รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

เสนอต่อ

กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2564

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

เสนอต่อ

กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เสนอโดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2564

บทสรุปผู้บริหาร
(Executive Summary)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา 10 ยุทธศาสตร์ โดยในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ได้กำหนดเป้าหมายไว้ 3 ประการ ได้แก่ **(1) ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้**ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน ผ่านการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการ เพิ่มสวัสดิการสังคม และการทำงานให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด **(2) กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง** โดยส่งเสริมให้มีการกระจายบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพและเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่ จัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่างๆ ปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และ **(3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานราก**ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยสร้างและพัฒนาผู้นำ ส่งเสริมชุมชนแห่งการเรียนรู้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ให้ความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงิน สนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ บริการ และการจัดการทรัพยากรในชุมชน มีการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละเป้าหมายเพื่อใช้ติดตามผลการพัฒนาทั้งหมด 13 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินระยะครึ่งแรกของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 12 โดยวิเคราะห์ตัวชี้วัดตามเป้าหมาย พบว่า**ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย และมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เมื่อจบแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12** ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างและยาวนาน อย่างไรก็ตามพบว่าไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างก่อนเกิดการระบาดโควิด-19 ด้วย โดยในระยะหลังนี้**การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยเริ่มแสดงสัญญาณว่าจะเป็นการเติบโตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-inclusive growth)** เพราะคนจนที่มีระดับการศึกษาต่ำกำลังเจอความท้าทายรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไม่ถึงการศึกษาระดับกลางถึงสูง (มัธยมศึกษาตอนปลายหรืออุดมศึกษา) ที่มีคุณภาพ ความเหลื่อมล้ำด้านการรักษาพยาบาล การเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมหรือความคุ้มครองทางสังคม สะท้อนว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยยังคงสำคัญและมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเร่งยกระดับนโยบายและมาตรการเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการเติบโตต่อไป

ในระดับโครงการ งานวิจัยนี้ทดลองเลือกประเมินนโยบาย/โครงการสำคัญที่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 7 โครงการ/นโยบาย โดยใช้กรอบแนวคิดการประเมินสองส่วน (1) ประเมินการออกแบบนโยบาย (policy design evaluation) และ (2) ประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารโครงการ (management and implementation evaluation) โดยมีหลักเกณฑ์การประเมิน 6 หลักเกณฑ์ ดังนี้ **หลักเกณฑ์ที่ 1:** การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่ และ/หรือ มีผลกระทบในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ **หลักเกณฑ์ที่ 2:** ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะประชาชนฐานล่างมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายหรือมาตรการหรือไม่ **หลักเกณฑ์ที่ 3:** กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่ **หลักเกณฑ์ที่ 4:** มีการให้ ‘แต้มต่อ’ กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างหรือไม่ **หลักเกณฑ์ที่ 5:** มีการป้องกันการ ‘ตกหล่น’ ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ และ **หลักเกณฑ์ที่ 6:** หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโครงการ

ผลการประเมินนโยบาย/มาตรการ/โครงการทั้ง 7 นโยบาย สรุปได้ดังนี้

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	✓	✗	?	✓	✓	✓
เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	✓	✓	?	ส่งต่อข้อมูล	✓	
กองทุนหลักประกันสุขภาพ	✓	✓	✓	✓	มีบางส่วน	✓
กองทุนยุติธรรม	✓	✓	✗	✓	✓	
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	✓	เป็นแนวทางการประเมินในระดับโครงการภายใต้แผนฯ				✗
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	มีบางส่วน	✓	✗	มีบางส่วน	✗	
ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร	✓	✓	?	✓	✓	

รายงานมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสามกลุ่ม ได้แก่ (ก) ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ข) ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายตามตัวชี้วัด (ค) ข้อเสนอแนะการออกแบบนโยบายและดำเนินการในระดับโครงการ

ข้อเสนอแนะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ: มาตรการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นโยบายสร้างเสริมทักษะประชากรและสร้างงานที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (inclusive growth) ประเทศไทยควรมีนโยบายทักษะแห่งชาติ (Nataional Skill Policy) ที่เป็นการพัฒนาตลอดชีพ และครอบคลุมในทุกมิติ ได้แก่ (1) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาทักษะภาครัฐ (2) สร้างแรงจูงใจให้แรงงานต้องการเพิ่มทักษะ (3) สร้างแรงจูงใจกับนายจ้างในการเพิ่มทักษะให้กับลูกจ้าง (4) สนับสนุนการพัฒนาทักษะผู้ประกอบการ (5) นโยบายมหภาคเพื่อการสร้างงานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และ (6) ลงทุนในข้อมูลเพื่อความเข้าใจตลาดงานที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีสำหรับประชากรกลุ่มฐานราก เพื่อให้ประชากรฐานรากมีรายได้ ผลิตภาพ และงานที่ดี (1) สนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อทุกคน (inclusive technology) ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังโดยคำนึงถึงผลของการทดแทนงานของเทคโนโลยี ภาษีจึงควรสนับสนุนเทคโนโลยีที่ช่วยสร้างงานที่ดีให้กับประชาชนฐานล่างเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมทั่วถึง (2) ภาครัฐควรพิจารณาส่งเสริมเครือข่ายผู้ประกอบการทั้งขนาดใหญ่และเล็กให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นช่องทางในการกระจายความรู้และเทคโนโลยีระหว่างผู้ประกอบการ (3) จัดเก็บข้อมูลกิจการขนาดกลางและย่อมที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อในการนำเทคโนโลยีมาใช้งาน

เพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพสำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource) สำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (bottom 40) ผ่านการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพด้านการศึกษา/การสร้างทักษะ และการบริการด้านสุขภาพ/สาธารณสุข

การขยายขอบเขตและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม ควรขยายขอบเขตระบบการคุ้มครองทางสังคมในทุกมิติ ทั้งมิติการได้รับความคุ้มครอง (protection) การป้องกันความเสี่ยง (prevention) และการส่งเสริม (promotion) ให้ครอบคลุมประชากรกลุ่มฐานราก/แรงงานนอกระบบ และควรมีนโยบายเงินโอนแห่งชาติ

(national transfer policy) ซึ่งประกอบด้วย 3 เป้าหมาย ได้แก่ (1) เป็นเงินโอนที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นต่ำ แต่ต้องไม่มากเกินไปจนกระทบแรงจูงใจในการทำงาน (2) เงินโอนควรเป็นไปอย่างทั่วถึงไม่ตกหล่น และ (3) ควรผสมผสานกับมาตรการที่เอื้อให้คนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการตอบแทนสังคม ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านกลไกตลาด

เพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ รัฐควรควบคุมและลดระดับการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เอื้อให้เกิดธุรกิจใหม่ง่ายขึ้นและสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กที่มีศักยภาพให้เติบโตได้ดีขึ้น สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยการ (1) บังคับใช้กฎหมายควบคุมการผูกขาดทางการค้าอย่างเข้มงวดและพัฒนาสมรรถภาพของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพิ่มความโปร่งใสของกระบวนพิจารณาการควบรวม ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ การพิจารณาอนุญาตการควบรวมจะต้องคำนึงถึงบริษัทในเครือเดียวกันกับบริษัทที่อยู่ในคำร้องด้วย เนื่องจากการอยู่ในเครือธุรกิจนั้นส่งผลให้บริษัทมีอำนาจเหนือตลาดมากขึ้น (2) อำนวยความสะดวกในการเปิดกิจการใหม่ (3) สนับสนุน Microfinance และ P2P lending เพื่อเพิ่มการแข่งขันในภาคการเงิน และช่วยลดต้นทุนในการกู้ยืม (4) สร้างและสนับสนุนแพลตฟอร์มการแบ่งปันข้อมูลที่ไม่ใช่การเงินของธุรกิจรายเล็ก เพื่อประกอบการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงิน และ (5) ควรยกเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสร้างเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์สองประการควบคู่กันคือการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างเสถียรภาพ (stability) ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะหากไม่มีเสถียรภาพย่อมกระทบประชาชนฐานล่างที่มักมีความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงน้อยกว่า

มาตรการป้องกันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate changes) รัฐควรดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกและเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวให้กับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ และดำเนินนโยบายด้วยความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัว และการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจไปพร้อมกัน และเลือกการผสมผสานนโยบาย (policy mix) ที่เหมาะสมกับสถาณการณ์ในประเทศไทย เมื่อจำเป็นต้องมีการ trade-off ขึ้นระหว่างเป้าหมาย

นโยบายกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง ควรกระจายอำนาจการเมืองและการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม พร้อมๆ กับกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความชัดเจนสอดประสานกัน ดังนี้ (1) หน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในภาพกว้างและรับผิดชอบงบประมาณในส่วนที่ให้ประโยชน์ข้ามพื้นที่ (2) ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นรวมทั้งอาจเป็นตัวแทนของรัฐหรือส่วนกลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ (3) หน่วยงานส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานหลักที่จัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน (4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถรวมกลุ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมการตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งสามระดับคือส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง

การเพิ่มความเข้มข้นในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ควรมุ่งเน้นไปที่ (1) การลดโอกาสและช่องทางการคอร์รัปชัน ผ่านการเพิ่มการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักรู้และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งการทำให้การเข้าถึงบริการต่างๆ จากภาครัฐมีความสะดวกและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น และ (2) เพิ่มต้นทุนในการคอร์รัปชันให้สูงขึ้น มีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ มีภาพลักษณ์ที่ดี มีความจริงจังในการทำงาน และได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

<u>เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้</u>

พัฒนามาตรการเพื่อการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ โดยการผนวกฐานข้อมูลด้านสวัสดิการกับฐานข้อมูลด้านอื่นๆ รวมถึงฐานข้อมูลภาษี เงินโอนภาษี การมีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนจะทำให้ภาครัฐมีศักยภาพในการทำนโยบายใหม่ ๆ ได้ เช่น Negative Income Tax (NIT) หรือ Earned Income Tax Credit (EITC) ซึ่งมาตรการทั้งสองมีจุดเด่นจุดด้อยต่างกัน หากใช้ NIT จะช่วยให้การกระจายรายได้ครอบคลุมมากขึ้นรวมทั้งคนที่ไม่ได้ทำงาน ในขณะที่ EITC สร้างแรงจูงใจให้คนทำงานแต่ไม่ครอบคลุมผู้ไม่ได้ทำงาน อย่างไรก็ดี นโยบายทั้งคู่ต่างต้องอาศัยฐานข้อมูลรายได้ทั้งสิ้น การพัฒนาประสิทธิภาพฐานข้อมูลจึงเป็นก้าวแรกสู่มาตรการการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

ส่งเสริมการออมระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันในยามชรา โดยการโอนเงินบางส่วนจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปยังบัญชีบำเหน็จบำนาญ เช่น บังคับให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือประกันสังคมมาตรา 40 และโอนเงินจากบัตรฯ ไปกองทุนฯ อัตโนมัติ

กำหนดให้นโยบายที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อการลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาวเป็นนโยบายถ้วนหน้า เช่นโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายที่จำเป็นต่อการพัฒนาทุนทนุษย์และลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาว รวมทั้งป้องกันการส่งผ่านความเหลื่อมล้ำจากรุ่นพ่อแม่ไปรุ่นลูก จึงควรกำหนดให้เป็นนโยบายแบบถ้วนหน้า เพื่อแก้ปัญหาการตกหล่นเด็กยากจน ทำให้โครงการมีความยั่งยืนทางการเมือง ลดความขัดแย้งในสังคม และทำให้กระบวนการดำเนินงานมีความสะดวกรวดเร็วเนื่องจากไม่ต้องคัดกรองผู้มีสิทธิ์

การส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น การส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ผ่านการส่งเสริมการมีที่ดินทำกิน เช่น การปรับปรุงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การผลักดัน พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มผลิตภาพการเกษตร โดยการส่งเสริมการพัฒนาทักษะและความรู้ ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้อย่างทั่วถึง จะช่วยลดปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำด้วย

<u>เป้าหมายที่ 2 กระจายการให้บริการภาครัฐ</u>

พัฒนาระบบการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก สร้างแรงจูงใจในการไปสอนพื้นที่ห่างไกล จัดสรรเงินงบประมาณโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน เพิ่มความรับผิดรับชอบ (accountability) ในระบบการศึกษา

ส่งเสริมความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมดังนี้ (1) พัฒนาและขยายผลระบบประเมินความเสี่ยงเพื่อปล่อยชั่วคราวก่อนพิจารณาคดี เพื่อมาทดแทนการใช้หลักทรัพย์ประกันตัว (2) ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม เช่น การประชาสัมพันธ์ มีการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเพิ่มความรับรู้ของประชาชน ปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ชัดเจนขึ้น จัดทำคู่มือปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานเดียวกัน ลดการพิจารณาที่เป็นการก้าวล่วงหน้าที่ศาลหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนยุติธรรม ใช้ฐานข้อมูลของรัฐมาช่วยในการพิจารณาอนุมัติ เพิ่มบุคลากร ปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาอนุมัติให้สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ รวมไปถึงพิจารณาขยายภารกิจของกองทุนเพื่อให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ส่งเสริมการเข้าถึงระบบประกันสังคม โดยการ (1) ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ โดยการออกแบบเนื้อหาและการเลือกช่องทางที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงเพิ่มความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคม (2) เพิ่มการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (3) ปรับปรุงให้รูปแบบการจ่ายเงินสมทบมีความยืดหยุ่นขึ้น เช่น สามารถเลือกความถี่ที่ต้องการจ่ายได้ เลือกฐานเงินได้ เป็นต้น (4) อุดหนุนเงินสมทบตามรายได้ของผู้ประกันตน โดยอุดหนุนเงินสมทบให้กับแรงงานที่มีรายได้น้อยในอัตราที่สูงกว่าแรงงานกลุ่มที่มีรายได้สูง (5) เพิ่มช่องทางในการสมัครและจ่ายเงินสมทบ (6) เชื่อมโยงฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐเพื่อลดความยุ่งยากในการรับสิทธิ และ (7) ปรับปรุงสิทธิให้สอดคล้องกับความต้องการ เช่น เพิ่มเงินชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วย เป็นต้น เนื่องจากเป็นสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่แรงงานให้ความสนใจมาก

ระบบสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น หาแนวทางสร้างความร่วมมือให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพิ่มการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของเครือข่ายสาธารณสุขและงานคลินิกหมอครอบครัว เนื่องจากเป็นระบบคัดกรองที่ดี ช่วยลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสาธารณสุขในแต่ละพื้นที่

<u>เป้าหมายที่ 3 เสริมสร้างศักยภาพชุมชน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานราก</u>

การกระจายอำนาจพร้อมบูรณาการแนวดิ่งและแนวราบ การกระจายอำนาจควรมีลักษณะการบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยทั้งระหว่างส่วนราชการต่างระดับกัน (แนวดิ่ง) และระหว่างหน่วยงานระดับเดียวกัน (แนวราบ) การบูรณาการทำงานกับส่วนราชการจะทำให้โครงการภาครัฐตอบสนองความต้องการท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนได้ดีขึ้น

การวางแผนและจัดทำแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานราก การจัดทำแผนบูรณาการต้องพิจารณาตั้งแต่การกำหนดบทบาทของเจ้าภาพแผนฯ ทั้งส่วนกลางและพื้นที่ การออกแบบระบบติดตามประเมินผลที่สามารถระบุถึงผลงานแยกส่วนของหน่วยงาน (contribution) หลักหรือปัจจัยความสำเร็จของแผนบูรณาการ ระยะเวลาและความต่อเนื่องของการจัดทำแผนบูรณาการ รวมทั้งการพิจารณาโครงการภายใต้แผนบูรณาการผ่านกิจกรรมการดำเนินงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อน นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการต้องมีผลสัมฤทธิ์ที่สูงกว่าผลงานรวมของแต่ละโครงการหากแยกกันทำ และการดำเนินงานของแผนบูรณาการต้องมีการเชื่อมโยงตั้งแต่ในระดับโครงการภายใต้แผนฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะการออกแบบและดำเนินการโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ผลการประเมินนโยบาย/โครงการเชิงลึกสามารถสรุปเป็นข้อเสนอเพื่อให้โครงการสามารถนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำได้ดังนี้

ด้านการออกแบบโครงการ (policy design) ควรมีการเพิ่มมิติการลดความเหลื่อมล้ำในการออกแบบโครงการทุกโครงการ โดยอาจเป็นมิติเด่น (key feature) หรือมิติเสริม (supplementary feature) ตามความเหมาะสม และควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มฐานล่าง

ด้านการดำเนินการ (implementation) มีข้อเสนอดังนี้ (1) โครงการต้องใส่ใจเรื่องการตกหล่นคนจน (exclusion error) ให้มาก เพราะกลุ่มเปราะบางมักเข้าไม่ถึงบริการภาครัฐ อาจต้องมีมาตรการเชิงรุกในการเข้าหา (reaching out) กลุ่มเป้าหมาย (2) ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ที่แม่นยำ เช่น สภาพภูมิอากาศภูมิสังคม โครงข่ายทางสังคม (social network) ภาวะผู้นำ เพื่อให้การดำเนินโครงการคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกัน (3) ควรมีการบูรณาการฐานข้อมูล (4) ควรมีความยืดหยุ่นในการใช้เงินตราบใดที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้งบประมาณทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ (5) ในกรณีที่เป็นโครงการบูรณาการ ควรมีหน่วยงานที่ทำการประเมินมิติของการบูรณาการ และ (6) ควรเพิ่มมิติการประเมินโครงการที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ ว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริงหรือไม่ ลดได้มากน้อยเพียงใด

Executive Summary

The National Economic and National Development Plan is designed to establish policy frameworks and provide guidelines for the country's medium- to long-term development. There are ten development strategies within the Twelfth National Economic and National Development Plan the: the second development strategy is focusing on creating a just society and reducing inequality through three policy objectives: (1) reduce income inequality across socioeconomic groups and tackle poverty, (2) improve accessibility and establish comprehensive and standardized public services such as in education and public health (3) empower communities and strengthen grassroots economy according to sufficiency economy philosophy. The Plan uses thirteen indicators to monitor the progress of these three objectives.

This study aims to make evaluation of howe this second development strategy fare during the first half period of the twelve National Plan. The finding is that most of indicators have not yet been achieved and, moreover, they are unlikely to be achieved at the end of the Twelfth Plan because of the economic downturn resulting from the COVID-19 pandemic. More worring is that there seemed to be ongoing structuring problem even before the outbreak of the Covid-19, that the recent economic growth tended to non-inclusive, meainig that are increasing fraction of Thai population failing to benefit from the economic expansion. Both contributing factors led the disadvantaged population to encounter healthcare and education disparity and accessibility challenge to basic public services such as social protection, and judicial process.

The study also examines some selected development projects how well they contributed to the inequality reduction, using policy design and policy implementation framework for evaluation. Six creitia are employed in the evaluation: (1) whether the project has clearn objective to reduce inequality, (2) stakeholder's involvement, (3) equal accessibility, (4) additional support for disadvantaged group, (5) prevening exclusion error, and (6) other specific criteria for each project. The results are summarized below.

Policy Implementation	Inequality Reduction	Stakeholder's Involvement	Equal Accessibility	Additional Support	Exclusion Error Prevention	Other
State Welfare Card	✓	✗	?	✓	✓	✓
Child Support Grant	✓	✓	?	Information sharing	✓	
Health Security Fund	✓	✓	✓	✓	Some parts	✓
Justice Fund	✓	✓	✗	✓	✓	
Integrated Grassroots Economy Development Plan	✓	Guideline for Program Evaluation				✗
Inequality of Agricultural Water Allocation	Some parts	✓	✗	Some parts	✗	
Inequality of Agricultural Land Ownership	✓	✓	?	✓	✓	

The study proposes three sets of policy recommendation: making growth process more inclusive, increasing the likelihood to achieve the three policy objectives, and improving policy design and policy implementation at development project level.

Policy Recommendations: Making Economic Growth More Inclusive

Job Quality Improvement and Lifetime Skill Development One of the crucial implementations to enhance inclusive economic growth is to establish a Lifetime Skill Development plan to match the market's needs. The program should also incorporate and address the following aspects (1) improve skills training infrastructure of the public sector (2) create an incentive for workers, and (3) employers, (4) provide skill training for entrepreneur, (5) improve job quality and create decent work (6) invest in labour market database to monitor the rapid change in employability skills

Promote Inclusive Technology The government policy can influence the direction of technology.to lessen its displacement effect and enhance its inclusivity with the following attempts. (1) Government may use fiscal policy to punish adverse effects of technology and reward the inclusivity impact. (2) Strengthening networking among enterprises would promote diffusion of technology. (3) increasing accessibility to credit for SMEs as lack of technology embracement among SMEs might come from credit constraints they face..

Promote Accessibility to Quality Public Services, especially the access of quality education and health care among the bottom 40.

Expading Social Protection Scheme: Protection, prevention, and promotion (3P) should be expanded and modified to cover informal workers and the low-income population. Thee should be an Initiation of a National Transfer Policy to tackle systemactically the issue of transfer with the objectives to provide transfer that is (a) sufficient for minimum living standard but not too much to reduce work incentive (b) widely covered with zero exclusion error and (c) accompanied by measure to encourage the recipients to participate in economic and social payback.

Promote Competition by (1) strictly mposing business acquisition and antitrust law and strengthen the Office of Trade Competition Commission's effectiveness, control and reduce monopoly power, and enhance transparency (2) facilitating new business formation (3) utilizing microfinance and P2P lending to promote financial accessibility and capital financing competition, as well as to reduce the cost of borrowing (4) establishing non-financial information sharing platform for use in obtaining credict (5) eliminating unnecessary concession agreement

Macroeconomic Policy The policies should establish two congruent objectives, enhancing economic growth along with maintaining economic and financial stability since it is more difficult for the vulnerable population to respond and recover from an economic crisis.

Climate Change Preventive Action Continue to improve and strive to create synergies among mitigation policies, adaptation policies, and development policies while paying special attention to the poor and vulnerable groups. If the need for trade-off arises, an appropriate policy mix which accounts for Thailand's current situation should be adopted.

Implement Administrative and Fiscal Decentralization The duty and responsibility of each government unit should be consistent and clearly defined. (1) The central government is responsible for planning and designing overall policy directions along with allocating the appropriate budget. At the same time, (2) regional agencies act as facilitators delivering designed policies and (3) local agencies should be mainly responsible for providing basic public services. At the community level, various tools could be employed to strengthen community: (4) promote community collaboration, include the community in the design of relevant policy, and empower the citizens to monitor the government.

Intensive Corruption Prevention Plan should mainly focus on (1) eliminating opportunities or actions that potentially lead to corruption through competition promotion, decentralization, an emphasis on public relation to raise awareness and public participation, and fair and accessible public services and (2) making corruption more costly by having an effective and reliable corruption prevention organization to reduce an incentive to corrupt.

Policy Recommendations: Enhancing Likelihood of Success of the Three Objectives

Objective 1: Income inequality Reduction

Income Distribution To enhance the effectiveness of income distribution, integrating social welfare, income, and taxation databases is critical to enable new policies such as Negative Income Tax (NIT) or Earned Income Tax Credit (EITC). The choice of policy will depend on social preference. NIT will promote income distribution for the entire population, while EITC will generate an incentive to work that only applies to the employed population.

Encourage Retirement Saving through the use of money from state welfare cards. Cardholders should be required to participate in the national saving fund or enroll in article 40 of social security fund, and the money should be automatically transferred from the state welfare card to the saving account.

Universal Coverage for Significant Long-lasting Inequality-reducing Policies such as the child support grants scheme, since this will help eliminate exclusion error, improve political sustainability, and avoid conflict of the complicated screening process.

Increase Income in Agricultural Sector by reforming land and property tax, granting right to the community for land and resource allocation management, and incorporating technology to increase productivity and product quality to help mitigate poverty and inequality.

Objective 2: Public Services Distribution

Education System Development It is recommended to combine small schools to reduce regional inequality, provide higher compensation for teachers in rural areas, allocate budget and subsidy based on specific needs, improve teaching quality, and create education accountability.

Enhance Equity in Judicial Process by (1) improving and extending risk assessment system to use in the provisional release process instead of bail security (2) Office of Justice Fund should extend its mission to provide assistance before entering the judicial process, set and publish staff's standard procedures manual, incorporate public data in providing assistance, reduce

processes that violate or go against jurisdiction and Office of Justice Fund's mission, and focus on raising public awareness

Promote Accessibility to Social Security through (1) increasing awareness of the social security system by producing better contents with more appropriate approaches (2) encouraging public participation in opinion sharing and checking and balancing the social insurance system (3) proposing a more flexible contribution by allowing insured to choose payment frequency or minimum payment (4) adopting inverse replacement rate based on income (5) creating more channel for registration and contribution payment (6) integrating database to reduce the complexity of benefit claims (7) constantly adjusting benefits to meet the demand, such as improving sickness benefits.

Encourage Participation and Contribution of Local Public Health Units, promote Primary Care Cluster since the program has an effective screening process and plays a significant role in reducing public health's workload and increasing efficiency

Objective 3: Foster community capability and strengthen the grassroots economy

Horizontal and Vertical Decentralization The decentralization should facilitate the connection between the agencies of the same level (horizontal) and the agencies of different levels (vertical). The connection of these agencies would help the government respond timelier to the local community and the citizen.

Integrated Grassroots Economy Plan The plan should clearly define the role and contribution of central and local government agencies, key success factors, duration, and criteria for evaluation. In order to achieving better outcomes and further development under the integrated plan, the implementation should also closely follow the National Economic and National Development Plan and National Strategy Framework.

Recommendation for Policy Design and Implementation

Policy Design

All major policies should have inequality reduction as either their principle objective or their secondary objective. And they should do so with public participation especially from those at the bottom of the pyramid.

Policy Implementation

Policy implementation should be conducted in accordance to the following suggestions: (1) pay special attention to reduce or eliminate exclusion error since vulnerable group tends not to have access to public services, (2) develop regional database that help thorough understanding of the local contexts such as socio-economy, social network, leadership of each community (3) integrate the aforementioned databases, (4) allow flexible budget spending as long as it is beneficial and helps achieve the objective (5) having agency responsible for evaluating each aspect of a program under the integrated plan (6) regularly evaluate whether the project actually achieve in reducing inequality.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) I
Executive Summary VII
บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการศึกษา 1
1.2 แนวทางและกิจกรรมการศึกษา 2
1.3 โครงสร้างรายงาน 4
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรม แนวคิดนโยบาย และประสบการณ์นโยบายของประเทศไทย 7
2.1 ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม 7
2.1.1 ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม 7
2.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสาเหตุ 8
2.1.3 การวัดความเหลื่อมล้ำ 10
2.1.4 ผลเสียของความเหลื่อมล้ำ 11
2.1.5 การแบ่งประเภทความเหลื่อมล้ำเพื่อบ่งชี้มิติเชิงนโยบาย 13
2.2 แนวคิดนโยบายที่สำคัญเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและประสบการณ์นโยบายของประเทศไทย 14
2.2.1 แนวคิดเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ 15
2.2.2 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและต้นทุน 15
2.2.3 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำหลังการผลิต 23
2.2.4 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางสถาบัน 25
บทที่ 3 สถานการณ์ ปัญหา และแนวโน้มความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย 33
3.1 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยและแนวโน้ม 33
3.1.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่าย 33
3.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง 34
3.1.3 ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินทางการเงิน 35
3.1.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา 36
3.1.5 ความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาวะ 38
3.1.6 ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี 39
3.1.7 ความเหลื่อมล้ำด้านสถาบัน 40
3.2 ปัญหาที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำไทย 41
3.2.1 *ทุนมนุษย์กระจายตัวไม่ครอบคลุมและขาดคุณภาพ* 42
3.2.2 ประชากรกลุ่มล่างขาดการเข้าถึงเทคโนโลยี 46
3.2.3 ขาดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ 47
3.2.4 ขาดกลไกจัดการความเสี่ยงที่ครอบคลุมและยั่งยืน 48
3.2.5 นโยบายการคลังลดความเหลื่อมล้ำได้น้อยกว่าที่ควรเป็น 48
3.2.6 ปัจจัยสถาบันที่ขาดการมีส่วนร่วม 49

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3 แนวโน้มความเหลื่อมล้ำในอนาคต 51
3.3.1 สังคมสูงวัย 51
3.3.2 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี 53
3.3.3 ผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ทั้งระยะสั้นและระยะยาว 55
บทที่ 4 ผลการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ ตามตัวชี้วัด 59
4.1 ยุทธศาสตร์ระดับประเทศในมิติของความเหลื่อมล้ำ 59
4.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างความ เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม 59
4.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ 60
4.1.3 แผนแม่บทฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ 62
4.2 ผลการติดตามตัวชี้วัดภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ 66
4.2.1 กรอบแนวคิดการประเมินผลการลดความเหลื่อมล้ำของแผนฯ 12 66
4.2.2 เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน 66
4.2.3 เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ 74
4.2.4 เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น 82
4.3 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัด 84
4.3.1 การปรับปรุงวิธีการคำนวณ/ติดตาม ตัวชี้วัด 85
4.4.2 ข้อเสนอแนะตัวชี้วัดเพิ่มเติม 87
4.4 การวิเคราะห์การบรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ตามตัวชี้วัด 93
บทที่ 5 การประเมินผลนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง ความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 97
5.1 กรอบแนวคิดในการประเมินผลนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 98
5.2 การประเมินแผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 100
5.2.1 รายละเอียดของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 100
5.2.2 การประเมินผลการดำเนินงานโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 101
5.2.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 109
5.2.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 112
5.3 การประเมินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 112
5.3.1 รายละเอียดของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 113
5.3.2 การประเมินผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 114

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.3.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 116
5.3.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 119
5.4 การประเมินกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น 121
5.4.1 รายละเอียดของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น 121
5.4.2 การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ 124
5.4.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของกองทุนฯ 127
5.4.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น 129
5.5 การประเมินกองทุนยุติธรรม 130
5.5.1 รายละเอียดของกองทุนยุติธรรม 130
5.5.2 การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม 131
5.5.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของกองทุนยุติธรรม 133
5.5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกองทุนยุติธรรม 135
5.6 การประเมินแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง 136
5.6.1 รายละเอียดของแผนบูรณาการฯ 136
5.6.2 การประเมินผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการฯ 138
5.6.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของแผนบูรณาการฯ 142
5.6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงของแผนบูรณาการฯ 144
5.7 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร 145
5.7.1 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำ 145
5.7.2 นโยบายหรือโครงการด้านการบริหารทรัพยากรน้ำที่สำคัญ 148
5.7.3 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 150
5.7.4 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 153
5.7.5 ข้อเสนอแนะเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ 154
5.8 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินทางการเกษตร 155
5.8.1 สถานการณ์ปัจจุบัน 155
5.8.2 โครงการหรือนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้อง 157
5.8.3 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 159
5.8.4 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 161
5.8.5 ข้อเสนอแนะเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน 164
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 167
6.1 สรุปผลการประเมินช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม 167
6.1.1 นัยเชิงนโยบายของผลการประเมินช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 168

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วยการยกระดับการมีส่วนร่วม
ในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 168
6.2.1 นโยบายสร้างเสริมทักษะประชากรและสร้างงานที่มีคุณภาพ 168
6.2.2 ส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีสำหรับประชากรกลุ่มฐานราก 170
6.2.3 เพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพสำหรับประชากรไทย
ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด 170
6.2.4 การขยายขอบเขตและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม 171
6.2.5 เพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ 172
6.2.6 นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อการสร้างเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ 173
6.2.7 มาตรการป้องกันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate changes) 173
6.2.8 นโยบายกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง 175
6.2.9 เพิ่มความเข้มข้นการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน 176
6.3 ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 176
6.4 ข้อเสนอแนะการออกแบบและดำเนินการโครงการเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ 183

บรรณานุกรม 185

**ภาคผนวก ก คำอธิบายตัวชี้วัดตามเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรม
และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ..... 201**

ภาคผนวก ข. ตัวอย่างนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ 209

ภาคผนวก ค. สรุปประเด็นสำคัญจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussions) 223

ภาคผนวก ง. สรุปประเด็นสำคัญจากการประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา 229

**การประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา “โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม”
วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2564 เวลา 13.30-16.00 น ทาง ZOOM Meeting 229**

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2-1 ตัวอย่างการแบ่งปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำเพื่อเป็นฐานการออกแบบนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ ..14
ตารางที่ 2.2 สรุปนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในและต่างประเทศ และช่องว่างของประเทศไทย 29
ตารางที่ 3-1 อัตราการตายต่อประชากร 1,000 คน จำแนกรายภาค 38
ตารางที่ 4-1 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติ และ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ 61
ตารางที่ 4-2 ความสอดคล้องของแผนแม่บทฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ 65
ตารางที่ 4-3 ตัวชี้วัดตามเป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ 67
ตารางที่ 4-4 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรกลุ่มต่างๆ 68
ตารางที่ 4-5 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค 69
ตารางที่ 4-6 สัดส่วนการถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรต่างๆ 71
ตารางที่ 4-7 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการถือครองสินทรัพย์ 71
ตารางที่ 4-8 สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน 72
ตารางที่ 4-9 สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ 73
ตารางที่ 4-10 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามระดับรายได้ 75
ตารางที่ 4-11 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามพื้นที่ 76
ตารางที่ 4-12 ความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระหว่างพื้นที่ 78
ตารางที่ 4-13 จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ 79
ตารางที่ 4-14 ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ 81
ตารางที่ 4-15 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งเงินทุน ปี 2558 2560 และ 2562 82
ตารางที่ 4-16 สรุปผลลัพธ์ของตัวชี้วัด ณ ครึ่งแผนฯ 12 84
ตารางที่ 4-17 สัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงานของครัวเรือน 87
ตารางที่ 4-18 รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายจ่ายต่ำสุด 88
ตารางที่ 4-19 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย 88
ตารางที่ 4-20 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน 89
ตารางที่ 4-21 สัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่าย 89
ตารางที่ 4-22 ภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย ปี 2562 90
ตารางที่ 4-23 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินต่อจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมด ปี 2558 – 2562 (ร้อยละ) 91
ตารางที่ 4-24 สัดส่วนประชาชนอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามภาค ปี 2558 – 2562 92
ตารางที่ 4-25 สัดส่วนแรงงานแยกตามช่วงอายุและระดับการศึกษาสูงสุด (ร้อยละ) ปี 2561 94
ตารางที่ 5-1 นโยบาย/มาตรการ/โครงการตามประเภทความเหลื่อมล้ำที่มุ่งเน้น 98
ตารางที่ 5-2 สรุปสวัสดิการสำหรับผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรฯ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 - 2564 103
ตารางที่ 5-3 ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกตามความยากจนในปี 2562 110
ตารางที่ 5-4 วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น 110
ตารางที่ 5-5 แบบจำลองเพื่อทดสอบผลของการได้รับเงินสวัสดิการแห่งรัฐ 111
ตารางที่ 5-6 จำนวนเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งหมด ณ วันที่ 26 ธันวาคม 2563 114
ตารางที่ 5-7 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 115
ตารางที่ 5-8 พัฒนาการเด็ก 0-5 ปีที่ได้รับการประเมินพัฒนาการตามเกณฑ์ ปี 2562 118
ตารางที่ 5-9 แบบจำลองเพื่อทดสอบผลของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 119

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 5-10 รายรับของกองทุนฯ ปี 2558 - 2564 จำแนกตามประเภทของรายรับ (หน่วย: ล้านบาท).....123
ตารางที่ 5-11 รายรับของกองทุนฯ ในปี 2564 จำแนกตามประเภทของรายรับ (หน่วย: ล้านบาท).....123
ตารางที่ 5-12 จำนวนโครงการและงบประมาณ (ล้านบาท) จำแนกตามประเภทโครงการ.....124
ตารางที่ 5-13 จำนวนโครงการและงบประมาณ (ล้านบาท) จำแนกตามประเภทโครงการ (ปี 2563).....126
ตารางที่ 5-14 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ.....138
ตารางที่ 5-15 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ (ปี 2560-2561).....140
ตารางที่ 5-16 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ (ปี 2563-2564).....141
ตารางที่ 5-17 จำนวนพื้นที่ชลประทานที่เพิ่มขึ้น (ไร่).....151
ตารางที่ 5-18 ผลดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยแล้ง.....151
ตารางที่ 6-1 ผลการประเมินนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่สำคัญ.....167

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2-1 ความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ 13
รูปที่ 3-1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้และรายจ่าย 33
รูปที่ 3-2 สัดส่วนของส่วนแบ่งรายจ่ายและรายได้ quintile5 ต่อ quintile 1 (Q5/Q1) 34
รูปที่ 3-3 สัดส่วนรายได้ของทุนและแรงงานในรายได้ประชาชาติของไทย ค.ศ. 1960 - 2019 34
รูปที่ 3-4 ส่วนแบ่งความมั่งคั่ง จำแนกตามระดับความมั่งคั่ง 35
รูปที่ 3-5 ค่ากลางเงินฝากในบัญชีต่อราย ตามพื้นที่ 36
รูปที่ 3-6 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านการอ่าน 37
รูปที่ 3-7 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านคณิตศาสตร์ 37
รูปที่ 3-8 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านวิทยาศาสตร์ 37
รูปที่ 3-9 ความเหลื่อมล้ำในอายุคาดเฉลี่ย 39
รูปที่ 3-10 สัดส่วนของครัวเรือนที่มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คนเข้าถึงอินเตอร์เน็ต 39
รูปที่ 3-11 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของดัชนีเทคโนโลยี แยกตามภูมิภาค 40
รูปที่ 3-12 ดัชนี FIW ด้านสิทธิทางการเมือง (PR) และ เสรีภาพประชาชน (CL) 41
รูปที่ 3-13 ร้อยละค่าเฉลี่ยทักษะทางการเงินและองค์ประกอบของประชากรไทยและ OECD 46
รูปที่ 3-14 จำนวนประชากรไทยแบ่งตามช่วงอายุ 52
รูปที่ 3-15 อัตราส่วนรายได้เปอร์เซ็นไทล์90 ต่อเปอร์เซ็นไทล์10 (P90/P10 ratio) 52
รูปที่ 3-16 มัธยฐานค่าจ้างรายชั่วโมงของผู้ชายและผู้หญิง 54
รูปที่ 3-17 การกระจุกตัวของรายรับในภาคธุรกิจไทย 54
รูปที่ 3-18 การเปลี่ยนแปลงของอำนาจตลาดของบริษัทไทย 55
รูปที่ 3-19 ผู้ทำงานศูนย์ชั่วโมงรายอุตสาหกรรม (หน่วย: ล้านคน) 56
รูปที่ 3-20 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ช่วงโควิด-19 56
รูปที่ 3-21 ค่าจ้างที่แท้จริงกับกาฬโรค จำแนกตามเมืองในยุโรป (1347-1351 plague) 57
รูปที่ 4-1 แหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือนในปี 2562 69
รูปที่ 4-2 ส่วนแบ่งรายจ่ายและส่วนแบ่งรายได้ของประชากรที่จนที่สุดกับรวยที่สุด 70
รูปที่ 4-3 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินทางการเงินในปี 2554-2562 71
รูปที่ 4-4 สัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สิน 73
รูปที่ 4-5 สัดส่วนหนี้สินจำแนกตามชั้นรายได้ 74
รูปที่ 4-6 สัดส่วนหนี้สินในระบบและนอกระบบจำแนกตามชั้นรายได้ 74
รูปที่ 4-7 สัดส่วนนักเรียนทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) ที่มีผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่มีคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ต่อจำนวนนักเรียนที่เข้าสอบ O-NET ทั้งหมด (เฉพาะใน 4 วิชาหลัก คือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) ปีการศึกษา 2555-2562 จำแนกตามภูมิภาค 77
รูปที่ 4-8 คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) เฉพาะใน 4 วิชาหลักคือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ (%) 77
รูปที่ 4-9 สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน ปี 2555-2562 79
รูปที่ 4-10 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนจำแนกตามภูมิภาค ปี 2555-2562 80
รูปที่ 4-11 การอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ปี 2555-2562 82
รูปที่ 4-12 รายได้จากการจำหน่ายสินค้า OTOP ปี 2555-2562 (ล้านบาท) 83

สารบัญรูป (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 4-13 สัดส่วนคนจนแยกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล (ร้อยละ), พ.ศ. 2529-2562 93
รูปที่ 4-14 ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของส่วนแบ่งรายจ่ายจากปีก่อนหน้าของประชากรไทย 100 ชั้นรายได้ (พ.ศ. 2558-2561) 94
รูปที่ 4-15 สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคมและเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อแรงงานนอกระบบปี 2555-2562 86
รูปที่ 4-16 สัดส่วนผู้ได้รับการอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมต่อจำนวนผู้ยื่นคำขอ ปี 2555-2562 86
รูปที่ 4-17 สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้ในระบบและนอกระบบ 90
รูปที่ 4-18 จำนวนวิสาหกิจชุมชน ปี 2555-2562 92
รูปที่ 5-1 ธรรมชาติของความเหลื่อมล้ำที่เชื่อมโยงอย่างทั่วถึง 99
รูปที่ 5-2 พัฒนาการของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย ปี 2558-2562 114
รูปที่ 5-3 สถิติการลงทะเบียนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 115
รูปที่ 5-4 เหตุการณ์สำคัญที่มีการปรับปรุงกรอบการดำเนินงานของกองทุนฯ 122
รูปที่ 5-5 สัดส่วนรายรับแต่ละประเภทของกองทุน ในช่วงระหว่างปี 2558 - 2564 123
รูปที่ 5-6 สัดส่วนกลุ่มเป้าหมายที่ท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ปีงบประมาณ 2563 124
รูปที่ 5-7 ตัวอย่างแบบประเมินการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพ 125
รูปที่ 5-8 ตัวอย่างการประเมินการบริหารจัดการระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง 126
รูปที่ 5-9 งบประมาณแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง ในช่วงปี 2559 - 2564 (หน่วย: ล้านบาท) 138
รูปที่ 5-10 รายละเอียดงบประมาณภายใต้การดำเนินงานโครงการพัฒนาเกษตรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) 143
รูปที่ 5-11 ปริมาณฝนเฉลี่ยคาบ 30 ปี (ปี 2524-2553) 146
รูปที่ 5-12 ประเภทการเข้าถึงแหล่งน้ำของครัวเรือนเกษตร 146
รูปที่ 5-13 สัดส่วนครัวเรือนขาดการเข้าถึงแหล่งน้ำจำแนกตามจังหวัด ปี 2560 - 2563 147
รูปที่ 5-14 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำ ตามระดับการถือครองที่ดิน 147
รูปที่ 5-15 ฝนทิ้งช่วง 45 วัน: ฝนตกสะสมน้อยกว่าเท่ากับ 1 มม. ปี 2543-2562 148
รูปที่ 5-17 การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย ปี 2554 - 2562 156
รูปที่ 5-18 สัดส่วนการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตร ตามขนาดพื้นที่เกษตร (decile by farm size) ปี 2554 - 2562 156
รูปที่ ข2-1 ตัวอย่างการคำนวณเครดิตรายได้ของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2020 218

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการศึกษา

ประเทศไทยได้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2504 เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งแผนฯ ฉบับนี้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยยึดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (3) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (4) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน และ (6) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เน้นการพัฒนาพื้นฐานและกลไกสนับสนุนการดำเนินยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้านให้สัมฤทธิ์ผล ได้แก่ (7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (8) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม (9) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ และ (10) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ 3 ประการ ได้แก่

1) ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกันและแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และมีอาชีพ ขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล สร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ กำหนดนโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพิ่มการจัดสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดอย่างเพียงพอและเหมาะสม

2) กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง โดยส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่ บริหารจัดการการให้บริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เร่งรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบตระหนักถึงประโยชน์ของการสร้างหลักประกันในวัยเกษียณและประโยชน์จากระบบประกันสังคม ส่งเสริมและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่างๆ ปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และ

3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยสร้างและพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ส่งเสริมให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สนับสนุนการให้ความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงิน สนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ บริการ และการจัดการทรัพยากรในชุมชน

ปัจจุบันการดำเนินงานได้ผ่านช่วงครึ่งทางของแผนฯ แล้ว จึงควรมีการศึกษาเพื่อประเมินผลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งการประเมินในภาพรวมตามเป้าหมายตัวชี้วัดที่วางไว้ และการประเมินในเชิงลึก ได้แก่ การประเมินในระดับโครงการ/มาตรการที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย รวมถึงการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในภาพรวม เพื่อติดตามและทบทวนนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ พร้อมทั้งหาช่องว่างของการพัฒนา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาในช่วงครึ่งหลังของแผนฯ รวมทั้งใช้เป็นงานวิจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษามี 4 ประการคือ

(1) เพื่อติดตามผลการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ โดยประเมินจากตัวชี้วัดเป้าหมายและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ

(2) เพื่อประเมินผลนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในกรณีโครงการนั้นได้ทำการกำหนดกรอบการประเมินที่ชัดเจน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง

(3) เพื่อจัดทำข้อเสนอการพัฒนาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

(4) เพื่อค้นหาช่องว่างของการพัฒนา นำไปสู่ข้อเสนอแนะประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในระยะต่อไปประกอบการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13

การดำเนินการข้างต้นจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจบริบทของความเหลื่อมล้ำและสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยมากขึ้น สามารถนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปใช้ในการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนฯ

1.2 แนวทางและกิจกรรมการศึกษา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ซึ่งได้รับมอบหมายในการจัดทำโครงการวิจัยนี้ และได้ออกแบบโครงการให้เป็นโครงการที่ศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะในมิติซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญกับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย และเน้นศึกษาประเมินเชิงลึกต่อนโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมาว่าส่งผลต่อการเพิ่มความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำได้หรือไม่อย่างไร โดยมีคำถามสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

- ความเหลื่อมล้ำคืออะไร?
- ความเหลื่อมล้ำมีกี่ประเภท?
- เราจะวัดความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร?

- สาเหตุของความเหลื่อมล้ำเกิดจากอะไรบ้าง และส่งผลกระทบอย่างไร?
- สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยเป็นอย่างไร? อะไรคือมิติความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ? และเกิดจากสาเหตุอะไรบ้าง?
- ต่างประเทศและประเทศไทยมีนโยบายแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำแต่ละประเภทอย่างไรบ้าง?
- การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงครึ่งปีแรกของแผนฯ 12 เป็นอย่างไร จะสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เมื่อสิ้นแผนฯ ได้หรือไม่?
- การวัดความเหลื่อมล้ำตามเป้าหมายควรพิจารณาตัวชี้วัดเพิ่มเติมในเรื่องอะไรบ้าง?
- โครงการ/นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ได้แก่ (1) โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2) โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (3) กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (4) กองทุนยุติธรรม (5) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (6) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร และ (7) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน มีผลการดำเนินงานและผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่? อย่างไร? และควรปรับปรุงในเรื่องใดเพื่อให้โครงการ/นโยบายเหล่านี้บรรลุผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ?
- การจะบรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ควรต้องทำอะไรบ้าง?
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ควรให้ความสำคัญในเรื่องอะไรจึงจะมีส่วนช่วยสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำได้?

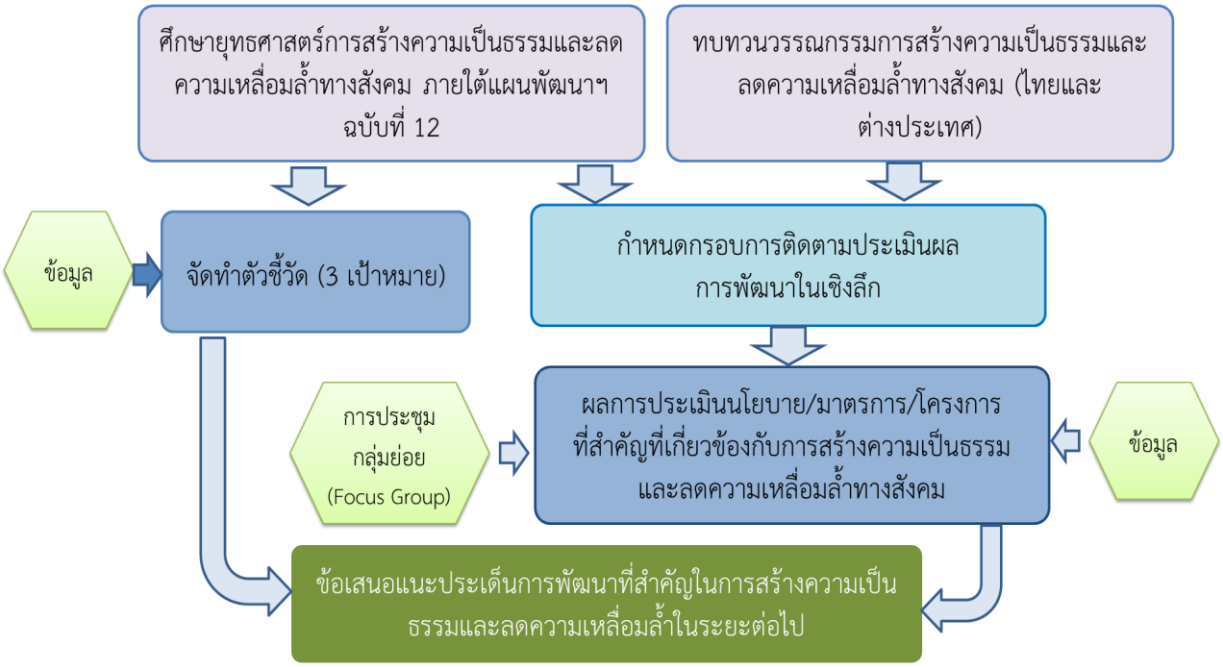
กิจกรรมการศึกษาประกอบด้วย

1. ศึกษาทบทวนยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12
2. ทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและนโยบายการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
3. รวบรวมข้อมูลและจัดทำตัวชี้วัดตามเป้าหมายภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ
4. กำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาในเชิงลึก และติดตามประเมินผลนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ 7 โครงการ/แผนงาน ได้แก่
    - แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
    - โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
    - กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่
    - กองทุนยุติธรรม
    - แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
    - ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร
    - ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน

โดยใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการหรือมาตรการที่จะประเมินผลเชิงลึกตามเป้าหมายการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมทั้ง 3 เป้าหมาย อย่างน้อยเป้าหมายละ 1 โครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และตัวชี้วัดตามเป้าหมาย และมีข้อมูลที่สามารถใช้ในการประเมินผลโครงการได้อย่างเพียงพอ และได้จัดประชุมระดมสมองกลุ่มย่อยของโครงการที่ศึกษา

5. จัดทำข้อเสนอการพัฒนา ให้บรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และข้อเสนอแนะประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในระยะต่อไป ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13

รูปข้างล่างแสดงกิจกรรมการศึกษาในรูปแบบแผนภูมิ



1.3 โครงสร้างรายงาน

รายงานนี้ประกอบด้วย 6 บท โดยมีรายละเอียดดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นบทที่เล่าภาพรวมของการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยความเป็นมาของการศึกษา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขอบเขตและกรอบในการดำเนินงาน รวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เนื้อหาจะเป็นการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ ทั้งในประเด็นปรัชญาและความหมายของความเหลื่อมล้ำ ประเภทและการวัดความเหลื่อมล้ำ ปัญหาหรือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งแนวคิดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยมีประสบการณ์ทางนโยบายของไทยแทรกเปรียบเทียบให้เห็นเป็นระยะ และในตอนท้ายของบทได้มีการสรุปนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของต่างประเทศและของไทย พร้อมทั้งระบุช่องว่างของประเทศไทย

บทที่ 3 สถานการณ์และปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย รวมถึงแนวโน้มในอนาคตของความเหลื่อมล้ำที่จะถูกกระทบจากแนวโน้มใหญ่ (mega-trend) ในหลายเรื่องของสังคมไทย

บทที่ 4 รายงานผลการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ ตามตัวชี้วัด เนื้อหาเน้นการแสดงค่าตัวชี้วัดว่ามีพัฒนาการอย่างไรตั้งแต่ก่อนแผน จนถึงข้อมูลล่าสุดคือประมาณกลางแผน และเสนอบทวิเคราะห์การบรรลุหรือไม่บรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ว่าเกิดจากอะไร จากนั้นเป็นการเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัดและตัวชี้วัดที่ควรมีการติดตามเพิ่มเติม

บทที่ 5 การประเมินนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นการศึกษาและติดตามนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในเชิงลึก เริ่มจากการกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาในเชิงลึก และติดตามประเมินผลนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ 7 โครงการ/แผนงาน ได้แก่ แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ กองทุนยุติธรรม แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน

บทที่ 6 สรุปการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วยมาตรการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์ผลการติดตามความเหลื่อมล้ำตามตัวชี้วัด และแนวทางเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 รวมทั้งข้อเสนอแนะการออกแบบนโยบายและดำเนินการในระดับโครงการ

รายงานได้เสนอรวบรวมประสบการณ์ด้านนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของต่างประเทศเพิ่มเติม ในภาคผนวก ข.

บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรมความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรม แนวคิดนโยบาย และประสบการณ์นโยบายของประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งในประเทศไทยและในระดับสากล โดยความเหลื่อมล้ำเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีหลายมิติ นับตั้งแต่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ด้านความยุติธรรม ด้านการเมือง ในบทนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่สามารถนำไปใช้ต่อในรายงานบทต่อไป ประกอบด้วย (ก) แนวคิดพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการประเมินสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทยในบทที่ 3 การประเมินและนำเสนอตัวชี้วัดเพิ่มเติมในบทที่ 4 และ (ข) แนวคิดเชิงนโยบายที่สำคัญสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำและประสบการณ์เชิงนโยบายของประเทศไทย ซึ่งสามารถใช้เป็นฐานอ้างอิงในการเสนอแนะเชิงนโยบายในบทที่ 6 ได้

2.1 ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม

คำว่า “เหลื่อม” ตามราชบัณฑิตยสถานแปลได้ว่า “ไม่เสมอกัน” (ราชบัณฑิตยสถาน, ม.ป.ป.) ความเหลื่อมล้ำคือการไม่เท่ากันระหว่างคนในมิติใดมิติหนึ่ง เมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำหมายความว่าบางคนได้รับหรือได้ครอบครองในสิ่งที่คนอื่นไม่ได้หรือได้รับ/ได้ครอบครองมากกว่า เช่น ได้รับเงินเดือนสูงกว่า ได้รับการรักษาพยาบาลที่ดีกว่า ได้รับการศึกษาคุณภาพดีกว่า เป็นต้น

2.1.1 ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม

ความไม่เท่ากันน่าจะเป็นธรรมชาติของสิ่งต่างๆ ในโลกนี้ รวมทั้งความไม่เท่ากันระหว่างคนด้วย ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่ควรเรียกร้องให้คนทุกคนมีทุกอย่างเท่ากัน แต่เราควรพิจารณาเพิ่มเติมว่าความไม่เท่ากันที่เห็นนั้นเป็นความไม่เท่ากันที่ ‘เป็นธรรม’ หรือไม่ มีแนวคิดทางปรัชญาหลายแนวคิดที่แยกแยะระหว่างความเหลื่อมล้ำที่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรม (ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดได้ใน (Gosepath, 2021))

แนวคิดแรกคืออรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งมีที่มาจาก Jeremy Bentham แนวคิดนี้จะมองว่าอรรถประโยชน์ของทุกคนเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการตีความคุณธรรมของการกระทำนั้นๆ ซึ่งหมายความว่า ไม่มีความสุขของใครมีคุณธรรมเหนือกว่าความสุขของคนอีกคน การอ่านหนังสือให้เกิดความสุขของนาย ก กับการร้องเพลงให้เกิดความสุขของนาง ข ไม่ได้มีการกระทำใดที่มีความเหนือกว่าทางคุณธรรม สังคมที่ดีตามแนวคิดนี้คือสังคมที่ทำให้อรรถประโยชน์โดยรวมจากทุกคนสูงสุด ดังนั้นความเหลื่อมล้ำที่เป็นธรรมตามแนวคิดนี้คือความเหลื่อมล้ำที่ทำให้อรรถประโยชน์โดยรวมสูงสุด

อย่างไรก็ดีมีนักคิดกล่าวว่าแนวคิดนี้ยังมีข้อบกพร่อง เพราะว่าอรรถประโยชน์ของคนบางคนสามารถเป็นอรรถประโยชน์ที่เห็นแก่ตัวหรือเป็นอรรถประโยชน์ที่ฟุ่มเฟือยได้ (Dworkin, 1977) ตัวอย่างเช่น การแบ่งเค้กหนึ่งก้อนที่คนสองคนรวมเงินกันไปซื้ออย่างละครึ่ง ถ้าเราต้องแบ่งเค้กชิ้นนี้ให้ทั้งสองคน โดยสามัญสำนึกเราจะแบ่งออกอย่างเท่ากันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม แต่ตามอรรถประโยชน์นิยามถ้าเราทราบว่ามีคนที่หนึ่งที่ตะกละและคนที่สองจิตใจดีชอบแบ่งปัน เค้กจะถูกแบ่งไปให้คนที่ตะกละมากกว่าคนที่ชอบแบ่งปันให้คนอื่น

เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์โดยรวมสูงสุด (Bierbrauer, 2021) จึงเหมือนเป็นการส่งเสริมให้คนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดจึงอาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรมได้

แนวคิดต่อมาคือความเท่าเทียมทางทรัพยากร (equaility of resources) ซึ่งเป็นแนวคิดของ John Rawl ที่เชื่อว่ามนุษย์ควรจะมีจุดตั้งต้นที่เท่ากัน พร้อมกับรับผิดชอบกับการตัดสินใจของตนแต่ไม่ต้องรับผิดชอบกับสถานการณ์ที่เกินขอบเขตการการตัดสินใจ เช่น เชื้อชาติ เพศ พรสวรรค์ ฯลฯ (Gosepath, 2021) โดย Rawl สรุปหลักแห่งความเป็นธรรม (principle of justice) ไว้ 2 ประการในหนังสือ Theory of Justice (Rawls, 1971) ดังนี้

1. หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม (The Principle of Equal Liberty) คือการสนับสนุน ให้บุคคลในสังคมมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งกำหนดข้อเรียกร้องไว้ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกบุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันต่อระบบทั้งหมดที่เหมือนกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และประการต่อมาระบบทั้งหมดของเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จะต้องขยายให้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (ทวีป มหาสิงห์, 2563)

2. หลักความเท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นธรรม หาก (ก) ทุกคนสามารถเข้าถึงตำแหน่งการงานและอำนาจได้บนโอกาสที่เท่าเทียม (ข) หากมีความเหลื่อมล้ำ ความเหลื่อมล้ำนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่ทุกคนโดยเฉพาะคนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคม (least advantaged)

จากเงื่อนไขแห่งความเป็นธรรมข้างต้น ความเหลื่อมล้ำที่สร้างประโยชน์ให้กับทุกคนก็จะสามารถนับว่าเป็นความเหลื่อมล้ำที่เป็นธรรมได้

อีกแนวคิดหนึ่งคือ แนวทางขีดความสามารถ (Capabilities Approaches) ของ Amartya Sen ซึ่งมาจากการขยายแนวคิดว่าการพิจารณาแต่ความเหลื่อมล้ำของโอกาสหรือช่องทาง (means) นั้นไม่เพียงพอ เพราะโอกาสหรือช่องทางที่เหมือนกันอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต่างกันได้ เพราะความสามารถในการใช้ประโยชน์ของช่องทางของแต่ละคนต่างกัน ดังนั้น Sen จึงเสนอว่าพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันของขีดความสามารถที่จะทำหรือเป็น (doing or being) ด้วย

แนวคิดสุดท้ายโดย Scanlon (2019) ได้เสนอหลักคิดว่าความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่สามารถยอมรับได้ (Objectionable) ได้แก่ (1) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากเหตุไม่เป็นธรรม คือความเหลื่อมล้ำนั้นเกิดจากนโยบายหรือโครงสร้างสถาบันที่ไม่เป็นธรรม เช่น การจัดสรรการศึกษาที่ไม่ให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน (2) ความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เกิดผลในทางที่ไม่ควร เช่น ความเหลื่อมล้ำในสิทธิทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ เป็นต้น เนื่องจากแนวคิดนี้มีความคล่องตัวและครอบคลุมสูง ที่ปรึกษาจะใช้แนวคิดนี้เป็นแกนในการทบทวนวรรณกรรมต่อไป

2.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสาเหตุ

ความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติและแต่ละมิติที่ความสัมพันธ์กันอย่างทั่วถึง ตัวอย่างเช่น (1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (รูปแบบหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์) ได้รับอิทธิพลมาจากความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและโอกาสในชีวิตก็มาจากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของรุ่นพ่อแม่เช่นกัน เป็นวัฏจักรความเหลื่อมล้ำ (2) ความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบันช่วยอธิบายว่าทำไมคนที่มีต้นทุนใกล้เคียงกันที่อยู่คนละสังคมถึงได้มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันได้และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มักจะไปเป็นตัวกำหนดปัจจัยเชิงสถาบันในอนาคตอีกครั้งหนึ่ง ฯลฯ การเข้าใจความเหลื่อมล้ำ ณ จุดใดจุดหนึ่งจึงช่วยให้เข้าใจความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ได้อีกด้วย การศึกษาในหัวข้อนี้จึงตั้งจุดสนใจหลักไว้ที่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เป็นหลักเพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจ

มีวรรณกรรมจำนวนมากที่ศึกษาสาเหตุของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (Kuznets, 1955; Piketty, 2014; Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2017; Chetty, Hendren, Kline, & Saez, 2014; Alesina & Angeletos, 2005; สมชัย จิตสุชน, 2563ก) ซึ่งแต่ละวรรณกรรมต่างระบุสาเหตุของความเหลื่อมล้ำอย่างหลากหลาย เช่น โอกาสที่ไม่เท่ากัน การพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเข้าไม่ถึงแหล่งทุนทางการเงิน เครือข่ายทางสังคม (Social networking) เทคโนโลยีที่เอื้อต่อแรงงานมีฝีมือ หรือแม้แต่กระทั่งรสนิยม (Preference) ของประชากร ฯลฯ ในที่นี้จะแบ่งสาเหตุหรือแหล่งกำเนิดของความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

แหล่งกำเนิดขั้นต้น (Primary source) เป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของบุคคล ได้แก่

1. ความแตกต่างด้านการเข้าถึงทุนกายภาพ (Physical Capital) เช่น ที่ดิน โรงงาน เครื่องจักร ฯลฯ ทุนเป็นหนึ่งปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในการสร้างรายได้และผลผลิต หากผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงทุนกายภาพได้ โอกาสที่ผู้มีรายได้น้อยจะสามารถประกอบกิจการเพื่อสร้างกำไรและพัฒนาคุณภาพชีวิตตัวเองได้จะน้อยลง และเป็นบ่อเกิดความเหลื่อมล้ำอีกประการ

Piketty (2014) ได้ชี้ว่าการที่ผลตอบแทนจากทุน (r: rate of return on capital) สูงกว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (g: growth rate) ซึ่งเสมือนการเจริญเติบของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมด สัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำ การที่ r-g สูงและมีคนจำนวนมากเข้าไม่ถึงทุนจะยิ่งขยายความเหลื่อมล้ำให้กว้างขึ้น[1]

2. ความแตกต่างด้านทุนมนุษย์ (Human Capital) ตามหลักเศรษฐศาสตร์ ผลิตภาพของแรงงานเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่กำหนดค่าจ้าง แต่ผลิตภาพของแรงงานนั้นเกิดจากการสะสมทุนมนุษย์ ผ่านการเลี้ยงดูในวัยเยาว์ที่ดี การศึกษาที่มีคุณภาพ เมื่อผลิตภาพของแรงงานต่างกันมากจะทำให้ค่าจ้างของแรงงานแตกต่างกันอย่างมาก ค่าจ้างที่ต่างกันเป็นบ่อเกิดของความเหลื่อมล้ำทางรายได้

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือความแตกต่างของค่าจ้างตามระดับการศึกษา หากประชากรกลุ่มฐานรากเข้าไม่ถึงการศึกษา โอกาสในการได้รับค่าจ้างที่ดีขึ้นยิ่งมีโอกาสน้อย ทำให้ความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างในทุนมนุษย์เป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

หากพิจารณาความเหลื่อมล้ำในระดับนานาชาติ ด้วย Romer growth model จะพบว่าด้วย increasing return of idea จะทำให้ประเทศที่มีประชากรเยอะกว่า มีนักวิจัยเยอะ ผลิตไอเดียออกมามากจะมีรายได้ในระยะยาวที่สูงกว่า (Jones, 2019)

แหล่งกำเนิดขั้นรอง (intermediate source) เป็นแหล่งที่ส่งผลสืบเนื่องไปยังแหล่งกำเนิดขั้นต้น เช่น

3. ความก้าวหน้าระหว่างรุ่น (Intergenerational Mobility) สัมพันธ์กับปัจจัยทุนมนุษย์อย่างมาก โดย Becker & Tomes (1979) ได้สร้างแบบจำลองที่ครอบครัวส่งผ่านมรดกทั้งในรูปเงินและทุนมนุษย์ ได้ผลว่า ถ้าครอบครัวส่งผ่านมรดกเป็นจำนวนมากมีแนวโน้มที่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในรุ่นลูกจะมากขึ้นเพราะครอบครัวที่รวยจะสามารถลงทุนในการศึกษาสำหรับลูกได้สูงกว่าครอบครัวที่ยากจน และครอบครัวร่ำรวยยังมีชื่อเสียงของวงศ์ตระกูลที่ทำให้ลูกมีโอกาสสร้างรายได้สูงเป็นสิ่งที่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคมจากรุ่นสู่รุ่น

[1] มีการถกเถียงประเด็นนี้อยู่มากมายผู้สนใจสามารถอ่านต่อได้ใน A DISCUSSION OF THOMAS PIKETTY'S CAPITAL IN THE TWENTY-FIRST CENTURY ใน American Economic Review 105(5)

4. การเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินแบบทางการ (Formal access to finance) เนื่องจากผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการทางการเงินจะเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนสำหรับประกอบธุรกิจและทำให้เกิดความแตกต่างด้านทุน (Physical Capital) จนเกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ นอกจากนี้การเข้าไม่ถึงผลิตภัณฑ์ประกันความเสี่ยงต่างๆ ซึ่งมักมากับบริการทางการเงินทางการจะส่งผลให้ขาดความสามารถในการจัดการความเสี่ยง (Kilenthong, 2016)

แหล่งกำเนิดเชิงโครงสร้าง/สถาบัน เป็นปัจจัยในภาพกว้างที่กระทบต่อแรงจูงใจของบุคคลและการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจ (Economic agent) ต่างๆ ซึ่งจะส่งผลไปยังแหล่งกำเนิดความเหลื่อมล้ำได้ในที่สุด ได้แก่

5. ความไม่เป็นประชาธิปไตย ในทางทฤษฎีหากเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ผ่านหลายช่องทาง เช่น (1) ช่องทางนโยบาย หากคนจนมีสิทธิ มีเสียงและอำนาจทางการเมืองมากขึ้น มีโอกาสที่นโยบายเพื่อคนจน (Pro-poor policy) จะเป็นไปได้มากขึ้น นำไปสู่การจัดสรรปันส่วน (redistribution) ที่มากขึ้น หนึ่งในตัวอย่างคือการกระจายอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจทางการคลังที่ช่วยลดระยะทางระหว่างผู้วางนโยบายและเสียงของประชาชนให้สั้นลง ประชาชนสามารถเรียกร้อง ต่อรองนโยบายต่อผู้วางนโยบายได้ เกิดประสิทธิภาพในการสื่อสารและออกแบบนโยบาย เป็นการเพิ่มสิทธิ เสียง และอำนาจทางการเมืองให้เกิดการกระจายตัวในเชิงพื้นที่ได้ดีขึ้น (2) ช่องทางโครงสร้างเศรษฐกิจ ความเป็นประชาธิปไตยช่วยทำให้เกิดการปรับโครงสร้างแรงงาน ลดกำแพงในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ภาคส่วนที่มีผลิตภาพมากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากกำแพงเหล่านี้

ผลการศึกษาทางสถิติพบว่าความเป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำแต่ก็มีขนาดที่ไม่มาก ซึ่ง Acemoglu, Naidu, Restrepo, & Robinson (2015) กล่าวว่าผลที่จำกัดเหล่านี้เป็นเพราะความเป็นประชาธิปไตยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสของแรงงานแต่โอกาสเหล่านี้สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเวลาเดียวกัน

6. ความไม่เท่าเทียมต่อกฎหมาย (Inequality before law) ทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจ (Elite) หลุดรอดจากกฎระเบียบข้อบังคับของสังคมและไม่ตอบแทนเข้าสู่สังคมมากเท่าผู้อื่น เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางสถาบันโดยตัวเองและส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจากกลุ่มผู้ไร้อำนาจอาจจะไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรส่วนกลางได้และต้องตอบแทนเข้าสู่สังคมมากกว่ากลุ่มผู้มีอำนาจ (Acemoglu & Wolitzky, 2020)

สำหรับความเหลื่อมล้ำแนวราบบางประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ ความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ ฯลฯ สามารถอธิบายได้ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูล (Phelps, 1972) พัฒนาการของทุน (Becker, 1965) เหตุผลทางประวัติศาสตร์ และ ปัจจัยทางสถาบัน ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้บางครั้งถูกเรียกในอีกชื่อว่า การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ถ้าการเลือกปฏิบัติในอดีตปลูกฝังการเลือกปฏิบัติในยุคสมัยต่อไปเรื่อยๆ (Becker, 1965) จะก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลบางกลุ่มและภาพรวมในสังคมต่อไป

2.1.3 การวัดความเหลื่อมล้ำ

สำหรับการวัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในไทย (การวัดความเหลื่อมล้ำประเภทนี้สามารถประยุกต์กับความเหลื่อมล้ำแนวตั้งอื่นๆ ได้) แนวทางที่พบเจอส่วนใหญ่จะเป็นการวัดโดย Gini ภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ระบุให้ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดเป้าหมาย “ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน”

อย่างไรก็ดีเนื่องจากดัชนี Gini ในไทยทำการคำนวณมาจากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Socio-Economic Survey: SES) ซึ่งเป็นไปได้สูงที่จะพลาดกลุ่มคนที่ร่ำรวยมาก และทำให้ความเหลื่อมล้ำที่ได้พลาดไปจากความเป็นจริง งานศึกษาในปัจจุบันจึงได้ใช้ข้อมูลภาษีปรับปรุงดัชนี Gini ให้เที่ยงตรงยิ่งขึ้น (Vanitcharearnthum, 2017; Jenmana, 2018) นอกจากดัชนี Gini งานศึกษาของกอบศักดิ์ ภูตระกูล (2556) และ Kilenthong (2016) ได้ใช้ดัชนี Theil เพื่อมาแยกส่วนว่าความเหลื่อมล้ำในภาพรวมเกิดขึ้นจากส่วนใดซึ่งจะเสริมความเข้าใจในแหล่งกำเนิดของความเหลื่อมล้ำในสังคมให้มีมากขึ้น

นอกจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (ความเหลื่อมล้ำแนวตั้ง) ผู้ดำเนินนโยบายอาจสนใจความเหลื่อมล้ำในแนวราบที่แบ่งกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มต่างๆ ซึ่งสามารถทำการศึกษาความเหลื่อมล้ำแนวราบผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้ดังนี้

1. ค่าสัมประสิทธิ์ของการผกผัน (Coefficient of Variation) ของค่าเฉลี่ยของแต่ละกลุ่มประชากรถ่วงด้วยจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่ม (Deere, Kanbur, & Stewart, 2018) วิธีการนี้จะได้ค่าภาพรวมของทั้งประเทศ เป็นประโยชน์ต่อการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ
2. การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของแต่ละกลุ่มประชากรกับค่าเฉลี่ยของประเทศ (Deere, Kanbur, & Stewart, 2018) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการทำนโยบายในระดับประเทศ
3. จำแนกผลจากปัจจัยอื่นๆ ออกโดยวิธีการทางสถิติ เช่น การศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างผู้ชายและผู้หญิง สามารถทำได้ด้วยการทำสมการถดถอย (Regression) และควบคุมด้วยปัจจัยอื่นๆ เช่น ประสบการณ์ อายุ การศึกษา อาชีพ ฯลฯ วิธีการนี้ต้องใช้ข้อมูลปริมาณมากเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและได้ปริมาณความแตกต่างอย่างรัดกุมชัดเจน

2.1.4 ผลเสียของความเหลื่อมล้ำ

ตามที่ได้กล่าวก่อนหน้าว่าความเหลื่อมล้ำอาจบ่งชี้ถึงความไม่เป็นธรรม เช่นเหตุผลแห่งความเหลื่อมล้ำนั้นไม่เป็นธรรม ตัวอย่างคือเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรรัฐอย่างไม่ทั่วถึงเป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำจากการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจและเครือข่ายส่วนตัว ฯลฯ นอกเหนือจากความไม่เป็นธรรมแล้ว ความเหลื่อมล้ำยังก่อให้เกิดผลเสียตามมาอีกด้วย โดยอาจเป็นผลเสียด้านเศรษฐกิจ หรือผลเสียด้านสังคม

ด้านเศรษฐกิจ

งานวิชาการชิ้นสำคัญที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือ Kuznets (1955) ซึ่งได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่าช่วงแรกที่เศรษฐกิจมีการพัฒนาความเหลื่อมล้ำทางรายได้จะเพิ่มขึ้นเป็นธรรมดาและหลังจากที่เศรษฐกิจพัฒนาได้ในระดับหนึ่งความเหลื่อมล้ำจะลดลงตามลำดับ หากวาดกราฟความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะได้ลักษณะรูปแบบ U คว่ำหัว (Inverted U curve) หรือที่เรียกกันว่ากราฟของ Kuznets อย่างไรก็ดีในช่วงหลังมีงานวิชาการจำนวนหนึ่ง (Stiglitz J. , 1996; Piketty, 2014) ออกมาวิจารณ์ว่าสมมุติฐานของ Kuznets ว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (Stiglitz J. , 1996) ได้ยกกรณีมหัศจรรย์เอเชียตะวันออกในช่วง 1965 ถึง 1990 ว่าสามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมไปกับลดความเหลื่อมล้ำได้ด้วยการดำเนินนโยบายการศึกษาที่ทั่วถึงเป็นธรรมและพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม (Kanchoochat, 2019) ความเหลื่อมล้ำจึงไม่ใช่สิ่งจำเป็นเสมอไปสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

งานวิชาการหลายชิ้นยังชี้ว่าความเหลื่อมล้ำมีผลเสียต่อการเจริญเติบโต (Aghion, Caroli, & Garcia-Penalosa, 1999) โดยความเหลื่อมล้ำลดโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับประชากรที่ยากจนและชนชั้นกลาง (OECD, 2015a) เพิ่มความไม่แน่นอนทางการเมือง เพิ่มความผันผวนของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อการจัดสรรทุนไม่เป็นไปตามกลไกตลาด ความเหลื่อมล้ำจะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในทางลบมากขึ้น

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำแนวราบ เช่น การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) สามารถส่งผลเสียทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน เมื่อนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และไม่เลือกจ้างแรงงานตามความสามารถที่มี ทำให้ไม่เกิดการจ้างงานที่ไม่ตรงทักษะ (Skill mismatch) ของแรงงานและจะส่งผลเสียต่อผลิตภาพการผลิต และส่งผลเสียต่อไปยังการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การที่นายจ้างมีอคติ (Bias) เลือกจ้างงานผู้ชายที่มีผลิตภาพน้อยกว่าผู้หญิงที่มีคุณลักษณะเทียบเท่าหรือเหนือกว่า สิ่งเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจไม่ได้จัดสรรคนที่ดีที่สุดไปสู่งานที่ใช่ที่สุด เป็นตัวอย่างหนึ่งของผลเสียจากการเลือกปฏิบัติที่กระทบภาวะทางเศรษฐกิจได้ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำจึงไม่ใช่แค่สิ่งที่พึงทำในฐานะสิ่งที่ถูกจริยธรรมแต่ยังเป็นสิ่งที่พึงกระทำเพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ด้านสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สามารถส่งผลต่อความสุข อาชญากรรม และ ทุนทางสังคม (Social Trust) (D'Hombres, Weber, & Elia, 2012)ผ่านกระบวนการดังนี้

ความเหลื่อมล้ำกับความสุข: ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ส่งผลต่อความสุขผ่าน Tunnel effect (Hirschman & Rothschild, 1973) กล่าวคือความเหลื่อมล้ำเป็นข้อมูลที่บอกว่าอนาคตเราจะเป็นอย่างไรหากร่ำรวยขึ้น ซึ่งถ้าประชาชนเชื่อว่าเราสามารถรวยขึ้นได้ หรือมีความก้าวหน้า (Mobility) ได้ ความเหลื่อมล้ำจะไม่ส่งผลเสียต่อระดับความสุขของคนในสังคม อย่างไรก็ดีเมื่อคนไม่เชื่อว่าสามารถมีความก้าวหน้าได้ความเหลื่อมล้ำจะเป็นข้อมูลที่ทำให้คนสูญเสียความหวังและมีความสุขลดลง ซึ่งปรากฏหลักฐานทางสถิติสนับสนุนแนวคิดนี้ (Alesina, Tellab, & MacCulloch, 2004)

ความเหลื่อมล้ำกับอาชญากรรม: เมื่อมองผ่านกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์อาชญากรรมเกิดขึ้นเพราะว่าประโยชน์ที่ได้สูงกว่าต้นทุนจากการทำอาชญากรรม โดยรวมทั้งในรูปตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ฉะนั้นความเหลื่อมล้ำจึงทำให้ผลประโยชน์ของการเกิดอาชญกรรมสูงขึ้น สร้างแรงจูงใจให้เกิดเหตุอาชญากรรมมากขึ้น หากวิเคราะห์ผ่านกรอบสังคมวิทยาความเหลื่อมล้ำสามารถก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมขึ้นและนำไปสู่อาชญากรรมต่อมาได้ ซึ่งหลักฐานทางสถิติสนับสนุนว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ทำให้อาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น (Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002; Machin & Meghir, 2004)

ความเหลื่อมล้ำและทุนทางสังคม (Social Trust): (Guiso, Monte, Sapienza, & Zingales, 2008) ได้นิยามทุนทางสังคมว่าคือวัฒนธรรมที่เอื้อแก่การร่วมมือระหว่างสมาชิกในสังคม มีทฤษฎีหลากหลายที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและทุนทางสังคม เช่น บุคคลจะร่วมมือกันยากขึ้นหากยึดถือคุณค่าและความเชื่อที่แตกต่างกันมากซึ่งความเหลื่อมล้ำที่เข้มข้นจะทำให้คนในสังคมมีความต่างกันมากขึ้นทำให้สร้างวัฒนธรรมและทุนสังคมได้ยากขึ้น ความเหลื่อมล้ำยังสัมพันธ์กับการมองโลกในแง่ดี (Optimism) ซึ่งเมื่อความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นการมองโลกในแง่ดีและทุนทางสังคมจะน้อยลงตาม หลักฐานทางสถิติสนับสนุนแนวคิดเหล่านี้ว่าความเหลื่อมล้ำที่สูงมักสัมพันธ์กับทุนทางสังคมที่น้อย (Alesina & Ferrara, 2002; Costa & Kahn, 2003)

2.1.5 การแบ่งประเภทความเหลื่อมล้ำเพื่อบ่งชี้มิติเชิงนโยบาย

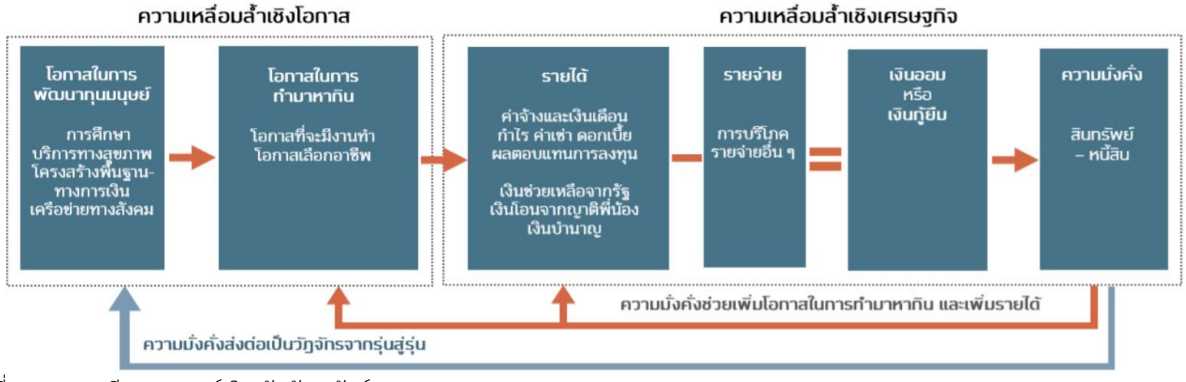
ความเหลื่อมล้ำมีอยู่หลายมิติและแต่ละมิติจะมีนัยยะที่แตกต่างกัน การจำแนกความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบจะสร้างความเข้าใจความเหลื่อมล้ำทั้งโครงสร้างได้ดีขึ้น เริ่มจากแนวทางแบ่งความเหลื่อมล้ำออกเป็นแนวตั้ง (vertical) และแนวราบ (horizontal) ของ Stiglitz, Fitoussi, และ Durand (2018) ซึ่งอธิบายความเหลื่อมล้ำแนวตั้งว่าหมายถึงความแตกต่างของตัวแปรที่สนใจ (เช่นรายได้ การศึกษา) ในภาพรวมของสังคม เช่นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนไทย ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาภายในจังหวัดนนทบุรี ฯลฯ ความเหลื่อมล้ำแบบนี้มีลักษณะเป็น Ordinal คือสามารถเรียงค่าจากมากไปน้อย จากสูงไปต่ำได้ ส่วนความเหลื่อมล้ำแนวราบ (Horizontal inequality) คือความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่ใช้คุณลักษณะอื่นๆ ในสังคมเป็นตัวแบ่งอีกที เช่น เพศ เขตที่อยู่ ศาสนา เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างภาคระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างชาวมุสลิมและความพุทธ ฯลฯ ความเหลื่อมล้ำแนวราบมักมีลักษณะเป็น Categorical

การเข้าใจความเหลื่อมล้ำทั้งแนวตั้งและแนวราบล้วนมีผลต่อการออกแบบนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เช่น หากรายได้ต่างกันมากไปก็อาจออกนโยบายที่เน้นการกระจายรายได้ เช่น นโยบายภาษีที่เก็บจากคนรวยมากกว่าคนจน และถ้ามีความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศก็อาจนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำในมิติทางเพศลง เช่น ส่งเสริมให้ผู้หญิงมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับผู้ชาย

อีกแนวทางหนึ่งที่มีประโยชน์ต่อการออกแบบนโยบายคือการจัดกลุ่มประเภทนโยบายว่าจะใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการผลิตที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น หากความเหลื่อมล้ำเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส เพราะคนมีการศึกษาหรือทักษะไม่เท่ากัน มีที่ดินหรือทุนไม่เท่ากัน การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น น้ำชลประทาน น้ำประปา ไฟฟ้า) ไม่เท่ากัน ปัจจัยเหล่านี้แสดงถึงโอกาสที่ไม่เท่ากันซึ่งเกิดขึ้นก่อนจะเข้าสู่กระบวนการผลิต (Rodrik, 2019) เรียกขั้นตอนนี้ว่า input หรือปัจจัยนำเข้า นอกจากนี้เมื่อมีการผลิตเกิดขึ้นแล้ว รายได้หรือผลผลิต (output) ก็อาจแตกต่างกัน อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการบริโภคและทรัพย์สินด้วย output ต่างกันนั้นส่วนหนึ่งเกิดจาก input ที่ไม่เท่ากันแต่แรก แต่บางครั้งแม้ input เท่ากันแต่ก็อาจทำให้ได้ output ไม่เท่ากันก็ได้ เพราะ capability ต่างกันตามแนวคิดของ Amartya Sen

นฎา วะสี และ กฤษฎ์เลิศ สัมพันธารักษ์ (2564) แสดงความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำของปัจจัยนำเข้าและความเหลื่อมล้ำของผลผลิตไว้ โดยชี้ว่าความเหลื่อมล้ำของปัจจัยนำเข้าจะแปลงไปสู่ความเหลื่อมล้ำของผลผลิต ในขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำของผลผลิตก็แปลงกลับไปเป็นความเหลื่อมล้ำของปัจจัยนำเข้าในอนาคตได้

รูปที่ 2-1 ความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ



ที่มา: นฎา วะสี และ กฤษฎ์เลิศ สัมพันธารักษ์ (2564)

อย่างไรก็ตามความเข้าใจเรื่อง input และ output และความเท่าเทียมกันของโอกาส เป็นเรื่องที่รู้กันมานานแล้ว ไม่มีอะไรแปลกใหม่ ในระยะหลังวรรณกรรมด้านความเหลื่อมล้ำจึงให้ความสำคัญกับอีกปัจจัยที่ (Rodrik, 2019) ให้ความสำคัญว่าส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำและมีมิติเชิงนโยบายสูงคือปัจจัยเชิงสถาบัน (Institution) ซึ่ง North (1990) นิยามไว้ว่าหมายถึง “กลไกที่มนุษย์กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล” ตัวอย่างเช่น กฎหมาย หรือระเบียบการแข่งขันทางการค้า นิติธรรม อำนาจทางการเมือง ความเป็นประชาธิปไตย ฯลฯ ความเหลื่อมล้ำจากมิติสถาบันจึงเกิดจากการจัดระเบียบความสัมพันธ์ที่ไม่ถูกต้องและนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรม (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2005) ถึงกับกล่าวไว้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านผลผลิตสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจการเมืองอย่างสูง

การแบ่งแบบ Rodrik (2019) มีประโยชน์ต่อการออกแบบนโยบายมาก เพราะทำให้มีความชัดเจนว่าควรลดความเหลื่อมล้ำที่ขั้นตอนใดได้บ้าง และมาตรการต่าง ๆ ตรงกับขั้นตอนใด หากนำแนวคิดนี้มาผสมผสานกับการแบ่งความเหลื่อมล้ำเป็นแนวตั้ง/แนวราบที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้าจะยิ่งทำให้มีความชัดเจน นอกจากนี้ยังสามารถนำมิติของ ‘กลุ่มประชากรเป้าหมาย’ เข้ามาเพิ่มเติมด้วยทั้งในแนวตั้งและแนวราบ เพื่อให้ทราบว่าการออกแบบนโยบายไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนปัจจัยนำเข้า (input) ผลผลิต (output) หรือปัจจัยเชิงสถาบันนั้น กลุ่มเป้าหมายน่าจะเป็นกลุ่มใด ตาราง 2-1 ได้แสดงตัวอย่างของการแบ่งปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำที่นำทั้ง 3 มิติ (แนวตั้ง/แนวราบ ขั้นตอนการผลิต/สถาบัน กลุ่มเป้าหมาย) มาไว้ในที่เดียวกัน

ตารางที่ 2-1 ตัวอย่างการแบ่งปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำเพื่อเป็นฐานการออกแบบนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ

	การจัดกลุ่มประชากร	
	แนวตั้ง	**แนวราบ**
ปัจจัยนำเข้า	● ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของคนในประเทศ ● ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงน้ำและที่ดินทำกินของคนในประเทศ	● ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาระหว่างเพศ ● ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงน้ำเพื่อการเกษตรระหว่างภาค/พื้นที่
ผลผลิต	● ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ● ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์	● ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเพศ ● ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างคนในเขตเมืองและนอกเขตเมือง
สถาบัน	● ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายของคนจน ● ความเหลื่อมล้ำของอำนาจตลาดระหว่างบริษัทใหญ่/กลาง/เล็ก	● ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงกฎหมายของคนจนและกลุ่มเปราะบาง

ที่มา: ที่ปรึกษา

2.2 แนวคิดนโยบายที่สำคัญเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและประสบการณ์นโยบายของประเทศไทย

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยแนวคิดเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำโดยเลือกเฉพาะแนวคิดที่สำคัญ เป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ และน่าจะสามารถประยุกต์ใช้กับ สาเหตุ ลักษณะและธรรมชาติของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยจะทำการแทรกประสบการณ์ด้านนโยบายของไทยเป็นระยะเพื่อให้เห็นภาพความเหมาะสมของการดำเนินนโยบายเรื่องนี้ที่ผ่านมาของประเทศไทย (สำหรับผู้ที่สนใจประสบการณ์ดำเนินนโยบายในต่างประเทศ สามารถดูได้จากภาคผนวก ข)

2.2.1 แนวคิดเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ

จากประเภทของความเหลื่อมล้ำในหัวข้อที่ 2.1.5 ซึ่งได้มีการแบ่งความเหลื่อมล้ำในมิติของปัจจัยนำเข้า ผลผลิตและสถาบัน ที่ปรึกษาได้เลือกใช้เป็นกรอบในการทบทวนนโยบาย โดยกรอบนี้ดัดแปลงมาจาก Rodrik (2019) และ สมชัย จิตสุชน (2558)

Rodrik (2019) ได้เสนอกรอบแนวคิดที่น่าสนใจในด้านการวิเคราะห์นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยจัดแบ่งนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในสองมิติ

1. มิติแรกคือนโยบายที่ใช้สำหรับแต่ละขั้นตอนการผลิต กล่าวคือ (1) นโยบายที่ใช้ก่อนมีการผลิต เช่น ให้การศึกษา (2) นโยบายที่ใช้ในกระบวนการผลิตเช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายแข่งขันทางการค้า และ (3) นโยบายที่ใช้หลังจากการผลิตสิ้นสุดแล้ว เช่น ภาษีทรัพย์สิน
2. มิติที่สองคือการแบ่งว่าเป็นนโยบายที่ใช้กับประชากรกลุ่มรายได้ใด กลุ่มรายได้น้อย รายได้ปานกลาง หรือรายได้สูง

ในมิติที่สองนั้น สอดคล้องกับ inclusive growth policy matrix ของ สมชัย จิตสุชน (2558) ที่เคยจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายไว้ เป็นที่น่าสนใจว่า Posen (2019) ให้ความเห็นว่า นโยบายแต่ละประเภทยังได้รับการสนับสนุนทางการเมืองที่แตกต่างกันด้วย เช่น นโยบายที่มุ่งเน้นที่รากฐานมักจะได้รับการสนับสนุนมากกว่านโยบายแบบอื่น ซึ่งเป็นไปได้ว่านโยบายที่เล็งผลกับประชากรกลุ่มรายได้สูงมักจะกระทบผู้มีอำนาจทางการเมืองมากกว่าปกติ ทำให้ขับเคลื่อนได้ยากกว่า

สำหรับการแบ่งนโยบายตามมิติแรกนั้น Rodrik (2019) พบว่านโยบายที่มุ่งแก้ไขความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิตเป็นนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำแบบใหม่ที่ นโยบายเหล่านี้มักจะมาในรูปแบบของกฎกติกาของสังคมที่จะนำไปสู่การต่อรองหรือจัดสรรทรัพยากรระหว่างบุคคลต่างๆ เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

ที่ปรึกษาจึงตีความว่านโยบายในกระบวนการผลิตคือส่วนหนึ่งของนโยบายด้านสถาบันที่ดี ตัวอย่างได้แก่ การเพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจที่จะต้องทำด้วยเครื่องมือเชิงสถาบัน ดังนั้นจึงแบ่งนโยบายที่จะทบทวนต่อไปออกมาเป็น 3 ส่วน โดยได้เลือกประเด็นที่จำเป็นดังนี้ จากหัวข้อที่ 2.1.2 และสมชัย จิตสุชน (2563ข)

1. นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและต้นทุน: นโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า
2. นโยบายลดความเหลื่อมล้ำหลังการผลิต: นโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำหลังจากรับรู้ซึ่งรายได้ทรัพย์สินแล้ว
3. นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางสถาบัน: นโยบายที่แก้ไขระเบียบในภาพกว้างที่กำกับสังคมทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัยเพื่อให้สังคมเท่าเทียมมากขึ้น

2.2.2 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและต้นทุน

นโยบายลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและคุณภาพของการศึกษา

ในด้านโอกาสการเข้าถึงการศึกษานั้น World Bank (2009) พบว่าการให้เงินช่วยเหลืออย่างมีเงื่อนไข (conditional cash transfer) นั้นเป็นมาตรการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการเลิกเรียนกลางคัน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยนั้นมีกองทุนเพื่อความเสมอภาคทาง

การศึกษา (กสศ.) ที่มีบทบาทตามข้อเสนอแนะดังกล่าว นอกจากมาตรการให้เงินช่วยเหลือแล้ว นักวิชาการจำนวนมากในประเทศไทยได้มีความเห็นว่าควรมีการปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มีการคำนึงถึงความจำเป็นของนักเรียน ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ รวมถึงขนาดของโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาทั้งความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและในเชิงคุณภาพด้วย (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2563; ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, 2563ก; ศุภโชค ปิยะสันต์, 2564)

ในด้านความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพนั้น ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ (2563ข) พบว่าสาเหตุความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษาภาคบังคับนั้นมาจากความเหลื่อมล้ำของทรัพยากรที่โรงเรียนของรัฐได้รับเป็นหลัก และพบว่าโครงการเรียนฟรี และการเพิ่มเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนนั้น สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำในมิติคุณภาพได้บ้าง แต่งบประมาณในสองส่วนข้างต้นยังมีขนาดไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียเปรียบระหว่างพื้นที่ จึงนำมาสู่ข้อเสนอให้มีการแก้ไขสูตรและองค์ประกอบของสูตรในการจัดสรรงบประมาณให้การจัดสรรมีความเป็นธรรมแนวดิ่งมากขึ้น ด้วยการจัดสรรงบประมาณมาเป็นงบประมาณสำหรับการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาให้มากขึ้น และการปรับปรุงอัตราอุดหนุนรายหัวให้ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่

นอกจากงบประมาณแล้ว ครูก็เป็นหนึ่งในทรัพยากรสำคัญที่สุดในระบบการศึกษา โดย World Bank นั้นมีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยควรมีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กัน เพื่อแก้ไขปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน (World Bank, 2018b) และควรมีการจัดหารถรับส่งนักเรียน และในการพิจารณายุบโรงเรียนควรจะต้องมีการสำรวจพื้นที่จริงประกอบด้วย เพื่อดูสภาพความเหมาะสมของโรงเรียนที่จะนำไปควบรวม และเส้นทางการเดินทาง นอกจากนั้นยังต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ว่าการยุบโรงเรียนสร้างผลดีอย่างไร และรัฐมีมาตรการชดเชยหรืออุดหนุนอย่างไรบ้าง เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน รวมถึงนำความเห็นของประชาชนในชุมชนมาพิจารณาประกอบด้วย (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563) อย่างไรก็ตามก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบแรงจูงใจเพื่อให้ครูมีความต้องการทำงานในพื้นที่ห่างไกลด้วย (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2564; ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563)

ทั้งนี้การพัฒนาทุนมนุษย์นั้นไม่ได้ถูกจำกัดว่าต้องทำผ่านระบบการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียนเท่านั้น แต่ควรมีการส่งเสริมทักษะแรงงาน และการส่งเสริมความรู้ให้กับผู้ใหญ่ที่เคยขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาเมื่อครั้งยังเป็นเด็กด้วย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อนโยบายส่งเสริมทักษะแรงงาน

นโยบายส่งเสริมทักษะแรงงาน

การส่งเสริมทักษะแรงงานเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคม หากแรงงานประชากรกลุ่มรากฐานเข้าไม่ถึงการพัฒนาทักษะยิ่งเป็นความเสี่ยงให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นมีแนวโน้มที่ว่าทักษะแรงงานจะล้าสมัยเร็วขึ้น การพัฒนาทักษะของแรงงานจึงจำเป็นอย่างยิ่ง

นโยบายในการส่งเสริมทักษะแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายช่วยเหลือให้แรงงานมีงานทำเชิงรุก (Active Labor market policies) ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติ สำหรับนโยบายส่งเสริมทักษะแรงงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลักได้แก่ นโยบายการอบรม (training) และนโยบายการสนับสนุนการจ้างงาน (employment subsidy) นโยบาย 2 ประเภทนี้แตกต่างกันที่ช่วงเวลาที่ได้รับการจ้างงาน นโยบายประเภทแรกจะมุ่งเน้นให้พัฒนาฝีมือเพื่อที่จะรับการจ้างงานในอนาคต ส่วนนโยบายประเภทหลังจะสนับสนุนให้ได้งานก่อนและมีการพัฒนาฝีมือหลังจากเข้าไปทำงานแล้ว (Crepon & van den Berg, 2016) นโยบายบางประเภทสามารถมีลักษณะผสมกันได้คือทั้งอบรมและสนับสนุนให้จ้างงาน

แม้นโยบายจะได้รับคำวิจารณ์จากสาธารณะว่าไม่มีประโยชน์และสิ้นเปลือง (Kluve & Koettl, 2018) แต่ผลจากงานศึกษาสนับสนุนว่าการส่งเสริมทักษะแรงงานมีประโยชน์และคุ้มค่าแก่การลงทุน (Card, Kluve, & Weber, 2018; McKenzie, 2017; Crepon & van den Berg, 2016; Kluve, 2006)

Card, Kluve, & Weber (2018) รวบรวมงานประเมินนโยบายกว่า 200 ผลงานและทำการวิเคราะห์อภิมาน (Meta-analysis) พบว่านโยบายพัฒนาแรงงานมักจะมีผลต่อโอกาสการจ้างงานที่เล็กในระยะสั้นแต่กลับจะเห็นผลชัดเจนในระยะกลางหรือยาว (1 ปีหลังจากโครงการจบ) นโยบายพัฒนาแรงงานยังให้ผลแก่กลุ่มเป้าหมายไม่เท่ากัน นโยบายพัฒนาแรงงานมักจะให้ผลที่ดีต่อผู้ที่ว่างงานเป็นระยะเวลานานมากที่สุดและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในลำดับรองลงมา นอกจากกลุ่มเป้าหมายแล้วรายละเอียดเงื่อนไขต่างๆ ของโครงการยังสำคัญต่อผลลัพธ์ของโครงการอีกด้วย (Crepon & van den Berg, 2016) ดังนั้นการทบทวนนโยบายจึงอาจศึกษารายละเอียดนโยบายประกอบเพื่อทำความเข้าใจนโยบายให้ดีขึ้นอีกด้วย ที่ปรึกษาจึงได้เลือกนโยบายต่างประเทศที่น่าสนใจมาทบทวนดังนี้

1. โครงการยกระดับความรู้ (The knowledge Lift) ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนมีระบบการศึกษามัธยมสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Secondary Education หรือ KOMVUX) มาตั้งแต่ พ.ศ.2511 ระบบนี้มีจุดประสงค์ที่จะเติมเต็มความรู้ให้กับผู้ใหญ่ที่ขาดความรู้ในระดับมัธยมปลาย (upper secondary) เนื้อหาการอบรมจะมีอยู่ 3 ประเภทได้แก่ ความรู้พื้นฐานสำหรับผู้ใหญ่ ความรู้ระดับมัธยมปลาย และการอบรมในชั้นสูงกว่ามัธยมปลาย (post-secondary training) ประเภทแรกจะเป็นการอบรมในวิชาภาษา คณิตศาสตร์ และสังคมศึกษา ประเภทที่สามจะเป็นการอบรมเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการทำงานได้ ระบบนี้จะถูกบริหารอยู่ในระดับท้องถิ่น (Ekström, 2003)

โครงการยกระดับความรู้ (KL) เกิดขึ้นมาในช่วงปี ค.ศ. 1997-2002 บนโครงสร้างของระบบ KOMVUX เพื่อยกระดับทักษะผู้ใหญ่ที่ขาดทักษะ (low skill) ไปสู่ระดับกึ่งฝีมือ (medium skill) ซึ่งหวังจะทำให้โอกาสได้งานสำหรับประชาชนเหล่านี้ดีขึ้น การเข้าร่วมโครงการนี้ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เข้าร่วม อย่างไรก็ดีในระหว่างการศึกษาผู้เข้าร่วมโครงการอายุ 25-55 ปี ที่ว่างงานสามารถยื่นขอทุนสนับสนุนการศึกษาเป็นเงินมูลค่าเท่ากับเงินชดเชยการว่างงานได้ ผู้เข้าร่วมโครงการคนอื่นสามารถขอทุนการศึกษาหรือกู้เงินในช่วงที่เรียนได้เช่นกัน การจัดสรรงบประมาณของโครงการ KL และ KOMVUX จะขึ้นอยู่กับอัตราการว่างงานและสัดส่วนแรงงานขาดทักษะในท้องถิ่นนั้นๆ (Albrecht, van den Berg, & Vroman, 2005)

