

บทความ เรื่อง “การบรรลุเป้าหมาย SDGs ในการยุติความยากจนหลายมิติ”

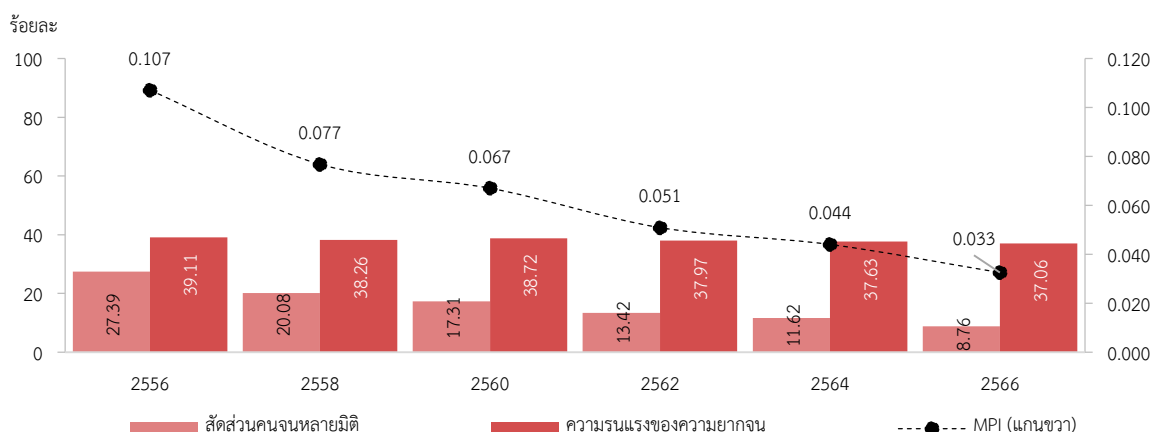
ปี 2566 ประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมาย SDGs ในการลดสัดส่วนคนยากจนในทุกมิติลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง จากการประเมินครั้งแรกในปี 2558 ซึ่งเป็นผลจากทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และนโยบายสนับสนุนคุณภาพชีวิตประชาชนของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นท้าทายหลายประการที่ไทยต้องแก้ไข เพื่อขจัดความยากจนหลายมิติให้หมดไป จึงควรนำ MPI มาประยุกต์ใช้ในการออกแบบและจัดทำนโยบาย ซึ่งอาจศึกษาแนวทางจากต่างประเทศที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ความยากจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญที่ส่งผลกระทบระยะยาวต่อการพัฒนาทุนมนุษย์และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งไม่ได้พิจารณาเพียงความขัดสนทางด้านรายได้เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงการมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีในทุกมิติ จึงทำให้ในปี 2558 สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ 193 ประเทศ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในการยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ ไว้เป็นเป้าหมายแรกที่ทุกประเทศจะต้องดำเนินการแก้ปัญหาร่วมกันให้บรรลุในปี 2573 ในกรณีของประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของเป้าหมาย SDGs ในเป้าหมายย่อยที่ 1.2 ลดสัดส่วน ชาย หญิง และเด็ก ในทุกช่วงวัยที่อยู่ภายใต้ความยากจนในทุกมิติลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง ภายในปี 2573 จากการประเมินครั้งแรกในปี 2558 ซึ่ง MPI ที่ สศช. พัฒนาขึ้น ใช้แนวคิดของ Global MPI โดยปรับมิติและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง และใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำรวจครอบคลุมครัวเรือนทั่วประเทศเป็นข้อมูลหลักที่สะท้อนคุณภาพชีวิตใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติการศึกษา มิติการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ มิติความเป็นอยู่ และมิติความมั่นคงทางการเงิน

สถานการณ์ความยากจนหลายมิติกับเป้าหมาย SDGs

สถานการณ์ความยากจนหลายมิติของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดัชนีความยากจนหลายมิติในปี 2566 มีค่าเท่ากับ 0.0325 โดยมีคนจนหลายมิติจำนวน 6.13 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.76 จากประชากรทั้งหมด ลดลงจากปี 2558 ที่มีค่าดัชนีอยู่ที่ 0.0768 และมีสัดส่วนคนจนหลายมิติร้อยละ 20.08 ทำให้ระหว่างปี 2558 – 2566 ประเทศไทยมีสัดส่วนคนจนหลายมิติลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่ง จึงส่งผลให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดสัดส่วนคนจนหลายมิติแล้ว

