายได้ที่เป็นปัญหามากขึ้น

2) ความยากจนในมิติอื่นๆ ที่มีใช้รายได้ ปัจจุบันมุมมองเกี่ยวกับการวัดความยากจนของประเทศไทยได้ขยายกว้างไปกว่ามิติด้านรายได้ โดยครอบคลุมมิติอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่ การวัดคุณภาพชีวิตของคน ความอยู่ดีมีสุข (well-being) การจัดทำผังคนยากจน (targeting map) และการวัดความยากจน

เชิงโครงสร้าง ซึ่งการวัดความยากจนในมิติต่างๆ ดังกล่าว ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาองค์ความรู้และกรอบแนวคิด เพื่อให้ได้ข้อมูลและผลสรุปที่ชัดเจนและมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระยะต่อไป

1.2 การวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน

ปัญหาคความยากจนเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสาเหตุของความยากจนอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยสาเหตุเดียว แต่อาจจะเกิดขึ้นจากหลายปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจนแล้ว อาจจำแนกออกเป็น 2 ด้านที่สำคัญ ซึ่งต่างมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างและปัจจัยของปัจเจกบุคคล

1) **ปัจจัยของปัจเจกบุคคล** ที่เป็นสาเหตุสำคัญ ได้แก่ การศึกษาต่ำและขาดทักษะในการประกอบอาชีพ การขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ มีค่านิยมการบริโภคที่เน้นด้านวัตถุ รวมทั้งการขาดศักยภาพในการแก้ไขปัญหาอันเนื่องจากการมีครอบครัวใหญ่ ทำให้ภาระในการเลี้ยงดูสูง มีปัญหาสุขภาพ มีหนี้สินมาก มีทรัพย์สินน้อยและขาดที่ดินทำกิน

2) **ปัจจัยด้านโครงสร้าง** ที่เป็นสาเหตุสำคัญ ได้แก่ ระบบการจัดสรรทรัพยากรทั้งทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ทำให้ทรัพยากรไม่กระจายไปถึงคนยากจน การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมและเกิดความเสียหายสูงโดยเฉพาะเกิดผลกระทบต่อคนจนซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในสังคม นอกจากนี้ระบบราชการไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน แผนเงิน แผนคน และขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณยังไม่สามารถจัดสรรลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนจนได้อย่างสอดคล้องตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3 การวิเคราะห์ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อปัญหาคความยากจน

1) **จุดแข็งและโอกาส** ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อเชิงบวก เช่นนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจังโดยถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องรีบเร่งดำเนินการ ภาคประชาสังคมตื่นตัวมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งในหลายรูปแบบและขยายเครือข่ายได้กว้างขวาง เศรษฐกิจชนบทยังเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศและสนับสนุนการเพิ่มรายได้ของคนจน รวมทั้งรัฐธรรมนูญได้วางพื้นฐานการกระจายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจากชุมชนและภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

2) **จุดอ่อนและข้อจำกัด** ปัจจัยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบเชิงลบ เช่น ระบบการจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ ขาดความเสมอภาคและเป็นธรรม ระบบการคุ้มครองทางสังคมยังมีปัญหาด้านคุณภาพ กระบวนการทางกฎหมายยังปรับเปลี่ยนไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของเมืองและชุมชนมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรงขึ้น คุณภาพคนและแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งระบบราชการขาดประสิทธิภาพและไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่

2. วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลัก

2.1 วิสัยทัศน์

คนจนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนจนสามารถพึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสามารถเข้าถึงบริการของรัฐอย่างทั่วถึงเป็นธรรม

2.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของคนจนทั้งในเมืองและชนบท ให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยนำหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางในการพัฒนา
- 2) เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีความเสมอภาค เป็นธรรม และมีความเท่าเทียมกันระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆในสังคม เพื่อให้คนจนได้มีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น
- 3) เพื่อวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านการจัดการทรัพยากร ทิศทางการพัฒนาประเทศ ระบบราชการ และระบบกฎหมาย ให้เอื้อต่อทุกกลุ่มคนในสังคมได้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2.3 เป้าหมายหลัก

- 1) ลดสัดส่วนคนจนให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549
- 2) กระจายบริการสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จำเป็นให้เป็นธรรมและเข้าถึงกลุ่มคนยากจนทั้งในเขตเมืองและชนบท
- 3) ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆในสังคม โดยวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และระบบกลไกต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจน

3. พันธกิจและกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาคาความยากจน

เพื่อให้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายและเป้าหมายหลักตามแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาคาความยากจน เห็นควรกำหนดพันธกิจและกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาคาความยากจน ดังต่อไปนี้

พันธกิจที่ 1 การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคนจนในชนบทและในเมือง ให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาคาความยากจนบนพื้นฐานการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคาความยากจนระดับจุลภาค (Micro) โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมายยากจน ซึ่งพันธกิจนี้ประกอบด้วย 1 กลยุทธ์ คือ

- 1) กลยุทธ์การพัฒนาศักยภาพกลุ่มคนจนในชนบทและในเมือง โดยให้ความสำคัญกับ
 - การพัฒนาศักยภาพของคนจนในชนบท โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพของคนจนโดยสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนที่เน้นความปลอดภัยเพียงสำหรับการบริโภคในครัวเรือน การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ การระดมเงินออมในชุมชน และการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจชุมชนกับบริษัทธุรกิจ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยกระจายบริการการศึกษาที่มีทางเลือกเหมาะสมกับชีวิตของคนจนและพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกตัดสินใจได้อย่างถูกต้องมีเหตุผล
 - การพัฒนาศักยภาพของคนจนในเมือง โดยมุ่งเน้นเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้โดยส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มธุรกิจชุมชน สนับสนุนแหล่งเงินทุนที่ให้บริการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การเปลี่ยนชุมชนแออัดให้เป็นแหล่งผลิตของชุมชน ตลอดจนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและคนจนในเมืองอื่นๆ ให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และได้รับบริการพื้นฐานบริการสังคมที่จำเป็นจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง
 - การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยเน้นส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ให้มีการรับรองสถานะอย่างถูกต้องเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายและพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็ง เพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนาแก้ไขปัญหาคาได้อย่างครบวงจรและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนและประชาสังคมทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐ

พันธกิจที่ 2 การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านคุณภาพ และเอื้อต่อการบรรเทาปัญหาคาความยากจนของกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านสุขภาพ สวัสดิการสังคม และพัฒนาด้านการศึกษาและพัฒนาอาชีพของคนจน

และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งเป็นการช่วยเหลือกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้น ซึ่งพันธกิจนี้ประกอบด้วย 1 กลยุทธ์ คือ

2) กลยุทธ์การพัฒนาาระบบคุ้มครองทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับ

- การพัฒนาระบบบริการด้านสุขภาพและการศึกษาฝึกอบรมให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนจนและคนด้อยโอกาสให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้นปฏิรูประบบสุขภาพให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการกระจายอำนาจด้านสุขภาพที่แท้จริง เร่งรัดการดำเนินโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยติดตามและประเมินผลโครงการนำร่องและขยายผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศ จัดระบบการศึกษาและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับระดับและลักษณะของความพิการหรือทุพพลภาพ และปรับปรุงระเบียบและกฎเกณฑ์ของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงานให้เอื้อต่อกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง
- การจัดสวัสดิการสังคม ให้มีความสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนและกลุ่มเป้าหมายคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าหรือภาวะวิกฤตต่างๆ ได้ทันที่ โดยมุ่งเน้นพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในระดับชุมชนให้มีมาตรฐานด้านคุณภาพมีความครบถ้วนสมบูรณ์และทันสมัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ให้มีเอกภาพ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการโดยชุมชนเพื่อให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่สมาชิกของชุมชนในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งเร่งรัดการจัดตั้งกองทุนประกันการว่างงานเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ว่างงาน

พันธกิจที่ 3 การแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม มุ่งเน้นปรับปรุงระบบหรือโครงสร้าง (Macro) ที่เป็นสาเหตุหรือส่งผลกระทบต่อความยากจน โดยเป็นการปรับทั้งแนวคิดและกระบวนการ ซึ่งเป็นการวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และระบบกลไกต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจน ซึ่งพันธกิจนี้ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ คือ

3) กลยุทธ์การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเน้นการรณรงค์และปลูกจิตสำนึกระดับชาติเพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดและสร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนไทย และการพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งตนเองให้สูงขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันแก่คนจน โดยส่งเสริมนโยบายที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สมดุลและมีคุณภาพ การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อในระดับต่ำอย่างเหมาะสมที่จะเอื้อต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายฐานภาษีและจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีภาระภาษีน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เสริมสร้างภูมิคุ้มกันแก่ภาคเกษตรและคนจนจากผลกระทบของการเปิดเสรี