ในปี ค.ศ. 1997 มีผู้เข้าร่วมโครงการถึง 5.38 แสนคนจากจำนวนประชากร 8 ล้านคน Albrecht, van den Berg, & Vroman (2005) พบว่าโครงการ KL เพิ่มโอกาสในการมีงานให้กับประชากรชายอายุ 25-40 ปี นอกจากนั้นยังสังเกตเห็นว่าอัตราการว่างงานของแรงงานขาดทักษะลดลงมากกว่าอัตราการว่างงานของแรงงานกึ่งฝีมืออีกด้วย (Albrecht, van den Berg, & Vroman, 2009) การปรับปรุงทักษะแรงงานที่ความรู้พื้นฐานให้แก่ผู้ขาดแคลนความรู้จึงเป็นอีกหนึ่งนโยบายทางเลือกในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2. ระบบพัฒนาทักษะครบวงจร (SkillsFuture) ประเทศสิงคโปร์

SkillsFuture เป็นระบบการสนับสนุนการเรียนรู้แบบครบวงจร โดยมีหลากหลายโครงการย่อยภายใต้ระบบใหญ่ ตัวอย่างโครงการที่น่าสนใจได้แก่

“SkillsFuture Credit ที่จัดสรรเงิน 500 ดอลลาร์สิงคโปร์แก่ชาวสิงคโปร์ทุกคนที่อายุ 25 ปีขึ้นไป เพื่อใช้ลงเรียนหลักสูตรอบรมต่างๆ เงินอุดหนุนดังกล่าวมาจากงบของรัฐ และเงินสมทบจากนายจ้าง

และมีเงื่อนไขการใช้ คือสามารถใช้กับผู้ให้บริการหลักสูตรอบรมที่ผ่านการรับรองจากรัฐเท่านั้น” (ณัฐนันท์ อมรานันทศักดิ์, 2563) นอกจากนั้นยังมี

SkillsFuture Mid-Career Support Package เป็นโครงการที่มุ่งหวังให้ประชากรอายุ 40-50 ปี สามารถเข้าถึงงานที่มีคุณภาพได้ โครงการนี้จะให้เงินสมทบเพิ่มขึ้น 500 ดอลลาร์สิงคโปร์กับชาวสิงคโปร์ที่มีอายุ 40-60 ปี และสร้างแรงจูงใจให้จ้างงานประชากรกลุ่มนี้ด้วยการอุดหนุนเงินร้อยละ 40 ของค่าจ้างแก่นายจ้างภาคเอกชนในช่วง 6 เดือนแรก บนเพดาน 12,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

SGUnited Mid-Career Pathways Programme เป็นโครงการที่เล็งผลไปยังประชากรอายุวัยกลางคนเช่นกัน โครงการนี้จะอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายเดือนเป็นจำนวน 1,500 ดอลลาร์สิงคโปร์ผู้เข้าร่วมอบรมในช่วงเวลาที่อบรมเพื่อให้ใช้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายพื้นฐาน และหลังจากอบรมอาจมีการฝึกอาชีพ (Apprenticeship) กับบริษัทต่างๆ ต่ออีกด้วย ผู้สนใจสามารถเลือกคอร์สอบรมได้จากแพลตฟอร์มกลางของภาครัฐ MySkillsFuture ที่รวบรวมหลักสูตรจากโครงการต่างๆ ไว้ในที่เดียวด้วย (SkillsFuture, 2021)

โครงการเหล่านี้ภาคเอกชนและภาคการศึกษามีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการที่ชื่อว่า Future Economy Council ซึ่งจะคอยกำกับและควบคุมโครงการ SkillsFuture ให้ดำเนินการได้อย่างตอบโจทย์สังคม จะเห็นได้ว่าระบบพัฒนาทักษะของสิงคโปร์มีลักษณะที่ครบจบในที่เดียว สะดวกแก่ผู้สนใจเป็นอย่างมาก

3. ระบบอาชีวศึกษาแบบทวิภาคี นโยบายการฝึกอาชีพเพื่อทักษะที่ใช้ได้จริง ประเทศเยอรมนี

Wolter & Ryan (2011) ได้นิยามการฝึกอาชีพ (Apprenticeship) ไว้ว่าเป็น “โครงการที่รวมการฝึกในเวลาทำงาน (work-based training) และการศึกษาภาคบังคับไว้ด้วยกัน โดยในประเทศส่วนใหญ่มักจะเป็นระดับมัธยมปลาย การฝึกอาชีพมักจะนำไปสู่คุณวุฒิในระดับกึ่งฝีมือ (qualification in an intermediate skill)” ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่านโยบายการฝึกอาชีพนั้นเป็นการสนับสนุนการจ้างงานผสมการอบรม

ระบบอาชีวศึกษาแบบทวิภาคีในประเทศเยอรมนี ผู้เรียนจะเข้ารับการอบรมในโรงเรียนอาชีวศึกษาควบคู่ไปกับการฝึกอาชีพในบริษัทหรือภาครัฐ การศึกษาในระบบนี้ใช้เวลาอบรม 2-3 ปี ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาในระบบนี้ต้องสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานตามระบบเยอรมันเสียก่อน ผู้เรียนจะเข้าไปฝึกอาชีพในบริษัทโดยได้รับค่าจ้างและเรียนในโรงเรียนอาชีวศึกษา สัปดาห์ละ 1-2 วัน เพื่อเรียนความรู้พื้นฐาน เช่น ภาษาต่างประเทศ เศรษฐศาสตร์ หรือสังคมศึกษา ฯลฯ การเรียนในระบบนี้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอาชีวศึกษาของประเทศเยอรมนี หลักสูตรและการอบรมจะได้รับการตรวจสอบโดยสมาพันธ์ผู้ประกอบการ เมื่อสำเร็จการศึกษาผู้ฝึกอาชีพจำเป็นต้องทำข้อสอบที่ควบคุมโดยสมาพันธ์เช่นกัน (Hippach-Schneider & Huismann, 2016; Dustmann & Schönberg, 2012)

ระบบการฝึกอาชีพในหมู่ประเทศพูดภาษาเยอรมันได้รับความสนใจเนื่องจากเป็นระบบที่เอื้อให้นักเรียนจากโรงเรียนเข้าสู่ตลาดงาน (Labor market) ผ่านการอบรมภายในบริษัทแต่ไม่ละทิ้งทักษะทั่วไปที่จำเป็นต่อชีวิตและอาชีพอื่นๆ ในเชิงผลลัพธ์พบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ผู้เข้าร่วมฝึกงานในหลายอุตสาหกรรมมีค่าจ้างที่สูงขึ้นหลังจากจบการฝึกอาชีพ (Göggel & Zwick, 2011)

Dustmann & Schönberg (2012) วิเคราะห์ไว้ว่าหนึ่งในกุญแจสู่ความสำเร็จคือความมุ่งมั่น (commitment) ของบริษัทต่อการจัดการอบรมที่มีคุณภาพ เนื่องจากกลไกและกฎระเบียบหลายอย่างสนับสนุนให้เกิดความมุ่งมั่น เช่น

- การที่กฎหมาย Vocational Training Act อนุญาตให้ผู้เข้าฝึกอาชีพสามารถฟ้องร้องบริษัทได้หากใช้งานโดยไม่มีเนื้อหาการเรียนรู้ กฎหมายกำกับบริษัทให้เกิดความรับผิดชอบในการจัดการฝึกงาน
- สมาพันธ์ผู้ประกอบการคอยควบคุมการฝึกอาชีพให้มีประสิทธิภาพหากบริษัทไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดสมาพันธ์สามารถสั่งระงับการฝึกอาชีพได้ การฝึกอาชีพจึงได้รับการควบคุมมาตรฐานโดยผู้ประกอบการที่จะเป็นนายจ้างในอนาคตจริงๆ
- การที่สมาพันธ์ออกข้อสอบวัดระดับเมื่อสำเร็จการศึกษา จึงมีกลไกการทำให้ข้อสอบใกล้เคียงกับทักษะที่ใช้จริง
- การที่ระบบมีลักษณะทวิภาคีทำให้ผู้ฝึกอาชีพต้องไปเรียนที่โรงเรียนอาชีวศึกษาสัปดาห์ละ 1-2 วัน ทำให้ผู้ฝึกอาชีพได้แลกเปลี่ยนข่าวสารจากบริษัทอื่นว่าคุณภาพการฝึกเป็นอย่างไร ฯลฯ

ลักษณะเหล่านี้สนับสนุนและกำกับให้บริษัทฝึกอาชีพได้อย่างมีคุณภาพตอบโจทย์ตลาดแรงงานได้ ฉะนั้นหนึ่งในบทเรียนจากนโยบายนี้คือการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตรวจคุณภาพการฝึกอบรมจะช่วยสร้างสนับสนุนคุณภาพการอบรมฝึกอาชีพได้

ณัฐสิฏ รักษ์เกียรติวงศ์ (2559) ได้วิเคราะห์ปัญหาของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในประเทศไทยไว้ในแนวทางเดียวกันว่าระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีไทยขาดระบบประกันคุณภาพและขาดองค์กรตัวกลางที่จะเข้าช่วยบริหารระบบอาชีวศึกษาทวิภาคี แม้ปัจจุบันจะมีการประกาศคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานคุณวุฒิอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้มีการประกันคุณภาพตามประกาศข้อที่ 16 แต่ยังไม่พบการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในกระบวนการตรวจสอบคุณภาพหลักสูตร มีเพียงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนบางส่วนในคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเท่านั้น

นโยบายส่งเสริมทักษะผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมในไทยประสบปัญหาหลายประการ ปัญหาสำคัญได้แก่ การเข้าถึงแหล่งทุน ต้นทุนทางธุรกิจที่สูงกว่าผู้ประกอบการขนาดใหญ่ และการขาดความสามารถในการบริหารจัดการ (นฎา วะสี, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, และ ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล, 2562) ปัญหาเหล่านี้ทำให้ธุรกิขนาดกลางและย่อมหลายแห่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา McKenzie & Woodruff (2016) พบว่าการพัฒนาวิถีปฏิบัติทางธุรกิจ (business practice) ของธุรกิจขนาดกลางและย่อมทำให้ยอดขาย ผลิตภาพและกำไรดีขึ้น เมื่อพิจารณาเช่นนี้การพัฒนาวิถีปฏิบัติทางธุรกิจเป็นสิ่งที่ดีอย่างยิ่งกับผู้ประกอบการ แต่ทำไมการลงทุนในสิ่งเหล่านี้ถึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อย McKenzie & Woodruff (2012) รวบรวมความล้มเหลวทางตลาด 3 ประการที่ขัดขวางการลงทุนเหล่านั้นมาไว้ดังนี้

1. ความล้มเหลวทางข้อมูล ผู้ประกอบการหลายรายไม่ทราบถึงประโยชน์ของการพัฒนาวิถีปฏิบัติทางธุรกิจ ทำให้ไม่ลงทุนปรับปรุงพัฒนาวิธีการทำธุรกิจของตน
2. ความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อ ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถหาเงินทุนมาลงทุนได้ เป็นข้อจำกัดที่พบเห็นได้ทั่วไปในกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม
3. ความล้มเหลวของตลาดประกันภัย เนื่องจากการลงทุนมีความเสี่ยงและการลงทุนปรับเปลี่ยนก็มีความเสี่ยงเช่นกัน หากไม่มีกลไกประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการปรับวิถีปฏิบัติก็คงจะลดแรงจูงใจในการลงทุนลงไป

ปัญหาข้างต้นพบว่ามีข้อเสนอแนะในงานวิจัยหลากหลายชิ้น ในมิติความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อมักจะเกิดจากการที่ธุรกิจขนาดกลางและย่อมไม่สามารถหาหลักทรัพย์หรือข้อมูลที่น่าเชื่อถือให้แก่สถาบันทางการเงินได้ ยศ วัชระคุปต์ (2564) เสนอว่าควรมีการจัดทำฐานข้อมูลเอสเอ็มอีในมิติของข้อมูลด้านที่ไม่ใช่การเงิน (non-financial data) เพื่อมาประเมินความเสี่ยงในการจัดสรรสินเชื่อให้ดีขึ้น ธุรกิจที่มีศักยภาพจะได้ลงทุนในเทคโนโลยีและวิถีปฏิบัติที่ดีขึ้นได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) ได้ให้ตัวอย่างนโยบายสนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและย่อมในต่างประเทศ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือทางธุรกิจระหว่าง SME และ บริษัท องค์กรภาครัฐ สมาคมการค้า ผ่านความช่วยเหลือจากบรรษัทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศญี่ปุ่น หรือ การจัดทำฐานข้อมูลสินเชื่อ FIBEN ประเทศฝรั่งเศส ฯลฯ

สำหรับมิติความเสี่ยง กฤษฎ์เลิศ และคณะ (2562) มีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกันคือปรับกฎหมายล้มละลายให้ธุรกิจที่ไม่ทำกำไรออกจากตลาดได้เร็วขึ้น และแก้ไขกฎระเบียบเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการตั้งบริษัทใหม่ สนับสนุนให้ธุรกิจใหม่กลับมาตั้งตัวได้เร็วขึ้น ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงในการลงทุนกับสิ่งใหม่ๆ มีผลเสียในระยะยาวลดลง สนับสนุนกระบวนการ Creative Destruction ผู้ประกอบการที่ลองปรับธุรกิจแล้วไม่สามารถอยู่รอดได้ก็จะได้ปรับตัวไปริเริ่มธุรกิจใหม่ที่ดีขึ้นได้เช่นกัน

ปัญหาที่น่าจะส่งผลถึงผู้ประกอบการรายย่อยมากที่สุดน่าจะเป็นปัญหาเรื่องข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมมักจะเป็นกลุ่มที่เข้าใจข้อมูลความรู้ได้ต่ำกว่า ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าธุรกิจของตนต้องปรับปรุงอะไรบ้าง การพัฒนาความรู้ของผู้ประกอบการรายย่อยจึงน่าจะส่งผลได้ดีต่อการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการ

Bruhn, Karlan & Schoar (2018) พบว่าการให้คำปรึกษาทางธุรกิจ (management consulting services) ให้ผลได้ดีกับธุรกิจขนาดกลางและย่อม ประสบผลสำเร็จในการเปลี่ยนวิธีทำการและใช้วัตถุดิบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนำไปสู่จำนวนลูกจ้างและค่าจ้างที่เติบโตขึ้นในระยะยาว การอบรมเปลี่ยนวิถีปฏิบัติเองหากทำอย่างเข้มข้นก็สามารถช่วยให้ธุรกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน (McKenzie & Woodruff, 2016)

การกระจายความรู้ยังเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ทำให้ผู้ประกอบการเข้าถึงวิธีปฏิบัติทางธุรกิจที่ดีอีกด้วย เนื่องจากความรู้ในด้านวิถีปฏิบัติมักเกิดกระจายตัว (spillover) จากธุรกิจใหญ่ไปยังธุรกิจอื่นในพื้นที่ข้างเคียง (Bloom, et al., 2019) ดังนั้นหากสามารถให้ความรู้ที่ตัวผู้ประกอบการรายย่อมและสร้างช่องทางการกระจายความรู้จากผู้ประกอบการรายย่อมได้แล้วจะทำให้วิถีปฏิบัติและผลประกอบการของธุรกิจรายเล็กดีขึ้น

อย่างไรก็ดีในบริบทภาคเกษตรไทย มีการทดลองและพบแนวโน้มว่าควรหลีกเลี่ยงกระจายความรู้ผ่านเกษตรกรที่มีฐานะดีกว่าเพราะได้ประสิทธิภาพที่ไม่ดีนัก (Attavanich, Chantarat, Chenphuengpawn, Mahasuweerachai, & Thampanishvong, 2019) การประยุกต์ประสบการณ์นโยบายจึงควรผ่านการทดลองในบริบทไทยเพิ่มเติมก่อนนำไปใช้จริง

นโยบายส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยี

สมชัย จิตสุชน (2558) ระบุว่าแนวทางในการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำคือการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการระดับกลางและย่อมใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี/นวัตกรรมเก่าที่เคยมีผู้ใช้แล้วในประเทศไทยให้ได้เต็มที่ ต้นเหตุของการไม่นำนวัตกรรมมาใช้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่อุปสงค์-อุปทาน-การจับคู่ ซึ่งสามารถดูผลการวิเคราะห์ที่นำมาสู่ข้อสรุปข้างต้นได้ในหัวข้อ 3.2

ปัญหาในส่วนของอุปสงค์เกิดจากผู้ประกอบการขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นในการใช้เทคโนโลยี บทเรียนนโยบายในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของการศึกษาและการพัฒนาทักษะผู้ประกอบการข้างต้นจึงสามารถนำมาใช้ได้โดยตรง เช่น การจัดสรรงบประมาณสำหรับการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษา การเสริมช่องทางให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมมีการเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการรายใหญ่ ฯลฯ มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้ปัญหาจากฝั่งอุปสงค์ลดลง

ในส่วนของกลไกการจับคู่ ข้อเสนอแนะในการเพิ่มข้อมูลส่วนที่ไม่ใช่การเงิน (non-financial data) หรือการลดความเสี่ยงในการลงทุนจากหัวข้อนโยบายส่งเสริมผู้ประกอบการล้วนเป็นข้อเสนอแนะที่มีผลประโยชน์หลายต่อ นอกจากจะช่วยให้ผู้ประกอบการเข้าถึงความรู้ได้ดีขึ้นแล้ว ยังเป็นกลไกที่เอื้อให้ผู้ประกอบการเข้าถึงเทคโนโลยีด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อตลาดสินเชื่อทำงานสมบูรณ์และความเสี่ยงอยู่ในระดับดี ผู้ประกอบการจะสามารถขอสินเชื่อไปลงทุนในเทคโนโลยีและกล้าลงทุนเพราะรับจากความเสี่ยงได้

ปัจจัยอีกประการที่น่าจะทำให้การจับคู่ระหว่างเทคโนโลยีและผู้ประกอบการรายเล็กไม่เกิดคือต้นทุนการค้นหาและต้นทุนคงที่ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ ปัญหาบางส่วนสามารถทุเลาลงได้ด้วยกลไกของตลาดสินเชื่อที่เอื้อให้ผู้ประกอบการกู้เงินมาลงทุนได้ อย่างไรก็ดีหากต้นทุนการค้นหาสูงเกินไปอาจจะทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีได้แม้มีเงินทุนเพียงพอเพราะว่าไม่ทราบว่ามีเทคโนโลยีเหล่านั้นอยู่ ภาครัฐสามารถร่วมแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างที่แคว้น Emilia-Romagna ประเทศอิตาลีทำ โดย “ในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลท้องถิ่นตั้ง Emilia-Romagna Economic Development agency (ERVET) เพื่อเป็นศูนย์กลางองค์ความรู้ของแคว้น โดยมีแผนกย่อยต่างๆ อยู่ใต้ร่มเดียวกัน ประกอบด้วย ศูนย์อุตสาหกรรมรายสาขา (สิ่งทอ รองเท้า เซรามิก เครื่องจักรสำหรับการขนส่ง เครื่องจักรสำหรับโลหะ และยานยนต์) ซึ่งจะตั้งอยู่ในเมืองที่มีคลัสเตอร์ด้านนั้น” ERVET จะทำหน้าที่เป็นกลไกของท้องถิ่นในการกระจายความรู้ต่างๆ ให้กับผู้ประกอบการในท้องถิ่น (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang, 2560)

การแก้ไขปัญหาด้านอุปสงค์และการจับคู่ข้างต้นน่าจะช่วยให้นวัตกรรมที่มีอยู่เดิมเข้าถึงผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมได้ อย่างไรก็ดีหากพิจารณาไปยังอนาคตมีแนวโน้มว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่จะเหมาะสมกับผู้ประกอบการรายใหญ่มากกว่า เช่น แขนกลโรงงาน (Robotics) ที่ต้องใช้ความรู้และเงินทุนสูง ดังนั้นการส่งเสริมเทคโนโลยีจึงควรส่งเสริมการผลิตเทคโนโลยีที่เป็นมิตรแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมในอนาคต ภาครัฐสามารถสนับสนุนเทคโนโลยีเหล่านี้ผ่านมาตรการทางภาษีได้ในลักษณะเดียวกับที่ภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกามีสนับสนุนระบบอัตโนมัติ (Automation) (Acemoglu, Manera, & Restrepo, 2020)

นโยบายเพิ่มทักษะทางการเงิน

จากข้อมูลผลการสำรวจทักษะทางการเงินของประเทศพบว่า ทักษะทางการเงินของประชาชนไทยในภาพรวมมีความใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศ OECD อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดความรู้ทางการเงินจะเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนน้อยที่สุดในทุกองค์ประกอบ ซึ่งเป็นช่องว่างที่สำคัญสำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคต ทั้งนี้การส่งเสริมทักษะความรู้ทางการเงินสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการส่งเสริมทักษะในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็น ฐานะทางเศรษฐกิจ ช่วงอายุ ระดับของความรู้ รวมทั้งความต้องการในการออม (National Financial Educators Council, 2018) เพื่อนำไปสู่การออกแบบมาตรการที่เหมาะสมในลำดับต่อไป

ตัวอย่างนโยบายส่งเสริมทักษะทางการเงินที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมีในหลากหลายประเทศ ตัวอย่างหนึ่งคือประเทศเนเธอร์แลนด์ จากการหยิบยกประเด็นการส่งเสริมความรู้ทางการเงินมาจัดทำเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาตินับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จนถึงการจัดทำในฉบับปัจจุบันในปี ค.ศ. 2019 พร้อมกันนั้นยังมีการ

จัดทำแพลตฟอร์มที่เรียกว่า The Money Wise Platform เพื่อใช้ในการส่งเสริมความรู้และทักษะทางการเงินของประชาชนแต่ละกลุ่มเป้าหมาย (Wijzer in geldzaken, 2021) ทั้งนี้การดำเนินงานภายใต้แพลตฟอร์มดังกล่าวจะมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนเป็น 5 กลุ่มที่สำคัญ (Money Wise, 2019, pp. 9-13) ได้แก่ การเตรียมพร้อมของประชาชนต่อเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดในแต่ละช่วงชีวิต การส่งเสริมทักษะความรู้ในโรงเรียน การให้ความรู้แก่กลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งรวมถึงกลุ่มคนที่มีข้อจำกัดด้านความรู้หรือรายได้ที่ไม่แน่นอน การสร้างภาคีเครือข่ายในการพัฒนาโครงการและกลุ่มสุดท้ายคือการพัฒนาทักษะเครื่องมือในการส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงิน (financial fitness) แก่ประชากรในประเทศสำคัญ

นอกจากการดำเนินงานในประเทศเนเธอร์แลนด์แล้ว ตัวอย่างการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความรู้ทางการเงินในประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยคือการดำเนินงานของประเทศมาเลเซีย ที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติสำหรับความรอบรู้ทางการเงิน ในช่วงปี ค.ศ. 2019-2023 (Financial Education Network, 2020) ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญในการส่งเสริมความรู้ทางการเงินของประชาชนในทุกช่วงวัย โดยอาศัยแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ การสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ การสะกิดพฤติกรรม (nudge behavior) ของประชาชนเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสม และการปรับปรุงผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ตัวอย่างการดำเนินงานของทั้งสองประเทศข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เรื่องของความรอบรู้ทางการเงินถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ที่มีเป้าหมายการดำเนินงานในระยะยาวมากกว่าการดำเนินงานเป็นโครงการที่จบลงไปในแต่ละปี นอกจากนั้นในรายละเอียดของยุทธศาสตร์ระดับชาติจะมีการระบุถึงเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติสามารถดำเนินการตาม ดังนั้นการดำเนินงานของตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นอีกตัวอย่างที่ประเทศไทยสามารถเพิ่มเติมและกำหนดเรื่องของความรู้ทางการเงินเป็นวาระแห่งชาติได้เช่นเดียวกัน

นโยบายด้านสาธารณสุข

ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านนโยบายสาธารณสุขค่อนข้างมาก นับตั้งแต่มีการนำระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาใช้ในปี 2545 โดยกำหนดให้เป็นบริการด้านสุขภาพของรัฐที่ให้อย่างทั่วถึงเป็นธรรมกับประชาชน ซึ่งทุกคนในสังคมควรได้รับการประกันสุขภาพอย่างเท่าเทียมกันบนหลักการสำคัญที่ว่า “บริการที่จำเป็นด้านสุขภาพเป็นของทุกคน” (สปสช., ม.ป.ป.)

ปัจจุบัน ระบบหลักประกันสุขภาพของไทยจะมีอยู่ 3 ระบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งในมุมของผู้รับบริการก็มีประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่าง 3 กองทุนที่เป็นปัญหา ได้แก่ ประเด็นด้านการเข้ารับบริการสุขภาพ คุณภาพของบริการ และการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการได้รับบริการ (Health Equity) ของผู้ที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพที่แตกต่างกัน รวมทั้งแนวทางการจ่ายเงินให้สถานพยาบาล และการสนับสนุนด้านการคลังจากภาครัฐ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2561)

นอกจากปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนแล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค ประเทศไทยมีแพทย์ทั้งหมด 35,388 คน (สังกัดภาครัฐและเอกชน) เมื่อเทียบกับประชากรจำนวน 66 ล้านคน หมายถึงสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรในภาพรวมจะเท่ากับ 1 ต่อ 1,843 คน แต่สถานการณ์จริง จำนวนแพทย์ต่อประชากรไม่ได้กระจายอย่างเท่ากันทุกพื้นที่ (นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป, 2562) และระบบจัดการงบประมาณของ สปสช. ก็ยังไม่ตอบโจทย์ในการลดความเหลื่อมล้ำ แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกจากมุ่งปฏิรูปให้ สปสช.ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารงบประมาณสุขภาพแทนกระทรวงสาธารณสุข ตามหลักการ “purchaser-provider split” แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการจ่ายงบประมาณรายหัวประชากรให้ลงไปยังหน่วยบริการโดยตรง โดยมีเป้าประสงค์ให้ระบบสร้างความเป็นธรรมต่อการดูแลประชาชนในพื้นที่ตามขนาดของประชากรที่ต้องดูแล ช่วยสร้างความเข้มแข็งของหน่วยบริการที่ฐานล่าง และจะเป็นแนวทางในการบังคับทิศทางให้บุคลากรทางการแพทย์ของกระทรวงสาธารณสุขเกิดการกระจายตัวออกไปตามพื้นที่เป้าหมาย แต่สถานการณ์จริงพบว่าการตัดสินใจเลือกสถานที่ทำงานของแพทย์และพยาบาลขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยที่หลากหลาย แม้จะมีความพยายามในการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ป้อนเข้าสู่ระบบจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาสมองไหล รวมทั้งการแย่งชิงบุคลากรทางการแพทย์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และการกระจุกตัวของบุคลากรสาธารณสุขในประเทศไทยได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการประชาชนของระบบสาธารณสุขภาครัฐ

แนวทางที่น่าจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องนี้ได้ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขคือการเปลี่ยนระบบการจ่ายเงินซื้อบริการไปที่ “กลไกพ่วงบริการในระดับเขต” แทน เพราะแต่ละเขตพื้นที่จะมีประชากรที่อยู่ในความดูแลจำนวนใกล้เคียงกัน (ประมาณ 4-5 ล้านคน) และมีหน่วยบริการที่พร้อมทั้งในระดับโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลศูนย์ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยให้สามารถเกลี่ยและกระจายทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยีได้ดีขึ้น (นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป, 2562) อีกแนวทางหนึ่งที่สามารถทำคู่ขนานกันไปคือ การจัดบริการแพทย์ปฐมภูมิผ่านการสร้างเครือข่ายการให้บริการปฐมภูมิ (Primary Care Cluster, PCC) ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงสาธารณสุขกำลังดำเนินการในพื้นที่นำร่อง

2.2.3 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำหลังการผลิต

นโยบายทางการคลัง

ส่วนนโยบายภาษี แม้ภาษีรายได้จะเป็นภาษีอัตราก้าวหน้า แต่การกำหนดข้อยกเว้น การหักค่าใช้จ่ายและการลดหย่อนในหลายรูปแบบ กลับเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มรายได้สูงมากกว่า ภาษีจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปี 2555 ร้อยละ 30 ของรายได้ที่รัฐสูญเสียจากการให้สิทธิค่าลดหย่อนภาษีต่างๆ มาจากกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 5 นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีเงินได้ของไทยเป็นการจัดเก็บแบบแยกส่วนตามแหล่งรายได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแนวขวาง (Horizontal inequality) ส่งผลให้เกิดความลักลั่นในการคิดคำนวณและการจัดเก็บภาษีจากเงินได้ (ผาสุก และคณะ, 2560)

ในขณะเดียวกัน การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินก็ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก โดยภาษีบนฐานทรัพย์สินหลักของไทย ได้แก่ ภาษีการรับมรดก และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สำหรับภาษีการรับมรดกเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2559 แต่กำหนดเกณฑ์มูลค่าการยกเว้นภาษีมรดกที่ค่อนข้างสูง (100 ล้านบาท) และมีกลยุทธในการหลีกเลี่ยงได้ไม่ยาก ทำให้ประเทศไทยจัดเก็บภาษีมรดกได้ไม่มากนัก ในขณะที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเพิ่งเริ่มใช้ในปี 2563 นี้ แต่ก็ยังมีคำถามค่อนข้างมากต่อเกณฑ์การยกเว้นประเภทอสังหาฯ ที่เข้าข่ายต่างๆ ประกอบกับสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ทำให้การจัดเก็บภาษีในปี 2563 ไม่น่าส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีการประมาณการว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะมากกว่ารายได้ที่เคยจัดเก็บจากภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่เพียง 5,600 ล้านบาทเท่านั้น (ดวงมณีและคณะ 2563)

ด้านการใช้จ่าย รัฐบาลไทยยังมีสัดส่วนรายจ่ายด้านสังคมและสวัสดิการน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้สูง หรือกระทั่งประเทศที่มีรายได้ใกล้เคียงกัน ในขณะที่สังคมไทยเป็นสังคมสูงวัยแล้วและกำลังย่างเข้าสู่ความเป็นสังคมสูงวัยยิ่งยวด การดูแลคนกลุ่มนี้ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีประชากรอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้รับ

การดูแลจากภาครัฐอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเด็กปฐมวัย (ดูรายละเอียดการประเมินโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในบทที่ 4 ของรายงานนี้) แรงงานนอกระบบ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนมีผลทำให้นโยบายการคลังด้านการใช้จ่ายยังต่ำกว่าศักยภาพที่ควรเป็นในการลดความเหลื่อมล้ำอยู่มาก

นโยบายการคุ้มครองทางสังคม

นโยบายที่มุ่งเป้าลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้โดยตรง ได้แก่ นโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ที่ปัจจุบันให้เงินอุดหนุนรายละ 600 บาท ตั้งแต่เกิดจนถึงอายุ 6 ปี แก่เด็กในครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี และนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือ “บัตรคนจน” โดยการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ด้วยการโอนเงินเข้าสู่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้มีสิทธิทุกเดือนเพื่อนำไปชำระค่าสินค้าและบริการ ทั้งสองโครงการยังไม่พบการประเมินผลในแง่การลดความเหลื่อมล้ำ มีเพียงการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของผู้ที่ควรมีสิทธิ์ได้รับ หรือ exclusion error ทำให้จำกัดศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำของมาตรการทั้งสอง

นโยบายป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาล ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ได้แบ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่

1. การลดระดับก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ (mitigation) เช่น การเก็บภาษีคาร์บอน การอุดหนุนพลังงานทดแทน การฟื้นฟูป่าและทะเล เป็นต้น
2. การปรับตัว (adaptation) เช่น การสร้างระบบเตือนภัย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดความเสียหายจากอุบัติภัย การปรับปรุงพันธุ์พืชให้ทนต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ อาหาร และน้ำสะอาด เป็นต้น

การดำเนินนโยบายทั้งสองควบคู่กันไป โดยมีโครงสร้างทางสถาบันที่มีประสิทธิผลจะทำให้เกิดเป็นเส้นทางการพัฒนาที่มีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate-Resilient Pathways) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ในบางครั้งมาตรการลดระดับก๊าซเรือนกระจก มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว และการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น สร้างประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ในบางกรณีก็มีความขัดแย้งกันจึงเกิดเป็นการได้อย่างเสียอย่าง (trade-off) จึงควรเลือกการผสมผสานนโยบาย (policy mix) ที่เหมาะสมกับสถาณการณ์ในประเทศนั้นๆ เช่น ในกลุ่มประเทศที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากนั้น การปรับตัวอาจควรได้รับความสำคัญมากกว่าการลดระดับก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากน่าจะให้ผลตอบแทนกลับมามากกว่า เป็นต้น (IPCC, 2014)

ทั้งนี้การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรจะคำนึงถึงผลกระทบของนโยบายต่อประชากรกลุ่มต่างๆ ในประเทศด้วย ไม่เช่นนั้นอาจจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมเพิ่มสูงขึ้น โดยตัวอย่างหนึ่งที่ไม่ดีของการดำเนินโยบายคือกรณีของประเทศบังคลาเทศในปี ค.ศ. 1988 ที่มีการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ Greater Dhaka Western Embankment เพื่อปกป้องเมืองหลวงจากภัยน้ำท่วม แต่นโยบายดังกล่าวทำให้ประชากรที่อยู่นอกเขตเมืองได้รับผลกระทบจากภัยน้ำท่วมมากขึ้น ซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจเกิดจากความเหลื่อมล้ำในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผลประโยชน์ของประชากรในเมืองหลวงได้รับน้ำหนักมากกว่าผลประโยชน์ของประชากรกลุ่มอื่น (Islam & Winkel, 2017)

ในปัจจุบันมีแนวคิดหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ คือ Adaptive Social Protection (ASP) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายในการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวของประชากรกลุ่มล่างและกลุ่มเปราะบาง โดยการบูรณาการ มาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DDR) นโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation: CCA) เข้ากับระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เนื่องจากนโยบายทั้งสามประเภทนั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การบูรณาการจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายได้ อาทิ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติภัยผ่านช่องทางของการช่วยเหลือทางสังคมที่มีอยู่แล้วซึ่งมักเป็นช่องทางที่สามารถเข้าถึงประชากรกลุ่มล่างและกลุ่มเปราะบางได้ การขยายระดับความครอบคลุมและระดับสิทธิประโยชน์เมื่อเกิดอุบัติภัยขึ้น หรือการปรับลักษณะของโครงการเพื่อให้มีประสิทธิผลในการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวหรือรับมือ เช่น หากการโอนเงินเป็นในลักษณะที่มีความถี่ไม่บ่อย ให้เงินทีละก้อนใหญ่ มักจะส่งผลให้ครัวเรือนมีการลงทุนเพื่อลดกระทบของผลกระทบจากภัยพิบัติและเพิ่มความสามารถในการปรับตัว แต่ถ้าเป็นการให้เงินในลักษณะทีละเล็กน้อย ความถี่บ่อย ครัวเรือนมักจะใช้เงินที่ได้รับไปกับการรักษาระดับการบริโภค เป็นต้น (World Bank, 2020)

ในประเทศไทยนั้นก็มีวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับ การรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเช่นเดียวกัน โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบประกันภัยพืชผล และได้พบว่าการนำเทคโนโลยีอ้างอิงกับดัชนีในการประกันภัยพืชผลจะช่วยทำให้ต้นทุนของนโยบายลดลงอย่างมาก สามารถให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็วทันท่วงทีมากยิ่งขึ้น และลดความคลาดเคลื่อนในการระบุพื้นที่ประสบภัย อันจะนำไปสู่การช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากอุบัติภัยที่ครอบคลุมและมีคุณภาพมากขึ้น หรืออย่างในกรณีฝุ่น PM2.5 ที่มีปัญหาหนักขึ้นเรื่อยๆ กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงค์ และพร้อมพัฒน์ ภูมิวัฒน์ (2564) พบว่าการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5 จากยานยนต์นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งรัฐ ผู้ผลิตยานยนต์ และผู้บริโภค โดยเน้นการผสมผสานระหว่างมาตรการภาคบังคับกับมาตรการภาคสมัครใจ ซึ่งภาครัฐนั้นควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสภาพรถยนต์และตรวจจับไอเสีย บังคับใช้มาตรฐาน Euro ในระดับที่สูงขึ้น ส่งเสริมการนำรถยนต์เก่าออกจากระบบ ส่งเสริมให้ประชาชนเปลี่ยนมาใช้รถยนต์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาระบบโครงข่ายขนส่งสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมถึงแก้ปัญหาจากแหล่งกำเนิดอื่นของฝุ่น PM2.5 ด้วย

2.2.4 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางสถาบัน

นโยบายป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนัก โดยที่ Transparency International (2020) ได้จัดให้ประเทศไทยมีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) อยู่ที่คะแนน 36/100 จัดอยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ มีคะแนนลดลงเมื่อเทียบกับการจัดอันดับเมื่อปี ค.ศ. 2012 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความไม่โปร่งใสของภาครัฐและการคอร์รัปชันยังคงเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่ประชาชนเป็นกังวลและจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไข

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับหลากหลายส่วน Klitgaard (1988) ได้สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันไว้เป็นสมการว่า “คอร์รัปชัน (Corruption) = อำนาจผูกขาดทางการเมืองและธุรกิจ (Monopoly) + อำนาจดุลยพินิจ (Discretion) – การตรวจสอบ (Accountability)” สมการคอร์รัปชันนี้เป็นรากฐานสำคัญของนโยบายการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน การเพิ่มการตรวจสอบ ลดอำนาจดุลยพินิจ และลดอำนาจผูกขาด จึงเป็นแนวทางลดคอร์รัปชันตามแนวคิดข้างต้น

อีกหนึ่งแนวคิดที่สำคัญคือ “Corruption is a crime of calculation” กล่าวคือ ผู้ที่กระทำการคอร์รัปชันจะทำการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefit) กับราคาที่ต้องจ่าย (cost) เช่น ค่าดำเนินงาน โอกาสในการถูกสอบสวน และบทลงโทษที่ตามมา การลดประโยชน์ที่ได้จากการคอร์รัปชันและการเพิ่มราคาของการคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางในการลดคอร์รัปชัน

เมื่อรวมแนวคิดทั้งสองเข้าด้วยกันการออกแบบนโยบายป้องกันคอร์รัปชันควรคำนึงถึง (1) การควบคุมและลดอำนาจการผูกขาดทางการเมืองและธุรกิจ (2) ความชัดเจนและขอบเขตของอำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) การเพิ่มความโปร่งใสและอำนาจการตรวจสอบของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมไปถึงการทำให้ราคาของการคอร์รัปชันสูงขึ้น เพิ่มโอกาสในการตรวจสอบ (Klitgaard, 1998)

แนวทางการออกแบบนโยบายข้างต้นสอดคล้องกับ เมธี ครองแก้ว ที่เสนอให้มีการสร้างสภาวะแวดล้อมเชิงโครงสร้าง คือ (1) การลดกำไรส่วนเกินจากอำนาจการผูกขาด (2) ลดอำนาจการตัดสินใจโดยลำพังของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) การสร้างสถาบันการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2560)

ประเทศไทยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตรงตามกรอบแนวคิดของสมการคอร์รัปชันบางส่วนแล้ว อาทิ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2560)

- พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 ลดอำนาจการผูกขาดป้องกันการสมยอมราคา
- พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจกรรมของรัฐ พ.ศ.2535 เพื่อลดอำนาจดุลยพินิจของหน่วยงาน โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมตัดสินใจของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี เมื่อทำโครงการที่มีมูลค่าสูง
- การเพิ่มอำนาจการตรวจสอบด้วยการให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ หากมีการร่ำรวยขึ้นอย่างผิดปกติ
- การออก พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน การรับสินบน และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อศึกษาแนวทางการจัดการและการดำเนินนโยบายของประเทศอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน เช่น ฮ่องกง เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และฝรั่งเศส พบว่ามีบางส่วนที่ประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้

ความเป็นอิสระของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

ในแต่ละประเทศที่ศึกษาล้วนมีการตั้งหน่วยงานเพื่อการสืบสวนและทำการปราบปรามคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ทำให้สามารถทำการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ OECD (2005) ระบุว่าความเป็นอิสระของหน่วยงานนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบและปราบปรามคอร์รัปชัน เพื่อให้หน่วยงานนั้นสามารถทำตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญปี 2560 รับรองความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดด้านนี้ของไทยยังคงไม่ดีขึ้น และที่มาและกระบวนการการสรรหาคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีข้อกังขา จึงอาจยังมีคำถามทั้งเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นอิสระที่แท้จริง

กฎ ระเบียบปฏิบัติ และโครงสร้างระบบที่ชัดเจน

หลายประเทศให้ความสนใจกับการออกแบบระบบ จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ และกฎระเบียบต่างๆ เพื่อป้องกันและลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็น Corruption Prevention Department ของฮ่องกง ซึ่งเป็นหนึ่งในหน่วยงานในนโยบาย 3-Pronged Attack ภายใต้การกำกับดูแลของ ICAC (Independent Commission Against Corruption) ที่เน้นการตรวจสอบระบบเพื่อระบุช่องโหว่ หรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการคอร์รัปชัน (Yeung, 2000) ระบบ control mechanisms และระเบียบที่บังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและการปกป้องผู้ร้องเรียนของเกาหลีใต้ นโยบาย Double Key System ของฝรั่งเศสที่แยกหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ ออกจากกัน เช่น ผู้ที่มีอำนาจการออกคำสั่งจะต้องไม่ใช่คนเดียวกันกับผู้ถืองบประมาณ (OECD, 2005) รวมทั้งนโยบาย Swift and Sure (Koh Teck Hin, 2007) ในส่วนของประเทศไทยนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบ การทุจริตคล้ายกับหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวมาในต่างประเทศ

การกระจายอำนาจของหน่วยงานรัฐบาล

การดำเนินงานและโครงสร้างของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีและฝรั่งเศส เน้นไปที่การใช้แนวทางและกลยุทธ์ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานเล็ก เพื่อเน้นความโปร่งใสและลดช่องว่างของข้อมูลที่มีของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ (OECD, 2005)

การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน รวมไปถึงการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชน

อีกหนึ่งสิ่งที่สำคัญในความสำเร็จของประเทศข้างต้นคือ การประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ รวมทั้งการรณรงค์ด้านจิตสำนึกกับการคอร์รัปชัน Scott (2013) กล่าวว่า ถึงแม้ว่าฮ่องกงจะมีระบบที่สมบูรณ์ มีกฎระเบียบและ แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเคร่งครัด การให้สร้างจิตสำนึกและ moral framework ยังคงจำเป็น เพื่อสร้างความตระหนักรู้ สำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจมีส่วนได้ส่วนเสียกับการคอร์รัปชัน ฮ่องกงได้มีการจัดตั้ง Community Relations Department ขึ้นเพื่อประชาสัมพันธ์และปลูกฝังจิตสำนึกและแนวคิดเกี่ยวกับ moral leadership (Yeung, 2000) คล้ายในประเทศเกาหลีใต้ที่มีความพยายามในการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่จัดขึ้น (OECD, 2005)

นโยบายเพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ

ในอดีตประเทศไทยนั้นล้มเหลวในการควบคุมการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่เคยบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าได้เลย จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี 2560 แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อกังขาและข้อครหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอยู่มาก โดยมีนักวิชาการในไทยหลายรายได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2559) ได้มีความเห็นว่าการปรับปรุงพระราชบัญญัตินั้นเป็นก้าวการพัฒนาที่เหมาะสม แต่สิ่งที่ยังขาดอยู่คือความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า กล่าวคือ ควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน คำตัดสินของคณะกรรมการฯ ซึ่งรวมถึงรายละเอียดข้อมูลหลักฐาน แนวทางการวิเคราะห์และวินิจฉัยต่อสาธารณะ ตลอดจนควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติของกรรมการและเจ้าพนักงานในกรณีที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับเรื่องที่ถูกร้องเรียน ซึ่งความโปร่งใสจะทำให้คณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้นจากการตรวจสอบของประชาชน

หลังจากการควบรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ซี.พี. รีเทล ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และบริษัท เทสโก้ สโตร์ส (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อปี 2563 ได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้วิจารณ์ถึงผลการตัดสิน แต่อย่างไรก็ตามก็มี

ความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้านั้นเพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาไม่นาน มีความรับผิดชอบที่ต้องดูแลมาก และประเด็นการควบรวมข้างต้นเป็นเรื่องที่มีขนาดใหญ่ โดย พรเทพ เบญญาอภิกุล (2563) มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลควรสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากร ให้กับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และได้เสนอว่าการวินัจฉัยในแต่ละกรณี ควรมีการปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ พรชัย วิสุทธิศักดิ์ (2563) นั้นก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่าต้องมีการส่งเสริมสมรรถนะของคณะกรรมการฯ ให้มีความสามารถในการติดตามและตรวจสอบตลาด เพื่อที่จะสามารถระบุปัญหาและมาตรการแก้ไขปัญหา

การศึกษาของ Apaitan, Banternghansa, Paweenawat และ Samphantharak (2020) ซึ่งเป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูลของประเทศไทย มีข้อค้นพบที่น่าสนใจและน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพิจารณาการควบรวมธุรกิจได้ โดยผลการศึกษาพบว่าการที่บริษัทเป็นส่วนหนึ่งของเครือบริษัทที่มีเจ้าของเดียวกันนั้นส่งผลให้มีอำนาจเหนือตลาดมากขึ้น โดยผลจะยิ่งมากขึ้นหากเครือบริษัทนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้นและบริษัทในเครืออยู่ในภาคธุรกิจเดียวกัน ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะว่าการป้องกันการผูกขาดนั้นจะต้องคำนึงถึงบริษัทอื่นๆ ที่อยู่ในเครือเดียวกันด้วย

นอกจากการควบรวมแล้ว แหล่งกำเนิดหนึ่งที่สำคัญของอำนาจผูกขาดตลาด มาจากการที่รัฐให้อำนาจผูกขาดผ่านระบบสัมปทาน ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันแล้ว ยังนำมาสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและปัญหาด้านธรรมาภิบาลด้วย โดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอิสร์กุล อุณหเกตุ (2557) ได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐควรลดระบบสัมปทานให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น โดยเปลี่ยนไปใช้ระบบการแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาต ในส่วนที่เหลืออยู่ก็ควรมีการจัดสรรโดยใช้การประมูลอย่างโปร่งใสเป็นหลัก เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากที่สุด ซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนส่วนเกินของเอกชนกลายเป็นผลประโยชน์ของผู้บริโภคและรัฐ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังมีกรณีที่มีข้อครหาต่อการให้สัมปทานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทานแต่เพียงรายเดียวทั้งที่อาจมีผู้รับสัมปทานได้หลายราย หรือการให้สัมปทานโดยไม่มีการเปิดประมูล (สฤณี อาชวานันทกุล, 2562)

ทั้งนี้การลดระดับการผูกขาด ให้ผู้ประกอบการมีโอกาสแข่งขันกันนั้น เป็นมาตรการที่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการมีการทำวิจัยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของตนเองได้อย่างมีประสิทธิผลสูงกว่าการให้สิทธิประโยชน์พิเศษต่างๆ การลดหย่อนภาษี และนอกจากนั้นการเพิ่มระดับการแข่งขันยังมีต้นทุนต่ำด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561)

นโยบายกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง

ตัวอย่างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังในระดับท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับสถานการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งใน (1) มิติของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชนฐานล่างที่ปัจจุบันสะท้อนผ่านมีส่วนร่วมทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น และใน (2) มิติของการกระจายอำนาจทางการคลังในระดับท้องถิ่น ซึ่งพบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องของการอุดหนุนงบประมาณของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีขนาดแตกต่างกัน จึงนำมาสู่นโยบายและตัวอย่างมาตรการที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจและอาจเป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

มิติแรกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ (1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ถึงแม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดข้างต้น แต่ปัจจุบันมีการพัฒนานวัตกรรมทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบายของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่คนทุกกลุ่มในสังคมสามารถเข้าถึงและร่วมออกแบบได้คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่ในการ

สนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บริหารจัดการโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน โดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน บริหารงบประมาณที่ส่วนหนึ่งได้รับจากส่วนกลางและเงินงบประมาณของท้องถิ่น (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561, หน้า 5) ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายในหน่วยงานปกครองที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงหน่วยงาน อปท. เท่านั้น หากแต่คณะกรรมการกองทุนฯ ยังประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขและผู้แทนภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาโครงการที่มีผู้ขอรับการสนับสนุน โดยในแต่ละพื้นที่จะมีอิสระในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของกองทุนฯ โดยทำให้โครงการมีความเหมาะสมกับปัญหาในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้นการขอรับการสนับสนุนดังกล่าวไม่จำกัดเพียงแต่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ประชาชนทั่วไปที่รวมกลุ่มก็สามารถที่จะขอรับการสนับสนุนเงินทุนในการจัดโครงการเพื่อส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชนได้ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561, หน้า 10-13) ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่สำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่สามารถนำมาใช้เป็นความคิดริเริ่มในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชนฐานล่าง

ในมิติที่สองที่เกี่ยวข้องกับ (2) ปัญหาของการกระจายทรัพยากรและความเหลื่อมล้ำของการคลังในระดับท้องถิ่นข้างต้น งานศึกษาหลายชิ้นได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น หลักการการดำเนินงานในการบริหารรายรับ-รายจ่ายของท้องที่ รวมไปถึงประเด็นเกี่ยวกับการอุดหนุนงบประมาณเพื่อสร้างความเสมอภาคให้แต่ละท้องที่ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่งานศึกษาข้างต้นมีการระบุที่ตรงกัน โดยข้อเสนอมีทั้งการปรับสูตรการอุดหนุนท้องถิ่นโดยยึดหลักการผกผัน (ดิเรก, 2559; ธิดารัตน์, 2559; เรืองศักดิ์และสมปอง, 2561) และการเพิ่มปัจจัยในการพิจารณางบประมาณอุดหนุนให้สะท้อนระดับการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการด้านงบประมาณ ขีดความสามารถในการหารายได้ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ (วีระศักดิ์, 2554) ทั้งนี้ข้อเสนอแนะข้างต้นทั้งหมดเป็นอีกประเด็นสำคัญที่จะช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละท้องถิ่นและเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านบริการสาธารณะในแต่พื้นที่

ตารางที่ 2.2 ได้รวบรวมตัวอย่างนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ที่ดำเนินการในต่างประเทศร่วมทั้งนโยบายของประเทศไทย พร้อมทั้งสรุปช่องว่างของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ตารางที่ 2.2 สรุปนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในและต่างประเทศ และช่องว่างของประเทศไทย