แผนภาพ 28 ดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย ปี 2556 - 2566



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566

นอกจากนี้ หากพิจารณาความก้าวหน้าในการลดความยากจนหลายมิติของแต่ละช่วงวัยซึ่งเป็นกลุ่มที่ระบุอยู่ตามเป้าหมายย่อยที่ 1.2 พบว่า สัดส่วนคนจนหลายมิติในทุกช่วงวัยในปี 2566 ลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่งจากปี 2558 โดยเฉพาะในกลุ่มวัยแรงงาน (15 - 59 ปี) ที่ลดลงจากร้อยละ 16.06 เป็นร้อยละ 6.03 ขณะที่กลุ่มเด็ก (0 - 14 ปี) และผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ลดลงจากร้อยละ 22.34 และ 31.55 เป็นร้อยละ 10.89 และ 14.33 ตามลำดับ เช่นเดียวกับสัดส่วนคนจนหลายมิติของเพศชายและเพศหญิง ในช่วงปี 2558 - 2566 ที่ลดลงมากกว่าครึ่งจากร้อยละ 20.39 และ 19.80 เป็นร้อยละ 9.05 และ 8.50 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารายภูมิภาคพบว่า สัดส่วนคนจนหลายมิติปรับลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่งในเกือบทุกภูมิภาคยกเว้นภาคใต้ โดยทั้งในกรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนจนหลายมิติลดลงมากกว่าครึ่ง ขณะที่ภาคใต้ลดลงจากร้อยละ 24.56 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 13.59 ในปี 2566 จึงกล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยสามารถลดความยากจนหลายมิติลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่งแล้วทั้งในภาพรวม จำแนกตามเพศ และช่วงวัย

ตาราง 20 สัดส่วนคนจนหลายมิติ จำแนกตามช่วงวัย และเพศ

จำแนกตามช่วงวัย	2558	2560	2562	2564	2566
วัยเด็กอายุ (0 - 14 ปี)	22.34	19.43	15.31	13.44	10.89
วัยแรงงาน (15 - 59 ปี)	16.06	13.33	10.01	8.67	6.03
วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	31.55	27.71	21.36	18.11	14.33
จำแนกตามเพศ	2558	2560	2562	2564	2566
เพศชาย	20.39	17.54	13.76	11.99	9.05
เพศหญิง	19.80	17.10	13.09	11.29	8.50

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สศช.

ตาราง 21 สัดส่วนคนจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	2558	2560	2562	2564	2566
กรุงเทพมหานคร	3.37	2.98	1.74	1.03	1.32
ภาคกลาง	13.52	11.51	9.53	7.60	5.57
ภาคเหนือ	21.33	19.57	14.42	12.22	9.71
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	31.57	25.84	19.37	18.61	13.11
ภาคใต้	24.56	23.64	20.09	16.39	13.59

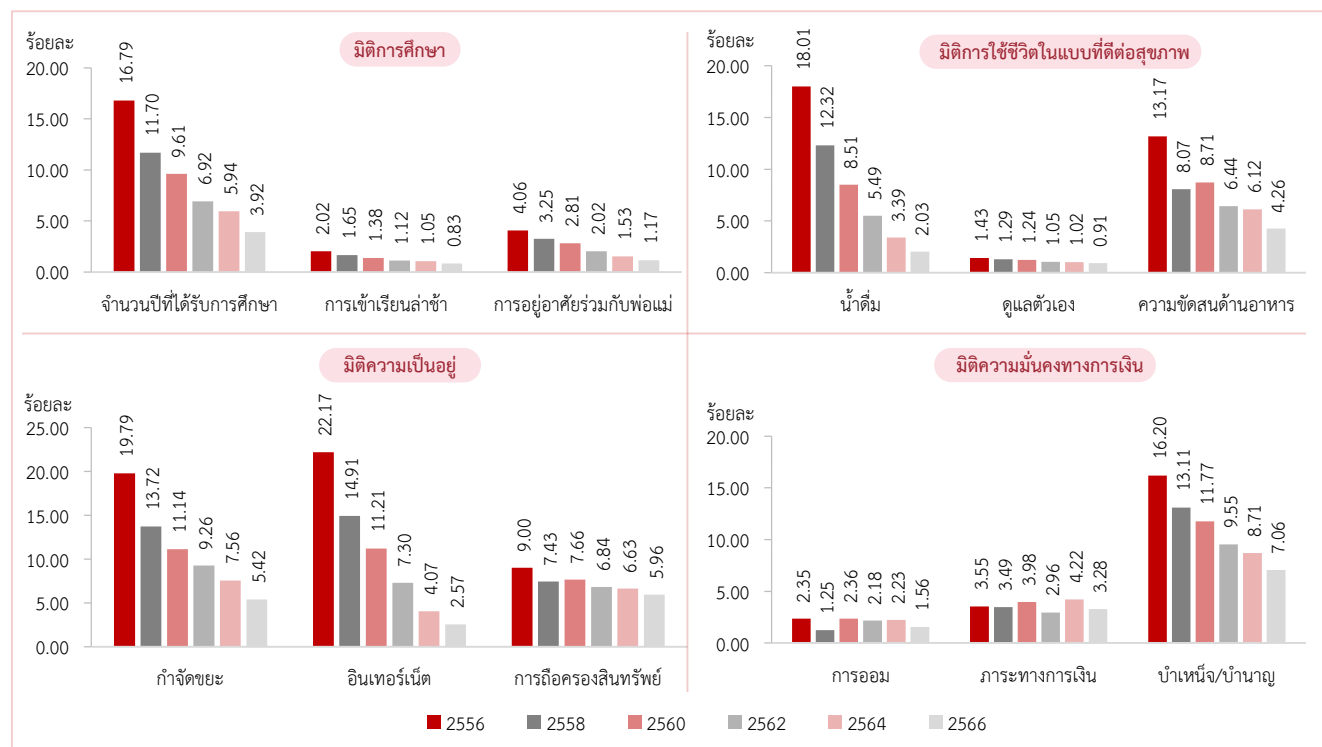
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมาย

การที่ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนหลายมิติลงครึ่งหนึ่งได้นั้น เป็นผลมาจากหลายปัจจัย ทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 2558 - 2566 เศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 1.9 ต่อปี แม้จะมีการหดตัวบ้างในช่วงการระบาดของ COVID-19 รวมทั้งนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีผู้ได้รับสวัสดิการประมาณ 14 ล้านคน ซึ่งเป็นโครงการที่ให้เงินอุดหนุนค่าครองชีพกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งค่าอาหาร ก๊าซหุงต้ม ค่าเดินทาง ค่าไฟฟ้าและน้ำประปา จึงมีส่วนช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ หากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัด MPI ซึ่งมีการพัฒนา

ดีขึ้นมากในด้านการใช้อินเทอร์เน็ต การเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาด การกำจัดขยะที่เหมาะสม การเข้าถึงการศึกษา และการมีบำนาญบำนาญ สามารถสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อลดสัดส่วนคนจนหลายมิติ ดังนี้

แผนภาพ 29 สัดส่วนคนจนหลายมิติรายมิติและตัวชี้วัด ปี 2556 - 2566



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

1. **การพัฒนาของโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค** ที่ผ่านมามีการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศอย่างต่อเนื่องเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ทั้งระบบไฟฟ้า น้ำประปา ถนน รวมถึงการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนส่งเสริมให้คุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้กระจายออกไปยังพื้นที่ชนบทและพื้นที่ชายขอบ ตลอดจนการมีโครงการอินเทอร์เน็ตฟรีที่สนับสนุนให้นักเรียนยากจนได้เข้าถึงการเรียนรู้ที่ดีขึ้น และการปรับตัวของภาครัฐ ดังเช่น การให้ความช่วยเหลือผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ครัวเรือนเข้าถึงและใช้อินเทอร์เน็ตมากขึ้น โดยระหว่างปี 2560 – 2564 ประเทศไทยมีผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 65.0⁴⁷

2. **การพัฒนาระบบการศึกษา หลักสูตร และการอุดหนุนทรัพยากรการศึกษา** โดยภาครัฐมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เพื่อส่งเสริมให้เด็กเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ครอบคลุมเด็กตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6) หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเป็นรายหัว ทั้งค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน อีกทั้งยังมีการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการศึกษาผ่านกองทุนต่าง ๆ อาทิ เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เงินอุดหนุนและทุนสายอาชีพชั้นสูง ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ที่มีส่วนช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาแก่เด็กในครัวเรือนยากจนและลดความเสี่ยงต่อการหลุดออกจากระบบ โดยในปีการศึกษา 2566 เด็กไทยสามารถเข้าถึงการศึกษา

⁴⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564, การสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2564 (ไตรมาส 4).

