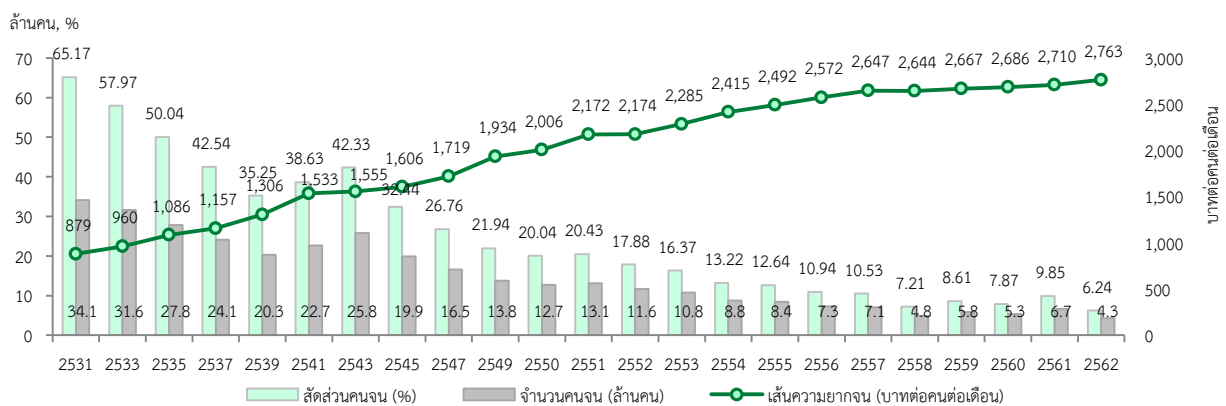


บทความ “ผลกระทบของ COVID-19 ต่อความยากจน”

การระบาดของ COVID-19 อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรุนแรงมากกว่าวิกฤตในอดีต เนื่องจากความไม่แน่นอนของการแพร่ระบาด อาจจะทำให้ครัวเรือนมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นชนชั้นได้ จากการว่างงานและการมีรายได้ลดลง ซึ่งรัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาในเบื้องต้น แต่ยังคงเพิ่มมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

การแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่ทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง และการว่างงานมากขึ้นนั้น ถือเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรจากการมีรายได้ลดลง ซึ่งจะกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ รวมถึงความยากจน โดยบทความนี้จะนำเสนอถึงผลกระทบของ COVID-19 ต่อความยากจน และพยายามชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของผลกระทบ กลุ่มครัวเรือนเสี่ยง มาตรการที่รัฐดำเนินการอยู่ และข้อเสนอแนะเพื่อบรรเทาและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

แผนภาพ 22 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531-2562



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สถานการณ์ความยากจนก่อนผลกระทบของ COVID-19

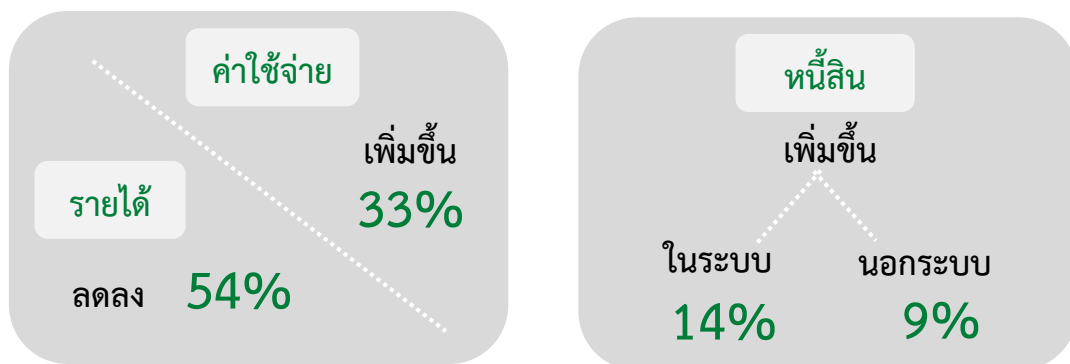
สถานการณ์ความยากจนตั้งแต่ปี 2531 ถึง 2562 สัดส่วนคนยากจนมีแนวโน้มลดลงมาก จากร้อยละ 65.17 เมื่อปี 2531 เหลือร้อยละ 6.24 ในปี 2562 คิดเป็นจำนวน 4.3 ล้านคน หากพิจารณาเป็นระดับครัวเรือน ในปี 2562 มีครัวเรือนยากจนทั้งสิ้น 1.31 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.04 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับ 1.85 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 7.64 ในปี 2561 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะทางประชากรและทางเศรษฐกิจของคนยากจน พบว่า (1) คนจนมีอัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน) สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างชัดเจน กล่าวคือ ปี 2562 วัยแรงงาน 1 คนในครัวเรือนยากจนต้องรับผิดชอบในการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ 1 คนเท่ากัน ขณะที่ครัวเรือนไม่จน วัยแรงงาน 2 คน ดูแลผู้สูงอายุและเด็ก 1 คน (2) เด็กและเยาวชนมีปัญหาความยากจนมากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและวัยแรงงาน โดยในปี 2562

