

เรื่องเด่นประจำฉบับ

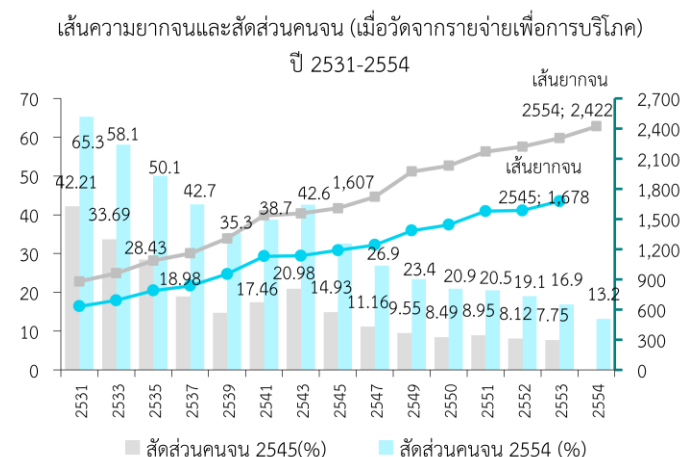
ความยากจน : สู่แนวทางการพัฒนาหลายมิติ

การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมิตัววัดที่มีความแม่นยำ สามารถบ่งชี้ถึงปัจจัยที่ทำให้คนจนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตที่หลากหลายมิติ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาที่เป็นองค์รวม รวมทั้งมีเป้าหมายและประเด็นที่ชัดเจนในการกำหนดนโยบาย จึงมีการปรับและพัฒนาการวัดความยากจนที่เป็นตัวเงินและการวัดความยากจนในหลายมิติ โดยเฉพาะปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในกลุ่ม “คนจนเรื้อรัง” “กลุ่มเปราะบาง” และ “คนจนเมือง” รวมถึงประเด็นท้าทายใหม่ที่จะส่งผลกระทบต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำทั้งจากการพัฒนาเทคโนโลยี ข้อตกลงการค้าการลงทุน ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน ตลอดจนภัยพิบัติต่างๆ

สถานการณ์และแนวโน้มความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

การวัดความยากจนที่ผ่านมาเป็นการวัดตัวเงินในรูปของ “เส้นความยากจน” ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานการดำรงชีพไว้ระดับที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อชีวิตทั้งที่เป็นอาหารและมิใช่อาหาร ซึ่งประเทศไทยได้มีการปรับมาเป็นระยะๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริโภค โครงสร้างประชากรและความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ ล่าสุดมีการปรับวิธีการคำนวณโดยใช้ฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2554 และสำมะโนประชากรปี 2553 เพื่อให้สะท้อนสถานการณ์และโครงสร้างที่เป็นปัจจุบันอย่างแท้จริงและประเมินความยากจนให้มีความแม่นยำมากขึ้น โดยเส้นความยากจนใหม่ในปี 2554 เท่ากับ 2,422 บาทต่อคนต่อเดือน นอกจากนั้น ยังมีการพัฒนาการวัดความยากจนในมิติอื่นที่มีได้เป็นตัวเงิน โดยใช้ตัวชี้วัดด้านการศึกษา สุขภาพ ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน และโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐเพื่อนำไปสู่การพัฒนามิติที่ขาดแคลนของคนจนและกลุ่มเสี่ยง ทั้งนี้ จากเส้นความยากจนที่ปรับใหม่และการวัดความยากจนหลายมิติพบว่า

- **ความยากจนในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง** โดยสัดส่วนของคนจนลดลงเหลือร้อยละ 13.15 (8.8 ล้านคน) ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาส ทำให้ประชาชนมีเงินเหลือไปใช้จ่ายใช้สอยด้านอื่นๆ หากวัดความยากจนที่ไม่เป็นตัวเงินโดยใช้ดัชนีความยากจนหลายมิติ¹² (Multidimensional Poverty Index : MPI) ที่มีค่าใกล้เคียงกับสัดส่วนคนจนได้เส้นความยากจนคือ ร้อยละ 13 จะมีจำนวนคนที่ตกอยู่ภายใต้ความยากจนมิติอื่นร้อยละ 55.3 โดยมีมิติที่มีปัญหามากที่สุด ได้แก่ การศึกษา (ร้อยละ 31) รองลงมาเป็นด้านความเป็นอยู่ (ร้อยละ 30.6) เมื่อเชื่อมโยงความยากจนหลายมิติกับความยากจนตัวเงินพบว่า คนจนตัวเงินร้อยละ 89.1 มีความยากจนในมิติอื่นๆ ด้วย ขณะที่กลุ่มคนไม่จนตัวเงินยังมีความยากจนมิติอื่นๆ ถึงร้อยละ 50.1 แสดงว่ากลุ่มคนไม่จนครึ่งหนึ่งยังมีความเปราะบางเนื่องจากยังขาดการพัฒนาในมิติอื่นที่จะส่งผลต่อความยากจน