ขั้นพื้นฐานได้กว่าร้อยละ 95.9⁴⁸ นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) รวมถึงการส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ ยังมีส่วนช่วยให้พ่อแม่วัยแรงงานได้อยู่ร่วมกับเด็ก อันจะเป็นการส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่สมวัย และลดความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการเข้าเรียนล่าช้าจากการมีภาวะการเรียนรู้ช้า

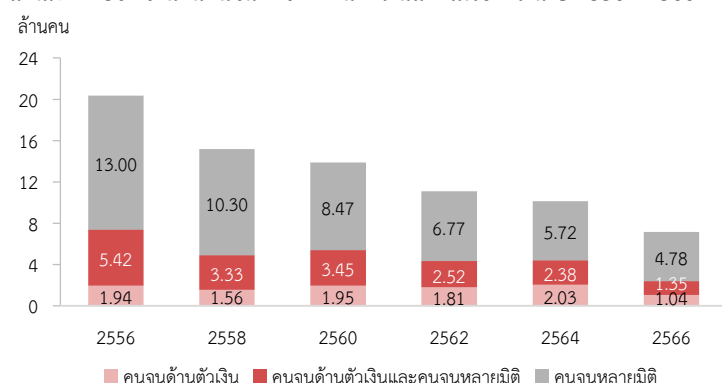
3. **การสร้างและเพิ่มความครอบคลุมของหลักประกันทางสังคม** ที่ผ่านมามีภาครัฐได้มีความพยายามในการสร้างหลักประกันรายได้ยามเกษียณอายุให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ผ่านกลไกของระบบประกันสังคม ที่มุ่งเน้นการสร้างความคุ้มครองให้แก่แรงงานทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งในปี 2567 มีผู้ประกันตนรวมทุกมาตรากว่า 24.8 ล้านคน อีกทั้ง ยังได้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานนอกระบบที่ไม่มีสวัสดิการรองรับได้มีบำนาญในยามเกษียณจากเงินออมสะสม ทำให้แรงงานนอกระบบกว่า 2.7 ล้านคน (ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2567) มีหลักประกันรายได้มารองรับในยามเกษียณมากขึ้น ขณะเดียวกัน แม้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะไม่ได้จัดว่าเป็นบำนาญ แต่ถือเป็นสวัสดิการที่มีส่วนช่วยในการสร้างความมั่นคงทางการเงินในยามเกษียณให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยฯ จำนวนเกือบ 12.7 ล้านคน

ประเด็นท้าทายในการแก้ไขปัญหาคอนเจนหลายมิติ

ประเทศไทยมีนโยบายที่ช่วยสนับสนุนคุณภาพชีวิตของประชาชน และทำให้ประเทศบรรลุเป้าหมายในการลดความยากจนหลายมิติลงครึ่งหนึ่งแล้ว แต่สถานการณ์ความยากจนหลายมิตียังมีข้อค้นพบที่น่าสนใจและความท้าทายหลายด้าน ดังนี้

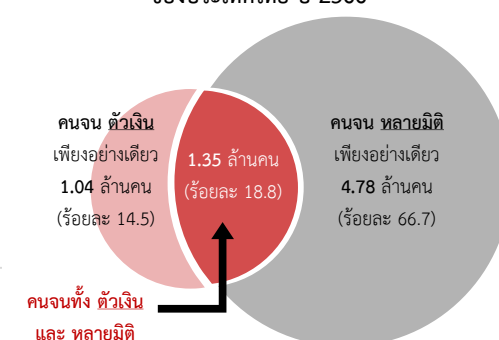
1. **แม้ว่าคนจนหลายมิติในประเทศไทยจะลดลงได้อย่างรวดเร็ว แต่ประเทศไทยยังมีคนจนอยู่อีกจำนวนมาก** โดยในปี 2566 ยังมีคนจนหลายมิติจำนวนกว่า 6.13 ล้านคน ทั้งนี้ คนจนในประเทศไทยอาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) กลุ่มคนจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียว⁴⁹ 2) กลุ่มคนจนด้านตัวเงินและคนจนหลายมิติ และ 3) กลุ่มคนจนหลายมิติเพียงอย่างเดียว โดยปี 2566 ประเทศไทยมีคนจนรวมทั้งสิ้น 7.17 ล้านคน เป็นคนจนหลายมิติเพียงอย่างเดียว 4.78 ล้านคน และเป็นคนจนเงินเพียงอย่างเดียว 1.04 ล้านคน ขณะที่คนจนที่มีปัญหาทั้ง 2 ด้านมีจำนวน 1.35 ล้านคน สะท้อนให้เห็นว่ายังมีคนไทยอีกจำนวนมากที่ยังประสบปัญหาด้านคุณภาพชีวิต และยังมีคนจนอีกกว่าร้อยละ 18.8 ที่ประสบปัญหาทั้งคุณภาพชีวิตและการเงิน ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีปัญหาที่ซับซ้อนกว่าคนกลุ่มอื่น และอาจสามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ยาก