เด็กอายุ 0-5 ปี มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 8.54 และเด็กอายุ 6-14 ปี มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 9.83 ในขณะที่วัยแรงงาน (อายุ 18-59 ปี) มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 4.95 และ (3) ประเภทครัวเรือนที่มีปัญหาความยากจนมาก ได้แก่ ครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกในครัวเรือนตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป มีสัดส่วนคนจนมากที่สุดที่ร้อยละ 12.13 ในขณะที่ครัวเรือนเดียวมีสัดส่วนคนจนอยู่ที่ร้อยละ 2.53 นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงครัวเรือนแห้วกลาง (ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับเด็ก) ครัวเรือนไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับด้านการเกษตร และครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาน้อย

ผลกระทบของ COVID-19

จากข้อมูลการสำรวจผลกระทบด้านจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ด้านเศรษฐกิจของสำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ได้ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 23 เมษายน-17 พฤษภาคม 2563 จำนวน 27,429 ตัวอย่างพบว่า ในช่วงการระบาดของ COVID-19 กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 54 มีรายได้ลดลง และร้อยละ 33 มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันยังพบด้วยว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 14 มีการก่อกั้นในระบบเพิ่มขึ้น และร้อยละ 9 ก่อหนี้ในระบบ

แผนภาพ 23 ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 ด้านเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

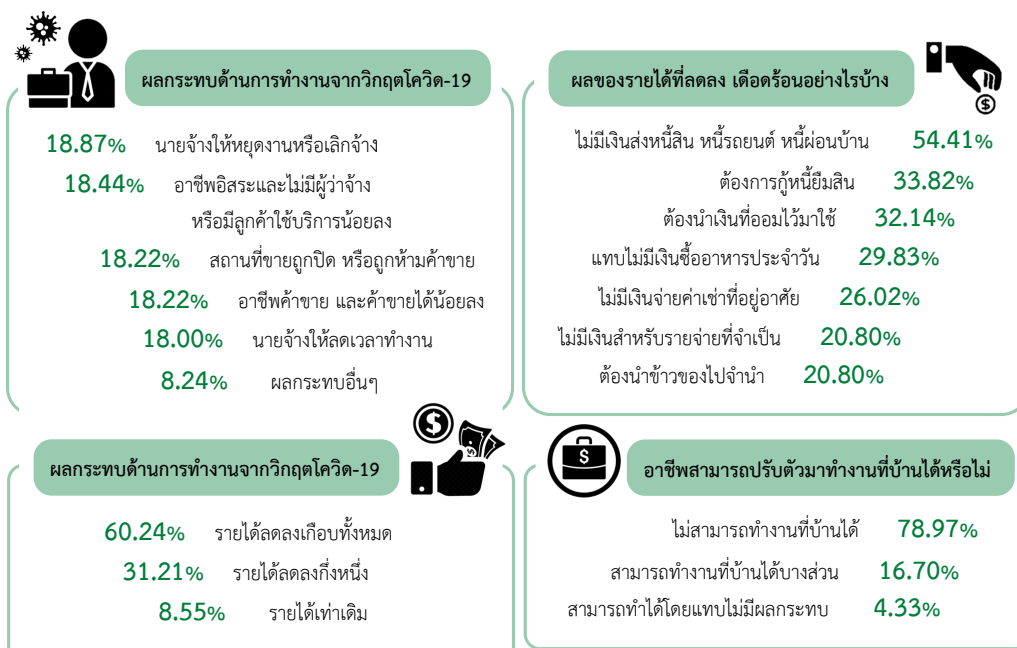
สำหรับสาเหตุที่ครัวเรือนมีรายได้ลดลงเกิดจากผลกระทบของ COVID-19 ทำให้สถานประกอบการปิดกิจการ และเลิกจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น โดยในช่วงไตรมาสสองและสามของปี 2563 พบว่า อัตราการว่างงานปรับตัวเพิ่มขึ้นมากจากที่ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยร้อยละ 1.0 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.95 ในไตรมาสสอง และร้อยละ 1.9 ในไตรมาสสามปี 2563 ขณะเดียวกันแรงงานที่ถูกเลิกจ้างบางส่วนย้ายไปทำงานในภาคเกษตรหรือประกอบอาชีพอิสระ เช่น รับจ้างทั่วไป ค้าขาย ฯลฯ ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ขณะเดียวกันสถานประกอบการที่ยังเปิดดำเนินการมีการปรับลดชั่วโมงการทำงานลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้แรงงานได้รับรายได้ลดลง