มิติความเหลื่อมล้ำ	มิติย่อย	ตัวอย่างนโยบาย		ช่องว่างของไทย
		ต่างประเทศ	ประเทศไทย	
โอกาสและต้นทุน	การศึกษาและพัฒนาการเด็ก	● ระบบการจ้างงานและย้ายบุคลากรครูของโรงเรียนรัฐบาล (ญี่ปุ่น) ● รัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัดเป็นผู้ให้งบประมาณหลักสำหรับเงินเดือนและการพัฒนาโรงเรียน (ญี่ปุ่น)	● โครงการเรียนฟรี 15 ปี ● กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)	● การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนยังไม่เท่าเทียมอย่างที่ควร ● การขาดความรับผิดชอบของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครอง

มิติความเหลื่อมล้ำ	มิติย่อย	ตัวอย่างนโยบาย		ช่องว่างของไทย
		ต่างประเทศ	ประเทศไทย	
		● โครงการทดลองกระตุ้นสภาพจิตสังคมเด็กเล็ก (โคลอมเบีย)		
	ทักษะแรงงาน	● โครงการยกระดับความรู้ (สวีเดน) ● ระบบพัฒนาทักษะครบวงจร (สิงคโปร์) ● ระบบอาชีวศึกษาแบบทวิภาคี นโยบายการฝึกอาชีพเพื่อทักษะที่ใช้ได้จริง (เยอรมนี) ● นโยบายแรงงานเยาวชน (เปรู)	● นโยบายพัฒนายกระดับทักษะฝีมือแรงงาน ● ระบบอาชีวศึกษาแบบทวิภาคีในประเทศไทย	● ระบบอาชีวศึกษาแบบทวิภาคีขาดระบบประกันคุณภาพและขาดองค์กรตัวกลางที่จะเข้าช่วยบริหารระบบอาชีวศึกษาทวิภาคี
	ทักษะผู้ประกอบการ/เทคโนโลยี	● การส่งเสริมความร่วมมือทางธุรกิจระหว่าง SME และ บริษัทใหญ่ องค์กรภาครัฐ สมาคมการค้า ผ่านความช่วยเหลือจากบรรษัทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ญี่ปุ่น) ● การจัดทำฐานข้อมูลสินเชื่อ FIBEN (ฝรั่งเศส) ● ศูนย์กลางองค์ความรู้ของแคว้น (อิตาลี)	● มาตรการเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMES) ● ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ ● นโยบาย Thailand 4.0 ยกระดับการใช้เทคโนโลยีชั้นสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	● ฐานข้อมูลเอสเอ็มอีในมิติของข้อมูลด้านที่ไม่ใช่การเงินยังไม่ครอบคลุม ● กฎหมายล้มละลายยังไม่เอื้อในการประกันความเสี่ยง ● ขาดศูนย์ความรู้ที่เข้าถึงง่ายสำหรับผู้ประกอบการ
	ทักษะทางการเงิน/การออม	● นโยบายส่งเสริมทักษะทางการเงิน (เนเธอร์แลนด์) ● financial education network (มาเลเซีย)	● กองทุนการออมแห่งชาติ ● โครงการ Happy Money โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	ยังไม่มีการกำหนดเรื่องของความรู้ทางการเงินเป็นวาระแห่งชาติ
	สาธารณสุข	● นโยบายเจ้าหน้าที่สาธารณสุขสตรี (ปากีสถาน) ● นโยบายสาธารณะสุข 11 ประการ (สวีเดน)	● หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	● ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุน
หลังการผลิต	การดึงคนเข้าสู่ระบบภาษี/การเพิ่มภาษีทรัพย์สิน	● นโยบายกิจการขนาดไมโครแรงงานคนเดียว (บราซิล) ● นโยบายเครดิตภาษีรายได้ (สหรัฐอเมริกา)	● ภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก	● ยังเก็บภาษีจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ไม่มากนัก
	การช่วยเหลือทางสังคม	● มาตรการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มอดีตนักโทษ และกลุ่มผู้ว่างงานมาเป็นเวลานาน (เอสโตเนีย)	● โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ● เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	ยังมีการตกหล่นกลุ่มเป้าหมาย

มิติความเหลื่อมล้ำ	มิติย่อย	ตัวอย่างนโยบาย		ช่องว่างของไทย
		ต่างประเทศ	ประเทศไทย	
		● นโยบายประกันการจ้างงานชนบท (อินเดีย)	● เบี้ยผู้สูงอายุ ● เบี้ยผู้พิการ	
	การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	● มาตรการลดระดับก๊าซเรือนกระจก ● มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว ● Adaptive Social Protection	● มาตรการลดระดับก๊าซเรือนกระจก ● มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว	● ระบบประกันภัยพืชผลยังคุ้มครองได้แบบล่าช้า และมีต้นทุนสูง ● ยังขาดการร่วมมือกันระหว่างนโยบายช่วยเหลือทางสังคม ● มาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และนโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
สถาบัน	ป้องกันคอร์รัปชัน	● การตั้งหน่วยงานเพื่อการสืบสวนและทำการปราบปรามคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ● Corruption Prevention Department (ฮ่องกง) ● ระเบียบที่บังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและการปกป้องผู้ร้องเรียน (เกาหลีใต้) ● นโยบาย Double Key System (ฝรั่งเศส) ● แพลตฟอร์ม Ushahidi (เคนยา ซีเรีย ไนจีเรีย และในอีกหลายประเทศ)	● พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 ● พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจกรรมของรัฐ พ.ศ. 2535 ● การให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ ● พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ● สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	● ยังมีข้อกังขาด้านที่มาและความเป็นอิสระขององค์กรป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน
	เพิ่มระดับการแข่งขัน	● พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า ● เปิดเผยข้อมูลและมีการปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่องในการวินิจฉัย	● พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า	● ยังมีข้อข้อกังขาเกี่ยวกับการให้สัมปทานของรัฐ ● การวินิจฉัยการผูกขาดทางการค้ายังขาดการเปิดเผยข้อมูลการวินิจฉัยเชิงลึกและการปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง
	กระจายอำนาจ	● รัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัดเป็นผู้ให้งบประมาณหลักสำหรับเงินเดือนและการพัฒนาโรงเรียน (ญี่ปุ่น)	● นโยบายกระจายอำนาจทางการคลัง ● กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น	● ประชาชนฐานล่างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่จำกัด ● ยังมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจอยู่ช้า ● ยังไม่ได้กระจายอำนาจทางการเมืองควบคู่ไปด้วย

บทที่ 3
สถานการณ์ ปัญหา และแนวโน้มความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

วรรณกรรมที่ทบทวนในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติ ในบทนี้เป็นการนำเสนอสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย รวมถึงแนวโน้มในอนาคตของความเหลื่อมล้ำที่จะถูกกระทบจากแนวโน้มใหญ่

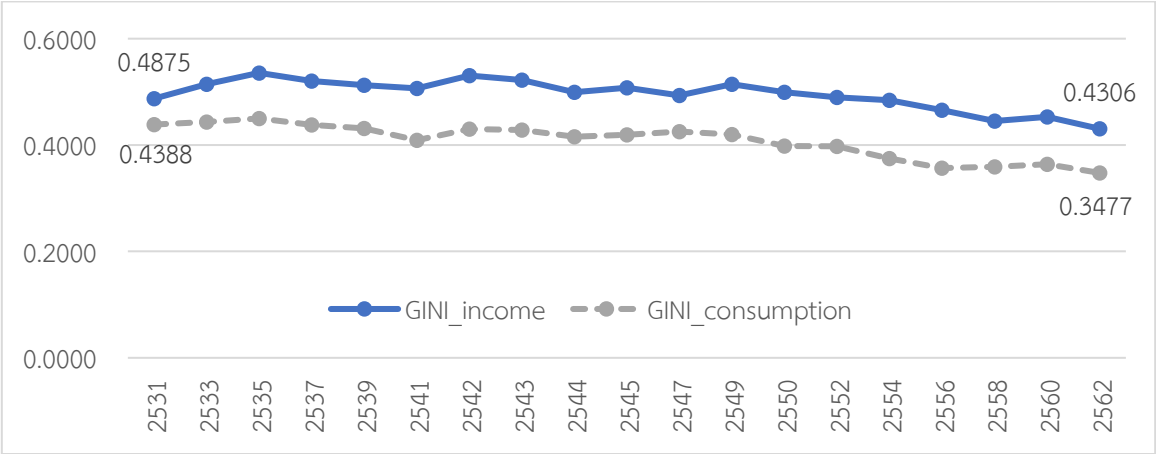
3.1 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยและแนวโน้ม

3.1.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่าย

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ลดลงจาก 0.4528 ในปี 2560 เหลือ 0.4306 ในปี 2562 ซึ่งสะท้อนถึงแนวโน้มสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเทียบความเหลื่อมล้ำในเชิงสัมพันธ์พบว่าส่วนแบ่งรายได้ของประชากรร้อยละ 20 มีรายได้ต่ำสุดมีสัดส่วนสูงขึ้นต่อเนื่องจากปี 2558 ที่ร้อยละ 4.92 เพิ่มเป็นร้อยละ 5.63 เมื่อปี 2562 และประชากรร้อยละ 20 มีรายได้สูงสุดในปี 2562 มีสัดส่วนรายได้ต่ำลง สัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้ร้อยละ 20 บนสุดคิดเป็น 8.9 เท่าของสัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้ 20 ล่างสุด (Q5/Q1 Ratio) ในปี 2562 ลดลงจาก 10.1 เท่าในปี 2560

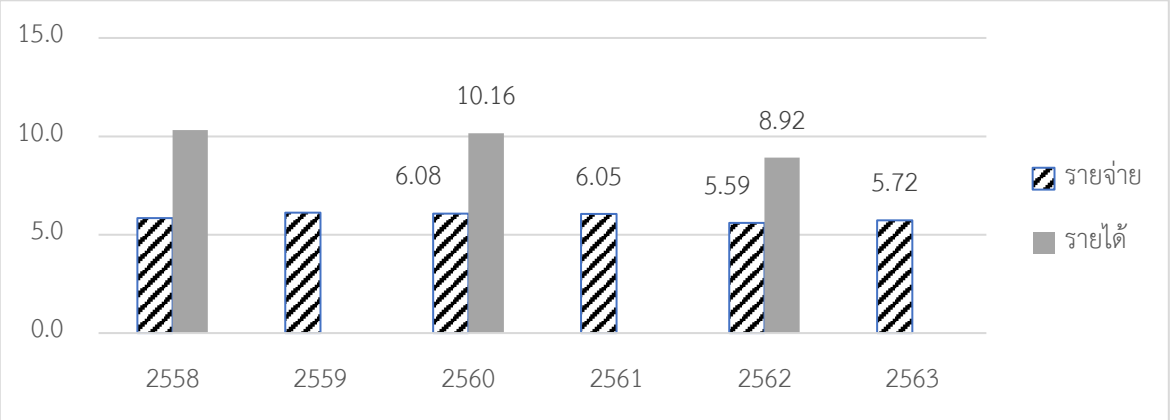
ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายมีแนวโน้มเช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคลดลงจาก 0.364 เป็น 0.3477 และสัดส่วนส่วนแบ่งรายจ่ายของกลุ่มร้อยละ 20 บนสุดต่อส่วนแบ่งรายจ่ายของกลุ่มร้อยละ 20 ล่างสุดคิดเป็น 5.59 เท่าในปี 2562 ลดลงจากปีก่อนหน้า แต่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยอีกครั้งในปี 2563 ซึ่งเป็นไปได้ว่าเป็นผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19

รูปที่ 3-1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้และรายจ่าย



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

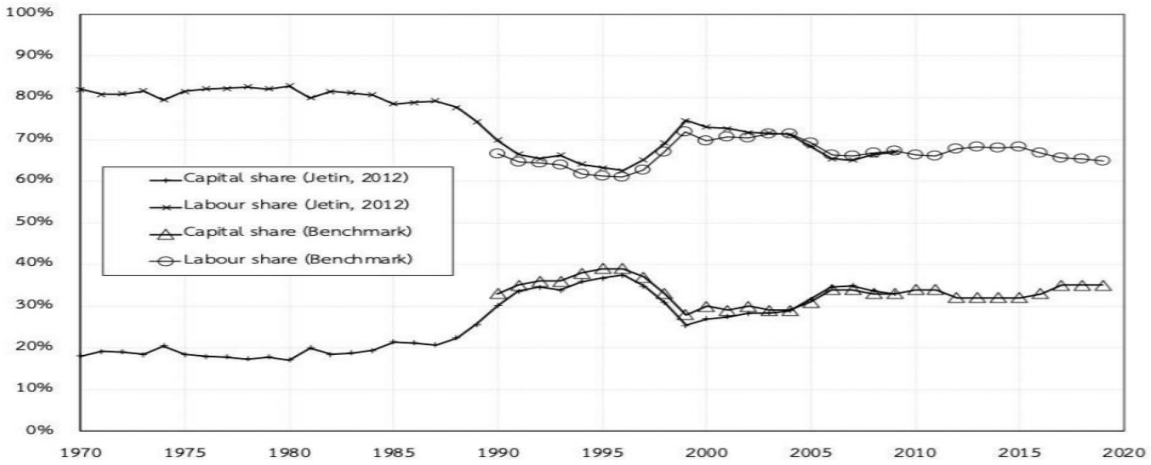
รูปที่ 3-2 สัดส่วนของส่วนแบ่งรายจ่ายและรายได้ quintile5 ต่อ quintile 1 (Q5/Q1)



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2564) ได้นำเสนอส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติ เป็นตัวแปรอีกหนึ่งประการที่ควรนำมาพิจารณาในการติดตามความเหลื่อมล้ำ เนื่องจาก “ทิศทางของค่าดัชนี Gini ด้านรายได้นั้นมีทิศทางไปทางเดียวกันกับส่วนแบ่งรายได้ของทุน ดังนั้นเมื่อส่วนแบ่งรายได้ของทุนมีสัดส่วนสูงขึ้น เป็นที่แน่นอนว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้จะสูงขึ้นด้วยเช่นกัน” (ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม, 2564)

รูปที่ 3-3 สัดส่วนรายได้ของทุนและแรงงานในรายได้ประชาชาติของไทย ค.ศ. 1960 - 2019



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลบัญชีประชาชาติโดย ธนสักก์ และ สรงกรณ์ (2564), และงานของ Jetin (2012), และ Jetin & Kurt (2016)

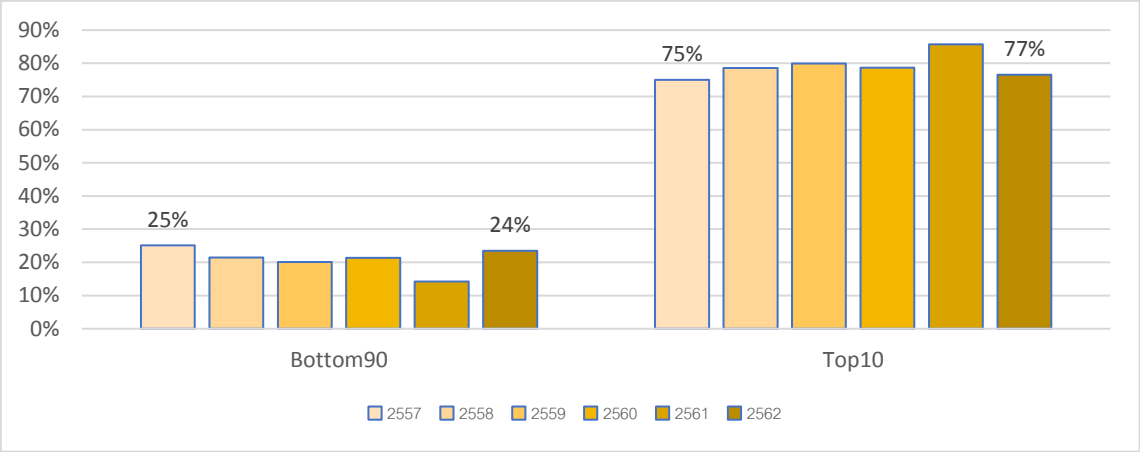
ส่วนแบ่งรายได้ของทุนลดลงอย่างยิ่งในช่วงปี 2538-2540 (1995 – 1997) ซึ่งเป็นผลดีกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ แต่ในช่วงหลังปี 2558 ส่วนแบ่งรายได้ของทุนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและส่วนแบ่งรายได้ของแรงงานมีแนวโน้มลดลง จึงเป็นไปได้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระยะหลัง

3.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง

Credit Suisse (2019) ประมาณการณ์การกระจายตัวของความมั่งคั่งไทยด้วยวิธีการทางสถิติจากข้อมูลแบบสำรวจครัวเรือนทั้งไทยและนานาชาติ และข้อมูลทรัพย์สินของมหาเศรษฐีของ Forbe วิเคราะห์ทาง

สถิติพร้อมกัน ผลจากช่วงปี 2557 - 2562 พบว่าส่วนแบ่งความมั่งคั่งของกลุ่มประชากรร้อยละ 90 ล่างสุดไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและความมั่งคั่งของกลุ่มประชากรร้อยละ 10 บนสุดยังไม่มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน[2]

รูปที่ 3-4 ส่วนแบ่งความมั่งคั่ง จำแนกตามระดับความมั่งคั่ง



ที่มา: Global wealth databook 2014-2019

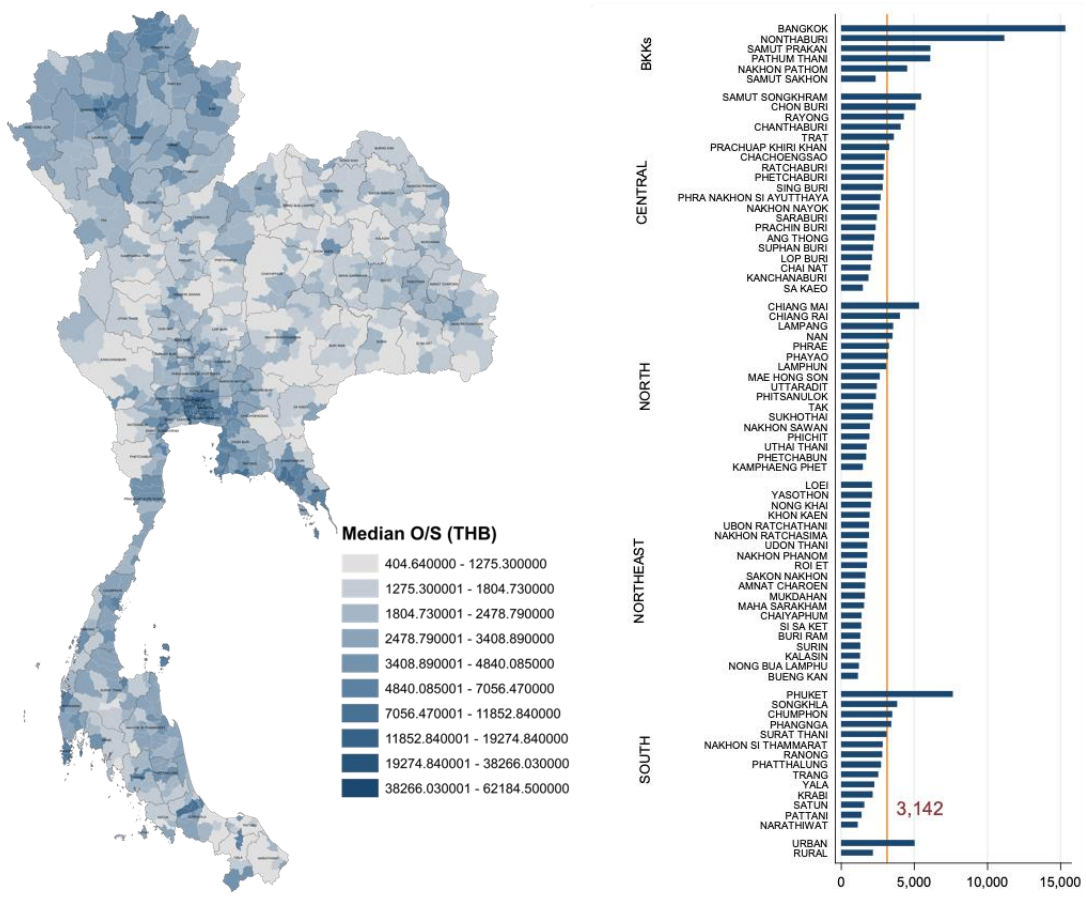
3.1.3 ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินทางการเงิน

ข้อมูลด้านทรัพย์สินทางการเงินมักจะศึกษาผ่านสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนซึ่งมีการสรุปผลไว้ในส่วนที่ 3.3 ของรายงาน ข้อมูลอีกแหล่งที่มีการศึกษาในปัจจุบันโดย อัจจนา ล่ำซำ และคณะ (2562) คือฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของเงินฝากรายบัญชีจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Agency: DPA) ซึ่งเป็นข้อมูล administrative data ที่ถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ การศึกษาได้ใช้ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2560 โดยมีผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำดังนี้

- ผู้ฝากรายใหญ่สุดร้อยละ 10 มีเงินฝากรวมถึงร้อยละ 93 ของเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด
- สัดส่วนของหญิงไทยที่มีบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนมากกว่าชายไทย และผู้หญิงก็มีเงินในบัญชีเงินฝากมากกว่าผู้ชายถึงสองเท่าในเกือบทุกช่วงอายุ
- คนที่มีบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์มากที่สุดคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่ภาคใต้มีบัญชีน้อยที่สุด
- คนภาคอีสานมีเงินฝากในบัญชีธนาคารพาณิชย์น้อยที่สุด ขณะที่คนกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีเงินฝากสูงสุด โดยสูงกว่าคนภาคอีสานถึง 6.4 เท่า และคนภาคอื่น 3.6 เท่า

[2] ข้อมูลแบบสอบถามไทยที่ Credit Suisse ใช้ในการวิเคราะห์คือข้อมูลปี 2549 เป็นหลัก เลยทำให้ข้อมูลมีความหนืดและเปลี่ยนแปลงต่ำอย่างไรก็ดียังมีการใช้ข้อมูลต่างประเทศพร้อมกับ Forbes จึงมีประโยชน์อยู่บ้าง แต่ให้ตีความอย่างระมัดระวัง

รูปที่ 3-5 ค่ากลางเงินฝากในบัญชีต่อราย ตามพื้นที่



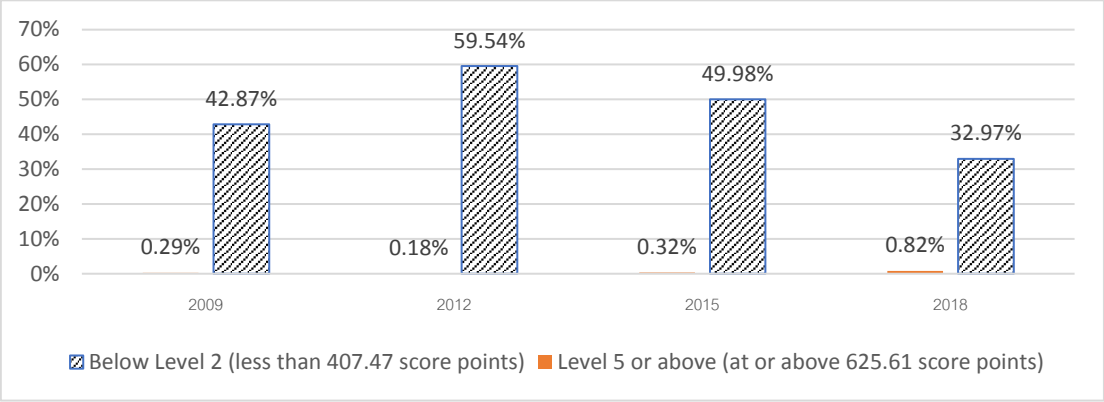
ที่มา: อัจจนา ล่ำซำ และคณะ (2562)

3.1.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ในหัวข้อนี้จะเน้นไปยังความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาโดยใช้ข้อมูล Programme for International Student Assessment (PISA) เพื่อสะท้อนถึงสถานการณ์การศึกษาไทยภายใต้ความประเมินระดับนานาชาติ โดยสำหรับข้อมูลภายในประเทศ อย่าง O-NET จะถูกกล่าวถึงในการติดตามตัวชี้วัด บทที่ 4 ต่อไป

จากข้อมูล PISA พบว่านักเรียนไทยอายุ 15 ปีมีทักษะการอ่านพัฒนาขึ้น โดยปี 2561 นักเรียนไทยร้อยละ 32.97 มีสมรรถภาพการอ่านต่ำกว่าระดับ 2 (ระดับต่ำ) ลดลงจากร้อยละ 49.98 เมื่อปี 2558 นักเรียนไทยในกลุ่มที่สมรรถภาพการอ่านสูงกว่าระดับ 5 (ระดับสูง) เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มจากร้อยละ 0.32 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 0.82 ในปี 2561 แต่เป็นการเพิ่มขึ้นที่น้อยกว่าการลดลงของนักเรียนระดับสมรรถภาพต่ำ จึงอาจกล่าวได้ว่าในด้านการอ่านนักเรียนไทยมีความสามารถมากขึ้นและมีความเหลื่อมล้ำน้อยลง

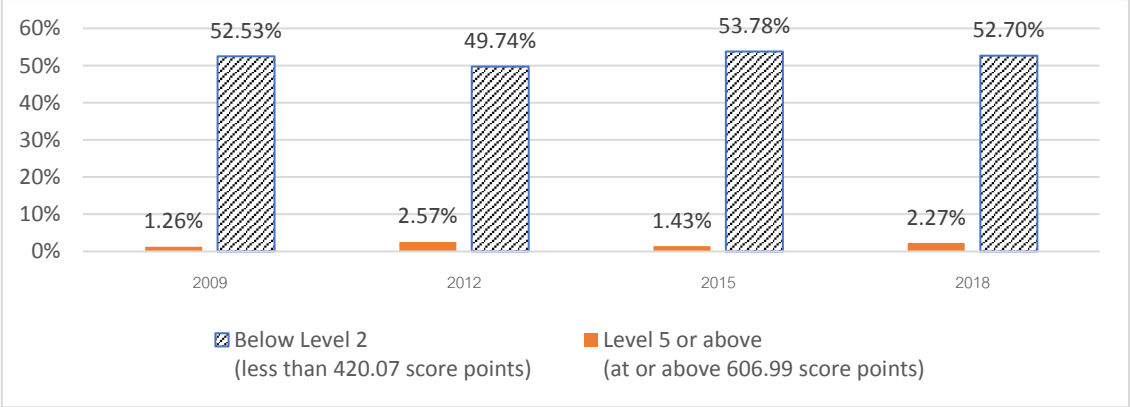
รูปที่ 3-6 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านการอ่าน



ที่มา: OECD education GPS

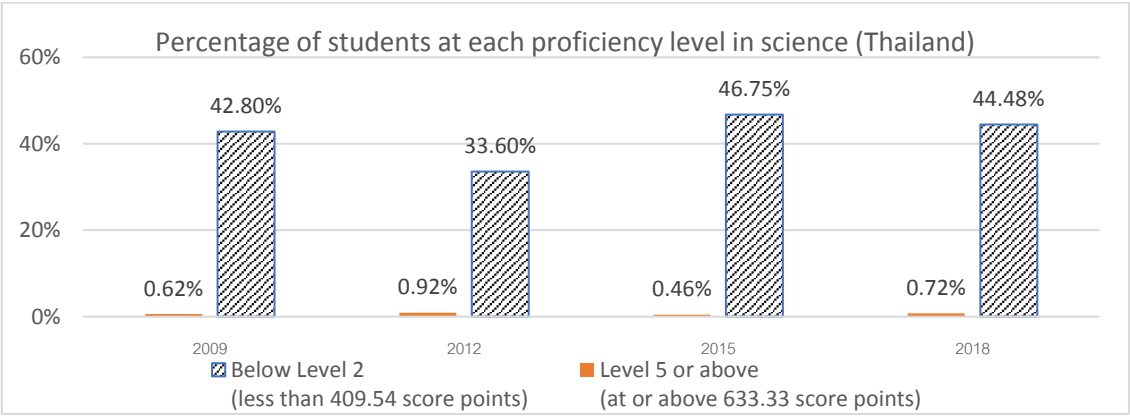
ในด้านคณิตศาสตร์สัดส่วนนักเรียนระดับสมรรถภาพต่ำมีจำนวนลดลงเล็กน้อย ในขณะที่นักเรียนสมรรถภาพสูงเพิ่มขึ้นสอดรับกัน สถานการณ์ปี 2561 จึงดีกว่าปี 2558 โดยเปรียบเทียบ แต่ยังแย่กว่าปี 2555 ในด้านวิทยาศาสตร์สะท้อนภาพที่คล้ายกัน โดยนักเรียนไทยมีสมรรถภาพระดับต่ำในสัดส่วนที่ลดลงจาก ปี 2558 แต่เพิ่มมากขึ้นจากปี 2555 สามารถอนุมานได้ว่าความเหลื่อมล้ำในด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของนักเรียนไทยดีขึ้นในปี 2561 จากจุดต่ำสุดในปี 2558 ที่ความเหลื่อมล้ำและคุณภาพนักเรียนปรับตัวแย่ลง

รูปที่ 3-7 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านคณิตศาสตร์



ที่มา: OECD education GPS

รูปที่ 3-8 สัดส่วนนักเรียนตามระดับสมรรถภาพในด้านวิทยาศาสตร์



ที่มา: OECD education GPS

นอกจากความเหลื่อมล้ำข้างต้น ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค (2563) วิเคราะห์ผลข้อมูลของ PISA และพบว่าจากปี 2558 - 2561 อิทธิพลของระดับเศรษฐฐานะที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนสูงขึ้น หมายความว่าระดับเศรษฐฐานะ เช่น ความรวยจนของครอบครัวสามารถบ่งบอกถึงผลคะแนน PISA ของนักเรียนได้มากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้ของครอบครัวกับผลสอบ PISA สูงขึ้นจากเดิม ฯลฯ สิ่งนี้เป็นการสะท้อนความเหลื่อมล้ำของการศึกษาที่สูงขึ้นเพราะฐานะของครอบครัวนักเรียนมามีอิทธิพลต่อคะแนนสอบสูงขึ้น

3.1.5 ความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาวะ

สุขภาวะของคนสามารถวัดได้หลากหลายมิติ ในบทที่ 4 (4.2.3) จะรายงานถึงความแตกต่างของบุคลากรทางการแพทย์รายภูมิภาคซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติปัจจัยนำเข้า สะท้อนการกระจายตัวของทรัพยากรด้านสาธารณสุข แต่ในส่วนนี้จะเป็นฉายภาพความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์บางมิติ โดยจะแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของอัตราการตายจำแนกตามภูมิภาคและความเหลื่อมล้ำของอายุคาดเฉลี่ย ที่ปรึกษาตระหนักดีว่าความเหลื่อมล้ำของอัตราการตายอาจเกิดจากปัจจัยธรรมชาติหรือปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ แต่การทราบถึงความเหลื่อมล้ำนี้ยังคงเป็นประโยชน์ในการทำนโยบายด้านสาธารณสุข

จากสถิติความแตกต่างของอัตราการตายระหว่างภูมิภาคยังไม่ได้มีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ ภาคเหนือยังคงมีอัตราการตายสูงสุดในขณะที่ภาคใต้มีอัตราการตายต่ำสุด เนื่องจากข้อจำกัดการเข้าถึงข้อมูลทำให้ไม่สามารถจำแนกอัตราการตายตามกลุ่มรายได้พร้อมสังเกตการพัฒนาการได้

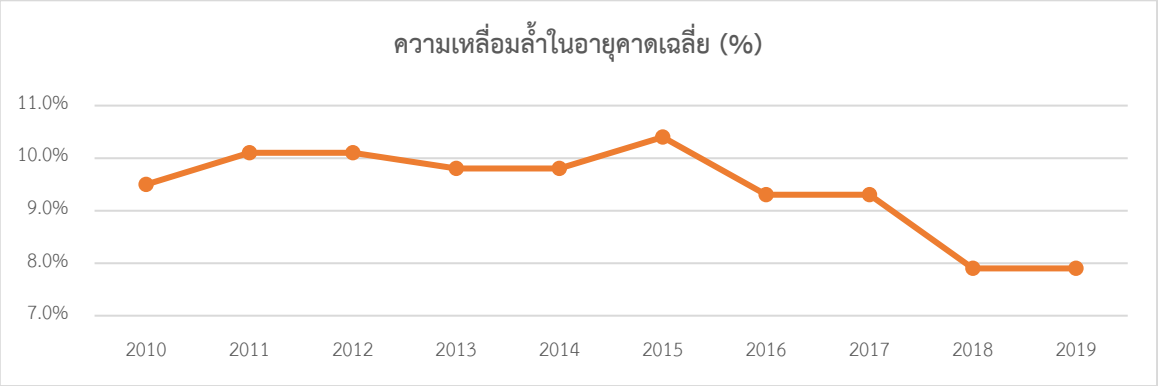
ตารางที่ 3-1 อัตราการตายต่อประชากร 1,000 คน จำแนกรายภาค

ภูมิภาค	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ทั่วประเทศ	6.5	6.5	6.6	6.7	6.9	7.2	7.0	7.1	7.5
กรุงเทพมหานคร	6.7	6.8	6.8	7.1	7.2	7.6	7.5	7.6	8.2
ภาคกลาง (ไม่รวม กทม.)	6.7	6.7	6.8	6.9	7.0	7.4	7.2	7.2	7.7
ภาคเหนือ	7.4	7.5	7.5	7.6	7.7	8.3	7.8	7.9	8.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6.0	5.9	6.3	6.4	6.6	6.8	6.8	6.7	7.3
ภาคใต้	5.7	5.7	5.7	5.8	5.9	6.1	6.1	6.1	6.3
ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน (CV)	0.103	0.112	0.101	0.102	0.098	0.115	0.093	0.101	0.113

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เข้าถึงผ่านการเผยแพร่ข้อมูลสถิติทางการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผล CV โดยที่ปรึกษา

ความเหลื่อมล้ำในอายุคาดเฉลี่ย (life expectancy) ของประเทศไทยลดลงอย่างยิ่งจากช่วงปี 2558 - 2562 ในปี 2558 ความเหลื่อมล้ำสูงถึงร้อยละ 10.4 และลดลงจนถึงร้อยละ 7.9 ในปี 2561 – 2562 การลดลงในช่วงที่ผ่านมาเป็นปรากฏการณ์ที่ยังไม่มีคำตอบแน่ชัด สาเหตุที่เป็นไปได้ เช่น นโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เริ่มได้ผลกับความเหลื่อมล้ำ หรือการช่วยเหลือลักษณะเจาะจงกลุ่มฐานรากที่มีจำนวนมากในระยะหลัง ฯลฯ อย่างไรก็ดีควรทำการศึกษาเพิ่มเติมเชิงลึกเพื่อจะระบุสาเหตุได้ชัดเจนขึ้น

รูปที่ 3-9 ความเหลื่อมล้ำในอายุคาดเฉลี่ย



หมายเหตุ: คำนวณความเหลื่อมล้ำด้วย Atkinson inequality index

ที่มา: UNDP (2019)

3.1.6 ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี

เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญยิ่งกับชีวิตในปัจจุบัน เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจากโควิด-19 การทำงานจากที่บ้านหรือการเรียนทางไกล เป็นหลักฐานที่แสดงถึงความสำคัญของการเข้าถึงเทคโนโลยี เช่น โทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ต สำคัญต่อคุณภาพชีวิต ดังนั้นความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีจึงเป็นอีกมิติของความเหลื่อมล้ำที่จะมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในอนาคต

เฉลิมพงษ์ (2564) ได้ศึกษาพัฒนาการของความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยีผ่านข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยพบว่าสัดส่วนของครัวเรือนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (อย่างน้อยสมาชิก 1 คน) มีจำนวนสูงขึ้นในทุกภูมิภาคและทุกกลุ่มรายได้ ความต่างระหว่างกลุ่มรายได้ 20% ที่รวยที่สุดกับ 20% ที่รายได้ต่ำสุด (Q5/Q1) ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

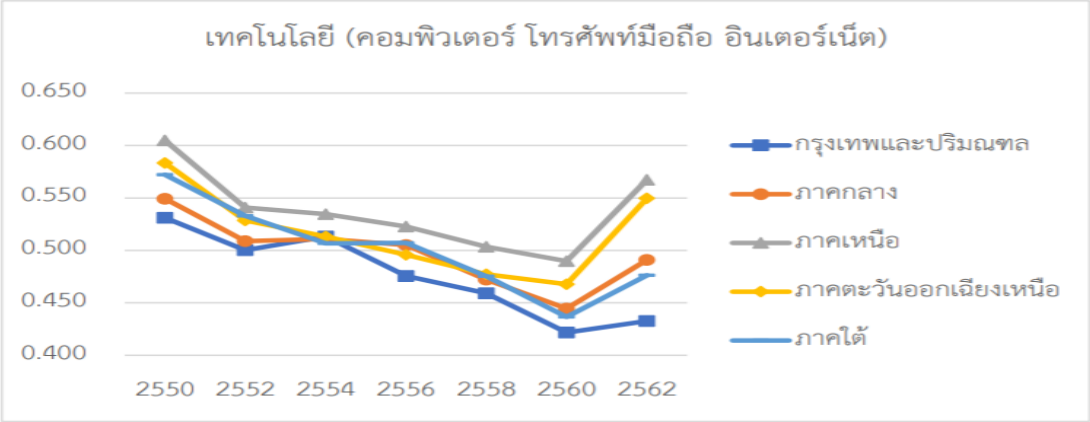
งานศึกษาชิ้นนี้ยังได้ใช้เครื่องมือ Principle Component ในการสร้างดัชนีเทคโนโลยี และนำไปคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ในด้านเทคโนโลยีพบว่า “ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกภูมิภาค ในภายหลังปี 2560”

รูปที่ 3-10 สัดส่วนของครัวเรือนที่มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คนเข้าถึงอินเตอร์เน็ต

ภูมิภาค	**2549**	**2550**	**2552**	**2554**	**2556**	**2558**	**2560**	**2562**
กรุงเทพและปริมณฑล	0.420	0.447	0.526	0.500	0.568	0.696	0.820	0.900
ภาคกลาง	0.232	0.272	0.351	0.328	0.414	0.552	0.698	0.777
ภาคเหนือ	0.231	0.276	0.342	0.330	0.359	0.458	0.569	0.630
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.180	0.215	0.304	0.339	0.379	0.455	0.543	0.640
ภาคใต้	0.222	0.255	0.341	0.369	0.412	0.552	0.673	0.747
ระดับชั้นรายได้	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560	2562
1 (จนที่สุด)	0.114	0.164	0.250	0.291	0.317	0.411	0.491	0.583
2	0.162	0.200	0.286	0.283	0.333	0.435	0.545	0.624
3	0.204	0.241	0.322	0.315	0.380	0.498	0.627	0.710
4	0.266	0.293	0.375	0.358	0.426	0.565	0.736	0.833
5 (รวยที่สุด)	0.462	0.492	0.552	0.556	0.605	0.782	0.871	0.929
Q5/Q1	4.05	3.01	2.21	1.91	1.91	1.90	1.78	1.59

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยเฉลิมพงษ์ (2564)

รูปที่ 3-11 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของดัชนีเทคโนโลยี แยกตามภูมิภาค



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยเฉลิมพงษ์ (2564)

3.1.7 ความเหลื่อมล้ำด้านสถาบัน

ประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในปัจจัยเชิงสถาบันที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ดังที่กล่าวในบทที่ 2 นอกจากนั้นความไม่เป็นประชาธิปไตยยังเป็นความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบันในตัวมันเองอีกด้วย เนื่องจากความเป็นประชาธิปไตยหมายถึงการที่ประชาชนเข้าถึงอำนาจทางการเมืองอย่างเท่าเทียมทั้งสิทธิและเสรีภาพ การไม่เป็นประชาธิปไตยจึงหมายความว่าสถาบันเกิดความไม่เท่าเทียมในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ ดังนั้นการติดตามสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจึงควรติดตามสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

ที่ปรึกษาเลือกใช้ดัชนีชี้วัดที่วัดคุณลักษณะที่ควบคู่กับความเป็นประชาธิปไตยซึ่งมีการใช้ในเชิงวิชาการได้แก่ Freedom in the World (FIW) ซึ่งเน้นวัดสิทธิทางการเมือง (Political right) และเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties) เนื่องจากเป้าหมายหลักของความเป็นประชาธิปไตยคือการที่ประชาชนมีเสรีภาพและมีสิทธิทางการเมือง ตัวชี้วัดคู่นี้สามารถนำมาแยกแยะประเทศต่างๆ ออกมาเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ‘เสรี’ ‘กึ่งเสรี’ และ ‘ไม่เสรี’ (Acemoglu, Naidu, Restrepo, และ Robinson, 2015)

สถานการณ์ประชาธิปไตยในไทยแย่ลงหลังปี 2557 และปรับตัวดีขึ้นในปี 2563 จนได้รับสถานะ ‘กึ่งเสรี’ (ค่าดัชนี 1 แปลว่าเสรีภาพเต็มที่ ค่าดัชนี 7 แปลว่าไร้ซึ่งเสรีภาพ) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า

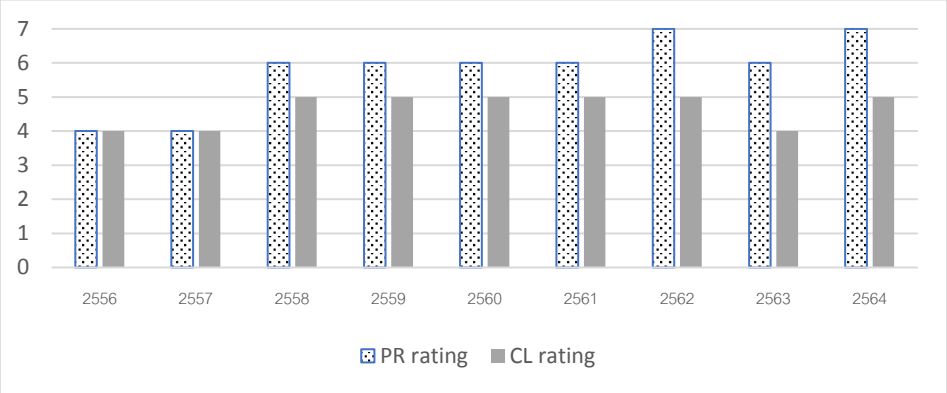
- ปี 2563 มีมิติที่ดีขึ้นจากปี 2562 คือการมีสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง และการมีเสรีภาพในการชุมนุม
- ปี 2564 คะแนนทั้งสองมิติแย่ลงอีกครั้งจากการขาดสององค์ประกอบได้แก่ โอกาสฝ่ายตรงข้ามจะได้รับอำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (gain power through elections) และ เสรีภาพในการชุมนุม (freedom of assembly)

เมื่อพิจารณาเฉพาะด้านนิติธรรม (rule of law) อันเป็นองค์ประกอบของเสรีภาพประชาชนตามดัชนี FIW และนิติธรรมคือความเป็นธรรมในด้านกฎหมายที่ประชาชนทุกคนควรจะได้ และหากขาดซึ่งความเป็นธรรมต่อกฎหมายแล้วสามารถก่อเกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ตามมาได้อีกด้วย

- สถานการณ์นิติธรรมไทยแย่ลงหลัง ปี 2557 เป็นต้นมาและไม่ดีขึ้นเลยหลังจากนั้น เนื่องมาจากว่ากระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ทั้งทางแพ่งและอาญาได้รับการประเมินว่าคุณภาพลดลง (ลดจาก 2 คะแนนเหลือ 1 คะแนนจากคะแนนเต็ม 4)

รายละเอียดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนจนจะมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดในส่วนที่ 4.2

รูปที่ 3-12 ดัชนี FIW ด้านสิทธิทางการเมือง (PR) และ เสรีภาพประชาชน (CL)



ที่มา: Freedom house

หมายเหตุ: ค่า 1 แปลว่าเสรีภาพเต็มที่ ค่า 7 แปลว่าไร้ซึ่งเสรีภาพ

3.2 ปัญหาที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำไทย

สมชัย จิตสุชน (2563ค) ได้ระบุว่าความเหลื่อมล้ำไทยด้านรายได้และรายจ่ายในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แม้จะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่สถิติบางประการส่งสัญญาณเตือนมิให้ชะล่าใจ อาทิ ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งอยู่ในระดับสูง[3] (Credit suisse, 2019) อำนาจทางธุรกิจกระจุกตัวมากขึ้น (Apaitan, Banternghansa, Paweenawat, & Samphantharak, 2019) และการเจริญเติบโตแบบไม่ทั่วถึง[4] ฯลฯ นอกจากสถิติเหล่านี้ปัจจัยโครงสร้างเศรษฐกิจ เช่น disruptive technology สังคมสูงวัย (เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และคณะ, 2563) ฯลฯ หรือวิกฤตโควิด-19 ยังสร้างความท้าทายในอนาคตว่าความเหลื่อมล้ำไทยอาจจะแย่ลงในอนาคตอันใกล้ได้ ความเหลื่อมล้ำจึงยังเป็นปัญหาสำคัญสำหรับสังคมไทย

อย่างไรก็ดีความเหลื่อมล้ำที่ไทยเกิดจากปัจจัยหลากหลายประการ (ตัวอย่างบางประการในหัวข้อที่ 2.1.2) ที่ปรึกษาจึงได้เลือกปัญหาที่อธิบายความเหลื่อมล้ำในไทยได้มากและเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วนซึ่งประกอบด้วย

- ทุนมนุษย์กระจายตัวไม่ครอบคลุมและขาดคุณภาพ
- ประชากรกลุ่มล่างขาดเทคโนโลยี
- การขาดผลิตภาพการผลิตในหมู่ธุรกิจขนาดเล็กและการผูกขาด
- ขาดกลไกจัดการความเสี่ยงที่ครอบคลุม
- นโยบายการคลังมีผลลดความเหลื่อมล้ำได้ต่ำกว่าที่ควรเป็น
- ปัจจัยสถาบันที่ขาดการมีส่วนร่วม

ปัญหาข้างต้นสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำไทยและมีสถานการณ์ที่พึงพิจารณาดังนี้

[3] อย่างไรก็ดีข้อมูล Credit Suisse ของประเทศไทยเป็นการประมาณการณ์จากลักษณะการกระจายตัวของมั่งคั่งทางการเงินในปีอดีตและผนวกข้อมูลมหาเศรษฐีของ Forbes ด้วยวิธีการทางสถิติ ดังนั้นจึงมีข้อจำกัดทางสถิติ

[4] ในปีพ.ศ. 2558 - 2561 คนยากจนเพิ่มจำนวนขึ้นแม้เศรษฐกิจจะขยายตัวเกินร้อยละ 3

3.2.1 *ทุนมนุษย์กระจายตัวไม่ครอบคลุมและขาดคุณภาพ*

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

การศึกษาเป็นกระบวนการสร้างทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดรายได้ในอนาคต ดังนั้นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ นอกจากนั้นยังมีผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ความเหลื่อมล้ำในด้านสุขภาพ เป็นต้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอาจสามารถแบ่งได้เป็นสองปัญหาย่อยคือ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา กล่าวคือเด็กบางกลุ่มยังเผชิญอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษา หรือทำให้ต้องออกจากระบบการศึกษา และความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของการศึกษา กล่าวคือคุณภาพการเรียนการสอนที่มีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนระหว่างพื้นที่ จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำของทุนมนุษย์กว้างขึ้น

ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการลงทุนในการศึกษาเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศแล้วก็อยู่ใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยก็ยังไม่ได้ลดลงมากนักโดยเฉพาะในด้านคุณภาพ โดยสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยนั้นคือความยากจน เนื่องจากการศึกษานั้นมีต้นทุนทั้งที่เป็นตัวเงินและค่าเสียโอกาส ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่ได้ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทำให้เด็กในครัวเรือนยากจนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ ส่วนความเหลื่อมล้ำในมิติคุณภาพนั้นเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรที่ยังไม่ได้คำนึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจความยากลำบากที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่อย่างเพียงพอ (ศุภโชค ปิยะสันต์, 2564; ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, 2563) นอกจากนั้นประเทศไทยยังมีปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบชั้นเรียนด้วย ซึ่งเกิดจากการมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากเกินไป (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563; World Bank, 2018b)

ขาดกลไกพัฒนาทักษะตนเองหลังจบการศึกษา (upskill/reskill) ที่มีคุณภาพ

การพัฒนาทุนมนุษย์มิได้จำกัดอยู่แต่ในห้องเรียน ในยุคที่เทคโนโลยีพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ความรู้ของแรงงานและผู้ประกอบการทุกรายจำเป็นต้องปรับปรุงอยู่เสมอ อย่างไรก็ดีแรงงานหลายคนยังไม่สามารถเข้าถึงการพัฒนาความรู้และทักษะตลอดชีพที่มีประสิทธิภาพได้ ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการเจริญเติบโต เกิดเป็นความเจริญเติบโตที่ไม่ทั่วถึงขึ้น หากแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานทักษะต่ำ รายได้ไม่สูง จะยิ่งขยายความเหลื่อมล้ำในไทยให้กว้างขึ้นได้

Wasi et al. (2019) ใช้ฐานข้อมูลประกันสังคมและพบว่าแรงงานที่เริ่มต้นการทำงานด้วยค่าจ้างที่ต่ำและเข้าออกระบบประกันสังคมเป็นระยะๆ ไม่ได้มีการเติบโตทางค่าจ้างมากนักเมื่ออายุมากขึ้น เมื่อเทียบกับแรงงานที่เริ่มต้นการทำงานด้วยค่าจ้างที่สูงและอยู่ในระบบประกันสังคมต่อเนื่องเป็นเวลานานทำให้การเติบโตค่าจ้างสูงกว่ามาก แรงงานกลุ่มรายได้ไม่สูงมีการเติบโตของค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานกลุ่มรายได้สูง ทำให้ในอนาคตช่องว่างระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้สามารถขยายใหญ่ขึ้นและเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางค่าจ้างระหว่างแรงงานในที่สุด หนึ่งในสาเหตุที่เป็นไปได้คือทักษะของแรงงานรายได้ต่ำมีการพัฒนาการช้ากว่าที่ควร

นอกจากปัญหาข้างต้น ระบบอัตโนมัติ (Automation) และการย้ายงานออกจากไทย (Reshoring/Relocation) ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงที่แรงงานจำนวนมากจะตกงาน งานวิจัยโดย Lekfuangfu และ Nakavachara (forthcoming)ได้ประเมินว่าแรงงาน 20.6 ล้านคนมีความเสี่ยงสูงที่จะตกงานภายในไม่กี่สิบปีข้างหน้า โดยมากกว่า 15 ล้านคนในนี้เป็นแรงงานทักษะต่ำ