แผนภาพ 30 จำนวนคนจนทั้งจากด้านตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ปี 2556 - 2566



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566

แผนภาพ 31 จำนวนคนยากจนด้านตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินของประเทศไทย ปี 2566



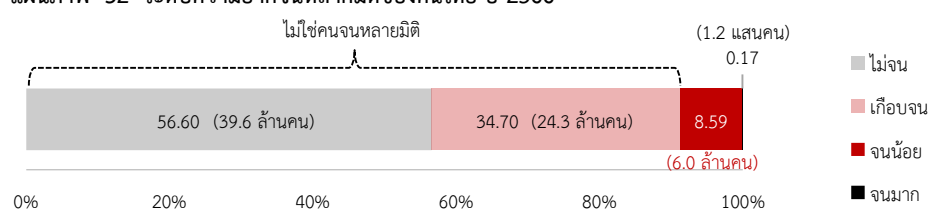
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566

⁴⁸ กระทรวงศึกษาธิการ, 2567, รายงานดัชนีทางการศึกษาระดับภาค 1 - 18 ปี 2567.

⁴⁹ มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน แต่ไม่ได้ประสบปัญหาความยากจนในมิติอื่น ๆ

2. มีคนไทยอีกกว่า 24 ล้านคน ที่เสี่ยงต่อการเป็นคนจนหลายมิติ เมื่อพิจารณาคนจนหลายมิติตามระดับความรุนแรง⁵⁰ พบว่า คนจนหลายมิติโดยส่วนใหญ่เป็นคนจนน้อย โดยมีความขัดสนมากกว่า 1 มิติ แต่ไม่ถึง 2 มิติ จาก 4 มิติ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีโอกาสมากในการลดจำนวนคนจนหลายมิติลงได้อีก อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน ประเทศไทยมีคนที่จะตกเป็นคนจนหลายมิติอีกจำนวนกว่า 24 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 34.7 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจกลายเป็นคนจนหลายมิติได้ง่าย โดยหากพิจารณาคนกลุ่มนี้ พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง และมีรูปแบบความขัดสนคล้ายกับคนจนหลายมิติในภาพรวม กล่าวคือ มีความขัดสนในด้านการมีบำนาญ/บำนาญมากที่สุด รองลงมาเป็นการกำจัดขยะและการถือครองสินทรัพย์ ทั้งนี้ หากพิจารณาคนกลุ่มนี้โดยจำแนกเป็นรายภาค จะพบว่า คนเกือบจนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของคนที่ขัดสนด้านการมีบำนาญ/บำนาญ เท่ากัน และสูงถึงร้อยละ 70.5 ต่างกับภูมิภาคอื่นที่เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 57.4

แผนภาพ 32 ระดับความยากจนหลายมิติของคนไทย ปี 2566



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

3. การแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเมื่อพิจารณาอัตราการส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ พบว่า มิติที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติของคนไทยมากขึ้น คือ ความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐจะมีความพยายามในการสร้างการตระหนักรู้ และสร้างองค์ความรู้ด้านการเงิน รวมถึงการวางแผนเกษียณอายุให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังได้พยายามสร้างหลักประกันรายได้ในยามเกษียณให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มผ่านกลไกต่าง ๆ แต่ยังคงพบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเงินทั้งในปัจจุบันและในยามเกษียณ ยังถือเป็นปัจจัยเสี่ยงหลักที่ส่งผลให้เกิดความยากจน กล่าวคือ แม้ว่าคนไทยจะมีบำนาญ/บำนาญรองรับเกษียณกันมากขึ้นกว่าในอดีต แต่สัดส่วนคนจนหลายมิติที่ไม่มีบำนาญ/บำนาญ อยู่ในอันดับสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2560 โดยปี 2566 สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 7.06 ซึ่งปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในการจูงใจให้แรงงานที่ส่วนใหญ่อยู่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ อีกทั้งรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปของคนรุ่นใหม่ยังอาจทำให้แรงงานในอนาคตมีความเสี่ยงที่จะไม่มีหลักประกันในยามเกษียณ ขณะเดียวกัน มิติความมั่นคงทางการเงินยังครอบคลุมถึงการออม และภาระทางการเงิน ซึ่งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความไม่แน่นอนสูง ประกอบกับระดับของหนี้สินครัวเรือนที่ยังคงสูง อาจส่งผลให้ครัวเรือนมีภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นและมีการออมลดลงได้