ผลกระทบต่อคนยากจน และกลุ่มเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจน

หากพิจารณาผลกระทบต่อความยากจนจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา พบว่า ทุกครั้งที่มีการเกิดขี้น มักจะมีครัวเรือนที่ตกเป็นคนยากจนเพิ่มขึ้น เช่น ในช่วงวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งเป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากการโจมตีค่าเงิน และส่งผลกระทบต่อภาคการเงินและภาคธุรกิจ ช่วงดังกล่าว จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นจาก 20.3 ล้านคนในปี 2539 เป็น 22.7 ล้านคนในปี 2541 และ 25.8 ล้านคนในปี 2543 ขณะที่วิกฤตซับไพร์มซึ่งเป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา และกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย ทำให้คนยากจนเพิ่มขึ้นจาก 12.7 ล้านคน ในปี 2551 เป็น 13.1 ล้านคน ในปี 2552 สำหรับการแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ ความยากจนในปี 2563 ผ่านกลุ่มครัวเรือนต่างๆ ดังนี้

1. **กลุ่มครัวเรือนยากจนจะได้รับผลกระทบรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะคนยากจนเมือง** เมื่อพิจารณารายได้ ของคนยากจน พบว่า รายได้ส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 50) มาจากค่าจ้าง และรายได้จากการประกอบธุรกิจ (ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ) ซึ่งเศรษฐกิจที่หดตัว การทำงานได้น้อยลง และการถูกเลิกจ้าง จึงกระทบต่อ รายได้ของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนเมืองที่นอกจากรายได้จะลดลงแล้ว การอาศัยอยู่ในเมือง ยังมีภาระค่าครองชีพที่สูง และยังมีภาระค่าใช้จ่ายการดูแลตนเองเพื่อไม่ให้ติด COVID-19 จากการหาซื้อหน้ากากอนามัย หรือเจลแอลกอฮอล์ซึ่งมีราคาแพง รวมถึงที่อยู่อาศัยที่ไม่เอื้อต่อการกักตัว หากมีสมาชิกในครอบครัวมีความเสี่ยง ต่อการติดเชื้อมากกว่าครัวเรือนในชนบท ทั้งนี้ จากการสำรวจคนจนเมืองในภาวะวิกฤต COVID-19 ของสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) พบว่า ร้อยละ 60.24 รายได้ลดลงเกือบทั้งหมด ร้อยละ 31.21 รายได้ลดลงครึ่งหนึ่ง ซึ่งคนจนเมืองต้องพึ่งความช่วยเหลือจากภาครัฐและภาคเอกชนที่แจกจ่าย อาหารและของอุปโภค ทั้งนี้ คนจนเมืองจำนวนมากยังต้องกู้หนี้ยืมสินหรือนำของใช้ในบ้านไปจำนำเพื่อหาเงินมา ประทับชีวิต

แผนภาพ 24 สรุปผลการสำรวจคนจนเมืองในภาวะวิกฤตโควิด-19 และข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล



ที่มา: การสำรวจคนจนเมืองในภาวะวิกฤตโควิด-19 และข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 2563