รวมทั้งส่งเสริมการสร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการแก้ไขปัญหาและสร้างโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่คนจน

4) กลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อจัดความยากจน โดยการจัดการทรัพยากรให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าต่อการลงทุน โดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เร่งรัดการแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรที่ยากจน ส่งเสริมการจัดทำแนวเขตการใช้ทรัพยากรและระบบผังเมือง เร่งพัฒนาแหล่งน้ำและชลประทานเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนภาครัฐให้ความสนใจในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการปรับปรุงและยกร่างกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปรับปรุงภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ผลักดันการยกร่างกฎหมายภาษีทรัพย์สินและมรดก ปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจรายย่อย เป็นต้น

5) กลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยมุ่งเน้นปรับโครงสร้างระบบราชการโดยการจัดแบ่งภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาคความยากจนตามลักษณะความสำคัญของภารกิจ คือ ในฐานะการวางนโยบาย การปฏิบัติในภาพรวม การปฏิบัติในพื้นที่ และภารกิจเสริม รวมทั้งการปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารจัดการโดยแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างส่วนกลางในฐานะผู้วางนโยบายและการติดตามประเมินผลกับหน่วยงานระดับล่างในฐานะผู้ปฏิบัติและผู้ให้บริการ โดยปรับเปลี่ยนระบบบริหารงบประมาณที่มุ่งกระจายเงิน งาน และอำนาจการตัดสินใจลงไปยังหน่วยงานระดับล่างมากขึ้น โดยลดขั้นตอนการควบคุมที่ไม่จำเป็นลง ตลอดจนเร่งรัดให้มีกลไกแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้มีข้อมูลข่าวสารในจังหวัดเวลาที่เหมาะสม การมีเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการพิจารณาความเหมาะสมโครงการลงทุนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรอบคอบ

4. กลไกการแปลงแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาคความยากจนไปสู่การปฏิบัติ

การแก้ไขปัญหาคความยากจน ตามแผนกลยุทธ์ 5 ด้าน จำเป็นต้องผลักดันให้เกิดพลังร่วมในสังคมที่จะขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการและขั้นตอนดำเนินการดังนี้

4.1 จัดทำแผนงาน/โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (A.F.P) ที่เชื่อมโยงทุกระดับ โดยการวางระบบการจัดเก็บข้อมูล ประมวลผลและจัดทำตัวชี้วัดผลการพัฒนาในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ ให้มีความชัดเจน ถูกต้อง น่าเชื่อถือ และสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนของชุมชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง/มาตรการแก้ไขปัญหาคความยากจนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้ความสำคัญในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรและบริการของภาครัฐในลักษณะบูรณาการลงสู่พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

4.2 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งภาครัฐ นักการเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรชุมชน ฯลฯ เพื่อให้มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน มีความเข้าใจผูกพันในการกิจการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกัน และผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์

4.3 กำหนดกลไกประสานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน ที่เป็นระบบและเชื่อมโยงทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดย: -

- 1) คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เป็นกลไกระดับชาติ ที่ทำหน้าที่กำกับและประสานนโยบายตามแผนกลยุทธ์แก้ไขปัญหาความยากจน โดยทุกกระทรวงให้ความร่วมมือสนับสนุนและปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ดังกล่าว
- 2) คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) เป็นกลไกประสานระดับกระทรวง เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ และกำกับให้ระดับจังหวัดและหน่วยงานในสังกัดดำเนินการ
- 3) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นกลไกประสานระดับพื้นที่ มีบทบาทสำคัญในการผลักดันการแปลงแนวทางการปฏิบัติด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนลงสู่พื้นที่ดำเนินการจริง ในระดับอำเภอ ตำบล/หมู่บ้าน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาคมในแต่ละระดับ

4.4 พิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจน โดยการผลักดันให้มีกฎหมายที่สำคัญ และเร่งรัดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของคนจน ซึ่งกฎหมายที่มีลำดับความสำคัญสูง ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติทรัพยากรประมง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พระราชบัญญัติชุมชนแออัด และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4.5 ปรับระบบการติดตามผลและดัชนีวัดผลการพัฒนาแบบองค์รวม โดยจัดทำเครื่องชี้วัดการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ และกำหนดกลไกการติดตามผลในระดับพื้นที่ รวมทั้งประเมินผลลัพธ์ของการพัฒนาและความพึงพอใจของประชาชนตามตัวชี้วัดในระดับพื้นที่