⁵⁰ กำหนดให้คนจนรุนแรง คือ คนจนที่มีความขัดสนมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 76 หรือขัดสนมากกว่า 3 มิติ (ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีคนจนรุนแรงแล้ว) คนจนมาก คือ คนจนที่มีความขัดสนมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 51 แต่ไม่ถึงร้อยละ 76 หรือขัดสนมากกว่า 2 มิติ แต่ไม่ถึง 3 มิติ และคนจนน้อย คือ คนจนที่มีความขัดสนมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 26 แต่ไม่ถึงร้อยละ 51 หรือขัดสนมากกว่า 1 มิติ แต่ไม่ถึง 2 มิติ

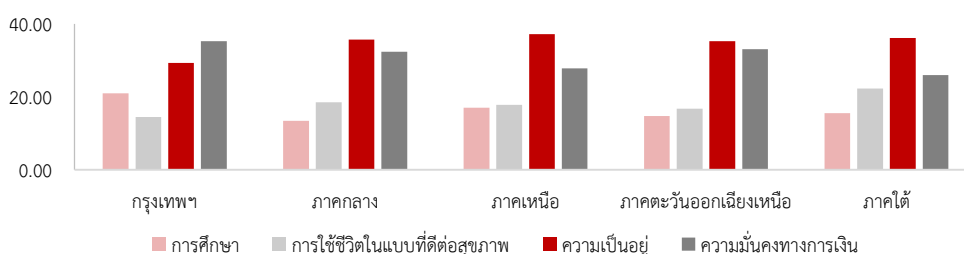
ตาราง 22 อัตราส่วนการส่งผลกระทบต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2556 - 2566

มิติ	ตัวชี้วัด	อัตราส่วนการส่งผลกระทบต่อความยากจน (ร้อยละ)						มิติ	ตัวชี้วัด	อัตราส่วนการส่งผลกระทบต่อความยากจน (ร้อยละ)					
		2556	2558	2560	2562	2564	2566			2556	2558	2560	2562	2564	2566
การศึกษา	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	13.06	12.69	11.95	11.31	11.32	10.05	ความเป็นอยู่	การกำจัดขยะ	15.40	14.88	13.86	15.14	14.41	13.9
	การเข้าเรียนล่าช้า	1.57	1.79	1.72	1.84	2.00	2.13		การใช้อินเทอร์เน็ต	17.24	16.18	13.95	11.94	7.75	6.59
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	3.16	3.53	3.50	3.31	2.92	3.01		การถือครองสินทรัพย์	7.00	8.06	9.53	11.19	12.64	15.3
	รวม	17.79	18.01	17.17	16.46	16.24	15.19		รวม	39.64	24.24	37.34	38.27	34.8	35.79
การใช้ชีวิต ในแบบ ที่ดีต่อสุขภาพ	น้ำดื่ม	14.01	13.36	10.58	8.98	6.46	5.22	ความมั่นคง ทางการเงิน	การออม	1.83	1.35	2.94	3.57	4.24	4.01
	การดูแลตัวเอง	1.11	1.40	1.54	1.72	1.95	2.34		ภาระทางการเงิน	2.76	3.79	4.95	4.85	8.05	8.41
	ความขัดสนด้านอาหาร	10.24	8.75	10.84	10.53	11.67	10.93		บำนาญ/บำนาญ	12.61	14.22	14.64	15.62	16.59	18.11
	รวม	25.36	23.51	22.96	21.23	20.08	18.49		รวม	17.2	19.36	22.53	24.04	28.88	30.53

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

4. การใช้นโยบายที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ อาจไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติได้อย่างตรงจุด กล่าวคือ เมื่อพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนหลายมิติจำแนกตามภูมิภาค พบว่า ความมั่นคงทางการเงินเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคนในกรุงเทพมหานครมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความเป็นอยู่ และการศึกษา ขณะที่ในภูมิภาคอื่น มิติด้านความเป็นอยู่ เป็นมิติที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนหลายมิติมากที่สุดรองลงมา คือ ความมั่นคงทางการเงินและการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า แม้ว่าจังหวัดจะมีพื้นที่ติดกัน แต่อาจมีปัญหาที่แตกต่างกัน อาทิ จังหวัดพิษณุโลกและอุตรดิตถ์ โดยจังหวัดพิษณุโลกมีปัญหาด้านการกำจัดขยะมากที่สุด ขณะที่จังหวัดอุตรดิตถ์ มีปัญหาการขาดบำนาญ/บำนาญ สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายในแต่ละพื้นที่ควรมีการจัดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกัน การแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนหลายมิติได้ เนื่องจากบางปัญหามีความเชื่อมโยงกัน เช่น การมีภาระทางการเงิน ที่อาจมีผลต่อการออม การถือครองทรัพย์สิน และความขัดสนในด้านอาหาร เป็นต้น