การพัฒนาทุนมนุษย์ในผู้ประกอบการเป็นอีกสิ่งที่จำเป็นอย่างมากต่อผลิตภาพของธุรกิจ Attavanich, Chantarat, Chenphuengpawn, Mahasu-weerachai, & Tham-panishvong (2019) ระบุว่าการขาด

ความรู้เองก็ยังเป็นปัญหาสำหรับเกษตรกรไทย ส่งผลให้การนำเทคโนโลยีหรือเครื่องจักรมาใช้ในภาคเกษตรมีอยู่อย่างจำกัด ผลิตภาพการเกษตรไทยจึงไม่พัฒนาขึ้นเท่าที่ควร ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาการพัฒนาวิถีปฏิบัติทางธุรกิจ (business practice) ของธุรกิจขนาดกลางและเล็กทำให้ยอดขาย ผลิตภาพและกำไรดีขึ้น แสดงให้เห็นถึงช่องว่างการพัฒนาสำหรับผู้ประกอบการรายเล็กและกลางซึ่งมักจะขาดความรู้ด้านวิธีปฏิบัติทางธุรกิจ (McKenzie & Woodruff, 2016)

งานวิจัยข้างต้นบอกถึงความเสี่ยงที่แรงงานจะเหลื่อมล้ำตั้งแต่เดิมและความท้าทายในอนาคตอันใกล้อย่างอัตโนมัติ ทำให้ความเสี่ยงเหล่านี้สูงขึ้น และช่องว่างในการพัฒนาผู้ประกอบการไทยทั้งในและนอกภาคเกษตรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องการกลไกพัฒนาทักษะแรงงานและผู้ประกอบการที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง แรงงานทักษะต่ำรายได้ไม่สูงสามารถเข้าถึงได้ เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำไทย

ขาดทักษะด้านสุขภาพ ดิจิทัลและการเงิน

เมื่อพูดถึงความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพ ส่วนใหญ่มักเน้นความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการด้านสุขภาพ “Health Equity หรือความเสมอภาค ความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้ารับบริการทางสุขภาพ หมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านสังคม ชนชั้น เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือถิ่นที่อยู่อาศัย สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพโดยปราศจากความแตกต่างที่หลีกเลี่ยงได้หรือลดความเหลื่อมล้ำได้ อีกทั้งหมายรวมถึงการปราศจากซึ่งการขัดต่อความยุติธรรมและสิทธิพึงได้ส่วนบุคคล ” (พลเดช ปิ่นประทีป, 2562)

อย่างไรก็ตามนอกจากความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการด้านสุขภาพแล้ว ความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพยังมีประเด็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลและความรู้ในการดูแลสุขภาพด้วย ซึ่งมีไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา อายุ และประเพณีความเชื่อที่แตกต่างกัน รายได้และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ส่งผลต่อผลลัพธ์ทางสุขภาพของบุคคลตลอดทั้งชีวิต ผ่านหลายเหตุหลายปัจจัย เช่น ความเครียดทางอารมณ์ และความเครียดจากสภาพสังคม พฤติกรรมสุขภาพไม่พึงประสงค์จากการสูบบุหรี่และการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สาเหตุของความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพยังรวมไปถึงการไม่สามารถเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ เช่น ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ต้องเผชิญมลพิษทางอากาศ ไม่สามารถเข้าถึงโภชนาการที่ดี ขาดการพักผ่อน ขาดพื้นที่สีเขียวที่ปลอดภัยสำหรับฟื้นฟูสุขภาพใจ สังคมที่มีความเสมอภาคด้านสุขภาพก็จะมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมที่คนมีสุขภาพดีกว่า ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงประชากรในประเทศมักมีอายุเฉลี่ยต่ำกว่า มีอัตราการเสียชีวิตของทารกที่สูงกว่า รวมทั้งมีความชุกของอาการเจ็บป่วยทางจิตใจและโรคอ้วนที่มากกว่าด้วย

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตประจำวัน เศรษฐกิจและการทำงาน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อสังคม วัฒนธรรม การศึกษา และความมั่งคงของชาติ ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีสารสนเทศยังมีบทบาทเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการนำพาประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ (new economy) หรือระบบเศรษฐกิจ/สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ (knowledge-based economy/society)

เทคโนโลยีสารสนเทศจึงกลายเป็นปัจจัยเร่งประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายตัวของช่องว่างทางเศรษฐกิจและช่องว่างทางสังคมระหว่างผู้มีรายได้สูงและรายได้ต่ำ (Jaeger, Bertot, Thompson, Katz, & DeCoster, 2012) ซึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำของความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เกิดเป็นช่องว่างระหว่าง "ผู้มีข่าวสาร" กับ "ผู้ไร้ข่าวสาร" (Polly Cancro, 2016) หรือเรียกว่า "ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล" หรือ "digital divide" นอกจากความแตกต่างระหว่างบุคคลแล้ว เมืองซึ่งมีระดับการศึกษาและ

รายได้สูงก็มีแนวโน้มที่จะได้เปรียบในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลมากกว่าชนบท การกระจายตัวของจำนวนครัวเรือนที่มีอินเทอร์เน็ตและผู้ใช้อินเทอร์เน็ต พบว่า มีการกระจุกเฉพาะในเขตเทศบาลมากกว่านอกเขตเทศบาล โดยกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2562) การวัดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาจากโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมในประเทศแล้ว ยังสามารถดูได้จากสัดส่วนการมีและการใช้คอมพิวเตอร์ การใช้อินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือของคนในประเทศได้ด้วย (OECD, 2001)

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล สามารถสรุปได้เป็น 7 ประการหลักๆ ดังนี้ (1) โครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัญหาความไม่ทั่วถึงของการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ การใช้คอมพิวเตอร์ การให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งมักกระจุกอยู่ในเมือง หรือพื้นที่ที่ผู้ให้บริการสามารถได้รับผลตอบแทนสูง จึงเป็นสาเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทขาดโอกาสในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเข้าถึงข้อมูลหรือความรู้ (Webber, 2019) (2) การศึกษา ความไม่เท่าเทียมกันของระดับการศึกษาเป็นข้อจำกัดต่อทักษะการใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต (Webber, 2019; Guion, 2019) เด็กที่เคยเรียนรู้การเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ย่อมได้ประโยชน์จากการใช้อินเทอร์เน็ตมากกว่าเด็กที่ไม่เคยเรียน (3) รายได้ ประชากรที่มีรายได้น้อยจะมีโอกาสเป็นเจ้าของเครื่องคอมพิวเตอร์น้อยเช่นเดียวกัน หรืออาจมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับค่าบริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ต่างจากผู้ที่มีรายได้มากที่สามารถจัดหาคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตให้กับตนเองและสมาชิกในครอบครัวได้ (Guion, 2019) (4) อายุ สถิติจำนวนประชากรที่ใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ จำแนกตามกลุ่มอายุ พบว่าประชากรไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือน้อยกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2562) (5) ความพิการ ผู้พิการทางสายตาหรือแขนจะไม่สามารถใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตได้เช่นคนปกติทั่วไป หากไม่มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เฉพาะเพื่อให้สามารถใช้และเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้ (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2550) (6) ศาสนาและวัฒนธรรม บางชุมชนไม่อนุญาตหรือจำกัดโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อรักษาประเพณีหรือวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม (Webber, 2019; Guion, 2019) (7) นโยบายของรัฐ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศและความรู้ เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และลักษณะของการแข่งขัน ประเทศที่มีรัฐบาลที่ตั้งเป้าหมายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอย่างมีคุณภาพและครอบคลุมทั่วประเทศ จะส่งผลให้ประชาชนในประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศและความรู้ได้มากกว่า (Jaeger, Bertot, Thompson, Katz, & DeCoster, 2012; Berry, 2016)

ปัจจัยหรือทักษะที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยไม่ได้มีเพียงทักษะด้านสุขภาพหรือดิจิทัลเท่านั้น หากแต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งระดับปัจเจกชน หนึ่งในนั้นคือเรื่องของทักษะความรอบรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สอดคล้องกับเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเป็นทักษะพื้นฐานของบุคคลที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระดับการขยายตัวที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้รอดพ้นต่อข้อท้าทายต่างๆ เช่น ความเปราะบางทางการเงิน การเข้าสู่สังคมสูงวัยและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงิน เป็นต้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556, หน้า 4)

ปัจจุบันนิยามและแนวคิดเกี่ยวกับความรู้ทางการเงินมีค่อนข้างหลากหลาย แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ดลินา อมรเหมานนท์ และ แสงอรุณ อิสระมาลัย, 2562) โดยในงานศึกษาเกี่ยวกับความรู้ทางการเงินของ Hastings, Madrian, & Skimmyhorn (2013) ได้ให้นิยามความรอบรู้ทางการเงินไว้ว่า “ความสามารถที่จะใช้ความรู้และทักษะสำหรับบริหารทรัพยากรทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อความมั่นคงทางการเงินตลอดชีพ” ซึ่งนิยามดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ Atkinson และ

Messy (2011) ที่ได้แสดงถึงเป้าหมายสูงสุดของความรอบรู้ทางการเงินว่าคือการมีสุขภาพทางการเงินที่ดี (Financial Well-Being) ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลมีความตระหนักรู้ ความรู้ ความเชี่ยวชาญรวมไปถึงพฤติกรรมทางการเงินที่ดี

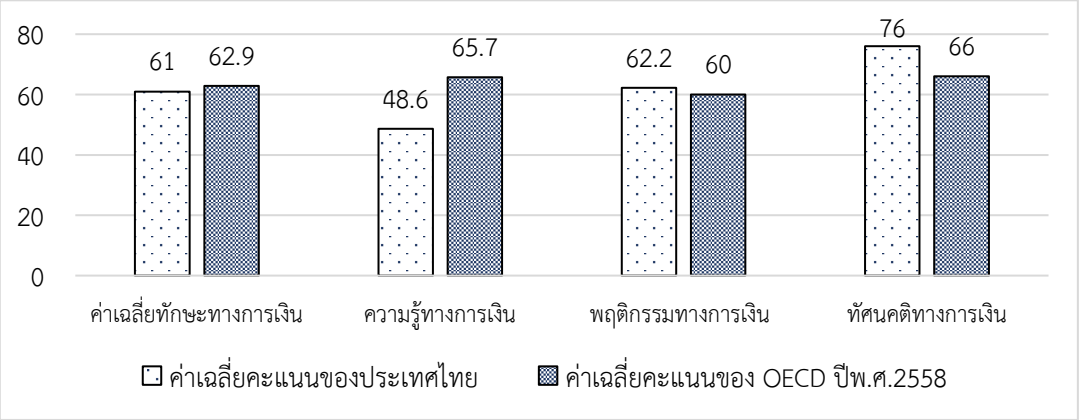
นอกจากการนิยามเกี่ยวกับความรอบรู้ทางการเงินข้างต้น หนึ่งในการนิยามที่สำคัญคือ การนิยามความรอบรู้ทางการเงินของกลุ่มประเทศ OECD ที่นิยามคำดังกล่าวไว้ว่า การตระหนัก ความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญความชำนาญ ทัศนคติ และพฤติกรรม ในลักษณะที่มีผลให้บุคคลเกิดการตัดสินใจทางการเงินที่ดีและในที่สุดจะช่วยส่งผลให้บุคคลมีสุขภาพทางการเงินที่ดี (International Network on Financial Education (INFE), 2011) โดยนิยามดังกล่าวเป็นนิยามและกรอบแนวคิดที่สำคัญสำหรับการใช้สำรวจทักษะความรอบรู้ทางการเงินในประเทศไทยซึ่งมีการสำรวจและรวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยตามลำดับ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

จากนิยามข้างต้น เมื่อพิจารณางานศึกษาที่เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ทางการเงินในระดับที่แตกต่างกัน พบว่าความรู้ทางการเงินที่เพิ่มมากขึ้นจะส่งผลให้อัตราการออมเพื่อยามเกษียณมีเพิ่มมากขึ้นด้วยพร้อมทั้งยังช่วยให้ปัจเจกสามารถบริหารจัดการหนี้ได้ดียิ่งขึ้น (Michaud, 2017) งานศึกษาบางชิ้น ยังชี้ให้เห็นว่าการมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินยังส่งผลให้กลุ่มตัวอย่าง มีการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงินที่ดีขึ้น รวมทั้งเรื่องของการบริหารจัดการเงินออมยามเกษียณและหนี้เช่นเดียวกัน (Yakoboski, 2019) นอกจากเรื่องของการตัดสินใจและบริหารจัดการเงินส่วนบุคคลแล้ว ความรู้ทางการเงินยังส่งผลต่อโอกาสการเข้าถึงตลาดทางการเงินหรือการลงทุนในตลาดหุ้นด้วยเช่นเดียวกัน (Rooij, Lusardi, & Alessie, 2011) ซึ่งจากงานศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทักษะความรู้ทางการเงินมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้มีฐานะที่ดีกว่ากลุ่มที่ขาดความรู้ทางการเงิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความเหลื่อมล้ำ

สำหรับผลการสำรวจความรอบรู้ทางการเงินในประเทศไทยจะสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของ OECD ซึ่งประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ (International Network on Financial Education (INFE), 2011) ได้แก่ (1) ความรู้ทางการเงิน (knowledge) โดยครอบคลุมตั้งแต่เรื่องความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน การกระจายความเสี่ยงทางการเงิน รวมทั้งทักษะพื้นฐานในการคิดคำนวณ ลำดับต่อมาคือ (2) พฤติกรรมทางการเงิน (practice) ซึ่งให้ความสำคัญกับวิธีการหรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่าย การตั้งเป้าหมาย การจัดการกับปัญหาทางการเงิน ในส่วนองค์ประกอบสุดท้ายคือ (3) ทัศนคติทางการเงิน (attitude) ซึ่งเกี่ยวข้องกับมุมมองหรือความชอบของปัจเจกในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของตนเอง

จากการสำรวจทักษะทางการเงินของประเทศไทยตามข้อมูลที่มีการเผยแพร่ล่าสุด (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559) ซึ่งดำเนินการจัดเก็บข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติตามกรอบแนวคิดข้างต้น โดยครอบคลุมตัวอย่างทั้งสิ้น 10,876 ราย ทั้งพื้นที่ในเขตและนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ พบว่า คะแนนเฉลี่ยทักษะทางการเงินของประเทศไทยอยู่ที่ 61 คะแนน ซึ่งมีคะแนนน้อยกว่ากลุ่มประเทศ OECD เล็กน้อย โดยกลุ่มประเทศดังกล่าวมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 62.9 คะแนน โดยเมื่อพิจารณาแยกย่อยในแต่ละองค์ประกอบพบว่าในกลุ่มของความรู้ทางการเงินจะมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดเพียง 48.6 คะแนน ลำดับต่อมาคือพฤติกรรมทางการเงินโดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 62.2 คะแนน และกลุ่มของทัศนคติทางการเงินมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ที่ 76 คะแนน ซึ่งในสององค์ประกอบท้ายประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยคะแนนที่สูงกว่ากลุ่มประเทศ OECD (รูปที่ 3-13)

รูปที่ 3-13 ร้อยละค่าเฉลี่ยทักษะทางการเงินและองค์ประกอบของประชากรไทยและ OECD



ที่มา: รายงานผลการสำรวจทักษะทางการเงินของไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

3.2.2 ประชากรกลุ่มล่างขาดการเข้าถึงเทคโนโลยี

นอกจากทุนมนุษย์ที่กำหนดรายได้ของแรงงานในรูปแบบต่างๆ แล้ว การเข้าถึงทุนกายภาพและเทคโนโลยี ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญในการกำหนดรายได้ของแรงงาน หากแรงงานทักษะต่ำไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ได้ ในขณะที่แรงงานทักษะสูงทำได้ จะส่งผลให้รายได้ของแรงงานกลุ่มหลังสูงขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มแรก เกิดเป็นช่องว่างระหว่างค่าจ้างแรงงานกลุ่มที่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้กับกลุ่มที่ไม่สามารถใช้ได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่ทั่วถึงและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในที่สุด (Krusell, Ohanian, Ríos-Rull, & Violante, 2000)

ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ขาดการเข้าถึงเทคโนโลยีเองก็สามารถสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการได้เช่นกัน หากผู้ประกอบรายเล็กไม่มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม คงจะเป็นการยากที่จะทำกำไรหรือมีผลิตภาพได้เพียงพอเมื่อเทียบกับคู่แข่งที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และทำให้การแข่งขันไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ เพิ่มความเหลื่อมล้ำในอนาคต

หากพิจารณาสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน ปี 2563 พบว่าแรงงานไทยจำนวนมากเข้าถึงโทรศัพท์มือถือและอินเทอร์เน็ต (ร้อยละ 98 และ 82 ตามลำดับ) แต่ยังเข้าไม่ถึงคอมพิวเตอร์เท่าไรนัก (ร้อยละ 20) อย่างไรก็ดีอาชีพที่มีผู้เข้าไม่ถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ (วัดโดยการไม่ได้ใช้อุปกรณ์) มักกระจุกตัวอยู่ในอาชีพทักษะต่ำ เช่น ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ฯลฯ แม้การใช้เทคโนโลยีเหล่านี้จะมีสัดส่วนมากแต่ว่าสัดส่วนคนที่น่าจะใช้ประกอบการทำงานได้กลับมีสัดส่วนต่ำ ประชาชนที่ใช้โทรศัพท์ไปทำกิจกรรม data internet (e-mail, social media) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 67 และทำธุรกรรมทางการเงินเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 37.1 สถิตินี้กำลังบอกว่ามีช่องว่างทางเทคโนโลยีอยู่และสงสัยได้ว่าความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีของแรงงานทักษะต่ำน่าจะแตกต่างกับแรงงานทักษะสูงอยู่มาก

ในมิติของสถานประกอบการก็มีสภาวะคล้ายคลึงกัน จากการสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในสถานประกอบการ ปี 2562 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1-10 คน ใช้คอมพิวเตอร์คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.2 และใช้อินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 27.6 เท่านั้น ในขณะที่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 10 คนขึ้นไปมีการใช้คอมพิวเตอร์และใช้อินเทอร์เน็ตมากกว่าร้อยละ 70

การใช้เทคโนโลยีเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลิตภาพของสถานประกอบการขนาดเล็กอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าสถานประกอบการขนาดกลางหรือใหญ่ และทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสถานประกอบการอื่นได้

สำหรับภาคเกษตรไทย การใช้เทคโนโลยียังกระจุกตัวอยู่ในเชิงพื้นที่และขนาดของแปลงเพาะปลูก การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ของเกษตรกรไทยพบมากในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างเป็นหลัก สัดส่วนของการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ของเกษตรแปลงเล็ก (ต่ำกว่า 10 ไร่) เท่ากับร้อยละ 47.55 ซึ่งน้อยว่าเกษตรขนาดกลาง (10-30 ไร่) และใหญ่ (มากกว่า 30 ไร่) ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 67.08 และ 75.91 ตามลำดับ (Attavanich, Chantarat, Chenphuengpawn, Mahasuweerachai, & Thampanishvong, 2019)

เหตุที่ประชากรกลุ่มล่างเข้าไม่ถึงหรือไม่มีเทคโนโลยีที่ดีในการพัฒนาการทำงานของตนนั้น สามารถมองได้เป็น 3 มิติคือ ขาดความต้องการเทคโนโลยีจากแรงงานและผู้ประกอบการ (อุปสงค์) การเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อให้ประชาชนบางกลุ่มใช้งานได้ (อุปทาน) และการที่เทคโนโลยีที่มีกับความต้องการไม่เจอกัน (การจับคู่) (De Janvry, Emerick, Sadoulet, & Dar, 2016)

การที่แรงงานและผู้ประกอบการไม่สามาถใช้เทคโนโลยีได้เพราะขาดความรู้ เป็นปัญหาทุนมนุษย์ที่ต้องการการแก้ไข รายละเอียดปัญหาทุนมนุษย์ได้รับการอธิบายไว้แล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ การขาดการเข้าถึงเทคโนโลยีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำของทุนมนุษย์แปลงไปเป็นความเหลื่อมล้ำของรายได้ได้มากขึ้นเช่นกัน

มิติของกลไกการจับคู่ที่ขัดขวางไม่ให้เกิดการนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น การขาดสินเชื่อที่เพียงพอแก่การลงทุน การประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการลงทุน หรือการที่ปัจจัยเชิงสถาบันทำให้การลงทุนมีต้นทุนการทำธุรกรรมสูงเกินไป

อีกมิติของปัญหาคือด้านอุปทาน เทคโนโลยีหรือทุนกายภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจเป็นไปตามกลไกตลาดแต่ไม่ได้แปลว่าเหมาะสมกับสังคม เพราะเทคโนโลยีบางประเภทจะทดแทนแรงงานจำนวนมากโดยไม่พัฒนาประสิทธิภาพเลย (Acemoglu & Restrepo, 2019) จำนวนผู้มีงานทำจะลดลงเยอะและเกิดผลเสียทางเศรษฐกิจสังคม

ตัวอย่างเทคโนโลยีที่สร้างปัญหาข้างต้นได้แก่ เครื่องคิดราคาสินค้าด้วยตนเอง (self-checkout kiosks) (Brown, 2019) ที่ผลักภาระให้ลูกค้าเป็นคนคิดราคาเองด้วยความยากลำบาก[5] เทคโนโลยีประเภทนี้ไม่ได้สร้างความคุ้มค่าให้กับสังคม เพียงแค่เปลี่ยนงานจากแรงงานมาสู่เครื่องจักรเท่านั้น ตัวอย่างนี้สะท้อนว่าสังคมและภาครัฐควรสนับสนุนเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อแรงงาน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจากเทคโนโลยีที่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคม

3.2.3 ขาดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พื้นฐานนั้น ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่เมื่อผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด (market power) นอกจากทำให้เกิดส่วนสูญเสียทางเศรษฐกิจ (deadweight loss) แล้วยังทำให้ผู้ประกอบการได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) หรือผลตอบแทนส่วนเกิน อำนาจเหนือตลาดนั้นส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำ 2 ช่องทาง โดย

[5] ที่ปรึกษาเห็นว่าการพัฒนาเทคโนโลยีมีประโยชน์และจำเป็นกับการพัฒนา แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมในปัจจุบันเช่นกัน self-checkout kiosks มีประโยชน์อย่างยิ่งในการเว้นระยะห่างช่วงการระบาดของไวรัสโควิด-19 แต่ในกรณีปกติอาจจะสร้างผลเสียมากกว่าดี

ช่องทางแรกคือการที่ผู้ประกอบการที่ยิ่งมีอำนาจเหนือตลาดก็จะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินมากยิ่งขึ้น ช่องทางที่สองคือเกิดจากการที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของทุนมักมีอำนาจต่อรองมากกว่าแรงงาน จึงทำให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นถูกแบ่งอย่างไม่เท่ากัน จึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ (Furman & Orszag, 2015) นอกจากนั้น หากมีการผูกขาดในตลาด ก็จะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำอย่างมาก เนื่องจากผู้ผูกขาดสามารถเอาเปรียบหรือกลั่นแกล้งคู่แข่งให้ออกจากตลาดได้ และอาจนำไปสู่การครอบงำกลไกของภาครัฐด้วย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2557)

ซึ่งในช่วงหลังนั้นประเทศไทยมีระดับการแข่งขันในภาคธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่อง (Apaitan, Banternghansa, Paweenawat, & Samphantharak, 2019) จึงควรพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งระดับการแข่งขันที่ลดลงนั้นเกิดจากการกระจุกตัวของทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ การควบรวมกิจการ และความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจขนาดเล็กและ SMEs ลดลง นอกจากนั้นยังเกิดจากการที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจด้วย

3.2.4 ขาดกลไกจัดการความเสี่ยงที่ครอบคลุมและยั่งยืน

ความเสี่ยงด้านวิกฤตเศรษฐกิจ

เป็นที่ทราบดีว่าประเทศไทย (และอีกหลายประเทศทั่วโลก) ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจขนาดใหญ่บ่อยครั้งขึ้นในระยะ 20-30 ปีมานี้ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤติการเงินประเทศแถบเอเชีย (Asian Financial Crisis) วิกฤติการแตกของ technology bubble วิกฤติซับไพร์ม วิกฤติน้ำท่วมใหญ่ และล่าสุดคือวิกฤติการระบาดโควิด-19 แต่ละวิกฤตินั้นมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก หลายครั้งทำให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลง เพราะว่าคนจน กลุ่มเปราะบาง มักจะรับมือกับผลกระทบได้ไม่ดีเท่าผู้มีฐานะดี หลายครั้งเกิดผลกระทบระยะยาวด้วย ทางแก้อาจเป็นการปรับระบบคุ้มครองทางสังคมเพื่อบรรเทาผลกระทบ ซึ่งประสบการณ์หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีการเพิ่มความคุ้มครองทางสังคมมากขึ้นหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ก็มักจะยังไม่เพียงพอสำหรับการรับมือวิกฤติครั้งต่อไป หลายครั้งก็ไม่ยั่งยืนเพราะเมื่อวิกฤติจางหายไป ผู้กำหนดนโยบายก็มักจะลดความพยายามในการปรับปรุงระบบความคุ้มครองทางสังคม

ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ประเทศไทยนั้นเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่จะได้รับผลกระทบสูงที่สุดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate change) โดยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพอากาศอย่างรุนแรง ระบบนิเวศ รวมถึงทำให้เกิดภัยธรรมชาติมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียรายได้ ทรัพย์สิน รวมถึงทุนมนุษย์ จึงส่งผลให้มีประชากรตกอยู่ในภาวะยากจนมากขึ้น และเนื่องจากคนจน กลุ่มเปราะบาง คนชายขอบนั้น มีความเสี่ยงที่เผชิญกับอุบัติภัยมากกว่า และเมื่อเกิดอุบัติภัยขึ้นในพื้นที่หนึ่งประชากรกลุ่มล่างก็มักจะเป็นกลุ่มที่ได้รับความเสียหายมากกว่า นอกจากนั้นยังมีความสามารถในการรับมือและปรับตัวที่ต่ำกว่าด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจึงทำให้ความเหลื่อมล้ำในประเทศเพิ่มสูงขึ้น (IPCC, 2014; Islam & Winkel, 2017) ทั้งนี้นอกจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้นแล้ว ความเหลื่อมล้ำยังมีผลทำให้ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในประเทศนั้นรุนแรงมากขึ้นด้วย เกิดเป็นวงจรอุบาทว์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศขึ้น (Islam & Winkel, 2017)

3.2.5 นโยบายการคลังลดความเหลื่อมล้ำได้น้อยกว่าที่ควรเป็น

นโยบายการคลังมีสองด้าน คือการเก็บภาษี และการใช้จ่ายภาครัฐ ทั้งสองด้านล้วนมีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ แต่ในกรณีประเทศไทยความสามารถนี้ยังน้อยกว่าที่ควรเป็น ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีจากผู้

มีฐานะดีน้อยเกินไป มีช่องโหว่ให้ผู้มีฐานะลดภาระภาษีตนเองได้อย่างถูกกฎหมาย ส่วนด้านการใช้จ่ายก็ยังให้ประโยชน์กับผู้มีรายได้น้อยน้อยกว่าที่ควร ซึ่งแม้จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นในระยะหลังแต่ก็ยังสามารถปรับเพิ่มได้อีกมาก

3.2.6 ปัจจัยสถาบันที่ขาดการมีส่วนร่วม

การเพิ่มการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชนฐานล่าง

การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Public participation) ซึ่งหมายถึง กระบวนการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนตั้งแต่กระบวนการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น ไปจนถึงกระบวนการลงมือปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันของทุกฝ่าย ซึ่งตลอดกระบวนการอาจมีการอภิปรายและวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน (EUKN, 2013) และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่ใช่ครั้งเดียวจบ (EPA, 2018) ซึ่งนิยามทั้งสองมีความสอดคล้องกับในบริบทของประเทศไทย โดยวัชรา ไชยสาร (รัฐสภาไทย, 2561) ระบุว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง “การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน” โดยจะเห็นได้ว่าเรื่องของการกำหนดนโยบายทั้งของรัฐและผู้นำเป็นเป้าหมายหนึ่งของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเอง

นอกจากนั้น ปัจจุบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกยังระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 78 ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งเน้นในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการปกครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้นในเชิงหลักการจึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการออกสิทธิออกเสียงในการกำหนดนโยบายเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในประเทศไทย ทั้งนี้ในเชิงปฏิบัติพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทย อาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในทางตรง ผ่านการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติรวมไปถึงการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ (2) การมีส่วนร่วมในทางอ้อมส่วนมากจะเป็นในรูปแบบของการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ของสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย, 2559)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมิติของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชนฐานรากในปัจจุบัน พบว่า ประชาชนฐานรากหรือคนยากจนให้คุณค่าในเรื่องของประชาธิปไตยไม่น้อยไปกว่าคนที่มีฐานะในประเทศเดียวกัน ซึ่งพื้นฐานดังกล่าวสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนจนที่ไม่ได้น้อยไปกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคมเช่นเดียวกัน (สติธร ธนานิธิโชต , 2557)จากข้อพิจารณาดังกล่าวนำมาสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับพื้นที่ใดน่าจะเป็นพื้นที่ที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มฐานรากได้มากที่สุด โดยการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหนึ่งในคำตอบที่สำคัญในบริบทของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งรวมไปถึงประชาชนกลุ่มฐานรากเนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและมีความใกล้ชีวิตกับชีวิตประจำวันมากที่สุด เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล รวมทั้งการปกครองในรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) โดยการปกครองในระดับดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั่วไปในพื้นที่ อย่างไรก็ตามรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังคงจำกัดอยู่ในรูปแบบการเลือกผู้แทนตนเอง การเข้าร่วมประชาคม การประชุมรับฟังความคิดเห็นในรายประเด็นเป็นส่วนมาก

ถึงแม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดข้างต้น แต่ปัจจุบันมีการพัฒนานวัตกรรมทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบายของประชาชนในระดับท้องถิ่น ที่คนทุกกลุ่มในสังคมสามารถเข้าถึงและร่วมออกแบบได้คือกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่ในการสนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บริหารจัดการโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน โดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน บริหารงบประมาณที่ส่วนหนึ่งได้รับจากส่วนกลางและเงินงบประมาณของท้องถิ่น (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561, หน้า 5) ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายในหน่วยงานปกครองที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงหน่วยงาน อปท. เท่านั้น หากแต่คณะกรรมการกองทุนฯ ยังประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขและผู้แทนภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาโครงการที่มีผู้ขอรับการสนับสนุน โดยในแต่ละพื้นที่จะมีอิสระในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของกองทุนฯ โดยทำให้โครงการมีความเหมาะสมกับปัญหาในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้นการขอรับการสนับสนุนดังกล่าวไม่จำกัดเพียงแต่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ประชาชนทั่วไปที่รวมกลุ่มก็สามารถที่จะขอรับการสนับสนุนเงินทุนในการจัดโครงการเพื่อส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชนได้ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561, หน้า 10-13) ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่สำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่สามารถนำมาใช้เป็นความคิดริเริ่มในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชนฐานล่าง

<u>การกระจายอำนาจทางการคลังในระดับท้องถิ่น</u>

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยกับการกระจายอำนาจทางการคลังในระดับท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นศึกษาที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังสามารถเป็นทั้งผลดีและ ข้อกังวลต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระดับประเทศ โดยผลดีของการกระจายอำนาจทาง การคลังท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้หลายประการ (ดวงมณี เลาวกุล, 2555) ดังนี้ (1) การตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างของแต่ละพื้นที่ซึ่งเป็นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าการดำเนินงานโดยรัฐบาลกลาง (2) ความได้เปรียบในการเข้าถึงฐานรายได้หรือฐานภาษีของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและ (3) ประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือและประสานงานในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรบริการสาธารณะ รวมทั้งในบางงานศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังมีส่วนในการช่วยลดความ เหลื่อมล้ำทางรายได้เช่นเดียวกันแม้จะเป็นเพียงเล็กน้อยก็ตาม (Stossberg & Blöchliger, 2017) ทั้งนี้ผลดีดังข้างต้นเป็นที่ชัดเจนว่าส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ลำดับต่อมา ข้อกังวลต่อเรื่องของการกระจายอำนาจทางการคลังแก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจที่มากขึ้นอาจส่งผลต่อความเหลื่อล้ำทางรายได้ในระดับประเทศเช่นเดียวกัน (Neyapti, 2006; Siburian, 2019) โดยสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ทั้งจากประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่นในเรื่องการคลัง (ดวงมณี เลาวกุล, 2555) รวมทั้งเรื่องของความแตกต่างเชิงพื้นที่เนื่องจากบางพื้นที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหรือศูนย์กลางพาณิชย์ ย่อมสามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่าพื้นที่อื่นๆ ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการที่ดี การมีธรรมาภิบาล (Neyapti, 2006) และการเข้ามามีบทบาท

เชิงนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลกลาง (Mladenovska & Petrevski, 2016) จะสามารถลดปัญหาที่เกิดจากข้อกังวลดังกล่าวได้

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย พบว่าปัจจุบันงานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลังต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของงบประมาณในแต่ละท้องที่ (วีระศักดิ์, 2554, ดิเรก, 2559; ธิดารัตน์, 2559; เรืองศักดิ์และสมปอง, 2561) มากกว่าประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลังกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสังคมโดยตรง อย่างไรก็ตามการทำความเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำของงบประมาณในแต่ละพื้นที่และมาตรการในการลดความไม่เท่าเทียมดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมในสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่อาจส่งผลต่อสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

จากงานวิจัยเรื่องการคลังท้องถิ่น : การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำที่ดำเนินการศึกษาโดยดิเรก (2559) ที่ได้แสดงให้เห็นถึงสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการคลังในระดับท้องถิ่นว่าเกิดจากปัญหา 4 ประการได้แก่ การกระจุกตัวของฐานภาษีในบางพื้นที่ ความแตกต่างของรายได้ที่จัดเก็บได้ในระดับท้องถิ่น ความแตกต่างของภาษีที่ได้รับการจัดสรร (ภาษีแบ่ง) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น และประการสุดท้ายคือหลักความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางซึ่งควรที่จะจัดสรรงบประมาณแก่พื้นที่ที่มีรายได้น้อยมากกว่าพื้นที่ที่มีรายได้มาก ซึ่งประการสุดท้ายสอดคล้องกับงานศึกษาของวีระศักดิ์ (2554) ที่ได้ชี้ว่าปัจจุบันมาตรการเงินอุดหนุนจากรัฐ (intergovernmental fiscal transfers) ยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในระดับท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นหนึ่งในข้อค้นพบจากการศึกษาของพิชิตและดิเรก (2557) ที่แสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีลักษณะ “ยิ่งรายได้มาก-ยิ่งได้รับเงินอุดหนุนตามไปด้วย” ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็นในข้างต้น

จากประเด็นปัญหาข้างต้น ประเทศไทยยังมีช่องว่างในการพัฒนาอีกมาก ซึ่งจะมีการทบทวนนโยบายตามประเด็นเหล่านี้ไว้ในหัวข้อ 2.2 และสังเคราะห์พร้อมสรุปไว้ในบทที่ 5

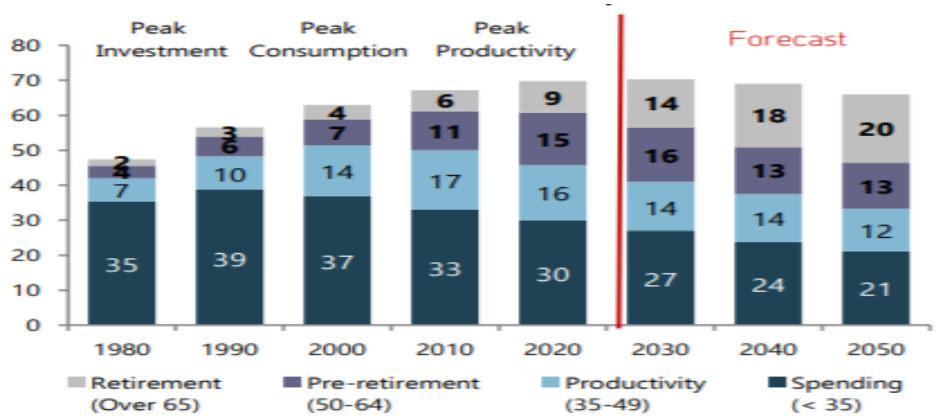
3.3 แนวโน้มความเหลื่อมล้ำในอนาคต

ภาพความเหลื่อมล้ำอนาคตของประเทศไทยขึ้นอยู่กับพัฒนาการของแนวโน้มใหญ่ (mega-trend) ในหลายเรื่องของสังคมไทย ในที่นี้จะกล่าวถึงแนวโน้มใหญ่ในสามเรื่องคือ สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และผลกระทบจากวิกฤติโควิด-19 ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

3.3.1 สังคมสูงวัย

สังคมไทยกำลังเป็นสังคมที่อุดมไปด้วยผู้สูงอายุ ภายในปี 2573 มีการพยากรณ์ว่าประชากรไทยประมาณ 40% จะเข้าสู่วัยใกล้เกษียณ (50 ปีขึ้นไป) (KKP Research, 2563) สังคมสูงวัยจึงเป็นแนวโน้มสำคัญที่กำลังมีผลต่อสังคมไทยและความเหลื่อมล้ำ ในทางทฤษฎีกลุ่มผู้สูงอายุมักจะมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายในกลุ่มสูงกว่าผู้มีอายุน้อยเนื่องจากรายได้นั้นถูกกำหนดมาจากความแตกต่างด้านการศึกษา ประสบการณ์และโชคลาภที่สะสมมาในชีวิต ดังนั้นหากคนเกิดน้อยลงและตายช้าขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยรวมในสังคมยอมสูงขึ้นด้วยตามกลุ่มคนอายุมากที่เยอะขึ้นในสังคม (Chen, Huang, & Li, 2017) นอกจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้แล้วสังคมสูงวัยยังมีความท้าทายอื่นๆ เช่น การขาดรายได้ของแรงงานสูงวัย การบริโภคที่น้อยลงของคนสูงอายุ ฯลฯ

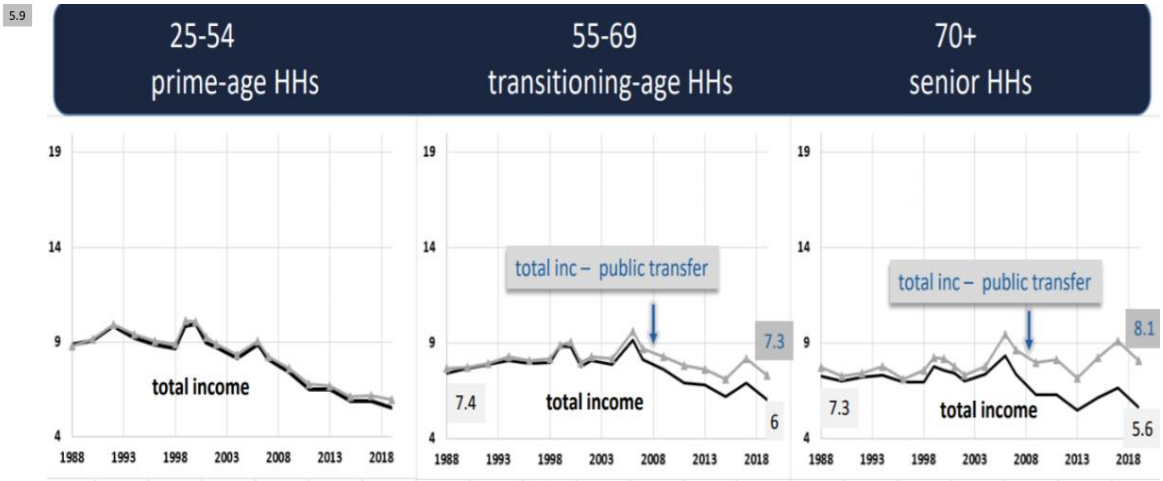
รูปที่ 3-14 จำนวนประชากรไทยแบ่งตามช่วงอายุ



ที่มา: UN ประมวลผลโดย KKP research

หากดูสถิติเชิงประจักษ์ของประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำในหมู่ผู้สูงอายุมีสถานการณ์ที่สอดคล้องกับคาดการณ์เชิงทฤษฎีเล็กน้อย โดยอัตราส่วนรายได้เปอร์เซ็นไทล์ 90 ต่อเปอร์เซ็นไทล์ 10 (P90/P10 ratio) ที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มรายได้มากสุดและรายได้น้อยสุดของประชากรอายุ 25-54 ณ ปี 2562 อยู่ที่ 5.9 อัตราส่วนของประชากรกลุ่มอายุ 55-69 มีค่าอยู่ที่ 6 เท่านั้น ซึ่งมากกว่าอีกกลุ่มเพียงเล็กน้อยไม่ขัดแย้งกับคาดการณ์เชิงทฤษฎี สำหรับกลุ่มประชากรอาวุโสที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป มีอัตราส่วนเพียง 5.6 เท่านั้น

รูปที่ 3-15 อัตราส่วนรายได้เปอร์เซ็นไทล์90 ต่อเปอร์เซ็นไทล์10 (P90/P10 ratio)



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย Lekfuangfu et al. (2020)

การที่ความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุไม่สูงมากเมื่อเทียบกับผู้มีอายุต่ำกว่าอาจจะมาจากเงินโอนจำนวนมากแทนที่จะเป็นความสามารถในการสร้างรายได้ เมื่อพิจารณาถึงแหล่งรายได้ของประชากรแต่ละช่วงอายุ โดยหักลบเงินโอนจากภาครัฐ (public transfer) ออกมาจากรายได้จะพบว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแตกต่างออกไปในแต่ละช่วงอายุโดยพบว่าความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุและประชากรอาวุโสเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมาก สอดคล้องกับการคาดการณ์เชิงทฤษฎี และยังสะท้อนภาวะพึ่งพิงเงินรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ถ้าหากภาครัฐอยากที่จะคงระดับความเหลื่อมล้ำหรือปรับลดระดับความเหลื่อมล้ำ ภาครัฐต้องจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอกับภาวะพึ่งพิงเงินภาครัฐ หนึ่งในแหล่งเงินสำคัญของภาครัฐได้แก่รายได้ภาษีจาก

ประชากรวัยอื่นๆ ซึ่งสังคมสูงอายุถูกถาถมปัญหาด้วยอัตราการเกิดที่น้อยลง ทำให้เกิดความเสี่ยงที่รายได้ภาษีจากประชากรวัยอื่นๆ จะไม่เพียงพอเกิดเป็นปัญหาความมั่นคงทางการคลังควบคู่ไปกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ

หนึ่งในแนวทางการบรรเทาปัญหาคือการทำให้แรงงานวัยชราสามารถพึ่งพิงตนเองได้ มีงานทำ มีทักษะที่เหมาะสมกับยุคสมัยซึ่งในประเด็นนี้การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้เพิ่มความท้าทายต่อสังคมสูงวัยอีกขั้นว่าแรงงานวัยชราจะสามารถทำงานในโลกที่เทคโนโลยีปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและรุนแรงหรือไม่ อันเป็นแนวโน้มพัฒนาการที่จะพิจารณาต่อไป

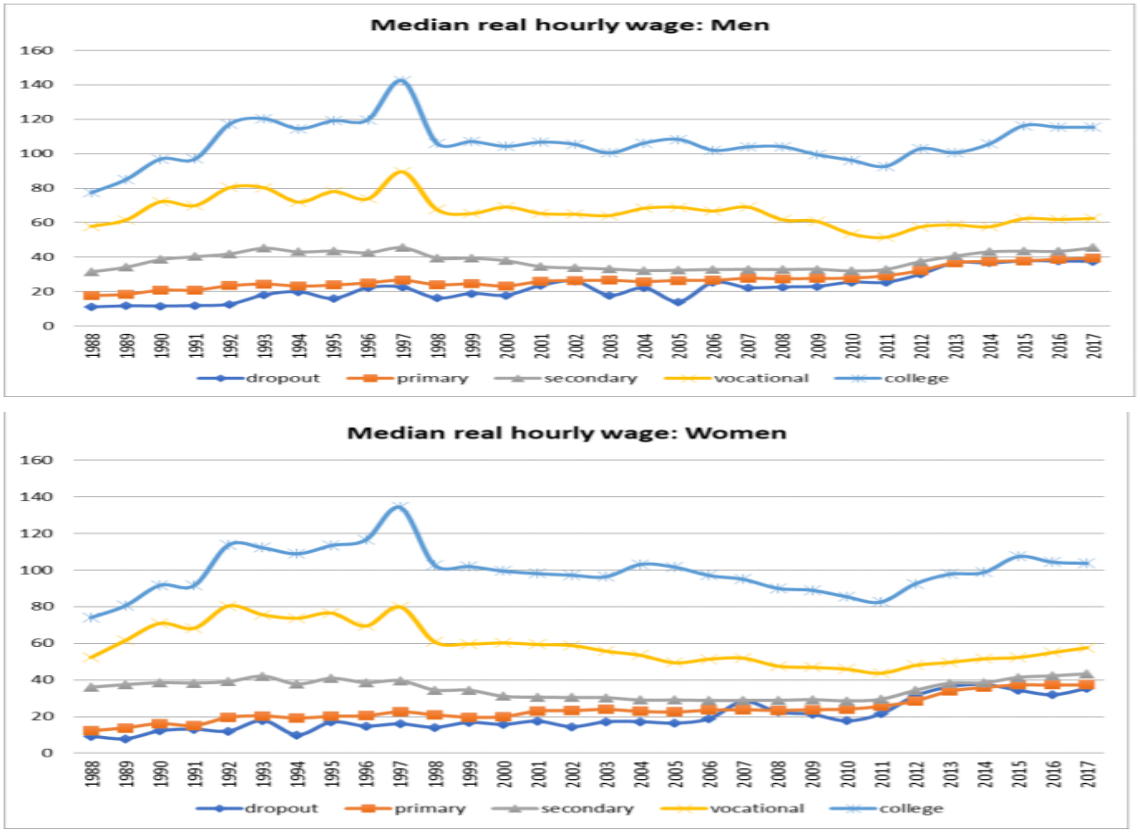
3.3.2 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

หนึ่งในแนวโน้มสำคัญในศตวรรษที่ 21 คือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีต่างๆ เช่น ระบบอัตโนมัติ (Automation) หรือ ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เพิ่มผลิตภาพ พัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์โดยรวมแต่ในขณะเดียวกันนั้นการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถส่งผลต่อค่าจ้างของแรงงานและความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน Tyson (2019) ได้สรุปผลกระทบที่เป็นไปได้ของระบบอัตโนมัติที่ประหยัดแรงงานและมีความโน้มเอียงทางทักษะ (Skill-biased, labor-saving automation) ต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ไว้ดังนี้

1) เทคโนโลยีนี้ลดสัดส่วนรายได้ประชาชาติของแรงงาน (labor share of national income)
2) เทคโนโลยีต้องการแรงงานเปี่ยมทักษะ (skilled workers) มากกว่าแรงงานไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะ (middle skilled workers)
3) โลกาภิวัตน์จากเทคโนโลยีเหล่านี้ลดการจ้างงานและจำกัดการเติบโตในค่าจ้างของแรงงานกึ่งทักษะในประเทศพัฒนาแล้ว (advanced economies)
4) เทคโนโลยีนี้สร้างกำไรที่เหนือปกติ (abnormal profit) ในบริษัทซูเปอร์สตาร์ (superstar firms) สังเกตจากสัดส่วนกำไรและผลตอบแทนทุนสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่โตขึ้น
5) ผู้ผลิตเทคโนโลยี นักนวัตกรรม และแรงงานมีฝีมือสามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากเป็นผู้ชนะในสถานการณ์นี้

แม้ผลกระทบข้างต้นจะวิเคราะห์บนบริบทความเหลื่อมล้ำของประเทศพัฒนาแล้วเป็นสำคัญ แต่ผลกระทบอื่นๆ สามารถเกิดขึ้นกับไทยได้เช่นกัน การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเอื้อต่อการเติบโตของค่าจ้างแรงงานเปี่ยมทักษะมากกว่าและสามารถสร้างความเหลื่อมล้ำทางค่าจ้างระหว่างแรงงานเปี่ยมทักษะกับแรงงานประเภทอื่นๆ ได้ ข้อมูลสะท้อนสภาวะเหล่านี้ว่าผู้มีการศึกษาไม่ถึงปริญญามีความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มลดลงแต่ค่าจ้างแตกต่างกับผู้มีปริญญาสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังปี 2557 (Wasi, Paweenawat, Devahastin Na Ayudhya, Treeratpituk, & Nittayo, 2019)

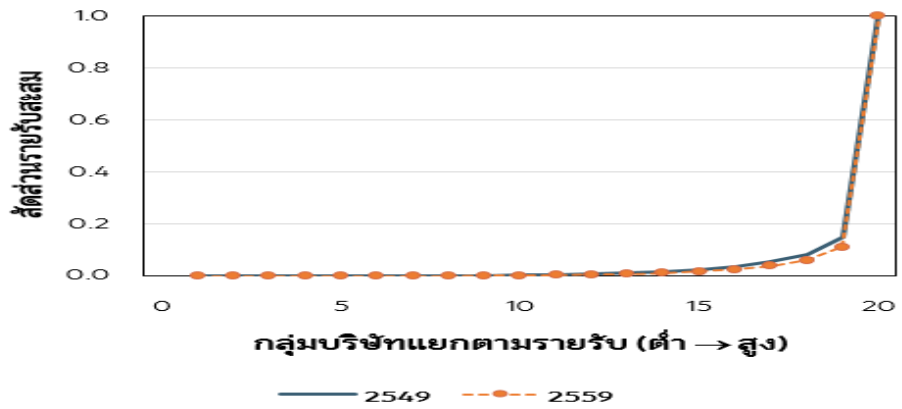
รูปที่ 3-16 มัธยฐานค่าจ้างรายชั่วโมงของผู้ชายและผู้หญิง



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย Wasi, Paweenawat, Devahastin Na Ayudhya, Treeratpituk, & Nittayo