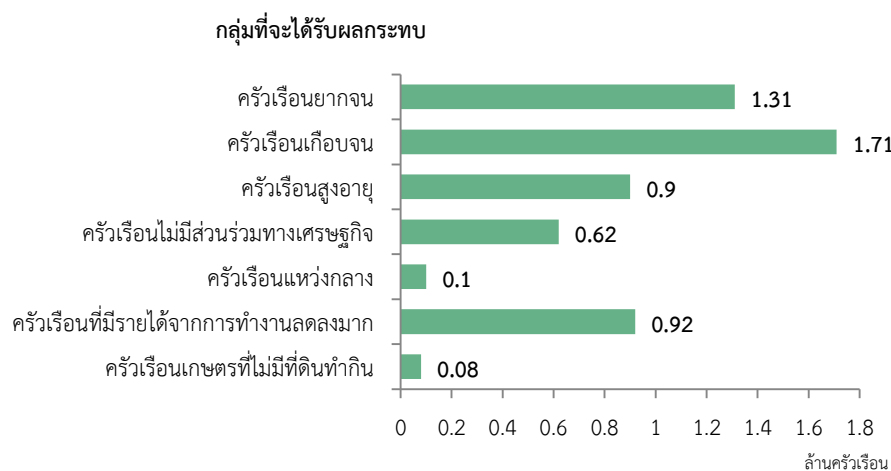
2. **กลุ่มครัวเรือนเปราะบาง** ซึ่งเสี่ยงต่อการตกเป็นครัวเรือนยากจนจากผลกระทบของ COVID-19 โดยมีจำนวนครัวเรือนประมาณ 1.14 ล้านครัวเรือน ซึ่งครัวเรือนเปราะบางนี้เป็นครัวเรือนที่ไม่ใช่ครัวเรือนยากจน แต่มีสถานะความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับครัวเรือนยากจนมาก ได้แก่

1) **กลุ่มครัวเรือนที่พึ่งพิงรายได้จากเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นภายนอกครัวเรือน** ครัวเรือนในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ครัวเรือนไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ครัวเรือนสูงอายุ และครัวเรือนแห่งกลาง หรืออาจเรียกว่าเป็นครัวเรือนกลุ่มเปราะบาง ซึ่งครัวเรือนกลุ่มนี้รายได้หลักไม่ได้เกิดจากการทำงาน แต่เป็นรายได้จากเงินช่วยเหลือของรัฐ หรือเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากบุคคลอื่นนอกครัวเรือน โดยในปี 2562 มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 6.37 แสนครัวเรือน แบ่งเป็นครัวเรือนไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ 2.74 แสนครัวเรือน ครัวเรือนสูงอายุ 3.04 แสนครัวเรือน และครัวเรือนแห่งกลาง 0.59 แสนครัวเรือน โดยเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากบุคคลอื่นนอกครัวเรือนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 45.2 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่ร้อยละ 23.3 เป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้น เมื่อ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อรายได้แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในเมืองหรือแหล่งอุตสาหกรรม จะทำให้โอกาสที่แรงงานเหล่านั้นจะส่งเงินกลับไปช่วยเหลือจนเจือครอบครัวในต่างจังหวัดลดลง

2) **กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้จากการทำงานลดลงมาก** สำหรับครัวเรือนในกลุ่มนี้ แบ่งได้เป็นครัวเรือนที่สมาชิกครัวเรือนทำงานในสาขาที่เสี่ยงต่อการตกงาน เช่น ทำงานในภาคการท่องเที่ยว และครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอิสระ มีอยู่ประมาณ 4.67 แสนครัวเรือน ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการทำงาน และประกอบอาชีพอิสระ (ร้อยละ 61.3) เมื่อนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่สามารถเข้ามาท่องเที่ยวได้ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง ทำให้รายได้ของครัวเรือนกลุ่มนี้ปรับตัวลดลงมาก

3) **กลุ่มครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินน้อย**ประมาณ 0.49 แสนครัวเรือน ซึ่งครัวเรือนกลุ่มนี้แม้จะไม่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 โดยตรง แต่มีความไม่แน่นอนของรายได้อยู่เดิมแล้วจากปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินน้อย และมักจะอ่อนไหวต่อปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามากระทบและทำให้มีโอกาสตกเป็นคนจนได้ง่าย ซึ่งมีปัจจัยกระทบกับกลุ่มนี้ทั้งปัญหารายได้ตั้งแต่ปลายปี 2562 ถึงกลางปี 2563 และประสบอุทกภัยตั้งแต่ไตรมาสสามปี 2563 เป็นต้นมา

แผนภาพ 25 จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

มาตรการช่วยเหลือจากผลกระทบของ COVID-19

ปัจจุบันรัฐบาลตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และมีมาตรการช่วยเหลือ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้