แผนภาพ 33 อัตราส่วนการส่งผลกระทบต่อความยากจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค ปี 2566



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

กรณีศึกษาจากต่างประเทศในการใช้ประโยชน์จาก MPI

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้นำ MPI มาใช้เป็นตัวชี้วัดและติดตามการลดความยากจนในประเทศ แต่อาจยังไม่ได้ใช้ประกอบการพิจารณาออกแบบ/จัดทำนโยบายมากนัก ซึ่งหลายประเทศมีการนำมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะต่าง ๆ อาทิ

1. การตั้งเป้าหมายระดับประเทศและการวางแผนจัดสรรงบประมาณ โดยประเทศภูฏาน ได้นำ MPI มาใช้ในการกำหนดสูตรการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ⁵¹ โดยใช้ MPI เป็นเกณฑ์หลักในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดจากระดับความยากจนหลายมิติของแต่ละเขต จึงทำให้ทรัพยากรถูกกระจายไปยังพื้นที่ที่มีความขาดแคลนสูงก่อน

⁵¹ UNICEF, 2016, Child Poverty in Bhutan: Insights from Multidimensional Child Poverty Index and Qualitative Interviews with Poor Children.

2. การระบุปัญหาและกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ตรงจุด รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไข โดยประเทศเม็กซิโก จัดทำ MPI โดยใช้ฐานข้อมูลสำมะโนประชากรและการสำรวจในระดับเทศบาล ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ มีข้อมูลความยากจนในระดับพื้นที่เพื่อระบุพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน และกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของพื้นที่ อีกทั้งยังได้นำข้อมูล MPI มาจัดทำเป็นแผนที่ความยากจนทางสังคม (Maps of Social Deprivations) ที่แสดงพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของกลุ่มเปราะบาง เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนนโยบาย/มาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ รวมถึงได้มีการจัดทำระบบอ้างอิงทางภูมิศาสตร์สำหรับนโยบายการพัฒนาทางสังคม (S-GPS) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่แสดงข้อมูลเชิงพื้นที่ของการดำเนินการของภาครัฐ และรวบรวมข้อมูลการลงทะเบียนของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ⁵²

3. การสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้แก่คนจนหลายมิติและประชาชนที่มีความขัดสนในด้านต่าง ๆ อาทิ ประเทศเวียดนาม ได้มีการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูล MPI ร่วมกับข้อมูลอื่น อาทิ การสำรวจคุณภาพชีวิตครัวเรือนย้อนหลังตั้งแต่ปี 2555 เพื่อใช้ประโยชน์ในการเลือกนโยบาย/มาตรการลดความยากจน ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและสวัสดิการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นการลดความยากจนหลายมิติและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ด้อยโอกาส ทั้งการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อสนับสนุนการลงทุนในเกษตรกรรมหรือธุรกิจขนาดเล็ก การฝึกอบรมอาชีพ รวมถึงการสนับสนุนให้ผู้ยากไร้และชนกลุ่มน้อยมีโอกาสไปทำงานต่างประเทศเพื่อยกระดับรายได้ของครัวเรือน

4. การจัดทำเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจน โดย ประเทศโคลอมเบีย ได้นำแนวทางการประเมินความยากจนแบบหลายมิติของประเทศ⁵³ เป็นกรอบการจัดทำทะเบียนครัวเรือนยากจนแห่งชาติ (SISBEN) ที่ได้จำแนกครัวเรือนเป็น 4 กลุ่ม ตามความสามารถในการสร้างรายได้และสภาพความเป็นอยู่ เพื่อใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติในการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ อาทิ โครงการ Familias en Acción ซึ่งเป็นโครงการโอนเงินช่วยเหลือแก่ครัวเรือนที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่อยู่ในฐานข้อมูล SISBEN เพื่อแก้ปัญหาความขัดสนในด้านสุขภาพและการศึกษาของเด็ก โครงการ Jóvenes en Acción เป็นการโอนเงินให้แก่กลุ่มนักเรียน/นักศึกษา อายุ 16 - 24 ปี ที่อยู่ใน SISBEN เพื่อเพิ่มโอกาสให้กับเยาวชนได้เข้าถึงการศึกษาระดับสูงหรือฝึกอบรมในสายอาชีพที่จำเป็นที่จะเพิ่มโอกาสในการทำงานและพัฒนาอาชีพ⁵⁴