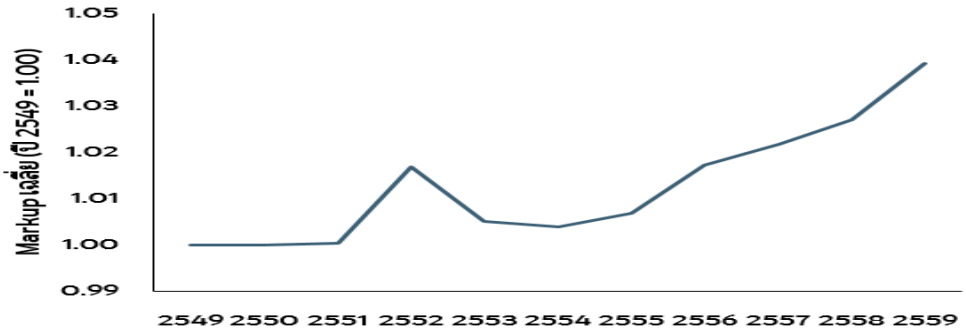
การกระจุกตัวของรายรับในแต่ละบริษัทกับอำนาจตลาดที่มากขึ้นเองก็เป็นสภาวะ ‘ผู้ชนะกินรวบ’ (winner-take-all) ที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทย โดย “บริษัทที่มีรายรับสูงที่สุด 5% ของประเทศ มีสัดส่วนรายรับสูงถึง 85% ของรายรับรวมของภาคธุรกิจไทย” และอำนาจทางการตลาดก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน (Banternghansa, Paweenawat, & Samphantharak, 2019; Apaitan, Banternghansa, Paweenawat, & Samphantharak, 2019)

รูปที่ 3-17 การกระจุกตัวของรายรับในภาคธุรกิจไทย



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย Banternghansa et al. (2019)

รูปที่ 3-18 การเปลี่ยนแปลงของอำนาจตลาดของบริษัทไทย



ที่มา: ข้อมูลจากงบการเงินรายบริษัทของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ประมวลผลโดย Apaitan et al. (2019)

ตัวอย่างข้างต้นต่างสะท้อนถึงความเป็นไปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสามารถเพิ่มความเหลื่อมล้ำผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างแรงงานการศึกษาสูง-ต่ำ การที่บริษัทบางบริษัทใหญ่ขึ้นมีอำนาจตลาดมากขึ้น ฯลฯ

อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคโนโลยีบางประการสามารถเกิดผลดีแก่ความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน เช่น การขยายตัวของอินเทอร์เน็ตที่จะทำให้คนสามารถเข้าถึงประโยชน์จากดิจิทัลแพลตฟอร์ม (digital platform) ได้ดีขึ้น (วรรณวิภางค์ มานะโชติพงษ์, ธร ปีติดล และ พงศ์พลิน ยิ่งชนม์เจริญ , 2562) หรือการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในภาคเกษตรที่แต่เดิมมีผลิตภาพและรายได้น้อย (Attavanich, Chantarat, Chenphuengpawn, Mahasuweerachai, & Thampanishvong, 2019) ฯลฯ ดังนั้นแนวโน้มขนาดใหญ่อย่างการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสามารถทำให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในไทยแย่ลงหรือดีขึ้นได้ทั้งสิ้น ภาครัฐควรจับตาดูทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและกำกับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด

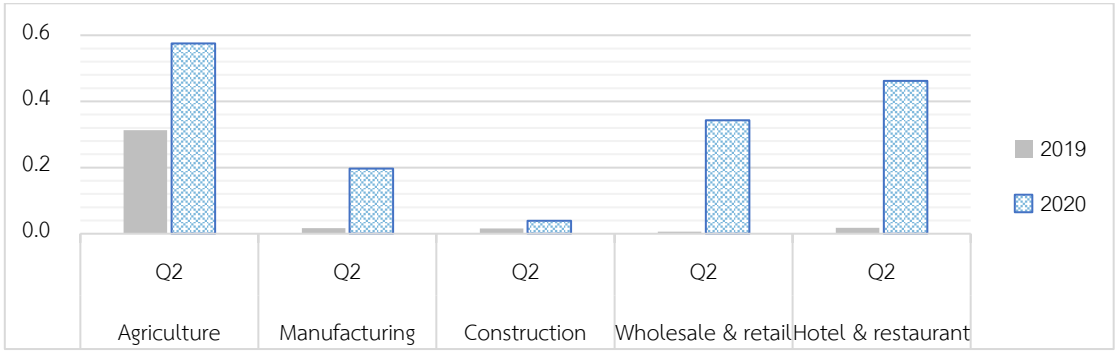
3.3.3 ผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ผลกระทบระยะสั้น

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างฉับพลัน (Shocks) ผ่านการปิดเมืองและการชะลอตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบถึงผลกระทบต่อการมีงานทำของประชากรจำนวนมาก ผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 745,176 คนในไตรมาส 2 ปี 2563 จาก 394,520 คนในไตรมาส 1 ปี 2563 และผู้ทำงานศูนย์ชั่วโมงเพิ่มขึ้นเป็น 2,509,266 คนในไตรมาส 2 ปี 2563 จาก 649,137 คนในไตรมาส 1 ปี 2563 โดยผู้ทำงานศูนย์ชั่วโมงเพิ่มขึ้นอย่างมากในบางอุตสาหกรรมเท่านั้น (รูปที่ 3-19) หากนิยามผู้เสมือนว่างงานว่าเป็นผู้ไม่มีงานทำหรือผู้ทำงานศูนย์ชั่วโมงจะพบว่ามีผู้เสมือนว่างงานอยู่ประมาณ 3.2 ล้านคนในไตรมาส 2 ปี 2563 เป็นสัดส่วนประมาณ 9% ของกำลังแรงงาน เมื่อเสริมความเข้าใจต่อสถานการณ์ด้วยการสำรวจผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจ (สมชัย จิตสุชน, 2563ง) พบผลดังนี้

- ผู้มีการศึกษาต่ำมีความเสี่ยงที่จะมีรายได้ลดมากกว่าผู้มีรายได้สูง
- เยาวชนอายุ 15-24 ปี หรือกลุ่มเจน Z และ ผู้ทำอาชีพรับจ้างทั่วไปไม่ประจำ (ลูกจ้างรายวัน/ผู้รับเหมาช่วง) เป็นผู้มีความเสี่ยงในการตกงานมากที่สุดจากการปิดเมือง

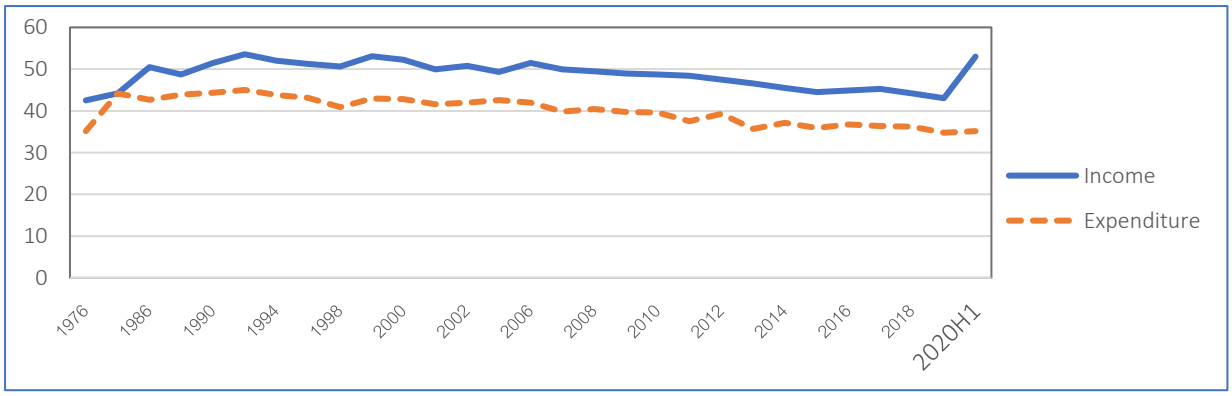
รูปที่ 3-19 ผู้ทำงานศูนย์ชั่วโมงรายอุตสาหกรรม (หน่วย: ล้านคน)



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แบบสอบถามและแบบสำรวจทั้งหมดได้สะท้อนความไม่สมดุลของผลกระทบทางเศรษฐกิจของโควิด-19 ในระยะสั้นโดยแรงงานในบางอุตสาหกรรม เช่น ท่องเที่ยว ค้าปลีก ฯลฯ จะได้รับผลกระทบมากกว่า และผู้มีการศึกษาต่ำเองก็พบกับความเสี่ยงในการสูญเสียรายได้ที่มากกว่า เป็นนัยยะว่าโควิด-19 น่าจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระยะสั้นพุ่งสูงขึ้น สอดรับกับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) จากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 6 เดือนแรกของปี 2563 ที่พุ่งสูงขึ้นอย่างมาก[6]

รูปที่ 3-20 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ช่วงโควิด-19



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์จินีด้านรายได้ในปีที่ไม่มีการสำรวจรายได้ ใช้ค่าเฉลี่ยของปีก่อนหน้าและปีถัดไป

นอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความเหลื่อมล้ำในสังคมแล้ว การแพร่ระบาดของโรคยังส่งผลกระทบที่รุนแรงแก่ครัวเรือนที่มีกลุ่มคนเปราะบางมากกว่าครัวเรือนทั่วไป (ชาคร เลิศนิทัศน์ และ สมชัย จิตสุชน , 2563) โดยพบว่า ครัวเรือนที่มีกลุ่มเปราะบางมากกว่าร้อยละ 80 ได้รับผลกระทบจากทั้งการแพร่ระบาดและมาตรการควบคุมโรคของรัฐ โดยปัญหาที่แต่ละครอบครัวประสบจะแตกต่างกันตามลักษณะของกลุ่มเปราะบางที่อาศัยในครัวเรือน เช่น กลุ่มผู้สูงอายุจะมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางและการไปเข้ารับการตรวจรักษาโรคประจำตัวที่ต้องมีการพบแพทย์เป็นประจำ กลุ่มเด็กเล็กมีปัญหาเรื่องการขาดผู้ดูแลในช่วงกลางวันอันเนื่องมาจากมาตรการปิดศูนย์เด็กเล็กในแต่ละพื้นที่ ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มเด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนยังคงได้รับผลกระทบจากการเรียนการสอนออนไลน์เช่นเดียวกัน

[6] เนื่องจากปีค.ศ. 2020 เป็นข้อมูลจากสำรวจเพียงครึ่งปีและเป็นปีที่ไม่ได้สำรวจรายได้ละเอียดเท่าปีก่อนหน้า การที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเพิ่มขึ้นสูง จึงสามารถเป็นผลได้จากปัจจัยเชิงข้อมูลได้เช่นกัน การตีความตัวแปรนี้จึงสมควรกระทำด้วยความระมัดระวัง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนที่มีกลุ่มเปราะบางยังรวมไปถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจโดย ครัวเรือนที่มีเด็กเล็ก 0-6 ปี ผู้พิการ ผู้ป่วยติดเตียงและผู้ป่วยโรคเรื้อรัง มีรายได้ที่ลดลงในช่วงโรคระบาดที่มากกว่ากลุ่มครัวเรือนทั่วไป ในทางกลับกันรายจ่ายกลับเพิ่มมากขึ้นสวนทางกับรายได้ที่ลดน้อยลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของรายได้และรายจ่ายทั้งสองส่วนยังส่งผลให้ระดับหนี้สินของครัวเรือนที่มีกลุ่มเปราะบาง (ยกเว้นกลุ่มผู้สูงอายุ) เพิ่มขึ้นมากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีกลุ่มเปราะบางอาศัยอยู่อีกด้วย

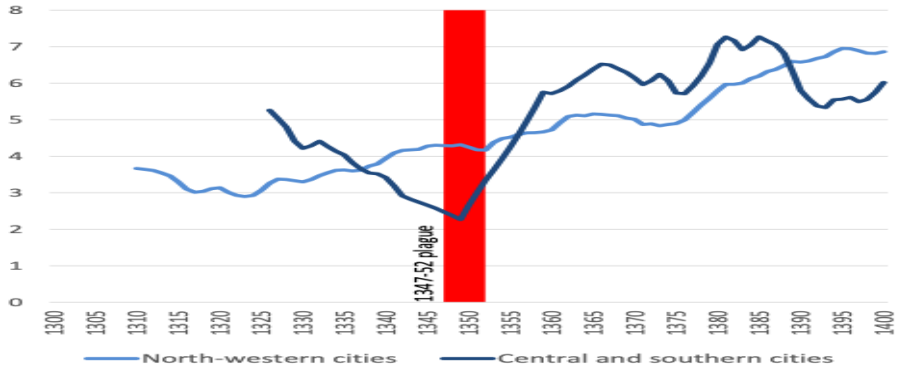
จากผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นบทเรียนสำคัญต่อแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมในสังคมไทย (สมชัย จิตสุชน, 2563ค) เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงกระทบต่อกลุ่มคนยากจนเท่านั้น แต่กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและเจ้าของกิจการก็เป็นผู้ได้รับผลกระทบที่รุนแรงด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ต้องมีกระบวนการคัดกรองอาจนำมาซึ่งการตกหล่นกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการช่วยเหลือจำนวนมาก การให้ความช่วยเหลือพื้นฐานจึงควรเป็นแบบถ้วนหน้าและสามารถยกเว้นการให้ความช่วยเหลือกับบุคคลที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีรายได้หรือทรัพย์สินจำนวนมาก โดยขั้นตอนดังกล่าวควรมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของภาครัฐและเอกชนเพื่อให้สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแม่นยำและการช่วยเหลือควรเพิ่มการเฉพาะเจาะจงในกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษทั้งในส่วนของกลุ่มเปราะบางและกลุ่มผู้ยากจนเรื้อรังซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดรุนแรงกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคม

ในมิติของการดำเนินงานประกันสังคมยังคงประสบปัญหาความล่าช้าจากการไม่มีประสิทธิภาพของระบบการจ่ายเงินช่วยเหลืออันเกิดจากปัญหาความล่าช้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความรวดเร็วในการเยียวยาการว่างงานของผู้ประกันตนด้วยเช่นเดียวกัน

ผลกระทบระยะยาว

อย่างไรก็ตามมีแนวคิดว่าผลระยะสั้นของวิกฤตโควิด-19 ข้างต้นอาจจะไม่ได้ส่งผลกับสังคมยาวนาน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาวิกฤตโควิด-19 เทียบเคียงกับบทเรียนทางประวัติศาสตร์เพื่อดูผลกระทบในระยะยาว การแพร่ระบาดของโรคร้ายในอดีตมักจะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในระยะปานกลางจนถึงยาว ตัวอย่างสำคัญในต่างประเทศคือการระบาดของกาฬโรค (Black Death) ที่ (ก) ทำให้คนเสียชีวิตจำนวนมากจนแรงงานขาดแคลน ผลักดันให้ค่าจ้างสูงขึ้น ช่วยเพิ่มรายได้ในคนยากจน (ในเมืองตอนกลางหรือใต้) ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (ข) มรดกและทรัพย์สินถูกนำมาขายเป็นจำนวนมากทำให้ราคาสินทรัพย์ถูกลง คนจนสามารถเข้าถึงได้ ลดความเหลื่อมล้ำทางความมั่งคั่ง (Wealth inequality) (Alfani, 2020)

รูปที่ 3-21 ค่าจ้างที่แท้จริงกับกาฬโรค จำแนกตามเมืองในยุโรป (1347-1351 plague)



ที่มา: Alfani (2020)

การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำตามสถิติบ่งชี้ความแตกต่างของไวรัสโควิด-19 ในปัจจุบันเทียบกับกาฬโรคในอดีต สามารถมองได้ว่าความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ดีเพราะการลดความเหลื่อมล้ำในอดีตเกิดจากการล้มตายของผู้คนจำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่พึงประสงค์ นอกจากนั้นพัฒนาการทางการแพทย์ในปัจจุบันก็น่าจะทำให้ภาพในอดีตดังกล่าวเป็นไปได้น้อยลงมาก จึงต้องมีการวิเคราะห์ผลระยะยาวเพิ่มเติม

ความไม่แน่นอนในระยะยาวจากโควิด-19 คือ แผลเป็นทางเศรษฐกิจของบุคคลบางกลุ่ม บุคคลที่ทำงานในอุตสาหกรรมการบินหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นระยะเวลานาน กลุ่มคนเหล่านี้สะสมทักษะเฉพาะอุตสาหกรรมมาอย่างยาวนานมีความสามารถในการย้ายอุตสาหกรรมต่ำ ศิลปิน ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ต้องใกล้ชิดคนเป็นพิเศษที่หากการระบาดอีกครั้งจนต้องปิดเมืองจะไม่สามารถประกอบอาชีพได้ กลุ่มคนเหล่านี้หากว่างงานเป็นเวลานานสามารถเกิดการสูญเสียทักษะที่มีอยู่และความมั่นใจในตนเองซึ่งอาจเพิ่มจำนวนผู้มีรายได้น้อยในสังคมต่อไป

สิ่งที่ต้องคำนึงอีกประการคือการปรับตัวระหว่างและหลังสิ้นสุดโควิด-19 เนื่องอุปกรณ์ในการป้องกันไวรัสล้วนมีต้นทุนทั้งในรูปแบบของเงินและทุนความรู้ หากอุปกรณ์การป้องกันและอาศัยอยู่กับโควิด-19 เช่น อุปกรณ์ในการทำงานที่บ้าน (Work from home) อย่าง คอมพิวเตอร์ หรือ โปรแกรม Zoom ต้องใช้ความรู้และทักษะจำนวนมาก โควิด-19 จะไปเร่งผลของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีต่อความเหลื่อมล้ำดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในอีกทางหนึ่งด้วย

โดยสรุปนั้นโควิด-19 เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระยะสั้นอย่างแน่นอน แต่ผลในระยะยาวยังเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐจะต้องติดตามสถานการณ์และออกแบบนโยบายสาธารณะรับรองผลอย่างใกล้ชิด

บทที่ 4
ผลการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ ตามตัวชี้วัด

รายงานบทนี้จะเสนอผลการประเมินการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยในหัวข้อ 4.1 จะกล่าวถึงสาระสำคัญของยุทธศาสตร์นี้ ต่อด้วยความเชื่อมโยงในมิติความเหลื่อมล้ำของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ระดับที่สูงกว่า คือ (ก) แผนยุทธศาสตร์ศาสตร์ 20 ปี (ข) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และในส่วนที่ 4.2-4.4 จะเสนอผลการติดตามตัวชี้วัด การวิเคราะห์การบรรลุผลของตัวชี้วัด และข้อเสนอแนะการปรับปรุงตัวชี้วัด

4.1 ยุทธศาสตร์ระดับประเทศในมิติของความเหลื่อมล้ำ

4.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยก้าวหน้าไปในหลายด้าน ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ที่ทำให้จำนวนคนยากจนลดลง บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขขยายทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมนับว่ามีความคืบหน้าช้า และยังเป็นปัญหาท้าทายในหลายด้าน ทั้งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร ความแตกต่างของคุณภาพการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับบริการที่คุณภาพต่ำกว่า รวมทั้งข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไข/ปัจจัยเสี่ยงหลายประการที่อาจจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยรุนแรงขึ้นได้ อาทิ การเป็นสังคมผู้สูงวัยของประเทศไทยซึ่งจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง ภาระพึ่งพิงต่อวัยแรงงานสูงขึ้นจากภาระเลี้ยงดูทั้งเด็กและผู้สูงอายุทำให้มีข้อจำกัดในการออมเพื่ออนาคตประกอบกับบางกลุ่มยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการเงินและการออม ซึ่งอาจกลายเป็นผู้สูงวัยที่ยากจนในอนาคตได้ นอกจากนั้นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่สามารถเข้าถึง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีทักษะสูงทำให้ได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นและทิ้งห่างจากผู้ที่ขาดทักษะและไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ ขณะเดียวกันเทคโนโลยีก็สามารถทำให้ผู้ที่อยู่ห่างไกลสามารถเข้าถึงการศึกษา ความรู้ และบริการสาธารณสุขได้ ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องเร่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เพื่อไม่ให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง โดยจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการเป็นองค์รวมทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาภาคและเมือง และการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนั้นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาในยุทธศาสตร์อื่นๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มาเป็นพลังร่วมและสนับสนุนการพัฒนา อาทิ ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนที่จะเป็นช่องทางให้ชุมชนและผู้ใช้แรงงานได้มีศักยภาพและโอกาสได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เน้นการบริหารจัดการที่ดินให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการใน

ภาครัฐที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่จะช่วยกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่พื้นที่

ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 12 ได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพบริการทางสังคมให้ทั่วถึงโดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งการปิดช่องว่างการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยซึ่งเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากที่ได้ขับเคลื่อนและผลักดันในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และมุ่งเน้นมากขึ้นในเรื่องการเพิ่มทักษะแรงงานและการใช้นโยบายแรงงานที่สนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและเสริมสร้างรายได้สูงขึ้น และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรกลุ่มร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ อาทิ การสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม การพัฒนาองค์กรการเงินฐานรากและการเข้าถึงเงินทุนเพื่อสร้างอาชีพ และการสนับสนุนการเข้าถึงปัจจัยการผลิตคุณภาพดีที่ราคาเป็นธรรม เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณเชิงพื้นที่และบูรณาการเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด 2) เพื่อให้คนไทยทุกคนเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง และ 3) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีแผนงานรองรับครอบคลุมระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2560-2579 ยุทธศาสตร์ที่ 4 การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
2. แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต
3. แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในระบบบริการสุขภาพ (service excellence)
4. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งและพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
5. ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ.2560-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างภูมิคุ้มกันและส่งเสริมโอกาสทางสังคมบนฐานแห่งความพอเพียง และยุทธศาสตร์ที่ 4 จัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
6. แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมคุณภาพที่ทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยี

4.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ

ตามประกาศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนฉบับนี้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้นการทบทวนนโยบายด้านความเหลื่อมล้ำจึงควรจะสำรวจยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ควบคู่กันเพื่อดูว่านโยบายของประเทศต้องการจะมุ่งหน้าไปสู่ที่ใด

ตารางที่ 4-1 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติ และ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ

หัวข้อ	ยุทธศาสตร์ชาติ	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12
เป้าหมาย	1. สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ	1. ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน
	2. กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ	2. เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ
	3. เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ	3. เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น
ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ และ แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ	1. การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ	1. เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และมีอาชีพ
	2. การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี	2. กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง
	3. การเสริมสร้างพลังทางสังคม	กระจายตัวอยู่ในแนวทางฯ ที่ 2 และ 3
	4. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง	3. เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการทุน ที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชม

ที่มา: ที่ปรึกษา

สำหรับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยสามารถสรุปเทียบเคียงความสอดคล้องของแผนพัฒนาฯ กับยุทธศาสตร์ชาติได้ตามตารางที่ 4-1 และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดมีข้อค้นพบดังนี้

1. เป้าหมายด้านความเหลื่อมล้ำภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กับเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติสอดคล้องกัน โดยมีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสร้างความเข็มแข็งของชุมชนที่ปรากฏชัดทั้งสองส่วน
2. เป้าหมายใต้ยุทธศาสตร์ชาติครอบคลุมในหลากหลายมิติกว่าเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ เช่น ปฏิรูประบบภาษี เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม อย่างไรก็ดีแผนพัฒนาฯ ได้มีการระบุถึงประเด็นเหล่านี้เช่นกันในยุทธศาสตร์อื่น เช่น ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ หรือยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
3. แผนพัฒนาฯ มีความคงเส้นคงวาและนำไปปฏิบัติจริงได้ง่ายกว่า เนื่องจากระบุแนวทางการพัฒนาที่ยึดโยงกับเป้าหมายและระบุถึงแนวปฏิบัติประกอบด้วย เช่น แนวทางการพัฒนาที่ 2.1 ‘ส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่’

โดยได้ให้แนวทางอย่างเป็นรูปธรรมประกอบ ‘สร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของการจัดการศึกษา โดยนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาประกอบการประเมินผลครูและโรงเรียน’

4. แผนพัฒนาฯ เน้นย้ำถึงการพัฒนาแก้ไขความเหลื่อมล้ำผ่านทางปัจจัยนำเข้า (Input) หรือผลผลิต (Output) มากกว่าการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในขั้นสถาบัน (Institution) เช่น เป้าหมาย 2 ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ‘กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศในทุกระดับ’ มีมิติกว้างกว่า ครอบคลุมไปถึงการปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายราชการแผ่นดิน ในขณะที่เป้าหมาย 2 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ‘เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ’ ที่เน้นเฉพาะการจัดสรรปัจจัยนำเข้าให้คนทุกกลุ่มผ่านนโยบายรัฐเป็นสำคัญ อีกตัวอย่างที่สะท้อนคือแนวทางการพัฒนาภายในแผนพัฒนาฯ ‘เพิ่มการจัดสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดอย่างเพียงพอและเหมาะสม’ ที่เน้นแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านผลผลิต สิ่งเหล่านี้ยังสะท้อนไปถึงข้อจำกัดในฐานะแผนพัฒนาฯ ที่ไม่อาจระบุการพัฒนาเชิงสถาบันได้ชัดเจน เพราะการทำนโยบายเชิงสถาบันต้องอาศัยความร่วมมือของภาคประชาชน ภาคการเมือง และมักจะใช้เวลายาวนานกว่าแผนพัฒนาฯ

4.1.3 แผนแม่บทฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับที่ 1 และเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างกว้างเท่านั้น หากจะประเมินแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ให้รอบด้านยิ่งขึ้นจึงควรเปรียบเทียบแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนระดับที่ 2 ด้วยกันว่ามีความขัดแย้งหรือเหลื่อมกันหรือไม่

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 23 ฉบับ โดยแต่ละฉบับจะมีประเด็นแตกต่างกัน แผนแม่บทแต่ละประเด็นจะมี 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ประเด็นแผนแม่บท ประกอบด้วย เป้าหมาย ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายในระดับประเด็น เพื่อใช้ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์ขั้นกลาง และ (2) แผนย่อยของแผนแม่บทฯ ประกอบด้วย เป้าหมาย ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายในระดับแผนย่อย เพื่อใช้ติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์ขั้นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ข)

แผนแม่บทฯ หลายประเด็นมีความเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำแต่จะเป็นการเกี่ยวข้องโดยอ้อมเท่านั้น จะมีเพียง 6 ประเด็นเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมโดยตรง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ข) ดังนั้นการเทียบเคียงแผนแม่บทและแผนพัฒนาฯ ในมิติของความเหลื่อมล้ำจะทำเฉพาะใน 6 ประเด็นนี้เท่านั้น

เนื่องจากแต่ละประเด็นของแผนแม่บทฯ มีรายละเอียดเชิงลึกที่แตกต่างกัน จึงควรกำหนดกรอบการเทียบเคียงรายละเอียดของแผนแม่บทเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น โดยกรอบการเทียบเคียงประกอบด้วย 2 เกณฑ์ ได้แก่

1) ประเด็นแผนแม่บทฯ เชื่อมโยงอย่างไรกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12
2) เป้าหมายใดของแผนแม่บทฯ ที่สัมพันธ์กับเรื่องความเหลื่อมล้ำ และ/หรือ ยังไม่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

เกณฑ์ที่ 1 จะสรุปไว้ในตารางที่ 4–2 สำหรับเกณฑ์ที่ 2 จะเป็นการบรรยายในแต่ละประเด็นของแผนแม่บท ถึงเป้าหมายภายใต้แผนแม่บทฯที่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำ และอาจจะยังไม่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ

ภายใต้แผนแม่บทฯ ประเด็นการต่างประเทศแม้เอกสารสรุปแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาตร์ชาติจะระบุว่าเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมโดยตรงแต่รายละเอียดเนื้อหาไม่ได้มีการระบุถึงความเหลื่อมล้ำมาก สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าการต่างประเทศครอบคลุมทุกเรื่องจึงไม่สามารถลงลึกในทุกประเด็นได้

เป้าหมายที่แผนแม่บทในประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำคือ ‘การที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการต่างประเทศอย่างมีเอกภาพ’ โดยมีการใช้ ‘ระดับความสำเร็จในการสร้างความตระหนักรู้ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ (อาทิ จำนวนโครงการ จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ)’ เป็นตัวชี้วัด ซึ่งจะสะท้อนว่าหากพัฒนาได้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบัน เนื่องจากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้น

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ประเด็นวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมมีลักษณะคล้ายประเด็นการต่างประเทศที่แม้เอกสารสรุปแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาตร์ชาติจะระบุว่าเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมโดยตรง แต่พบเนื้อหาที่ชี้ชัดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ฯ ไม่มาก อย่างไรก็ดี ยังมีเนื้อหาแฝงที่สัมพันธ์กับความเสมอภาคและความเหลื่อมล้ำอยู่จำนวนมาก เช่น ประโยคที่ระบุว่า “การวิจัยและนวัตกรรม เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนสังคมไทย ได้แก่ .... การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม” ดังนั้นประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม โดยเฉพาะในแผนย่อยด้านสังคมจะสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำสูง

เป้าหมายที่แผนแม่บทในประเด็นนี้ที่มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำคือ ‘คุณภาพชีวิต ศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และความเสมอภาคทางสังคมได้รับการยกระดับเพิ่มขึ้น จากผลการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเชิงสังคม’ โดยมีตัวชี้วัดคือ ‘ดัชนีนวัตกรรมเชิงสังคม (ร้อยละของผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับคุณภาพทางสังคมจากผลการวิจัยฯ)’ ดัชนีนี้ยังไม่มีการจัดทำและยังไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 แต่จากการทบทวนวรรณกรรม ปัญหาประชากรกลุ่มล่างขาดการเข้าถึงเทคโนโลยีมีแนวโน้มที่จะเป็นข้อกังวลสำคัญในอนาคต ดังนั้นการคำนึงถึงมิติทางสังคมของนวัตกรรมจึงเป็นด้านที่ดีที่พบในแผนแม่บท แต่ยังไม่พบในแผนพัฒนาฯ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นพื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ

ประเด็นเรื่องพื้นที่และเมืองน่าอยู่ฯ สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำสูง มีการเน้นย้ำในแผนแม่บทฯ เสมอว่าเมืองควรจะ “รองรับความต้องการของคนทุกกลุ่ม” ได้ และยังมีแผนย่อยที่ “เน้นกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมโดยพัฒนาเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และเมืองขนาดกลางในภูมิภาค”

ลักษณะเด่นของเป้าหมายภายใต้แผนแม่บทประเด็นนี้คือ มีการระบุชี้วัดไปเลยว่าเมืองขนาดกลางที่ได้รับการพัฒนาคือเมืองอะไร ซึ่งในทางหนึ่งมีข้อดีที่ชัดเจนในแนวทางการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนาเมืองต้องอาศัยการปรับกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ในการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายในระยะยาวจึงมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในมิตินี้ แต่ว่าข้อเสียคือขาดความยืดหยุ่นของเป้าหมายซึ่งจะมีอยู่น้อยกว่าแผนระยะสั้น

เป้าหมายระดับแผนแม่บทฯ ที่แตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้แก่ ‘สัดส่วน GPP per capita ของจังหวัดร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุด ต่อ GPP per capita ของจังหวัดร้อยละ 20 แรกที่จนที่สุด’ ภายใต้แผนพัฒนาฯ จะคำนึงเฉพาะมิติของการกระจายตัวของการบริการภาครัฐเท่านั้น แนวคิดของ GPP จะกว้างกว่า โดยคำนึงถึงภาคเอกชนด้วยและคำนึงถึงเฉพาะผลลัพธ์ (output) เป็นสำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ดำเนินนโยบายว่าอิงกับความเสมอภาคในมิติอะไร

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นพลังทางสังคม

ประเด็นเรื่องพลังทางสังคม มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำสูงอย่างยิ่งยวด และสอดคล้องกับทุกเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ประเด็นพลังทางสังคมจะเน้นด้านการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งแผนแม่บทที่ครอบคลุมมีลักษณะกว้างกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจฐากรากและชุมชน นอกจากการเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมแล้ว พลังทางสังคมยังหมายความรวมถึงการที่ทุกคนในสังคมเตรียมความพร้อมไปสู่สังคมสูงวัยอีกด้วย

เป้าหมายภายใต้ประเด็นนี้ที่สัมพันธ์โดยตรงกับความเหลื่อมล้ำมากที่สุดคือ เป้าหมาย ‘ภาคีการพัฒนามีบทบาทในการพัฒนาสังคมมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง’ ซึ่งวัดโดยดัชนีชี้วัดทุนทางสังคม ดัชนีนี้จะทับซ้อนกับแนวคิดดัชนีชุมชนเข้มแข็งของ วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (กำลังจัดพิมพ์) บางประการ เนื่องจากความเข้มแข็งของชุมชนครอบคลุมกว่าทุนทางสังคม ในขณะเดียวกันทุนทางสังคมก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในระดับชุมชน สามารถพิจารณานำแนวคิดพลังทางสังคมมาระบุในยุทธศาสตร์ด้านความเหลื่อมล้ำในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ให้ชัดเจนขึ้นได้

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นเศรษฐกิจฐานราก

ประเด็นเศรษฐกิจฐากราก มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำสูงอย่างมาก และสอดคล้องกับทุกเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ประเด็นเศรษฐกิจฐานรากเน้นการพัฒนารายได้ในระดับชุมชนผ่าน 2 ช่องทาง ได้แก่ การพัฒนาผู้ประกอบการในพื้นที่ให้มีศักยภาพในการแข่งขันสูงขึ้นเพื่อสร้างงาน และใช้ช่องทางของชุมชนในการทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนและทรัพยากรต่างๆ ได้ดีขึ้น เป้าหมายทุกประการในประเด็นนี้สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำและปรากฏเป้าหมายที่ใกล้เคียงในแผนพัฒนาฯ ทั้งสิ้น

ข้อสังเกตสำหรับประเด็นเศรษฐกิจฐานราก แผนแม่บทฯ คือเป้าหมายของเศรษฐกิจฐานรากซึ่งมีความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีรายได้น้อยไปในเวลาเดียวกัน จึงอาจจะเกิดความสับสนได้ โดยพบว่าดัชนีที่ใช้ในบางเป้าหมายตีความว่ากลุ่มประชากรรายได้ต่ำสุดร้อยละ 40 คือฐานราก ในขณะที่บางเป้าหมายดัชนีจะสะท้อนลักษณะของชุมชนและท้องถิ่นเด่นชัดกว่าผู้มีรายได้น้อย

ตัวอย่างของความคลุมเครือ ได้แก่ เป้าหมาย ‘ศักยภาพและขีดความสามารถของเศรษฐกิจฐานรากเพิ่มขึ้น’ ที่ใช้อัตราการเติบโตของรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดเป็นดัชนี ต่างจากเป้าหมาย ‘ผู้ประกอบการเศรษฐกิจฐานรากมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง’ ที่ใช้อัตราการเติบโตของมูลค่าเศรษฐกิจฐานรากของมูลค่าสินค้า OTOP เป็นดัชนี การกำหนดดัชนีตามประเด็นนี้จึงมีความไม่ชัดเจนอยู่บางระดับว่าเศรษฐกิจฐานรากหมายความว่าอย่างไร ต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่ชัดเจนว่าฐานรากมีลักษณะของชุมชนโดดเด่นกว่าผู้มีรายได้น้อย ซึ่งลักษณะดัชนีที่ทับซ้อนเช่นนี้ถือเป็นข้อจำกัดทางข้อมูลได้เช่นกัน

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม

เช่นเดียวกับประเด็นเศรษฐกิจฐากราก ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำสูง และสอดคล้องกับทุกเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 แผนแม่บทฯ ประเด็นความเสมอภาคฯ นั้นแม้จะเขียนอย่างครอบคลุมในทุกประเด็นของความเหลื่อมล้ำ แต่มีการเน้นไปที่ 2 ด้านหลัก คือ การขยายความคุ้มครองทางสังคมขั้นต่ำให้ประชาชน และ ยกศักยภาพการดำเนินนโยบายแบบเจาะจง (targeting) เป็นสำคัญ

เป้าหมายของประเด็นนี้มีอยู่ 3 ประการได้แก่ “คนไทยทุกคนได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น” “คนไทยทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น” และ “มีระบบและกลไกในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น” เป้าหมาย 3 ประการสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำและดัชนีของเป้าหมายเหล่านี้ และยังไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีดัชนี 3 ประการนี้มีความใกล้เคียงกับดัชนีในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 อย่างยิ่ง สิ่งที่แตกต่างคือการขยายแนวคิดของความยากจนและความคุ้มครองทางสังคม แต่เดิมภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 12 มีแนวคิดเส้นความยากจนเป็นหลัก ซึ่งจะเน้นเฉพาะความยากจนในมิติการเงิน ต่างจากดัชนีภายใต้แผนแม่บทที่วัดความยากจนแบบหลากหลายมิติ ข้อดีคือครอบคลุมหลายมิติ แต่ข้อควรระวังคือความครอบคลุมและคุณภาพของข้อมูลที่นำมาใช้ ในด้านความคุ้มครองทางสังคมแต่เดิมจะพบเฉพาะประกันสังคมเพียงเท่านั้น การขยายความหมายของการคุ้มครองทางสังคมสะท้อนว่าต่อไปภาครัฐสามารถดำเนินนโยบายการคุ้มครองทางสังคมนอกประกันสังคมได้มากขึ้น

อีกหนึ่งข้อสังเกตคือแนวโน้มการเน้นนโยบายแบบเจาะจงเป็นพิเศษซึ่งจะพบได้จากการให้ความสำคัญกับกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ โดยเป้าหมายในแผนย่อยจะระบุชี้ชัดว่ากลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางควรได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคม

ตารางที่ 4-2 ความสอดคล้องของแผนแม่บทฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในมิติความเหลื่อมล้ำ

กรอบการเทียบเคียง		ประเด็นที่ปรากฏในแผนแม่บทฯ					
เป้าหมาย		การต่างประเทศ	การวิจัยและพัฒนาฯ	พื้นที่และเมืองน่าอยู่ฯ	พลังทางสังคม	เศรษฐกิจฐานราก	ความเสมอภาคฯ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12	ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้	✓	ไม่ปรากฏชัดเจน	ไม่ปรากฏชัดเจน	✓	✓	✓
	เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ	✗	ไม่ปรากฏชัดเจน	✓	✓	✓	✓
	เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง	✓	ไม่ปรากฏชัดเจน	✓	✓	✓	✓

ที่มา: ที่ปรึกษา

4.2 ผลการติดตามตัวชี้วัดภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ

4.2.1 กรอบแนวคิดการประเมินผลการลดความเหลื่อมล้ำของแผนฯ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้ 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง เป็นตัวชี้วัดการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยเน้นที่การเพิ่มรายได้ เพิ่มทรัพย์สิน และลดหนี้สินของ 'ประชาชนกลุ่มล่าง' คือ ประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด กลุ่มที่สองเป็นการเพิ่มการเข้าถึงบริการภาครัฐด้านการศึกษา สาธารณสุข หลักประกันสังคมและความยุติธรรม โดยยังคงเน้นการเข้าถึงมากขึ้นของประชากรกลุ่มล่างเช่นกัน ส่วนกลุ่มที่สามเป็นตัวชี้วัดด้านชุมชน โดยมีข้อสมมติว่าหากมีการพัฒนาชุมชน (เช่น ชุมชนเข้มแข็งขึ้น มูลค่าสินค้าชุมชนเพิ่มขึ้น) ก็จะทำให้ความเหลื่อมล้ำในระดับประเทศปรับตัวดีขึ้น

ภายใต้ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้แล้ว สามารถสร้างกรอบแนวคิดในการประเมินผลได้ใน 2 มิติคือ ระดับประเทศและระดับแยกองค์ประกอบย่อย กล่าวคือ

(ก) ตัวชี้วัดมีการปรับตัวดีขึ้นในระดับประเทศ (และบรรลุเป้าหมายในบางตัวชี้วัดที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ เช่น อัตราการเพิ่มต่อปี) และควรเป็นการปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ปรับตัวดีขึ้นในทุกปีที่มีการเก็บข้อมูล ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าตัวชี้วัดในปีที่สิ้นสุดแผนฯ 12 ดีกว่าปีเริ่มต้นแน่นอน ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ถือว่าแผนฯ 12 บรรลุเป้าหมายสำหรับตัวชี้วัดนั้นๆ อาจมีความเป็นไปได้ของกรณีย่อย เช่นตัวชี้วัดปรับตัวลงในบางปี แต่ค่าตัวชี้วัดปีสุดท้ายดีกว่าปีแรกและในที่สุดก็บรรลุเป้าหมายในปีสุดท้าย กรณีนี้ถือว่าประสบความสำเร็จเช่นกันแต่ไม่ดีเท่ากรณีย่อยแรก

(ข) องค์ประกอบย่อยของตัวชี้วัดบ่งชี้ถึงการลดลงของความเหลื่อมล้ำเพิ่มเติมจากระดับประเทศ และถือเป็นตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำในแนวราบด้วย ตัวอย่างเช่นมิติเชิงพื้นที่ (เช่นรายภาค) โดยทำการคำนวณ ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวน (coefficient of variation - CV) ซึ่งคือผลหารระหว่างค่า standard deviation (SD) กับค่าเฉลี่ย (mean) ของตัวชี้วัดนั้นๆ หากค่า CV ลดลงก็แสดงถึงการลดลงของความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยอาจเพิ่มการคำนวณความต่างระหว่างพื้นที่ที่ได้คะแนนสูงสุดกับพื้นที่ที่ได้คะแนนต่ำสุดประกอบด้วยก็ได้ แนวคิดนี้อาจประยุกต์ใช้กับองค์ประกอบย่อยอื่นของตัวชี้วัดได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นความแตกต่างระหว่างเพศ ระหว่างระดับการศึกษา เป็นต้น

ในส่วนของตัวชี้วัด อาจมีการปรับปรุงตัวชี้วัดสำหรับเตรียมใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ด้วย ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อ 4.4 ต่อไป

4.2.2 เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

ตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 1 ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามแผนฯ และคาดว่าเมื่อสิ้นสุดแผนฯ ก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 ที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างและเกิดต่อเนื่องหลายระลอก ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ ระดับรายได้และการมีงานทำของคนในประเทศอย่างมาก โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40) เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.7 ต่อปี (ระหว่างปี 2558-2562) ในขณะที่เป้าหมายของแผนฯ กำหนดไว้ให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยมาก ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายได้ลดลงจาก

0.445 ในปี 2558 เหลือ 0.431 ในปี 2561 แต่การบรรลุเป้าหมายตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ที่ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ อาจยากขึ้นเพราะสถานการณ์โควิด-19 การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับปี 2558 แต่เมื่อเทียบกับต้นแผนฯ ปี 2562 มีแนวโน้มดีขึ้น สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ลดลงจากร้อยละ 8.6 ในปี 2559 เหลือร้อยละ 6.2 ในปี 2562 หากสถานการณ์ปกติคาดว่าเป้าหมายนี้คงสามารถบรรลุตามแผนฯ ที่กำหนดให้ลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้ แต่สถานการณ์โควิด-19 ทำให้เกิดคนจนกลุ่มใหม่ซึ่งทำให้การจะบรรลุเป้าหมายตามแผนฯ เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดที่เป้าหมายตามแผนฯ กำหนดให้ลดลง แต่พบว่าสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 16 เท่า ในปี 2558 เป็น 25 เท่าในปี 2560 และลดลงเหลือ 20.1 เท่าในปี 2562

ตารางที่ 4-3 ตัวชี้วัดตามเป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ตัวชี้วัด	ชื่อตัวชี้วัด	เป้าหมาย	2558	2559	2560	2561	2562
1.1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี	3,353		3,408		3,721
	อัตราการเปลี่ยนแปลง		6.0		0.8		4.5
1.2	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายได้	ลดลงเหลือ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผน	0.445		0.453		0.431
1.3	การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้น	12.35		10.90		11.18
1.4	สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน	ลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นสุดแผน	7.1	8.6	7.9	9.9	6.2
1.5	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด	ลดลง	16.0		25.0		20.1

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 1.1 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี

รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40) เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 และ 4.5 ในปี 2560 และ 2562 ตามลำดับ หรืออัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ระหว่างปี 2558-2562 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.7 ต่อปี ในขณะที่เป้าหมายของแผนฯ กำหนดไว้ให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี การจะบรรลุเป้าหมายตามแผนคาดว่าไม่น่าจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับประชากรกลุ่มอื่นๆ พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมีอัตราการเพิ่มของรายได้เฉลี่ยมากที่สุดคือ ร้อยละ 8.9 และ 7.9 ต่อปี ในปี 2560 และ 2562 ตามลำดับ ซึ่งการเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่านี้มีส่วนช่วยลดระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในช่วงเวลานี้ได้ การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยปกติจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในช่วงปี 2562 เป็นปีที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบทางลบจากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐกับจีน ส่งผลให้มูลค่าการค้าโลกชะลอตัว ทำให้การส่งออกของไทยปรับลดลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับปัญหาเสถียรภาพการเมืองภายในประเทศที่ส่งผลต่อการลงทุนของภาคเอกชน ทำให้มีการขยายตัวในระดับต่ำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 โดยในปี 2562 การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวเพียงร้อยละ 2.8 และอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 2.4 ลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับปี 2560 และปี 2561 ที่เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 4.0 และ 4.1 ตามลำดับ และแนวโน้มในปี 2563 และ 2564 (ปีสิ้นสุดแผน) ก็มีแนวโน้มที่

เศรษฐกิจจะติดลบ เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ยืดเยื้อเป็นเวลานาน และทวีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลกระทบในวงกว้างต่อทุกสาขาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคบริการและการค้าปลีก

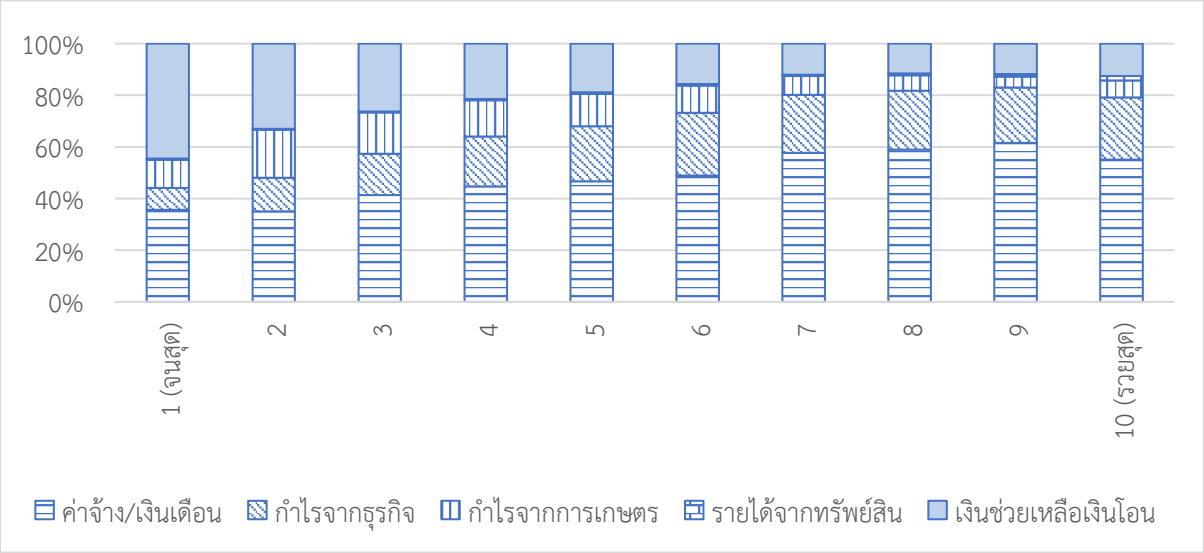
นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรกลุ่มต่างๆ พบว่ากลุ่มที่มีระดับรายได้ต่ำสุด (decile1: กลุ่ม 1 จนสุด) มีสัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงาน ประกอบด้วยค่าจ้าง/เงินเดือน กำไรจากธุรกิจ และกำไรจากการเกษตรร้อยละ 55 สัดส่วนรายได้จากการทำงานมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามระดับชั้นรายได้ที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนสูงในชั้นรายได้ที่ 7-9 โดยมีสัดส่วนของรายได้ที่มาจากการทำงานร้อยละ 87-88 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ที่ไม่ได้มาจากการทำงาน เช่น บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือจากภาครัฐ (เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ เงินช่วยเหลืออื่นๆ) และเงินโอนจากบุคคลภายนอกครัวเรือนในกลุ่มชั้นรายได้ที่ 1 (จนที่สุด) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 44 และสัดส่วนรายได้ที่ไม่ได้มาจากการทำงานค่อยๆ ลดลงในกลุ่มประชากรในชั้นรายได้ที่สูงขึ้น การที่ครัวเรือนในชั้นรายได้ล่าง (decile1-4) มีองค์ประกอบของรายได้ที่เป็นเงินที่ไม่ได้มาจากการทำงานในสัดส่วนที่สูงนี้ สะท้อนว่าครัวเรือนกลุ่มนี้มีระดับการพึงพิงจากภายนอกอย่างมาก หากมีปัจจัยมากระทบหรือทำให้ระบบการส่งความช่วยเหลือจากภายนอกต้องชะงักหรือชลอลง คนกลุ่มนี้ก็จะได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันหากใส่ความช่วยเหลือหรือมีการโอนเงินให้กับกลุ่มนี้ในจำนวนที่มากขึ้น ก็น่าจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้ง่าย (รูปที่ 4-1)

ตารางที่ 4-4 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรกลุ่มต่างๆ

กลุ่ม	รายได้เฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)			อัตราการเพิ่ม (ต่อปี)	
	2558	2560	2562	2560	2562
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	3,353	3,408	3,721	0.8	4.5
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 1	1,484	1,759	2,049	8.9	7.9
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 2	3,126	3,080	3,363	-0.7	4.5
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 3	3,951	3,948	4,266	0.0	3.9
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 4	4,851	4,845	5,206	-0.1	3.7
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 5	5,887	5,929	6,314	0.4	3.2
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 6	7,153	7,245	7,735	0.6	3.3
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 7	8,730	8,919	9,491	1.1	3.2
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 8	10,926	11,269	11,804	1.6	2.3
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 9	14,769	15,219	15,576	1.5	1.2
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 10	32,762	33,933	32,663	1.8	-1.9
รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมด	9,363	9,614	9,792	1.3	0.9

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-1 แหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือนในปี 2562



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 1.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้ลดลงเหลือ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายได้ลดลงจาก 0.445 ในปี 2558 เหลือ 0.431 ในปี 2561 การบรรลุเป้าหมายตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ที่ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ มีความเป็นไปได้ในสถานการณ์ปกติ แต่สถานการณ์โควิด-19 ที่เกิดขึ้นในปี 2563 และต่อเนื่องในปี 2564 อีกทั้งยังมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นและส่งผลกระทบอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจ แม้ว่าผลจากสถานการณ์โควิด-19 จะไม่ได้ส่งผลกระทบเฉพาะต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในสังคมถ้วนทั่ว แต่กลุ่มเปราะบาง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลางย่อมได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่า ปรับตัวได้ยากกว่า อาจทำให้การบรรลุเป้าหมายตามแผนฯ เป็นไปได้ยากขึ้น