ร้อยละของประชาชนที่ตกอยู่ภายใต้ความยากจนมิติอื่นจำแนกตามมิติ

มิติ	ร้อยละ
ด้านการศึกษา	31.0
ด้านสุขภาพ	1.0
ความเป็นอยู่	30.6
โอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ	23.5
รวม	55.3

หมายเหตุ : ความยากจนมิติอื่นหมายถึงตกเกณฑ์ 1 ตัวชี้วัด ยกเว้นความเป็นอยู่ตกเกณฑ์ 2 จาก 5 ตัวชี้วัด

ความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนตัวเงินกับความยากจนมิติอื่น

	ไม่จน	จน
ไม่ตกเกณฑ์มิติ	49.6	10.9
ตกเกณฑ์มิติ	50.1	89.1

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹² เป็นงานศึกษาวิจัยที่ TDRi ภายใต้การสนับสนุนของ สศช. จัดทำขึ้นเพื่อพัฒนาการวัดความยากจน ซึ่งยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่น่าสนใจ

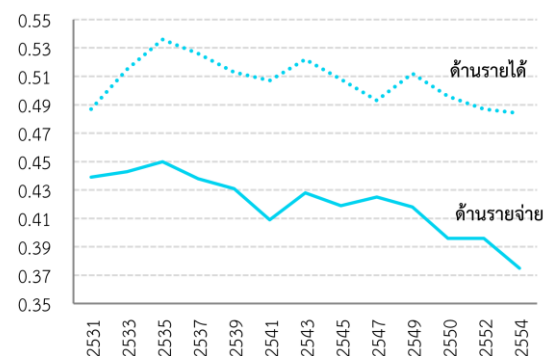
ดัชนีวัดความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index : MPI) เป็นดัชนีที่พัฒนาขึ้นโดย The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) ซึ่งไม่ได้เน้นแค่เฉพาะรายได้ แต่วัดมิติอื่นๆ 4 ด้าน คือการศึกษา สุขภาพ ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน และโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ สามารถใช้วิเคราะห์เพื่อบ่งชี้ว่าใครลำบากมากที่สุด โดยแสดงแง่มุมความยากลำบากและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากลำบากนั้นด้วย ซึ่งจะช่วยให้ผู้วางแผน/นโยบายสามารถกำหนดนโยบายและเลือกกลุ่มคนยากจนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายทางนโยบายในการลดความยากจนโดยมองความยากจนที่ตัวเงินอย่างเดียว อาจทำให้ละเลยกลุ่มคนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับการพัฒนามิติอื่นๆ ที่อาจไม่สะท้อนจากการวัดที่เป็นตัวเงิน เช่น กลุ่ม B เป็นกลุ่มคนไม่จนตัวเงินแต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาในมิติอื่น ดังนั้น หากรัฐเลือกช่วยคนจนจากการใช้ตัวเงินเป็นเกณฑ์จะทำให้รัฐมองข้ามกลุ่มนี้ไป

	Non-deprived in non-monetary dimension	Deprived in non-monetary dimension
Not income poor	Group A	Group B (I)
Income poor	Group C (II)	Group D

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

• **ความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้ระยะยาวมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย** ชี้ให้เห็นจากสัมประสิทธิ์จินีด้านรายจ่ายอยู่ที่ 0.38 ในปี 2554 ลดลงจาก 0.44 ในปี 2531 ขณะที่สัมประสิทธิ์จินีด้านรายได้อยู่ที่ 0.48 ใกล้เคียงกับ 0.49 ในปี 2531 ซึ่งว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการกระจายรายได้ได้อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาส่วนแบ่งรายได้และรายจ่ายพบว่าดัชนีเล็กน้อย โดยกลุ่มคนรวยที่สุด 20% มีรายได้ประมาณ 11.07 เท่าของกลุ่มคนจนที่สุด 20% ลดลงจาก 11.88 เท่าในปี 2531 ขณะที่ส่วนแบ่งด้านรายจ่ายมีประมาณ 6.25 เท่าของกลุ่มเดียวกัน ลดลงจาก 8.33 เท่าในปี 2531 นอกจากนี้ ช่องว่างระหว่างคนจนและชนชั้นกลางมีแนวโน้มดีขึ้น และคาดว่าจะการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาทจะช่วยยกระดับรายได้ของกลุ่ม 20% สุดท้ายให้เข้าใกล้กลุ่มรายได้ของชนชั้นกลางมากขึ้น