ระยะสั้น ได้แก่ การให้เงินช่วยเหลือชดเชยการขาดรายได้ของแรงงานอิสระและเกษตรกรจำนวน 5,000 บาท ระยะเวลา 3 เดือน รวมทั้งการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประกอบการ 1,000 บาทต่อเดือน เป็นเวลา 3 เดือน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วยเหลือด้านสาธารณสุขโรค โดยการลดค่าไฟฟ้าและค่าประปา การคืนเงินค่าประกันการใช้ไฟฟ้า ตลอดจนการลดราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

ระยะปานกลาง เพื่อเป็นการเตรียมรับมือกับผลกระทบและให้ความช่วยเหลือประชาชนในระยะต่อไป รัฐบาลจึงได้จัดทำพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (กรอบวงเงิน 1 ล้านล้านบาท) โดยมีแผนงานรองรับเพื่อให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ตกเป็นคนจน โดยเน้นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างอาชีพสามารถรองรับแรงงานส่วนเกินที่อพยพกลับท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนสร้างระบบการเรียนรู้สำหรับประชาชนในการพัฒนา/ปรับเปลี่ยนทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต โดยปัจจุบันรัฐบาลอนุมัติ โครงการแล้วจำนวน 202 โครงการ เพื่อให้เกิดการสร้างงานจ้างงาน และสร้างรายได้ 3.4 แสนตำแหน่ง

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความยากจน

แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการช่วยเหลือแก่ครัวเรือนทั้งการช่วยเหลือในภาพรวมและเจาะจงกลุ่มคนจน (โครงการเพิ่มกำลังซื้อผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) แต่ด้วยความไม่แน่นอนของสถานการณ์การแพร่ระบาดที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้อีกระลอก จึงต้องมีมาตรการรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และเร่งรัดในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. การใช้กลไกท้องถิ่นในการเข้าไปค้นหากลุ่มเป้าหมาย/ดูแลกลุ่มเปราะบางที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 เพื่อให้กลุ่มคนจนสามารถเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐอย่างรวดเร็ว และตรงกลุ่มเป้าหมาย นอกจากการใช้กลไกของรัฐคือ กระทรวง จังหวัด อำเภอ ในการจัดการเรื่องดังกล่าวแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจตรวจสอบกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ข้อมูลการช่วยเหลือ/เยียวยาแก่กลุ่มคนจนที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 มีความทั่วถึงและทัน่วงที

2. การเร่งรัดการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 เพื่อให้เกิดการจ้างงานโดยเร็ว ซึ่งจะช่วยให้ครัวเรือนมีรายได้และสามารถรักษาระดับการบริโภค และคุณภาพชีวิตไว้ได้

3. การอำนวยความสะดวกในการการสร้างงาน/สร้างอาชีพ โดยการหาตำแหน่งงานว่าง การฝึกอาชีพ และการให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งทุน/สินเชื่อที่เหมาะสม รวมทั้งการตลาดและสถานที่ค้าขาย

ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน อาทิ

1. **การแก้ปัญหาด้านการเกษตรทั้งระบบ** สาเหตุจากคนยากจนจำนวนมากเป็นเกษตรกร หรือพึ่งพิงรายได้จากการเกษตร แต่ไม่มีที่ดินทำกิน และแม้มีที่ดินทำกินหรือได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินจากภาครัฐก็ไม่สามารถเพาะปลูกได้ เนื่องจากขาดแคลนเงินทุน องค์ความรู้ด้านการตลาด และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการบริโภค ทำให้เกษตรกรยังเป็นกลุ่มที่มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง และเป็นกลุ่มที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง

2. **การวางแนวทางแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาวโดยการสร้างหลักประกันสังคม** อาทิ การเร่งขยายความคุ้มครองของการประกันตนตามมาตรา 40 การส่งเสริมการออม เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองและพัฒนาจนสามารถพึ่งตนเองได้ในยามวิกฤต รวมทั้งมีกลไก/ระบบที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นอย่างคาดไม่ถึง ตลอดจนการมีระบบข้อมูลเพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมายที่เน้นการพัฒนาข้อมูลที่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ โดยเฉพาะประชากรที่ยากจน กลุ่มเปราะบางต่างๆ โดยต้องมีความถูกต้อง แม่นยำ และทันต่อสถานการณ์