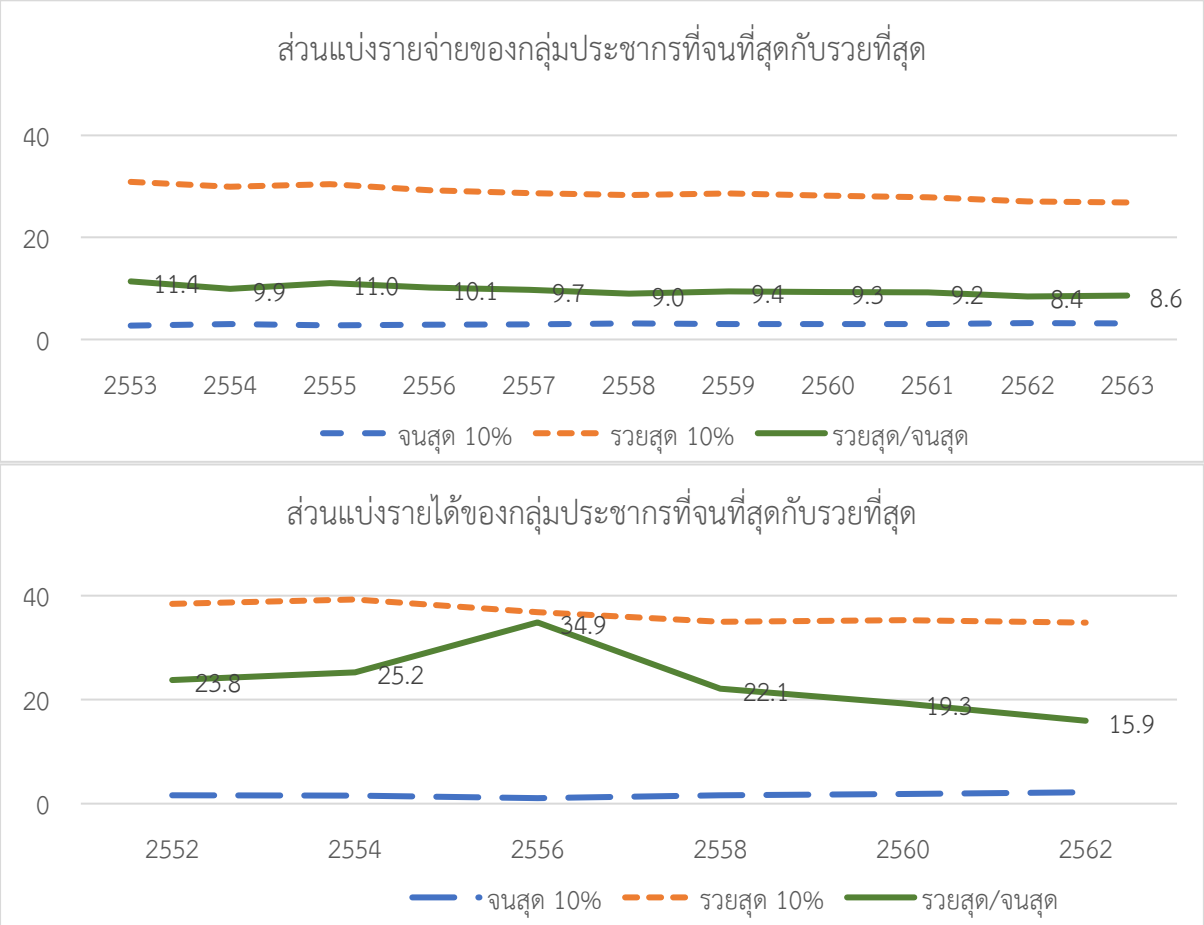
อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาช่องว่างของส่วนแบ่งรายจ่ายและส่วนแบ่งรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่อยู่ใน decile 10 (รวยที่สุด) เทียบกับประชากรที่อยู่ใน decile 1 (จนที่สุด) พบว่ามีแนวโน้มขยับเข้าหากันมากขึ้น โดยพบว่าส่วนแบ่งรายจ่ายของคนรวย (decile 1) ต่อส่วนแบ่งรายจ่ายของคนจน (decile 10) ลดจาก 11.4 เท่าในปี 2553 ลงมาเหลือ 8.6 เท่าในปี 2563 ในขณะที่ส่วนแบ่งรายได้ของคนรวย (decile 1) ต่อส่วนแบ่งรายได้ของคนจน (decile 10) ลดจาก 23.8 เท่าในปี 2552 ลงมาเหลือ 15.9 เท่าในปี 2562 (รูปที่ 4-2)

ตารางที่ 4-5 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
gini รายได้	0.484		0.465		0.445		0.453		0.431
gini รายจ่าย	0.375	0.393	0.356	0.371	0.359	0.367	0.364	0.362	0.348

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-2 ส่วนแบ่งรายจ่ายและส่วนแบ่งรายได้ของประชากรที่จนที่สุดกับรวยที่สุด



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 1.3 การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดเพิ่มขึ้น

ทรัพย์สินทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เพราะทรัพย์สินทางการเงินสามารถเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างผลตอบแทนให้กับครัวเรือนได้ การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับก่อนการเริ่มแผนฯ ในปี 2558 แต่เมื่อเทียบกับต้นแผนฯ ปี 2562 มีแนวโน้มดีขึ้น โดยสัดส่วนทรัพย์สินทางการเงินที่ถือครองโดยประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดลดจาก 12.35 ในปี 2558 เหลือ 10.90 ในปี 2560 และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 11.18 ในปี 2562

การถือครองทรัพย์สินเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งได้ดี ซึ่งหากพิจารณาวิเคราะห์การถือครองทรัพย์สินรวมและแยกองค์ประกอบของการถือครองทรัพย์สินตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่จัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว จะสามารถจำแนกทรัพย์สินของครัวเรือนออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย (2) บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร (3) ยานพาหนะ และ (4) ทรัพย์สินทางการเงิน ซึ่งหากนำข้อมูลทรัพย์สินแต่ละประเภทมาวิเคราะห์สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) พบว่าความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สินรวมแม้จะมีแนวโน้มลดลงแต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูง ในปี 2562 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน อยู่ที่ 0.621 ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สินพบความไม่เสมอภาคมากที่สุดในทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร โดยมีค่าสัมประสิทธิ์

ความไม่เสมอภาคสูงถึง 0.893 รองลงมาได้แก่ ทรัพย์สินทางการเงิน ยานพาหนะ ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค 0.8 และ 0.684 ตามลำดับ (ตารางที่ 4-7) และเมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มรายได้ (decile) พบว่า สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงินของกลุ่มคนที่รวยที่สุด (decile 10) สูงกว่ากลุ่มคนที่จนที่สุด (decile 1) อยู่มาก (รูปที่ 4-3)

ตารางที่ 4-6 สัดส่วนการถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรต่างๆ

กลุ่ม	2558	2560	2562
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มครัวเรือน 40% ที่มีรายได้ต่ำสุด	12.35	10.90	11.18
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile1	2.95	2.38	2.43
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile2	2.63	2.17	2.41
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile3	3.17	2.89	2.96
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile4	3.60	3.46	3.38
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile5	4.22	4.13	4.71
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile6	5.35	4.87	6.24
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile7	6.79	6.63	6.76
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile8	10.58	9.30	9.68
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile9	14.00	14.65	18.14
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่ม decile10	46.70	49.53	43.29

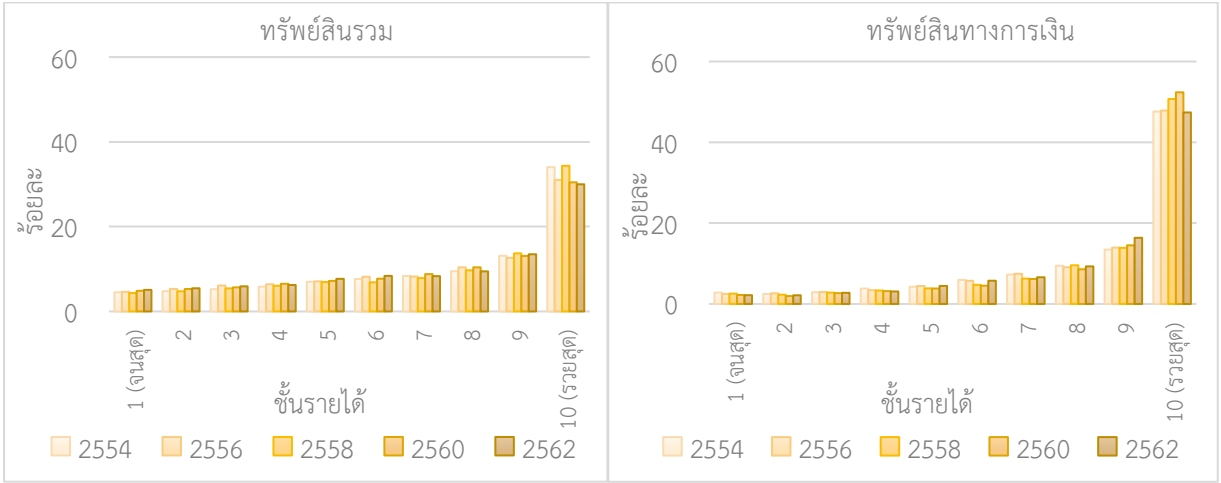
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4-7 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการถือครองสินทรัพย์

ประเภททรัพย์สิน	2556	2559	2560	2562
ทรัพย์สินรวม	**0.634**	**0.642**	**0.621**	**0.621**
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.674	0.681	0.664	0.670
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร	0.882	0.894	0.880	0.893
ยานพาหนะ	0.704	0.697	0.687	0.684
ทรัพย์สินทางการเงิน	0.797	0.787	0.806	0.800

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-3 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินทางการเงินในปี 2554-2562



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 1.4 สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 6.5 ณ สิ้นแผนพัฒนาฯ

สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ลดลงจากร้อยละ 8.6 ในปี 2559 เหลือร้อยละ 6.2 ในปี 2562 ส่วนใหญ่เป็นการลดลงของสัดส่วนคนจนในพื้นที่นอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะในภาคเหนือ หากสถานการณ์ปกติคาดว่าเป้าหมายนี้คงสามารถบรรลุตามแผนฯ ที่กำหนดให้ลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้ แต่สถานการณ์โควิด-19 ที่เกิดขึ้นหลายระลอกและส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งการระบาดในรอบแรกๆ บางคนยังสามารถอาศัยเงินออมได้ แต่เมื่อการระบาดเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดคนจนกลุ่มใหม่จำนวนมาก และหากไม่มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการเยียวยาช่วยเหลือจากภาครัฐ จำนวนผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนน่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้การบรรลุเป้าหมายตามแผนฯ เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้สัดส่วนคนจนในปี 2561 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.9 สูงกว่าปี 2560 แม้จะเป็นปีที่เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 4.2 ซึ่งถือว่าเป็นระดับค่อนข้างสูงหากเทียบกับค่าเฉลี่ย 10 ปีคือเพียงร้อยละ 2.3 ในปี 2011-2020 แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างค่อนข้างคงที่ (MOROZ, 2020)

ตารางที่ 4-8 สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน

พื้นที่	ภาค	2559	2560	2561	2562
นอกเขตเทศบาล	กลาง	6.3	4.9	7.9	4.7
	เหนือ	10.1	11.2	14.0	8.0
	อีสาน	12.4	10.8	13.2	8.4
	ใต้	15.2	14.8	16.3	13.5
เขตเทศบาล	กทม.และปริมณฑล	1.4	1.1	1.4	0.6
	กลาง	4.1	4.1	6.0	3.8
	เหนือ	9.5	8.2	10.2	5.2
	อีสาน	13.8	12.3	13.5	8.3
	ใต้	7.9	7.4	11.3	8.2
นอกเขต		10.7	9.8	12.3	8.1
ในเขต		6.6	6.1	7.7	4.7
ทั้งประเทศ		8.6	7.9	9.9	6.2

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 1.5 สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุดลดลง

สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดที่เป้าหมายตามแผนฯ กำหนดให้ลดลง แต่พบว่าสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 16.04 เท่า ในปี 2558 เป็น 25.01 เท่าในปี 2560 ก่อนที่จะลดลงเหลือ 20.11 เท่าในปี 2562 แต่ถ้าพิจารณาในกลุ่มครัวเรือนร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นน้อยกว่า คือเพิ่มขึ้นจาก 10.51 เท่าในปี 2558 เป็น 13.29 เท่าในปี 2560 และลดลงเหลือ 12.46 เท่าในปี 2562 (ตารางที่ 4-9) แนวโน้มเช่นนี้จึงไม่สามารถรับประกันได้ว่าสัดส่วนหนี้สินของครัวเรือนยากจนจะลดลงต่อเนื่อง และในสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ก็มีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนหนี้สินจะเพิ่มขึ้นในทุกกลุ่มรายได้ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอาจจะเพิ่มในอัตราเร่งมากกว่าด้วย

เมื่อวิเคราะห์การเป็นหนี้ของครัวเรือน พบว่าไม่มีความแตกต่างกันมากนักระหว่างครัวเรือนฐานะต่างๆ กลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่เป็นหนี้น้อยที่สุดคือกลุ่มชั้นรายได้ 7-9 มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้ประมาณร้อยละ 38-41 ในปี 2562 ในขณะที่กลุ่มชั้นรายได้ที่จนที่สุด (decile 1) และรวยที่สุด (decile 10) มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้ใกล้เคียงกันอยู่ที่ร้อยละ 50.4 และ 50.8 ตามลำดับ (รูปที่ 4-4) เมื่อวิเคราะห์สัดส่วน

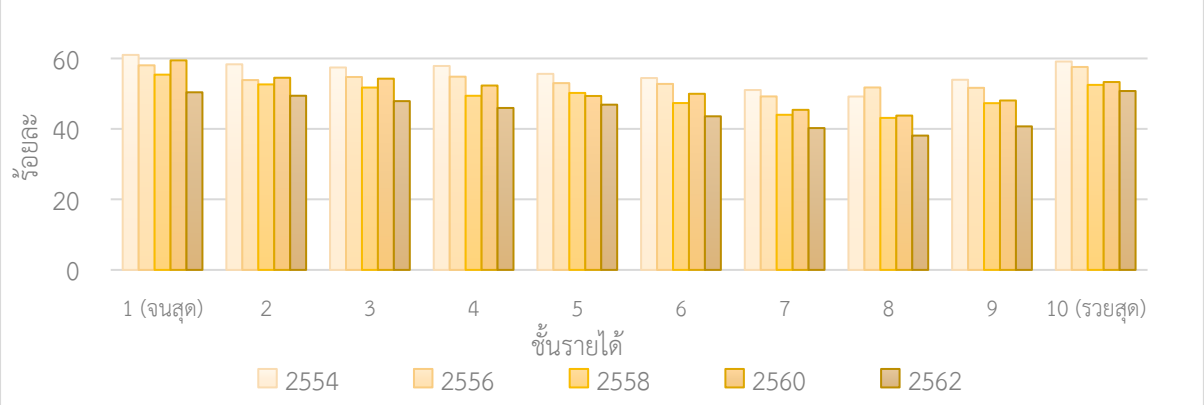
หนี้สินจำแนกตามชั้นรายได้พบว่า ในปี 2562 ร้อยละ 38 ของหนี้ทั้งหมดเป็นหนี้ของกลุ่มชั้นรายได้ที่รวยที่สุด ในขณะที่กลุ่มชั้นรายได้น้อย (decile 1-4) มีสัดส่วนหนี้รวมกันเพียง 15.71 (รูปที่ 4-5) แต่เมื่อวิเคราะห์แหล่งที่มาของหนี้ซึ่งสะท้อนต้นทุนในการเข้าถึงแหล่งเงินของกลุ่มรายได้ต่างๆ พบว่า กลุ่มรายได้น้อยถึงปานกลางมีสัดส่วนหนี้สินนอกระบบมากกว่าหนี้สินในระบบ สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้สูงกับรายได้น้อยได้อย่างชัดเจน ปรากฏการณ์นี้ควรต้องพิจารณาทั้งฝั่งผู้ให้และผู้รับบริการทางการเงิน ในด้านของผู้ให้บริการทางการเงิน อาจมีเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อลูกค้ารายย่อย เช่น คุณสมบัติหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น ในด้านผู้รับบริการก็อาจจะมีปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เช่น ไม่ชอบกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน ไม่มีหลักทรัพย์ หรือไม่สามารถแสดงให้เห็นศักยภาพในการชำระหนี้ เป็นต้น (รูปที่ 4-6)

ตารางที่ 4-9 สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้

	2558	2560	2562
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด	16.04	25.01	20.11
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายจ่ายต่ำสุด	6.81	11.17	9.79
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่มครัวเรือน 40% ที่มีรายได้ต่ำสุด	10.51	13.29	12.46
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่มครัวเรือน 40% ที่มีรายจ่ายต่ำสุด	8.34	10.64	10.31
หนี้สินต่อรายจ่ายตามกลุ่มประชากร			
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 1	16.04	25.01	20.11
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 2	10.66	10.52	10.57
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 3	7.55	8.88	9.79
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 4	7.80	8.74	9.39
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 5	7.96	9.09	9.49
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 6	8.90	10.37	9.34
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 7	9.63	9.67	10.18
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 8	10.75	11.14	11.55
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 9	11.34	12.58	13.48
หนี้ต่อรายได้ของกลุ่ม decile 10	12.77	14.65	14.20

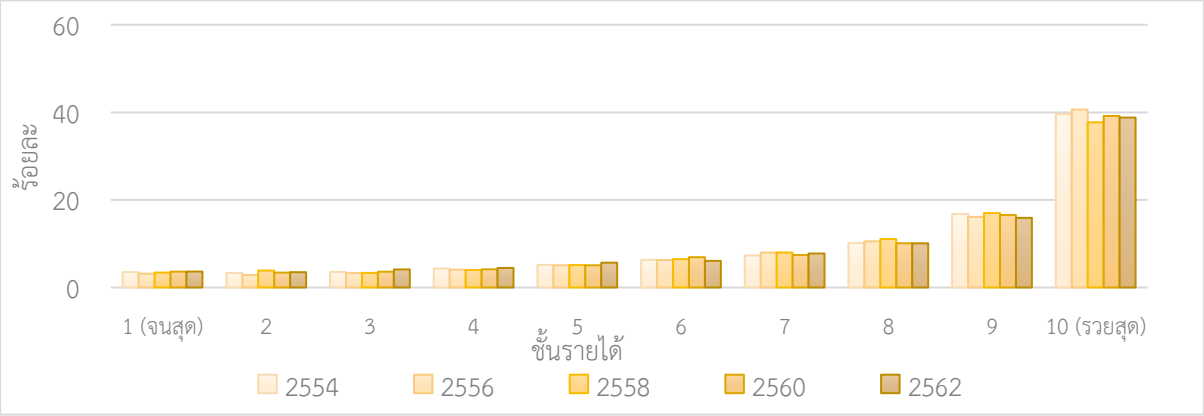
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-4 สัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สิน



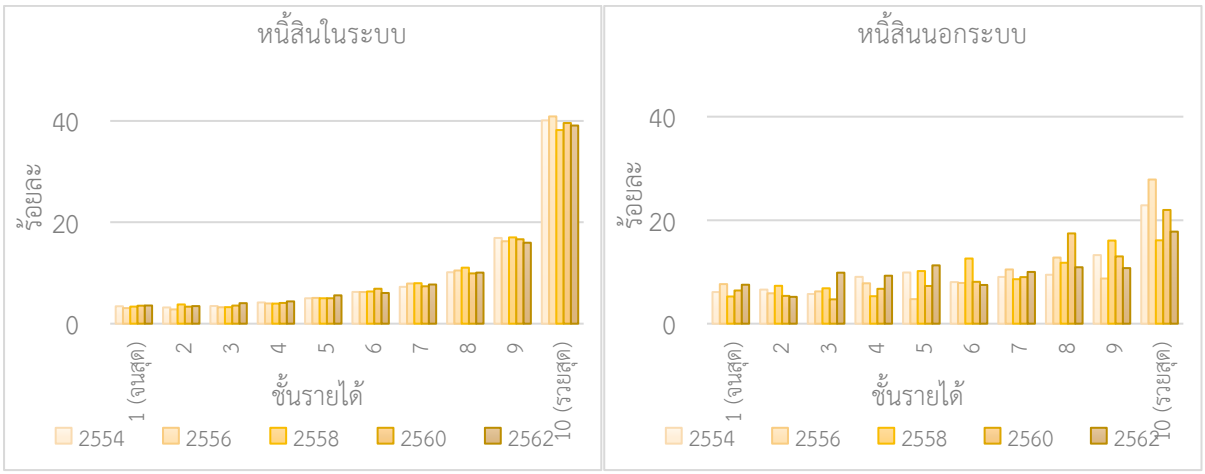
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-5 สัดส่วนหนี้สินจำแนกตามชั้นรายได้



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-6 สัดส่วนหนี้สินในระบบและนอกระบบจำแนกตามชั้นรายได้



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4.2.3 เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เป้าหมายที่ 2 นั้นบรรลุเป้าหมายบางส่วน โดยประสบความสำเร็จในการเพิ่มการเข้าถึงระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบและการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชากรที่ยากจน และมีแนวโน้มที่จะดีขึ้นต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตามการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษายังไม่บรรลุตามเป้าหมาย อันสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิที่ยังคงไม่บรรลุเป้าหมายในทุกระดับชั้น สัดส่วนนักเรียนที่มีผลทดสอบ O-NET ผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 ซึ่งมีการปรับตัวลดลง และความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET ระหว่างพื้นที่และภูมิภาคที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนั้นความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ยังปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้รายละเอียดผลการติดตามตัวชี้วัดภายใต้เป้าหมายที่ 2 มีดังนี้

ตัวชี้วัด 2.1 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้และพื้นที่ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 (ปรับปรุง)

อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทุกระดับชั้น แต่ในระดับประถมศึกษานั้นเข้าใกล้เป้าหมายมากที่สุด จากตารางที่ 4-10 จะเห็นได้ว่าอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก แต่พบว่าอัตราการเข้าเรียนสุทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ยังห่างจากเป้าหมายที่ตั้งไว้อยู่มาก

ตารางที่ 4-10 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามระดับรายได้

ตัวชี้วัด	กลุ่มประชากร	2558	2560	2562
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	ประชากรชั้นรายได้ที่ 1	85.0	87.9	86.2
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 2	87.4	85.5	86.0
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 3	87.5	88.7	89.3
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 4	87.6	89.4	87.2
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 5	85.7	88.4	86.3
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 6	90.7	88.0	88.9
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 7	89.0	89.6	87.8
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 8	86.5	90.4	85.3
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 9	89.2	89.0	92.6
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 10	91.7	90.7	86.3
	รวม	87.5	88.3	87.3
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	ประชากรชั้นรายได้ที่ 1	56.6	62.9	61.3
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 2	67.4	63.4	63.9
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 3	61.9	68.4	66.4
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 4	70.1	70.4	68.4
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 5	69.5	65.8	65.4
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 6	68.0	69.6	69.2
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 7	71.9	72.5	70.3
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 8	69.0	76.8	75.9
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 9	74.1	79.2	74.2
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 10	74.4	81.6	73.5
	รวม	67.0	69.2	67.3
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	ประชากรชั้นรายได้ที่ 1	39.9	40.5	40.6
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 2	48.9	45.7	54.0
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 3	52.8	53.5	54.5
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 4	56.7	58.2	54.9
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 5	59.0	63.6	65.7
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 6	60.9	58.9	68.5
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 7	63.2	62.7	68.7
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 8	65.4	67.0	65.5
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 9	76.9	73.1	74.5
	ประชากรชั้นรายได้ที่ 10	72.4	78.0	81.0
	รวม	58.1	57.9	60.3

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4-11 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามพื้นที่

พื้นที่	ระดับ	2559	2560	2561	2562
ทั้งประเทศ	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	87.7	88.3	87.0	87.3
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	67.9	69.2	69.7	67.3
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	58.9	57.9	59.0	60.3
ในเขตเทศบาล	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	87.7	89.1	87.1	87.7
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	72.1	71.5	72.3	68.8
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	61.1	62.2	62.9	66.0
นอกเขตเทศบาล	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	87.8	87.9	86.9	87.0
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	65.4	67.8	68.1	66.5
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	57.4	55.1	56.2	56.5

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าอัตราการเข้าเรียนสุทธิในนั้นค่อยๆ ลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น อันเนื่องมาจากต้นทุนทางการการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้ครอบครัวที่มีฐานะเศรษฐกิจไม่มากนักไม่สามารถส่งเด็กให้เรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นได้ อันถูกสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในความแตกต่างของอัตราการเข้าเรียนสุทธิระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ รวมถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่ในเขตและนอกเขตเทศบาล

ทั้งนี้ถึงแม้ว่าสถิติอัตราการเรียนต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ที่คำนวณโดยกระทรวงศึกษาธิการ จะสูงถึงร้อยละ 92.94 ในปี 2562 แต่เนื่องจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศไทยนั้นอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก จึงส่งผลให้อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำไปด้วย

ตัวชี้วัด 2.2 สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนเพิ่มขึ้น และความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ระหว่างพื้นที่ และภูมิภาคลดลง

สัดส่วนนักเรียนทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) ที่มีผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่มีคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ต่อจำนวนนักเรียนที่เข้าสอบ O-NET ทั้งหมด (เฉพาะใน 4 วิชาหลัก คือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) อยู่ที่ร้อยละ 23.74 ในปี 2559 ต่อมาในปี 2560 สัดส่วนนักเรียนที่สอบผ่านลดลง แต่เพิ่มขึ้นในปี 2561 จนมากกว่าสัดส่วนตอนก่อนเริ่มแผน แต่อย่างไรก็ตาม สัดส่วนนักเรียนที่สอบผ่านลดลงเหลือร้อยละ 20.58 ในปี 2562 จึงทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายและยังมีความแตกต่างของสัดส่วนนักเรียนที่มีคะแนนผ่านเกณฑ์ระหว่างพื้นที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ของแต่ละภูมิภาค มีการปรับตัวขึ้นจาก 0.2357 ในปี 2559 มาอยู่ที่ 0.2621 ในปี 2562 ถึงแม้ว่าผลต่างของสัดส่วนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ระหว่างพื้นที่ที่ดีที่สุดและพื้นที่ที่แย่ที่สุดจะลดลงก็ตาม

รูปที่ 4-7 สัดส่วนนักเรียนทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) ที่มีผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่มีคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ต่อจำนวนนักเรียนที่เข้าสอบ O-NET ทั้งหมด (เฉพาะใน 4 วิชาหลัก คือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) ปีการศึกษา 2555-2562 จำแนกตามภูมิภาค

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หากพิจารณาจากคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) เฉพาะใน 4 วิชาหลักคือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ (%) พบว่าการเปลี่ยนแปลงในคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET นั้นเปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกันกับสัดส่วนนักเรียนที่มีคะแนนผ่านเกณฑ์ กล่าวคือ คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET ของนักเรียนทั่วประเทศจากเดิมอยู่ที่ร้อยละ 37.35 ในปี 2559 ลดลงในปี 2560 และเพิ่มขึ้นในปี 2561 ซึ่งตรงตามเป้าหมาย แต่ในปี 2562 กลับลดลงเหลือร้อยละ 35.97 ในปี 2562 นอกจากนั้นความแตกต่างระหว่างพื้นที่ก็มีลักษณะเดียวกันเช่นกันที่ปี 2561 สถาณการณ์ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ปรับตัวดีขึ้น แต่ในปี 2562 ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่กลับแย่ลงเมื่อเปรียบเทียบกับสถาณการณ์ก่อนเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 อันเห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET ของแต่ละภูมิภาคเพิ่มขึ้นจาก 0.0791 ในปี 2559 เป็น 0.0810 ในปี 2562

รูปที่ 4-8 คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ทุกระดับชั้น (ป.6 ม.3 ม.6) เฉพาะใน 4 วิชาหลักคือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ (%)

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดยสรุปแล้วการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตลอดช่วงครึ่งแผนแรกยังไม่สร้างผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เนื่องจากสัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนลดลง ประกอบกับการที่ความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระหว่างพื้นที่ก็สูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ยังคงมีอยู่มาก

เมื่อพิจารณาทรัพยากรสำหรับการศึกษาแล้ว พบว่าสัดส่วนการลงทุนในการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และสัดส่วนครูต่อนักเรียนของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนั้นเด็กนักเรียนไทยยังใช้เวลาอยู่ในห้องเรียนต่อปีมากกว่า 1,000 ชั่วโมง ซึ่งสูงกว่าประเทศที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงเป็นอย่างมาก แต่ผลการประเมิน PISA ของประเทศไทยกลับด้อยกว่าประเทศอื่นอย่างมาก ชี้ให้เห็นชัดว่าระบบการศึกษาไทยมีปัญหาในการจัดสรรทรัพยากร คุณภาพของทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (World Bank, 2018a; สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2558; ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563)

สาเหตุที่ทักษะการเรียนรู้ของนักเรียนตกต่ำลง เกิดขึ้นจากปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาจากคุณภาพของหลักสูตร และ การขาดเรียนของนักเรียน ซึ่งอาจเกิดจากหลายๆ ปัจจัย เช่น ครูไม่มีคุณภาพ ปัญหาความยากจน การถูกรังแก (World Bank, 2018a) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2558) กล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับครู คือการที่ครูในประเทศไทยมีภาระงานเอกสาร หรืองานอื่นๆ นอกห้องเรียนมากเกินไป และปัญหาคุณภาพของครู ซึ่งระบบการคัดเลือกครู ไม่เอื้อให้โรงเรียนได้รับครูที่มีคุณภาพ เนื่องจากการคัดเลือกครูในประเทศไทยใช้การสอบข้อเขียนเป็นหลัก ไม่ได้นำเอาผลสัมภาษณ์มาใช้จริง และโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการเลือกรับครู หรือเลิกจ้างครูอีกด้วย นอกจากนั้นระบบการประเมินครูนั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลการเรียนของนักเรียนมากนัก จึงไม่ได้กระตุ้นให้ครูพัฒนาความสามารถในการสอนของตนเอง

ส่วนความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษานั้น เกิดขึ้นมาจากปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรเป็นหลัก กล่าวคือการให้งบประมาณแบบอัตราเดียวกันทุกพื้นที่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วโรงเรียนเล็กในพื้นที่ห่างไกลมีความสามารถในการเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าโรงเรียนใหญ่ (ศุภโชค ปิยะสันต์, 2564) นอกจากนั้นยังพบว่าการที่ประเทศไทยมีโรงเรียนขนาดเล็กมากเกินไป ส่งผลให้มีปัญหาจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน ไม่สามารถมีครูที่เชี่ยวชาญครบทุกวิชาได้ (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563)

ตารางที่ 4-12 ความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระหว่างพื้นที่

ความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระหว่างพื้นที่	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
CV ของสัดส่วนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ (ระดับภูมิภาค)	0.1507	0.1267	0.1350	0.1586	0.2357	0.2850	0.2271	0.2621
CV ของคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (ระดับภูมิภาค)	0.0769	0.0724	0.0711	0.0748	0.0791	0.0883	0.0865	0.0810

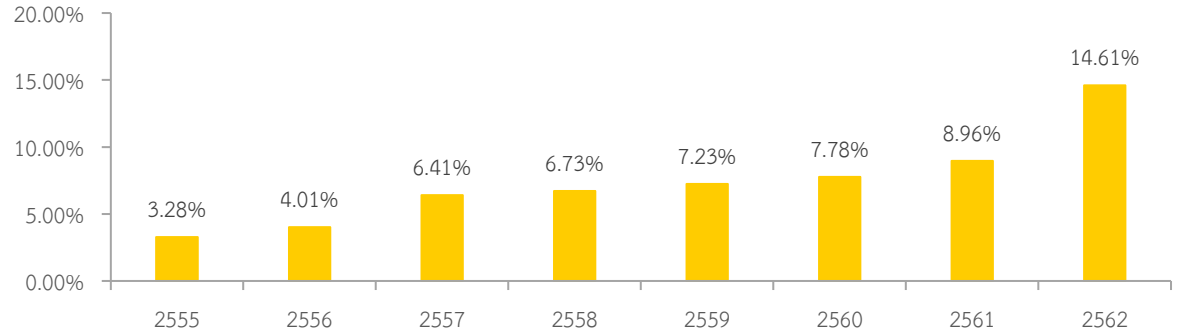
ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 2.3 สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม (ผู้ประกันตนตามมาตรา 40) และที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม (ผู้ประกันตนตามมาตรา 40) และที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 12 โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.23 ในปี 2559 เป็นร้อยละ 14.61 ในปี 2562 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของทั้งผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2562 ที่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มขึ้นกว่าหนึ่งล้านเจ็ดแสนคนเมื่อเทียบกับปี 2561 เนื่องจากกองทุนการออมแห่งชาติได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความเป็นเชิงรุกมากขึ้นด้วยการลงพื้นที่

รูปที่ 4-9 สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน ปี 2555-2562



ที่มา: ข้อมูลสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ ประมวลข้อมูลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (แรงงานนอกระบบที่เข้าถึงประกันสังคม = ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสมัครใจมาตามมาตรา 40 + สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ)

หมายเหตุ: ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสมัครใจตามมาตรา 40 บางคนอาจเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติด้วย

ผลการติดตามบ่งบอกถึงทิศทางที่ดีในการสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับสังคมสูงวัย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานที่ยังไม่อยู่ในระบบประกันสังคมยังมีอยู่มากถึง 20.3 ล้านคน ในปี 2562 สะท้อนถึงช่องว่างการพัฒนาที่ยังคงกว้างอยู่ ซึ่งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมมีด้วยกันหลายประการ เช่น การประชาสัมพันธ์ที่ยังเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ไม่ทั่วถึง ปัญหารายได้น้อยและรายได้ไม่แน่นอน สิทธิประโยชน์ไม่จูงใจ ความยุ่งยากของกระบวนการต่างๆ เป็นต้น (ILO, 2019; ILO, 2019b; ISSA, 2012; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) รัฐบาลจึงควรมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระบบประกันสังคมเพิ่มเติม พร้อมทั้งปรับรูปแบบของระบบให้สอดคล้องกับข้อจำกัดและความต้องการของแรงงานนอกระบบให้มากขึ้น

ตารางที่ 4-13 จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

ปี	ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 (คน)	สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (คน)	รวม
2555	1,294,019	-	1,294,019
2556	1,578,088	-	1,578,088
2557	2,471,116	-	2,471,116
2558	2,200,667	391,738	2,592,405
2559	2,243,727	524,317	2,768,044
2560	2,432,927	530,417	2,963,344
2561	2,833,960	610,683	3,444,643
2562	3,242,579	2,335,085	5,577,664

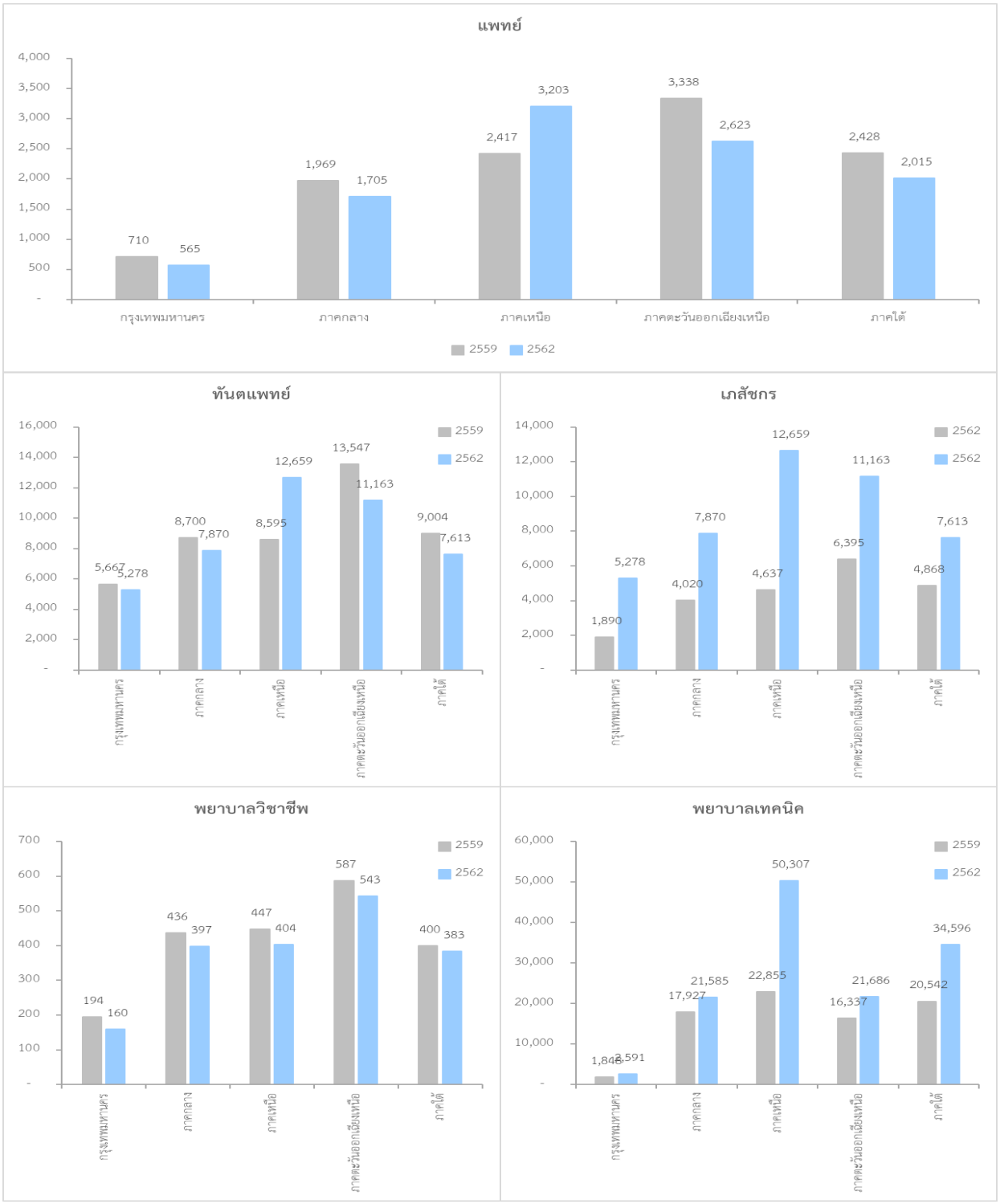
ที่มา: สำนักงานประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ

ตัวชี้วัด 2.4 ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ลดลง

สัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรในแต่ละภูมิภาคมีการกระจายตัวดีขึ้นโดยรวมเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2559 ดังเห็นได้จากรูปที่ 4-10 กล่าวคือโดยส่วนมากบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนในแต่ละพื้นที่ต้องดูแลประชากรน้อยลง ในปี 2562 พื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ที่ดีที่สุดอยู่ในพื้นที่

กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ อยู่ที่ 565 : 1 ส่วนจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์แย่ที่สุดคือจังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งมีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์อยู่ที่ 4,740 : 1 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยลงจาก 5,667 : 1 ในปี 2559 เป็นอย่างมาก

รูปที่ 4-10 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนจำแนกตามภูมิภาค ปี 2555-2562



ที่มา: รายงานทรัพยากรสาธารณสุข สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ พบว่าโดยรวมแล้ว ในปี 2560 และ 2561 ความแตกต่างระหว่างพื้นค่อนข้างใกล้เคียงกับก่อนเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 แต่ในปี 2562 ความแตกต่างระหว่างพื้นที่กลับเพิ่มสูงขึ้น (ตารางที่ 4-14) ซึ่งไม่เป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยความแตกต่างของสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่โดยวัดจากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวน ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คนในแต่ละภูมิภาค เพิ่มขึ้นจาก 0.39 ในปี 2559 มาอยู่ที่ 0.44 ในปี 2562 ทั้งนี้ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ประเภทอื่นๆ ทั้ง ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิคก็มีการปรับตัวสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นผลการประเมินจึงบ่งชี้ว่ามีความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่มากขึ้น ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ปัญหาบุคลากรทางการแพทย์กระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่นั้นเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน ทำให้บุคลากรทางการแพทย์ในชนบทมีภาระงานมากเกินไป ซึ่งในขณะเดียวกันการมีภาระงานมากเกินไปก็ส่งผลให้แพทย์อยากย้ายสถานที่ปฏิบัติงานอันทำให้เกิดเป็นวังวนปัญหา นอกจากปัญหาด้านภาระงานแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องของค่าตอบแทน การต้องปฏิบัติงานห่างไกลจากภูมิลำเนา ปัญหาด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งและการขาดการสอนเรื่องการทำงานในชุมชนทำให้แพทย์ที่จบใหม่ไม่มีความพร้อมในการทำงานในชุมชน

ตารางที่ 4-14 ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่

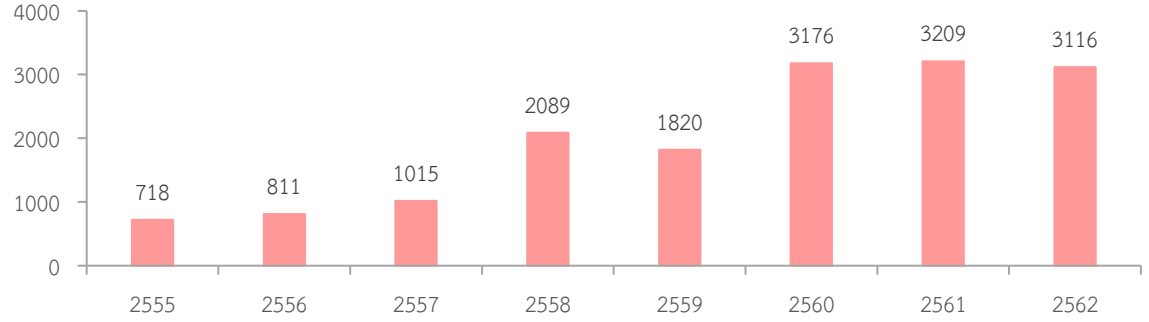
ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
CV ของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คน	0.40	0.38	0.40	0.38	0.39	0.38	0.38	0.44
CV ของสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์ 1 คน	0.28	0.40	0.25	0.25	0.28	0.38	0.22	0.30
CV ของสัดส่วนประชากรต่อเภสัชกร 1 คน	0.35	0.34	0.30	0.30	0.32	0.32	0.31	0.34
CV ของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพ 1 คน	0.34	0.28	0.30	0.30	0.31	0.32	0.31	0.33
CV ของสัดประชากรต่อพยาบาลเทคนิค 1 คน	0.32	0.44	0.43	0.46	0.46	0.50	0.50	0.60

ที่มา: รายงานทรัพยากรสาธารณสุข สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวชี้วัด 2.5 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจนเพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับประชาชนที่มีฐานะยากจน พบว่าในปี 2562 มีจำนวนผู้ที่ได้รับการอนุมัติความช่วยเหลือจำนวน 3,116 ราย เพิ่มขึ้นจาก 1,820 ราย ในปี 2559 สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่กำหนดให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจนเพิ่มขึ้น ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานแบบเชิงรุกมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนประชากรที่มีฐานะยากจนที่ได้รับการช่วยเหลือยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรที่มีจำนวนเกือบ 1.9 ล้านคดีในปี 2562 เนื่องจากปัญหาด้านการรับรู้ของประชาชน และการบังคับใช้เกณฑ์พิจารณาอนุมัติที่เคร่งครัดเกินไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการก้าวล่วงหน้าที่ของศาล ซึ่งจะมีการอธิบายต่อไปในหัวข้อ 5.5

รูปที่ 4-11 การอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ปี 2555-2562



ที่มา: สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

4.2.4 เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ในภาพรวม การพัฒนาในเป้าหมายที่ 3 บรรลุเป้าหมายบางส่วน ถึงแม้ว่ามูลค่าสินค้าชุมชนจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นต่อไปในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของครัวเรือนนั้นยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดการติดตามตัวชี้วัดภายใต้เป้าหมายที่ 3 ดังนี้

ตัวชี้วัด 3.1 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้น

ความสามารถในการกู้หรือยืมเงินเพื่อทำธุรกิจหรือทำการเกษตรของครัวเรือนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย โดยลดจากร้อยละ 95.45 ในปี 2558 เหลือร้อยละ 94.19 ในปี 2562 โดยเฉพาะครัวเรือนร้อยละ 10 ที่ยากจนที่สุด (decile ที่ 1) ที่พบว่ามีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนหรือความสามารถในการกู้ยืมของครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง โดยลดจากร้อยละ 94.08 ในปี 2558 เหลือร้อยละ 93.35 ในปี 2562 ซึ่งจากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนไทย คือปัญหาด้านรายได้และฐานะที่ไม่สูงมากพอและการที่ไม่กล้าไปติดต่อหรือกลัวว่าจะถูกปฏิเสธ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) ดังนั้นภาครัฐควรร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย ส่งเสริมบทบาทของตัวแทนสถาบันการเงินควบคู่กับการส่งเสริมความรอบรู้ทางการเงิน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น

ตารางที่ 4-15 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งเงินทุน ปี 2558 2560 และ 2562

กลุ่มประชากร	2558	2560	2562
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 1	94.08	94.91	93.35
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 2	96.42	95.76	94.58
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 3	96.11	95.68	94.24
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 4	96.30	95.14	95.05
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 5	94.97	95.07	93.65
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 6	95.01	94.06	93.18
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 7	94.44	94.12	92.47
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 8	94.86	94.69	93.56
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 9	95.85	95.42	95.40
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม decile 10	96.42	97.05	96.39
ทั้งหมด	95.45	95.1	94.19

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
หมายเหตุ: ครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุน หมายถึง ครัวเรือนสามารถกู้หรือยืมเงินเพื่อทำธุรกิจหรือทำการเกษตรหรือมีหนี้สิน (ad06 ad07 ad08)

ตัวชี้วัด 3.2 ดัชนีชุมชนเข้มแข็งเพิ่มขึ้นในทุกภาค

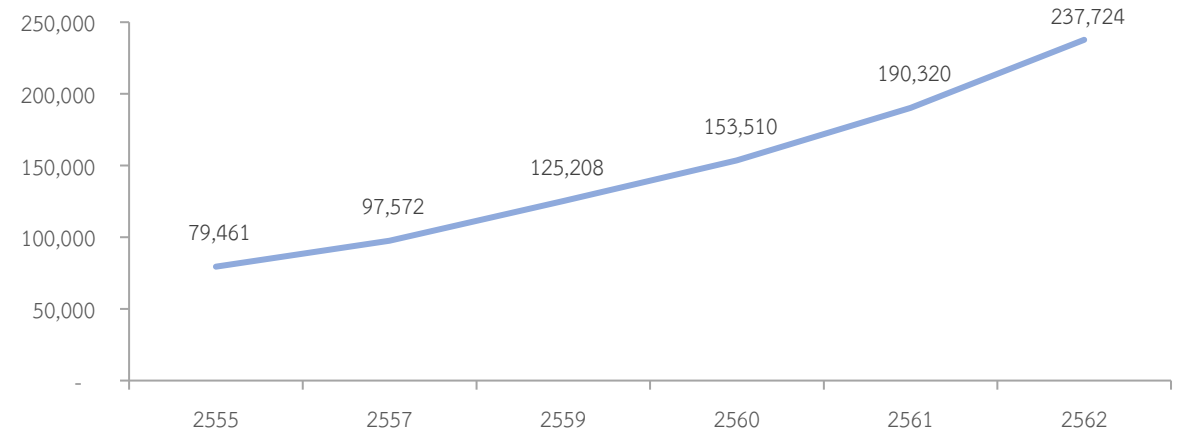
ได้มีการยกเลิกการคำนวณดัชนีชุมชนเข้มแข็งแล้วเมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

ตัวชี้วัด 3.3 มูลค่าสินค้าชุมชนเพิ่มขึ้น

รายได้จากการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จาก 125,208 ล้านบาทในปี 2559 เป็น 237,724 ล้านบาทในปี 2562 และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นต่อไปในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการขับเคลื่อน 7 แนวทาง เช่น การขยายฐานผู้ประกอบการเชิงรุก การพัฒนา supply chain สู่ตลาด การเพิ่มช่องทางการตลาด การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน (สำนักส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน, 2564) ซึ่งการที่ตัวชี้วัดนี้บรรลุเป้าหมาย และมูลค่าสินค้าชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีน่าจะเป็นสัญญาณว่าการตัดสินใจปรับเปลี่ยนแนวทางนั้นน่าจะมีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้การศึกษาของยุพิน คล้ายมนต์ และวทัญญู ใจบริสุทธิ์ (2562) พบว่าสินค้า OTOP นั้นมีจุดแข็ง คือ การมีภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชน มีการสร้างมาตรฐานสินค้า และความสำเร็จในการสร้างแบรนด์ และนโยบายภาครัฐมีส่วนช่วยให้โครงการ OTOP ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม โครงการ OTOP ยังมีจุดอ่อนสำคัญคือ สินค้าส่วนใหญ่ยังขาดเอกลักษณ์ บรรจุภัณฑ์ยังไม่สวยงามนัก ขาดการวิจัยและพัฒนา

รูปที่ 4-12 รายได้จากการจำหน่ายสินค้า OTOP ปี 2555-2562 (ล้านบาท)



ที่มา: ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ผลลัพธ์ของตัวชี้วัดในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ส่วนใหญ่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 1 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ตารางที่ 4-16 สรุปผลลัพธ์ของตัวชี้วัด ณ ครึ่งแผนฯ 12

ตัวชี้วัด	ชื่อตัวชี้วัด	เป้าหมาย	ผลลัพธ์ของตัวชี้วัด
1.1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี	ไม่บรรลุ
1.2	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายได้	ลดลงเหลือ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผน	มีโอกาสที่จะไม่บรรลุเป้าหมาย
1.3	การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้น	ไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับต้นแผนฯ
1.4	สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน	ลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นสุดแผน	มีโอกาสไม่บรรลุเป้าหมาย
1.5	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด	ลดลง	ไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับต้นแผนฯ
2.1	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	ร้อยละ 90	ไม่บรรลุ
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น		ไม่บรรลุ
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย		ไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับต้นแผนฯ
2.2	สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 (ทั้งประเทศ)	เพิ่มขึ้น	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของสัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
	คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้น	เพิ่มขึ้น	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
2.3	สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน	เพิ่มขึ้น	บรรลุ
2.4	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อเภสัชกรระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลเทคนิคระหว่างพื้นที่	ลดลง	ไม่บรรลุ
2.5	การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจน	เพิ่มขึ้น	บรรลุ
3.1	สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุน	เพิ่มขึ้น	ไม่บรรลุ
3.2	ดัชนีชุมชนเข้มแข็ง	เพิ่มขึ้นทุกภาค	ยกเลิกการจัดทำ
3.3	มูลค่าสินค้าชุมชน	เพิ่มขึ้น	บรรลุ