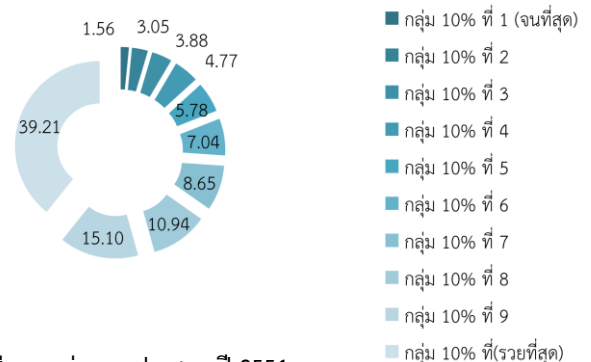
ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient)



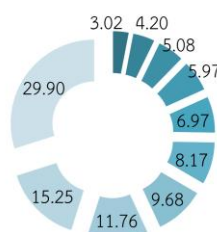
ที่มา : รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำปี 2554 สศช.

• **อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำยังมีปัญหาด้านโครงสร้าง** ทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของทุน การจัดสรรและลงทุนบริการพื้นฐานของรัฐที่กระจุกตัวในเมืองใหญ่ ตลอดจนโครงสร้างภาษีที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเห็นได้จากการกระจุกตัวของการเป็นเจ้าของสินทรัพย์ต่างๆ เช่น สัดส่วนบัญชีเงินออมร้อยละ 0.09 อยู่ในบัญชีขนาด 10 ล้านบาทขึ้นไป มีสัดส่วนเงินฝากร้อยละ 41.2 การจดทะเบียนของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์กลุ่ม 20% บนสุด มีสัดส่วนรายได้สูงถึงร้อยละ 80-85 ในช่วงปี 2547-2551 และการถือครองที่ดินที่มีผู้ถือครองที่ดินขนาดเกิน 100 ไร่ เพียง 4,613 ราย ขณะที่ประชาชน 21 ล้านคนและนิติบุคคล 1 ล้านรายถือครองที่ดินไม่เกิน 4 ไร่ต่อราย เป็นต้น