แนวทางการลดความยากจนของไทยในระยะถัดไป

แม้ว่าไทยจะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายย่อยที่ 1.2 ของ SDGs ได้ในปี 2566 หรือบรรลุก่อนกำหนดล่วงหน้า 7 ปี แต่ปัญหาความยากจนยังคงมีความท้าทายอยู่อีกหลายประการ ซึ่งไทยต้องให้ความสำคัญทั้งการติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่องและการวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อหาแนวทางในการทำให้ความยากจนหมดไป ดังนี้

1. การปรับเป้าหมาย ตัวชี้วัด และเกณฑ์ความขัดสนในการคำนวณความยากจนหลายมิติให้มีความท้าทายยิ่งขึ้น เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ความยากจนหลายมิติ ที่สะท้อนการใช้ชีวิตที่มีคุณภาพมากขึ้นกว่าในอดีต โดยการเปลี่ยนตัวชี้วัดที่มีความขัดสนต่ำ เพราะสะท้อนว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว หรือปรับเพิ่มเกณฑ์ความขัดสนให้สูงขึ้น อาทิ กำหนดระดับการออมที่เหมาะสม หรือการพิจารณาภาระทางการเงินจากรายได้สุทธิของครัวเรือน

⁵² UNICEF, 2016, Child Poverty in Bhutan: Insights from Multidimensional Child Poverty Index and Qualitative Interviews with Poor Children.

⁵³ ประกอบด้วย 5 มิติ ได้แก่ การศึกษาของสมาชิกในครัวเรือน สภาพความเป็นอยู่ในวัยเด็กและเยาวชน สุขภาพ การจ้างงาน และการเข้าถึงสาธารณูปโภคในครัวเรือนและสภาพความเป็นอยู่

⁵⁴ Social Security Administration, 2019, Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019, Colombia.

2. **การส่งเสริมให้นำ MPI มาวิเคราะห์เพื่อหากลุ่มเป้าหมายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน** จากประเด็นท้าทายที่พบว่ายังมีคนที่ยังเสี่ยงจะเป็นคนจนหลายมิติ และคนจนหลายมิติอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ควรต้องมีการวิเคราะห์และศึกษาเพื่อหาสาเหตุ รวมถึงการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม และจัดทำเป็น Policy Package ในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ตรงจุด และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มักพบว่าคนจนมีปัญหาในหลายด้าน ซึ่งปัญหาในด้านต่าง ๆ มักมีความเชื่อมโยงกัน ทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาต้องแก้ทุกด้านควบคู่กันไป นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังต้องมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทที่แตกต่างกัน อาทิ การขาดหลักประกันในยามเกษียณ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ และการดำรงชีพของคนไทยในยามเกษียณ และส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนในหลายมิติทั้งมิติความมั่นคงทางการเงิน ความเป็นอยู่ รวมถึงการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ ทำให้การดำเนินนโยบายจะต้องดำเนินการตั้งแต่การส่งเสริมให้คนไทยมีวินัยทางการเงินตั้งแต่เด็ก และส่งเสริมการเข้าถึงหลักประกันตั้งแต่วัยทำงาน และสร้างโอกาสให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานที่เหมาะสมกับตนเองได้ ควบคู่ไปกับการมีมาตรการอื่นที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น

3. **การใช้ MPI เป็นข้อมูลประกอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหา** โดยปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดประกอบด้วย 4 ช่องทาง คือ การจัดสรรผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์ด้านสร้างโอกาสและความเสมอภาคฯ และแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถนำ MPI มาเป็นเครื่องมือประกอบการจัดสรรงบประมาณได้ โดยจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่มีความยากจนสูงหรือมีความขัดสนหลายด้านมากกว่าจังหวัดที่มีความยากจนต่ำ ดังเช่นประเทศภูฏานที่ใช้ MPI เป็นกลไกในการจัดสรรงบประมาณ

4. **การจัดทำข้อมูลให้สะท้อนคุณภาพชีวิตและครัวเรือนทุกรูปแบบเพื่อให้สามารถออกแบบนโยบายช่วยเหลือคนเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง** แม้ว่า MPI จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาความยากจน แต่การจัดทำ MPI จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่ทันสมัย เป็นตัวแทนของคนทุกกลุ่ม และครอบคลุมคุณภาพชีวิตในทุกมิติ โดยมีความจำเป็นต้องมีการสำรวจความต้องการที่แท้จริงของประชากรในครัวเรือนแต่ละประเภท เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถสะท้อนคุณภาพชีวิตได้อย่างรอบด้าน อีกทั้ง ยังไม่สะท้อนความต้องการที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ และกลุ่มครัวเรือน