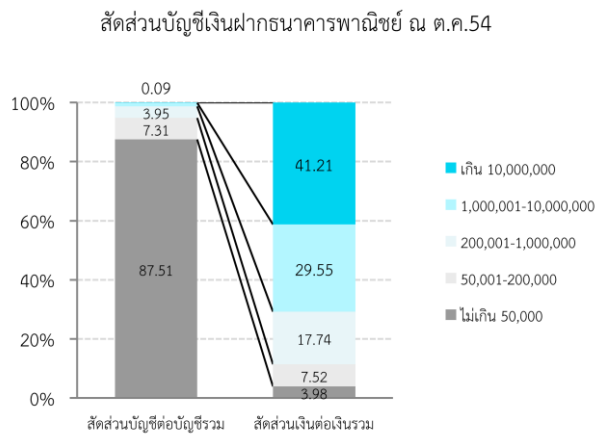
สัดส่วนรายได้ของประชากร ปี 2554



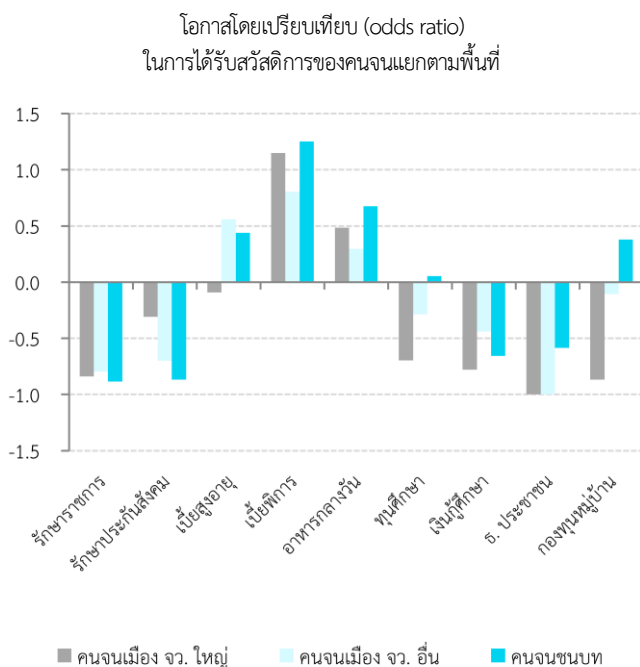
สัดส่วนรายจ่ายของประชากรปี 2554



• **คนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการน้อยกว่าคนทั่วไป** ผลการศึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่า คนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ต่ำกว่าคนทั่วไป ได้แก่ ทุนการศึกษา เงินกู้เพื่อการศึกษา ธนาคารประชาชน และสิทธิการรักษาพยาบาลประกันสังคม และสวัสดิการข้าราชการ ซึ่งความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการดังกล่าวจะยิ่งทำให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้มากขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบคนจนเมืองกับคนชนบท คนจนเมืองก็ยังมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้น้อยกว่าคนจนชนบทเกือบทุกประเภทยกเว้นประกันสังคมและสวัสดิการข้าราชการ



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย



หมายเหตุ: ค่า odds ratio เป็นบวกหมายถึงมีโอกาสมากกว่าคนทั่วไป ค่าเป็นลบหมายถึงมีโอกาสน้อยกว่าคนทั่วไป

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2554

ที่ผ่านมาสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการดำเนินมาตรการทางสังคมต่างๆ โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive growth) ที่มุ่งเน้นกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาทั้งในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงบริการสังคมที่มีคุณภาพ แหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพและโอกาสทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มคนจนที่ต้องให้ความสำคัญและเร่งแก้ไข ได้แก่

- 1) คนจนเร่ร่อน ซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจจะไม่ส่งผลต่อการลดความยากจนมากนักเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ขาดศักยภาพในการพัฒนา เช่น ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้พิการซ้ำซ้อน ฯลฯ
- 2) กลุ่มเปราะบาง เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้ยากจนเมื่อมีสถานการณ์ภายนอกมากระทบ เช่น ภัยพิบัติ วิกฤตเศรษฐกิจ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการค้าการลงทุน เทคโนโลยีที่จะทำให้คนกลุ่มนี้ไม่ทันต่อการพัฒนา

3) กลุ่มคนจนเมือง เป็นกลุ่มคนจนและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงทั้งในเรื่องอาชญากรรม ยาเสพติด มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการสังคมน้อยกว่าประเภทอื่น รวมทั้งขาดการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในสังคมและยังขาดนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา

ขณะที่การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง รวมทั้งการป้องกันความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดจากความได้เปรียบของคนบางกลุ่มจากการพัฒนาเทคโนโลยีและโลกาภิวัตน์ที่อาจซ้ำเติมให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น

แนวทางและการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

แนวทางแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมค่าจ้างที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Living wage) เพื่อต่อเติมศักยภาพและยกระดับรายได้ขั้นต่ำของแรงงาน การปรับปรุงระบบความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการให้มีประสิทธิภาพทั่วถึงและเป็นธรรม การสร้างโอกาสและความเป็นธรรมในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน การแก้ไขระบบโครงสร้างภาษีโดยยึดหลักขยายฐานภาษีฟุ้งฟางทางตรงในสัดส่วนสูงกว่าภาษีทางอ้อม การเพิ่มคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการใช้แผนที่ยากจน (poverty mapping) เพื่อเป็นเครื่องมือจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มเป้าหมายคนยากจน (poverty targeting)

สำหรับกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ คนจนเร่ร่อน กลุ่มเปราะบาง และคนจนเมืองจะต้องมีมาตรการในการดูแลเพิ่ม ดังนี้

- คนจนเร่ร่อน โดยการอุดหนุนเงินเฉพาะกลุ่มเพื่อเยียวยาและให้แต้มต่ออย่างมีเงื่อนไข โดยมีเงื่อนไขบางประการที่จะเป็นการพัฒนาศักยภาพในระยะยาว (Conditional Cash Transfer)
- กลุ่มเปราะบาง ต้องให้ความสำคัญด้านคุณภาพการศึกษา ยกย่องทักษะฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานและมีรายได้ที่สูงขึ้น รวมทั้งการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม
- คนจนเมือง ให้ความสำคัญความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยควบคู่กับการจัดสุขภาพและอนามัยชุมชน สภาพบ้านและชุมชน เพื่อเพิ่มโอกาสทางด้านรายได้และการประกอบอาชีพจากการใช้ทรัพย์สินเพื่อเข้าถึงโอกาสทางการเงิน รวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการอื่นๆ