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4.3 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัด

ที่ปรึกษาได้มีการพิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ว่าตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้นั้นสามารถสะท้อนภาพสถานการณ์ที่ต้องการวัดได้ดีหรือไม่ และตัวชี้วัดที่มีอยู่นั้นครอบคลุมมิติที่สำคัญในแต่ละเป้าหมายหรือไม่ เพื่อให้มีการพิจารณาปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดเมื่อจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13

จากการวิเคราะห์ของที่ปรึกษาพบว่าตัวชี้วัดบางตัวยังมีช่องว่างในการสะท้อนสถานการณ์จริง เช่น การติดตามความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคยังไม่ได้นำเอาข้อมูลจากทุกภูมิภาคมาใช้ในการคำนวณออกมาเป็นค่าตัวชี้วัด หรือการติดตามการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจนในปัจจุบันนั้นยังไม่ได้นำเอาจำนวนคนจนที่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ นอกจากกองทุนยุติธรรมมารวมด้วย เป็นต้น จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงวิธีการคำนวณหรือวิธีการติดตามตัวชี้วัด นอกจากนั้นตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละเป้าหมายยังไม่ครอบคลุมมิติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายนั้นๆ เช่น ยังขาดการพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่าย ซึ่งเป็นตัวแทนฐานะทางเศรษฐกิจได้แม่นยำกว่ารายได้ เพราะผู้ตอบมีแนวโน้มจะให้ข้อมูลรายจ่ายได้ตรงตามความเป็นจริงกว่าการให้ข้อมูลรายได้ รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในปัจจัยนำเข้าอื่นๆ เป็นต้น ที่ปรึกษาจึงได้มีการเสนอให้มีตัวชี้วัดเพิ่มเติม โดยรายละเอียดของข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัดมีดังนี้

4.3.1 การปรับปรุงวิธีการคำนวณ/ติดตาม ตัวชี้วัด

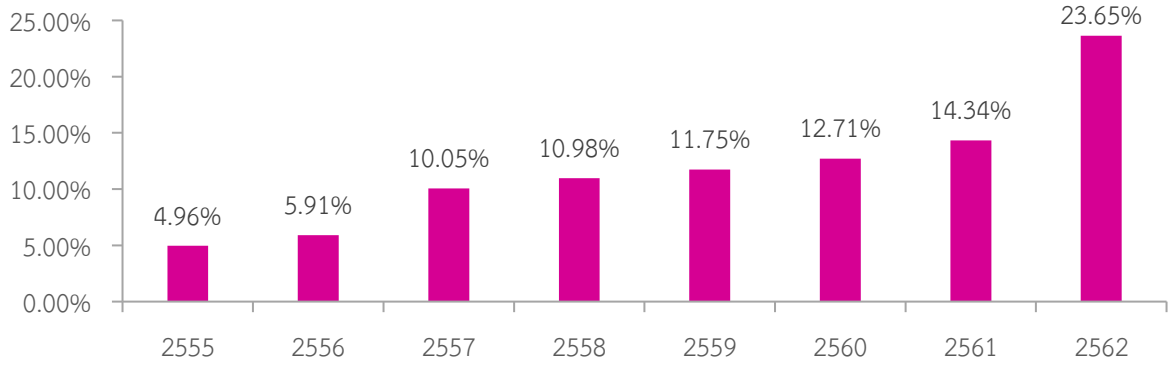
ตัวชี้วัด 2.2 ใช้ส่วนเบี่ยงเบียนมาตรฐานหรือสัมประสิทธิ์ของการแปรผันในการคำนวณความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ระหว่างพื้นที่ แทนผลต่างระหว่างคะแนนผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ที่ดีที่สุดและพื้นที่ที่แย่ที่สุด เนื่องจากส่วนเบี่ยงเบียนมาตรฐานหรือสัมประสิทธิ์ของการแปรผันเป็นวิธีการหาค่าความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่ใช้ข้อมูลทั้งหมด นอกจากนั้นในการคำนวณสัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ควรมาจากการคำนวณว่ามีจำนวนนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยทุกวิชาเกินร้อยละ 50 มีจำนวนกี่คนแล้วจึงหารด้วยจำนวนผู้เข้าสอบทั้งหมด มิใช่การนำเอาผลรวมจำนวนนักเรียนที่มีคะแนนเกินกว่าร้อยละ 50 ในแต่ละรายวิชาหารด้วยผลรวมจำนวนผู้เข้าสอบในแต่ละรายวิชา เนื่องจากเป็นวิธีการคำนวณที่ตรงกับคำนิยามของตัวชี้วัดมากกว่า

ทั้งนี้ที่ปรึกษาเสนอให้มีการติดตามความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน และระหว่างนักเรียนที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกันประกอบกับตัวชี้วัดเดิมเนื่องจากเป็นมิติที่มีความน่าสนใจ โดยอาจนำเอาข้อมูลผลการทดสอบ PISA มาใช้ในการติดตามผล

ตัวชี้วัด 2.3 ควรเปรียบเทียบจำนวนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมกับจำนวนแรงงานนอกระบบ จากเดิมที่ใช้สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นความสามารถและผลสำเร็จในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนหรือตรงตัวกว่า ภายใต้การคำนวณแบบเดิมหากแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคมมาตรา 40 เปลี่ยนอาชีพเป็นลูกจ้างประจำ ตัวชี้วัดก็จะปรับตัวลง ทั้งที่ผลสำเร็จของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้นไม่ได้น้อยลงเลย โดยจำนวนแรงงานนอกระบบที่จะใช้เป็นตัวหารนั้น อาจใช้จำนวนแรงงานนอกระบบจากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติตรงๆ ไม่ได้ เนื่องจากการสำรวจดังกล่าวนับแรงงานที่มีประกันสังคมมาตรา 40 ว่าเป็นแรงงานในระบบ ดังนั้นจึงอาจนำเอาจำนวนแรงงานนอกระบบจากการสำรวจแรงงานนอกระบบมารวมกับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มาใช้เป็นตัวหาร

จากการประมวลผลข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ ข้อมูลจากสำนักงานกองทุนประกันสังคม และข้อมูลจากกองทุนการออมแห่งชาติพบว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2562 ที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

รูปที่ 4-13 สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคมและเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อแรงงานนอกระบบปี 2555-2562

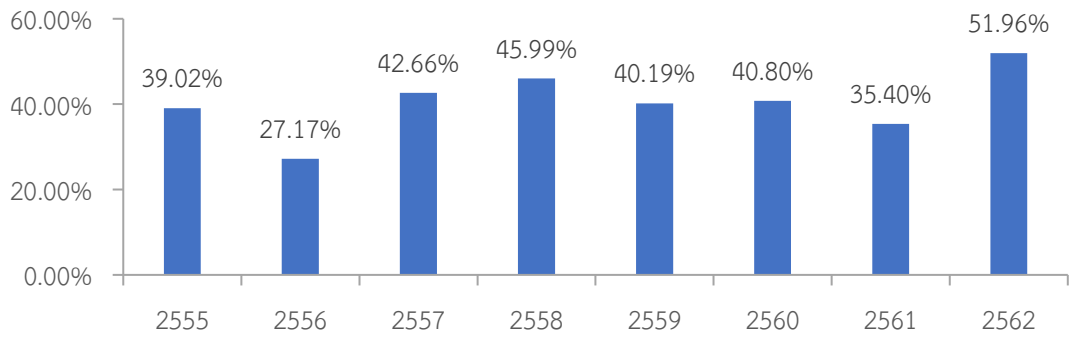


ที่มา: ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ ประมวลข้อมูลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
หมายเหตุ: ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสมัครใจตามมาตรา 40 บางคนอาจเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติด้วย
แรงงานนอกระบบหมายถึงจำนวนแรงงานนอกระบบตามการสำรวจแรงงานนอกระบบ + จำนวนผู้ประกันตนในมาตรา 40

ตัวชี้วัด 2.4 ใช้ส่วนเบี่ยงเบียนมาตรฐานหรือสัมประสิทธิ์ของการแปรผันในการคำนวณความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ แทนผลหารระหว่างสัดส่วนที่ดีสุดและสัดส่วนที่แย่ที่สุด เนื่องจากส่วนเบี่ยงเบียนมาตรฐานหรือสัมประสิทธิ์ของการแปรผันเป็นวิธีการหาค่าความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่ใช้ข้อมูลทั้งหมด

ตัวชี้วัด 2.5 ควรมีการนำจำนวนผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากสภาทนายความเข้ามาคำนวณด้วย เนื่องจากสภาทนายความเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับประชาชนที่มีฐานะยากจน โดยตามข้อมูลที่ปรากฏสภาทนายความได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการช่วยว่าความจำนวน 15,408 ราย ในปี 2560 จำนวน 12,702 รายในปี 2561 และจำนวน 10,479 รายในปี 2562 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมอยู่มาก นอกจากนั้นควรนำจำนวนประชากรฐานะยากจนที่ได้รับอนุมัติการช่วยเหลือสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรมมาเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนต่อจำนวนผู้ที่ได้ทำการยื่นขอความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม และจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นด้วย เนื่องจากหากจำนวนผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมมีจำนวนน้อยลงเพราะมีการยื่นขอความช่วยเหลือน้อยลงหรือเกิดคดีน้อยลงในปีนั้น หากยึดตามวิธีการติดตามเดิมจะให้ภาพว่าสถานการณ์ด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีความย่ำแย่ลงซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง

รูปที่ 4-14 สัดส่วนผู้ได้รับการอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมต่อจำนวนผู้ยื่นคำขอ ปี 2555-2562



ที่มา: สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

4.4.2 ข้อเสนอแนะตัวชี้วัดเพิ่มเติม

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

ในเป้าหมายการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกันและแก้ไขปัญหาความยากจน ที่ปรึกษาเสนอให้มีการติดตามผลการพัฒนาโดยคำนึงถึงรายจ่ายของประชากรด้วย เพื่อให้เห็นภาพความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่สมบูรณ์มากขึ้น เนื่องจากรายจ่ายเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ หนี้สิน คุณภาพชีวิต และความยากจน นอกจากนี้สัดส่วนคนจนที่ใช้อยู่ก็ใช้รายจ่ายเป็นตัวเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน มิได้ใช้รายได้ จึงนำมาสู่การเสนอตัวชี้วัดเพิ่มจำนวน 6 ตัวชี้วัดได้แก่

1. สัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงานของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด

แหล่งที่มาของรายได้เป็นสิ่งที่สะท้อนศักยภาพในการหารายได้ของครัวเรือน การที่ครัวเรือนมีสัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงานสูงสะท้อนความสามารถในการหารายได้และการพึงพาตนเองของครัวเรือน รายได้จากการทำงานประกอบด้วยค่าจ้าง/เงินเดือน กำไรจากธุรกิจ และกำไรจากการเกษตร สัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงานของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 68.7 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 70.1 ในปี 2560 ก่อนที่สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงเหลือร้อยละ 68.7 ในปี 2562 กลุ่มที่มีสัดส่วนรายได้จากการทำงานต่ำที่สุดคือกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุด (decile1: กลุ่ม 1 จนสุด) และสัดส่วนรายได้จากการทำงานมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามระดับชั้นรายได้ที่สูงขึ้น แสดงว่ากลุ่มประชากรรายได้ต่ำยังต้องพึงพิงรายได้ที่ไม่ได้มาจากการทำงานในสัดส่วนที่สูงสะท้อนว่าครัวเรือนกลุ่มนี้มีระดับการพึงพิงจากภายนอกอย่างมาก

ตารางที่ 4-17 สัดส่วนรายได้ที่มาจากการทำงานของครัวเรือน

	2558	2560	2562
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	68.7	70.1	68.7
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 1	43.1	54.2	55.5
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 2	73.5	70.4	67.0
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 3	77.6	75.2	73.7
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 4	80.8	80.5	78.6
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 5	84.4	82.5	81.2
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 6	86.1	86.2	84.3
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 7	88.6	88.8	88.0
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 8	88.6	89.6	88.4
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 9	89.4	88.8	88.2
สัดส่วนรายได้จากการทำงานของกลุ่ม decile 10	90.8	88.3	87.5
รวม	87.4	86.3	85.1

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2. รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายจ่ายต่ำสุด

รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรกลุ่มต่างๆ สะท้อนความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในกลุ่มต่างๆ และข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ผู้ตอบสำรวจมักให้ข้อมูลรายจ่ายถูกต้องตามความเป็นจริงมากกว่า เพราะไม่มีเหตุให้ต้องปิดบังเหมือนข้อมูลรายได้ รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 (decile 1-4) คือ 3,043 บาทต่อเดือนในปี 2558 และเพิ่มเป็น 3,268 บาทต่อเดือน

ในปี 2562 ในขณะที่รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มที่รวยที่สุด (decile 10) คือ 18,473 บาทต่อเดือนในปี 2558 และเพิ่มเป็น 18,656 บาทต่อเดือนในปี 2562 มีความแตกต่างกันประมาณ 6 เท่า

ตารางที่ 4-18 รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายจ่ายต่ำสุด

	2558	2559	2560	2561	2562
อัตราการเพิ่ม (ต่อปี)	6.4		0.5		3.2
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	3,043	2,995	3,071	3,071	3,268
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 1	2,049	1,982	2,026	2,022	2,194
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 2	2,795	2,742	2,808	2,811	3,011
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 3	3,363	3,331	3,411	3,416	3,617
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 4	3,966	3,923	4,041	4,036	4,250
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 5	4,646	4,615	4,780	4,769	4,975
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 6	5,459	5,417	5,657	5,649	5,851
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 7	6,461	6,461	6,720	6,738	6,936
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 8	7,800	7,919	8,164	8,220	8,399
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 9	9,983	10,259	10,515	10,597	10,636
รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่ม decile 10	18,473	18,890	19,015	18,787	18,656
รวม	6,499	6,554	6,714	6,704	6,853

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

3. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายจ่าย

สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายเป็นตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำได้เช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และน่าจะเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนสภาพความเป็นอยู่ได้ดีกว่ารายได้ที่มักจะถูกกระทบด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมากกว่า ในขณะที่รายจ่ายจะไม่ค่อยถูกกระทบมากนัก เพราะคนมักจะพยายามรักษาระดับรายจ่ายที่จำเป็นของตน ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

ตารางที่ 4-19 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
gini รายจ่าย	0.375	0.393	0.356	0.371	0.359	0.367	0.364	0.362	0.348

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน

นอกจากความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้รายจ่ายแล้ว ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งก็เป็นตัวสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคมได้เช่นกัน ความมั่งคั่งที่สามารถวัดได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนหมายถึงการถือครองทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินทางการเงิน บ้าน ที่ดิน และยานพาหนะ

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมมีแนวโน้มดีขึ้น และแนวโน้มดังกล่าวดีขึ้นในเกือบทุกประเภทของการถือครองทรัพย์สิน ยกเว้นทรัพย์สินทางการเงินที่มีแนวโน้มเหลื่อมล้ำมากขึ้น

ตารางที่ 4-20 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน

ประเภททรัพย์สิน	2558	2560	2562
ทรัพย์สินรวม	0.642	0.621	0.621
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.681	0.664	0.670
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ ทำเกษตร	0.894	0.880	0.893
ยานพาหนะ	0.697	0.687	0.684
ทรัพย์สินทางการเงิน	0.787	0.806	0.800

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5. สัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือนกลุ่มที่ยากจนที่สุด

สัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือนกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 6.81 ในปี 2558 เป็น 9.79 ในปี 2562 เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือน 40% ที่มีรายจ่ายต่ำสุด ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 8.34 ในปี 2558 เป็น 10.31 ในปี 2562

ตารางที่ 4-21 สัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่าย

	2558	2560	2562
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายจ่ายต่ำสุด	6.81	11.17	9.79
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่มครัวเรือน 40% ที่มีรายจ่ายต่ำสุด	8.34	10.64	10.31
ภาระหนี้ต่อรายจ่ายครัวเรือน 40% ที่มีรายจ่ายต่ำสุด	0.02	0.03	0.03
หนี้สินต่อรายจ่ายตามกลุ่มประชากร			
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 1	6.81	11.17	9.79
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 2	7.89	11.79	9.64
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 3	8.00	10.52	9.98
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 4	10.65	9.09	11.83
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 5	8.69	11.99	11.43
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 6	9.74	11.72	10.31
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 7	13.27	11.90	12.68
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 8	12.14	14.84	12.65
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 9	13.38	14.29	13.79
หนี้ต่อรายจ่ายของกลุ่ม decile 10	13.61	15.08	17.07

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนกลุ่มที่ยากจนที่สุด ซึ่งมีการตั้งเป้าหมายให้ลดลง อย่างไรก็ตาม การมีหนี้สินเพิ่มขึ้นนั้นไม่จำเป็นต้องส่งผลเสียต่อประชากรเสมอไป ในบางครั้งประชาชนอาจทำการกู้เงินเพื่อนำเงินมาใช้ซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ หรือนำไปใช้ขยายขนาดกิจการของตน นอกจากนี้ในบางสถานการณ์ การสร้างหนี้สินเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากต่อการคงสถานะความเป็นอยู่เมื่อเกิดเหตุที่ไม่คาดคิด ดังนั้นการติดตามภาระหนี้ของครัวเรือนยากจนอาจจะเปลี่ยนเป้าหมายเป็นการตั้งให้สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ไม่เกินค่าค่าหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามการใช้ค่าภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย น่าจะเป็นตัวชี้วัดที่ดีกว่า เนื่องจากเป็นการวัดภาระที่ครัวเรือนต้องจ่ายอย่างตรงตัว และสามารถตั้งค่าเป้าหมายได้ง่ายกว่า จึงนำมาสู่ข้อเสนอตัวชี้วัดเพิ่มเติมสำหรับเป้าหมายที่ 1 อีกหนึ่งตัวชี้วัด

6. ภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย

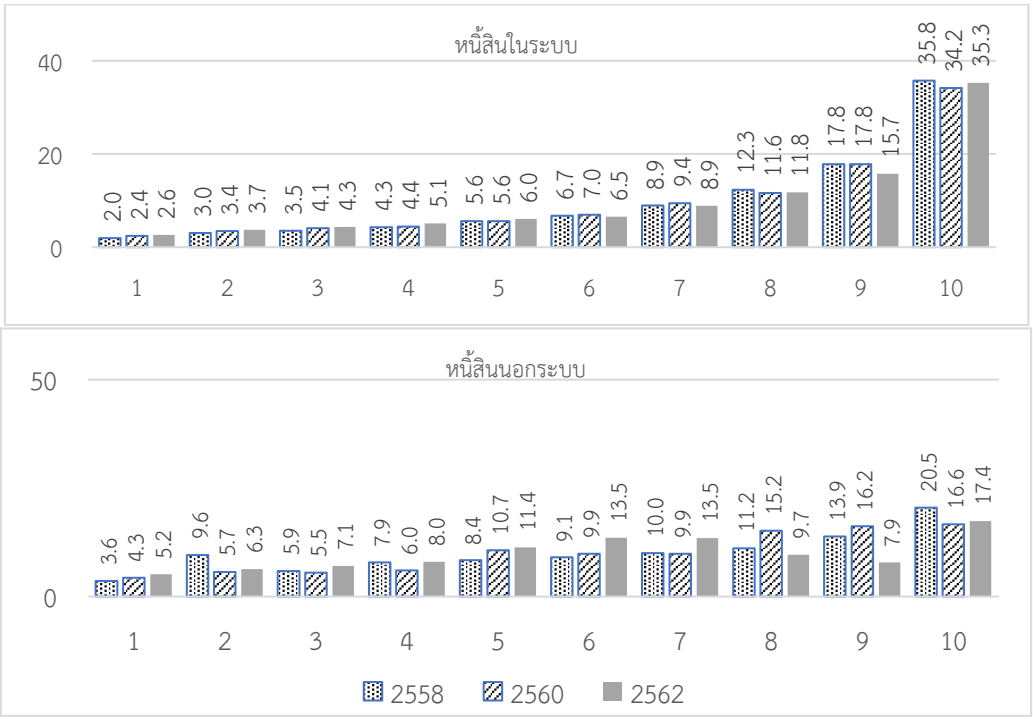
ภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย ซึ่งไม่ควรมีสัดส่วนสูงจนเกินไป ตัวชี้วัดนี้สอดคล้องกับ debt service ratio (DSR) ที่ภาคการเงินใช้ในการวัดระดับภาระหนี้สินของผู้กู้ และเป็นตัวชี้วัดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการติดตามภาระหนี้โดยรวมของประเทศด้วยเช่นกัน ภาระหนี้สินของกลุ่มครัวเรือนที่รายได้น้อยที่สุด (decile 1) ในปี 2562 เท่ากับร้อยละ 27.6 ของรายได้ และร้อยละ 18 ของรายจ่าย (ตารางที่ 4-22) และเมื่อพิจารณาส่วนแบ่งหนี้สินของครัวเรือนทั้งหมดโดยดูแยกระหว่างหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้น้อยจะมีสัดส่วนหนี้สินนอกระบบมากกว่าหนี้สินในระบบ ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้สูงมักมีสัดส่วนหนี้สินในระบบมากกว่าหนี้สินนอกระบบ แหล่งที่มาของหนี้สินสะท้อนโอกาสและภาระต้นทุนของการเข้าถึงแหล่งเงินที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4-22 ภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย ปี 2562

	ภาระหนี้ต่อรายได้ (ร้อยละ)	ภาระหนี้ต่อรายจ่าย (ร้อยละ)
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 1	27.6	18.0
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 2	13.2	12.5
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 3	13.1	14.3
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 4	11.2	13.0
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 5	10.2	12.5
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 6	8.4	11.2
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 7	8.3	11.9
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 8	8.3	12.1
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 9	8.8	14.1
ภาระหนี้ของกลุ่ม decile 10	13.4	28.2

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4-14 สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้ในระบบและนอกระบบ



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ทั้งนี้อาจกำหนดให้ข้อเสนอข้างต้นเป็นตัวชี้วัดใหม่หรืออาจนำไปบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดเดิมที่มีอยู่แล้วก็ได้

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะให้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายที่ 2 จาก “การเพิ่มการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ” เป็น “เพิ่มโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคม” เนื่องจากความเหลื่อมล้ำด้านปัจจัยนำเข้า (input) นั้นมีขอบเขตมากกว่าความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการภาครัฐ จึงต้องการขยายเป้าหมายให้กว้างขึ้น โดยไม่จำกัดว่าทรัพยากรเหล่านั้นจะต้องมีผู้ให้บริการเป็นภาครัฐ เช่น โรงเรียนเอกชน หรือ อินเทอร์เน็ตของเอกชน เป็นต้น นอกจากนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยังมีวัตถุประสงค์ให้คนไทยได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอีกด้วย ทั้งนี้ตัวชี้วัดที่เสนอให้เพิ่มเติมในเป้าหมายที่ 2 มีดังนี้

1. การเข้าถึงที่ดินเกษตร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประกอบอาชีพและรายได้ของเกษตรกร โดยใช้สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินต่อจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมด เป็นตัวชี้วัด ซึ่งสถิติดังกล่าวสามารถคำนวณได้จากข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ที่จัดเก็บโดยกรมส่งเสริมการเกษตร จากข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 4-23 จะสามารถเห็นได้ว่าสัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน มีการปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4-23 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินต่อจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมด ปี 2558 – 2562 (ร้อยละ)

ประเภทของกรรมสิทธิ์	2560	2561	2562
มีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์	65.08%	66.00%	66.55%
มีกรรมสิทธิ์บางส่วน	21.43%	21.41%	21.61%
เช่า	0.29%	0.25%	0.17%
ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใดๆ	7.94%	7.34%	6.86%
อื่นๆ	5.26%	4.99%	4.81%

ที่มา: ข้อมูลทะเบียนเกษตรกร อนุเคราะห์โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วย อึ้งภากรณ์

2. การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตทั่วประเทศ และความแตกต่างระหว่างพื้นที่ เนื่องจากในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินชีวิต การพัฒนาทักษะ การค้นหาโอกาสต่างๆ ตลอดจนการประกอบอาชีพ นอกจากนั้นในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลยังมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนผ่านช่องทางแอพพลิเคชั่นในโทรศัพท์มือถือเป็นจำนวนมาก โดยสถิติดังกล่าวสามารถคำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 4-24 แล้วพบว่า สัดส่วนประชาชนอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่ใช้อินเทอร์เน็ตมีการปรับตัวสูงขึ้นมากในช่วงที่ผ่านมา และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนั้นความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ยังลดลงเรื่อยๆ อีกด้วย โดยพื้นที่ที่ยังมีประชาชนใช้อินเทอร์เน็ตน้อยที่สุดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตารางที่ 4-24 สัดส่วนประชาชนอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามภาค ปี 2558 – 2562

พื้นที่	2558	2559	2560	2561	2562
ทั่วราชอาณาจักร	39.30%	47.50%	52.90%	60.80%	66.70%
กรุงเทพมหานคร	60.60%	69.20%	74.50%	81.20%	85.30%
ภาคกลาง	43.10%	53.00%	57.90%	66.70%	72.00%
ภาคเหนือ	33.50%	41.40%	45.40%	52.60%	59.60%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30.20%	36.00%	42.50%	50.00%	56.80%
ภาคใต้	37.20%	46.30%	52.20%	60.00%	65.20%
สัมประสิทธิ์ความแปรปรวน	0.262265	0.233247	0.208184	0.180331	0.150297

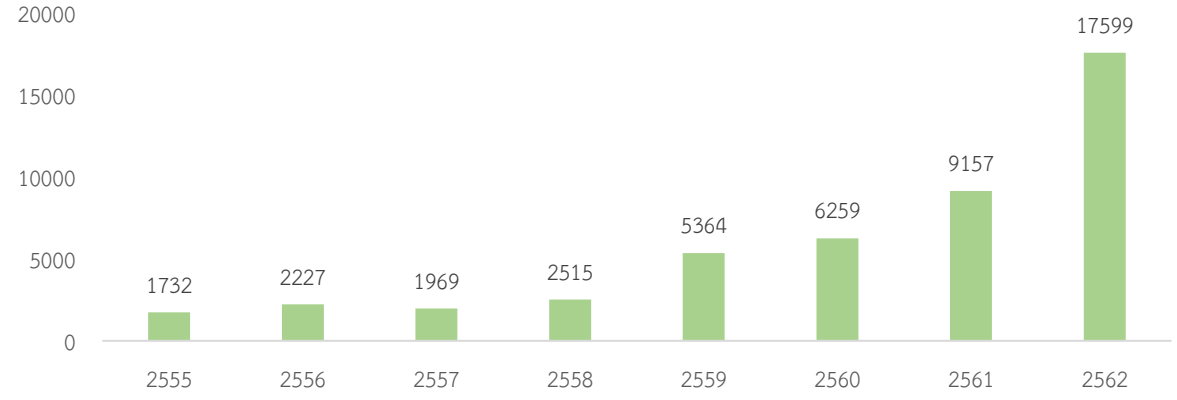
ที่มา: การสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ตัวชี้วัดที่เสนอให้เพิ่มเติมในเป้าหมายที่ 3 แบ่งความเข้มแข็งของชุมชนใน 2 มิติได้แก่ ความริเริ่มของชุมชน และ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. จำนวนวิสาหกิจชุมชน เป็นการมองถึงมิติความเป็นผู้ประกอบการ การรวมกลุ่มในชุมชน รวมถึงความริเริ่มของชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในความเข้มแข็งของชุมชนอย่างชัดเจนขึ้น ทั้งนี้จำนวนวิสาหกิจชุมชนมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยมีจำนวนวิสาหกิจชุมชนทั้งสิ้น 17,599 รายในปี 2562 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคตซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรายได้จากการจำหน่ายสินค้า OTOP

รูปที่ 4-15 จำนวนวิสาหกิจชุมชน ปี 2555-2562



ที่มา: ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. สัดส่วนครัวเรือนที่เคยร่วมประชุมหมู่บ้าน/กลุ่มในหมู่บ้าน จากฐานข้อมูล กชช2 ค ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นหนึ่งในมิติของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชน พบว่าสัดส่วนข้างต้นมีค่าร้อยละ 78.31 ในปี 2560 และร้อยละ 75.51 ในปี 2562
3. สัดส่วนหมู่บ้านที่มีการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหา/จัดทำแผนชุมชน มากกว่าปีละ 6 ครั้ง จากฐานข้อมูล กชช 2ค เป็นอีกหนึ่งในมิติของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชน

เนื่องจากพบว่าสัดส่วนหมู่บ้านที่มีการจัดเวทีประชาคมฯ อย่างน้อย 1 ครั้ง มีสัดส่วนร้อยละ 97.15 ในปี 2560 และร้อยละ 97.19 ในปี 2562 ซึ่งอยู่ในระดับสูงอยู่แล้วอาจขาดความเข้มข้นและต่อเนื่องในการมีส่วนร่วม จำนวนครั้งในการระดมความเห็นที่มากขึ้นน่าจะสะท้อนการมีส่วนร่วมที่ดีขึ้น จากฐานข้อมูลพบว่าสัดส่วนหมู่บ้านที่มีการจัดเวทีประชาคมฯ มากกว่าปีละ 6 ครั้ง มีค่าร้อยละ 35.49 ในปี 2560 และร้อยละ 34.61 ในปี 2562

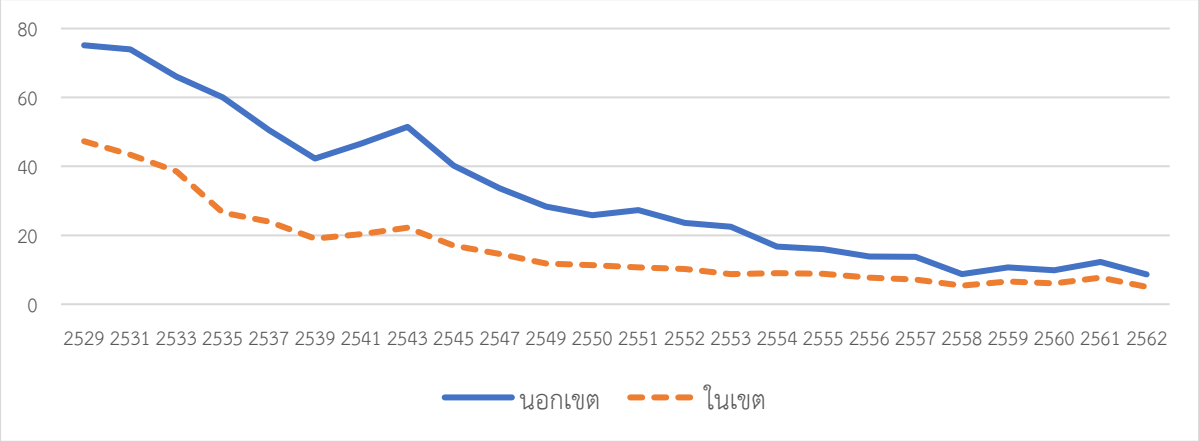
4.4 การวิเคราะห์การบรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ตามตัวชี้วัด

จากตารางที่ 4-16 ข้างบนเราอาจสรุปได้ว่าตัวชี้วัดส่วนใหญ่ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ 12 ยังไม่บรรลุผลเป้าหมายที่วางไว้ กล่าวคือมีเพียง 6 ตัวชี้วัดจาก 22 ตัวชี้วัดเท่านั้นที่บรรลุเป้าหมาย แน่นอนยังไม่สามารถสรุปได้ว่าในปีสุดท้ายของแผนฯ 12 คือปี 2564 ตัวชี้วัดเหล่านี้จะยังไม่บรรลุ แต่เนื่องจากประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติการระบาดของโรคโควิด-19 ในปี 2563 ต่อเนื่องถึงปี 2564 จึงมีโอกาสสูงมากที่ตัวชี้วัดเหล่านี้จะยังไม่บรรลุ และอาจมีตัวชี้วัดบางตัวที่บรรลุเป้าหมายในปี 2562 อาจกลายเป็นไม่บรรลุเป้าหมายในปี 2564 ก็ได้ ตัวอย่างเช่น มูลค่าสินค้าชุมชนซึ่งน่าจะปรับตัวลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างรุนแรงในปี 2563-2564

อย่างไรก็ตามวิกฤติเศรษฐกิจจากโควิดเป็นเพียงสิ่งที่มาซ้ำเติมในภายหลังเท่านั้น การไม่บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดส่วนใหญ่เกิดขึ้นก่อนเกิดการระบาดของโควิด-19 จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าสาเหตุของการไม่บรรลุเป้าหมายในช่วงครึ่งแรกของแผนฯ 12 นั้นมาจากปัจจัยอะไรบ้าง

การที่ตัวชี้วัดทุกตัวในเป้าหมายที่ 1 (ซึ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำที่ให้น้ำหนักกับการเพิ่มขึ้นของรายได้และทรัพย์สินของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือคนจน) ไม่บรรลุเป้าหมายนั้น แสดงถึงความสามารถในการหารายได้และสะสมทรัพย์สินของผู้มีรายได้น้อยของไทยในระยะหลังถดถอยลง ทั้งที่ในอดีตประชาชนกลุ่มนี้มีการปรับตัวดีขึ้นด้านเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นเฉพาะช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่นวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย หรือที่เรียกว่าวิกฤติต้มยำกุ้ง หรือวิกฤติซับไพรม์ ดังในรูปที่ 4-16 ซึ่งแสดงถึงสัดส่วนคนจนที่เพิ่มขึ้นในปี 2559 และปี 2561 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจไทยไม่ได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจใดๆ ตรงกันข้าม มีการขยายตัวของเศรษฐกิจร้อยละ 3.4 และ 4.2 ตามลำดับ อันถือได้ว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่ดีเมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวเฉลี่ยหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี 2540/41

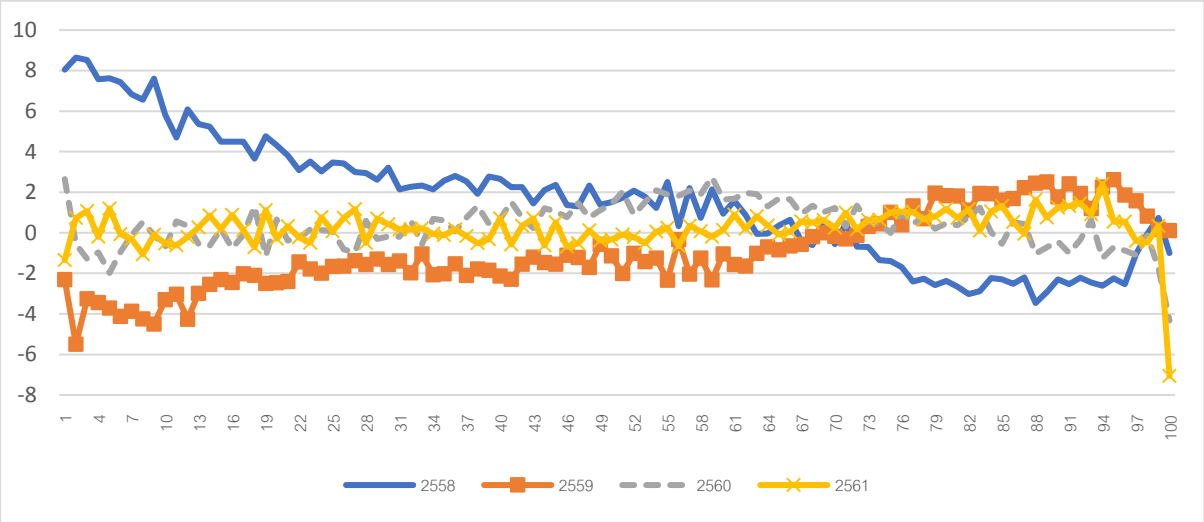
รูปที่ 4-16 สัดส่วนคนจนแยกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล (ร้อยละ), ปี 2529-2562



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สภาพการณ์เช่นนี้บ่งชี้ว่ารูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังปี 2558 เป็นแบบ non-inclusive growth คือการขยายตัวแบบไม่มีส่วนร่วมของประชากรระดับล่างของการกระจายรายได้หรือมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งรูปที่ 4-17 แสดงปรากฏการณ์นี้ชัดเจนขึ้นว่าในปี 2559-2561 สัดส่วนรายจ่ายของชั้นรายได้ต้นๆ มีแนวโน้มลดต่ำลง โดยเฉพาะในปี 2559 นั้นการลดลงของสัดส่วนรายจ่ายขยายไปถึงชั้นรายได้ที่ประมาณ 70

รูปที่ 4-17 ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของส่วนแบ่งรายจ่ายจากปีก่อนหน้าของประชากรไทย 100 ชั้นรายได้ (ปี 2558-2561)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

คำถามที่สำคัญคือสภาพ non-inclusive growth นี้เป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวหรือถาวร การปรับตัวดีขึ้นในปี 2562 ซึ่งสัดส่วนคนจนลดลงอย่างมากทำให้หลายคนเกิดความสบายใจว่า non-inclusive growth ในปี 2559-2561 นั้นอาจเป็นเรื่องชั่วคราว อย่างไรก็ตามข้อมูลในตาราง 4-25 แสดงว่าอาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยแสดงถึงโครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศไทยว่าส่วนใหญ่มีการศึกษาค่อนข้างต่ำ คือการศึกษาสูงสุดระดับมัธยมต้นหรือต่ำกว่าคิดเป็นเกินกว่าร้อยละ 60 และที่สำคัญในกลุ่มนี้เป็นผู้มีอายุค่อนข้างมากคือเกินร้อยละ 40 มีอายุเกิน 40 ปี กำลังแรงงานกลุ่มนี้จะมีปัญหาในการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะท่ามกลางการเร่งตัวของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดและปั่นป่วน (disruptive technology) เพราะความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวมีจำกัด

ตารางที่ 4-25 สัดส่วนแรงงานแยกตามช่วงอายุและระดับการศึกษาสูงสุด (ร้อยละ) ปี 2561

ช่วงอายุ	มัธยมต้นหรือต่ำกว่า	มัธยมปลาย	วิชาชีพ	มหาวิทยาลัย	รวม
15-19	1.6	0.3	0.1	0.0	2.0
20-29	8.6	3.9	2.7	4.0	19.2
30-39	9.8	3.9	2.9	5.7	22.2
40-49	15.6	3.1	1.7	4.0	24.4
50+	26.0	1.9	1.4	2.8	32.1
รวม	61.7	13.1	8.8	16.5	100.0

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน (labor force survey) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาพอนาคตของความเหลื่อมล้ำที่ไม่สดใสนักได้รับการตอกย้ำจากการพิจารณาตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 2 เช่นกัน ซึ่งมีตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะในระดับสูงและทางการแพทย์ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย การบรรลุเป้าหมายร้อยละ 90 ของการศึกษาระดับประถมและระดับมัธยมต้นนั้นเริ่มไม่มีความสำคัญต่อภาพความเหลื่อมล้ำ เพราะการศึกษาจำเป็นต้องสูงกว่าระดับมัธยมต้นเพื่อให้ทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งอัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษายังค่อนข้างต่ำ คุณภาพการศึกษาก็เป็นปัญหาใหญ่เพราะไม่มีตัวชี้วัดใดเลยที่บรรลุเป้าหมาย เช่นเดียวกับความเท่าเทียมของการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ก็ยังเป็นปัญหา ส่วนตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมาย 2 ตัว คือการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบในระบบประกันสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นการเพิ่มขึ้นจากระดับที่ต่ำมาก กล่าวโดยสรุปคือโอกาสของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนยังไม่ได้เปิดกว้างเพียงพอสำหรับโลกยุคใหม่

การบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 3 (เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก) แม้จะให้ภาพที่ดีขึ้นในครึ่งแรกของแผน แต่เนื่องจากชุมชนมีบทบาทในเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างน้อย หากพิจารณาข้อมูลจากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี 2562 พบว่ารายได้ครัวเรือนเพียงร้อยละ 37.42 ของทั้งประเทศมาจากพื้นที่นอกเขตเทศบาลซึ่งมีทั้งเศรษฐกิจภาคเกษตรและภาคชุมชนอยู่ปะปนกัน จึงคาดได้ว่าขนาดเศรษฐกิจชุมชนน่าจะเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.42 หรือน้อยกว่าของรายได้ครัวเรือนจากทั้งประเทศ

การที่ชุมชนเข้มแข็งขึ้นจึงอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้แนวโน้มความเหลื่อมล้ำในอนาคตดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตามผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 อาจทำให้ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจฐานรากมากขึ้น สืบเนื่องจากความจำเป็นของการเพิ่มความสำคัญของอุปสงค์ในประเทศ (domestic demand) เพื่อมาทดแทนอุปสงค์จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และยังมีส่วนช่วยสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีความทั่วถึงมากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป ภาครัฐมีความจำเป็นต้องเร่งยกระดับนโยบายและมาตรการอีกหลากหลายประการโดยมีเป้าหมายให้ประชากรฐานรากมีส่วนร่วมในกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น (inclusive growth) ซึ่งในบทที่ 6 จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 5
การประเมินผลนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

รายงานบทนี้เสนอผลการประเมินนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในเชิงลึก โดยเกณฑ์การเลือกมาตรการ/โครงการที่จะศึกษาในเชิงลึกนั้น จะใช้เกณฑ์ว่าเป็นโครงการที่น่าจะมีผลต่อตัวชี้วัดภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมทั้ง 3 เป้าหมาย อย่างน้อยเป้าหมายละ 1 โครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำและตัวชี้วัดตามเป้าหมาย และมีข้อมูลที่สามารถใช้ในการประเมินผลโครงการได้อย่างเพียงพอ โดยจะศึกษามาตรการต่อไปนี้

- แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งอุดหนุนเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อย สัมพันธ์โดยตรงกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้
- โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งอุดหนุนเงินให้แก่ครัวเรือนยากจนหรือมีความเสี่ยง สัมพันธ์โดยตรงกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้
- กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เป็นโครงการที่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าและเป็นมิติเชิงพื้นที่ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำแนวราบ
- กองทุนยุติธรรม เป็นการสนับสนุนให้การเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายทั่วถึง เท่าเทียม มุ่งเน้นความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบัน
- แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากมีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้
- ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) สำคัญสำหรับภาคการเกษตร
- ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินทางการเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) สำคัญสำหรับภาคการเกษตร

เมื่อนำนโยบาย/มาตรการ/โครงการมาเทียบกับแนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 พบว่าโครงการ/มาตรการ/นโยบายเหล่านั้นครอบคลุมความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ ทั้งความเหลื่อมล้ำแนวตั้งและแนวราบ (ตารางที่ 5-1)

ตารางที่ 5-1 นโยบาย/มาตรการ/โครงการตามประเภทความเหลื่อมล้ำที่มุ่งเน้น

ตัวแปรที่สนใจ	การจัดกลุ่มประชากร	
	แนวตั้ง	แนวราบ
ปัจจัยนำเข้า	(6) แหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร (7) ด้านการถือครองที่ดินทางการเกษตร	(3) กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่
ผลผลิต	(1) แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อยหรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2) โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	(5) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
สถาบัน	(4) กองทุนยุติธรรม	

ที่มา: ที่ปรึกษาเรียบเรียง

5.1 กรอบแนวคิดในการประเมินผลนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

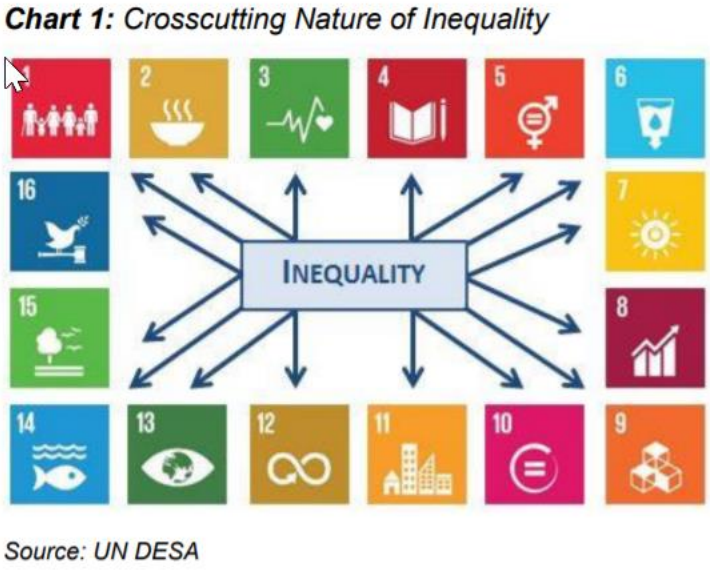
นโยบายและมาตรการที่เลือกมาประเมินมีจำนวนทั้งสิ้น 7 นโยบาย แต่ละนโยบายสามารถมีผลด้านใดด้านหนึ่งต่อความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ในสภาพอุดมคติ (ideal situation) การประเมินโครงการที่ดีคือโครงการที่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่ามีผลในการลดความเหลื่อมล้ำไม่ว่าจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มเป้าหมายหรือการลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ดำเนินการของโครงการ อย่างไรก็ตาม โดยปกติจะไม่สามารถทำเช่นนั้นได้เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำมักจะเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย รวมถึงปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ต้องการประเมินด้วย ทำให้สามารถแยกผลกระทบจากกันได้ยาก แม้ในทางวิชาการสามารถออกแบบการประเมินในลักษณะ Randomized Control Trial (RCT[7]) แต่วิธีการดังกล่าวมีต้นทุนสูง จึงยังไม่มีการดำเนินการในประเทศไทยมากนัก

ในรายงานจึงใช้กรอบแนวคิดในการประเมินโครงการที่สามารถแยกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือประเมินการออกแบบนโยบาย (policy design evaluation) และส่วนที่สองคือการประเมินผลการดำเนินงาน (implementation evaluation) หรือผลการบริหารโครงการ (management evaluation)

ในด้านการออกแบบนโยบาย มีงานวิจัยจำนวนมากที่เสนอว่าการทำนโยบายทุกประเภทควรคำนึงถึงผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ตัวอย่างเช่นในรายงานของสหประชาชาติ (UN DESA, 2016) ที่ระบุว่าการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นร่วมของทั้ง 16 เป้าหมายการพัฒนา (ยกเว้นเป้าหมายที่ 17 ซึ่งเป็นเรื่อง means of implementation) ดังแสดงในรูปที่ 5-1

[7] หมายถึงการประเมินโดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประชากรที่เข้าร่วมโครงการและกลุ่มประชากรที่ไม่ได้เข้าร่วม โดยทั้งสองกลุ่มจะต้องได้รับการคัดเลือกให้เข้าโครงการแบบสุ่ม (ramdomized)

รูปที่ 5-1 ธรรมชาติของความเหลื่อมล้ำที่เชื่อมโยงอย่างทั่วถึง



ที่มา: UN DESA (2016)

ด้วยแนวคิดนี้ เกณฑ์ในการประเมินโครงการในชั้นแรกคือการออกแบบโครงการเหล่านั้นได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำหรือไม่ กล่าวอีกด้านหนึ่ง ในการออกแบบโครงการนั้น มีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ และหากขยายความจากวรรณกรรมปริทัศน์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในสังคม (หัวข้อ 2.1 ของรายงาน) ที่กล่าวถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันตามแนวคิดของ Rawls (1971)

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่ และ/หรือ มีผลกระทบในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง การมีส่วนร่วมสามารถมีได้ทั้งมิติการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายหรือมาตรการก่อนที่นโยบายจะมีผลบังคับ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการตามนโยบายนั้น

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

หลักเกณฑ์สามข้อแรกนี้ถือเป็นหลักแนวคิด ยังมีแง่มุมในเชิงปฏิบัติด้วย ว่าการทำตามแนวคิดข้างต้นจะต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินเพิ่มเติมอย่างไร ในที่นี้ขอเสนอหลักเกณฑ์ด้านการปฏิบัติเพิ่มอีกสองประการและต่อด้วยหลักเกณฑ์อื่นที่เหมาะกับแต่ละโครงการ ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ ‘แต้มต่อ’ กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่าประชากรเป้าหมายกลุ่มบน หรือประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ ‘ตกหล่น’ ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนักเข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

หลักเกณฑ์ที่ 6: หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโครงการ ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดของแต่ละโครงการ

การให้แต้มต่อนั้นเป็นการขยายความต่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาส ดังที่ทราบดีว่าความเท่าเทียมมิได้หมายความว่าผู้เข้าร่วมโครงการได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะการใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงโครงการยังขึ้นกับฐานะเดิมของผู้เข้าร่วมโครงการด้วย หากผู้เข้าร่วมโครงการเป็นประชากรกลุ่มล่างที่มีทรัพยากรในครอบครองน้อยกว่า ก็อาจได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการน้อยกว่า การให้แต้มต่อจึงเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันของการได้รับประโยชน์จากโครงการ ส่วนการป้องกันการตกหล่นก็เป็นเรื่องที่สำคัญเพราะหากประชากรกลุ่มล่างประสบอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการก็ถือว่าขัดต่อหลักความเท่าเทียมกัน (หลักเกณฑ์ที่ 3) และทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำ (หลักเกณฑ์ที่ 1)

ส่วนหลักเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานหรือผลการบริหารโครงการนั้น หลายโครงการทั่วไปมีการประเมินด้วยหลายแนวทาง (approach) เช่นแนวทาง CIPP (context, input, process, product) ที่ริเริ่มโดย Daniel Stufflebeam (2003) ก็เป็นที่นิยม อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ที่ประเมินเป็นกรอบนโยบายใหญ่ที่มีโครงการย่อยๆ จำนวนมาก การประเมินโดยใช้แนวทาง CIPP จึงไม่เหมาะสมเพราะแต่ละโครงการย่อยก็มี context, input, process และ product ต่างกันมาก ในขณะที่การประเมิน policy design ยังสามารถทำได้ครบถ้วน

5.2 การประเมินแผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศไทย โดยแนวคิดนี้เกิดจากการพัฒนาในอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินนโยบายช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กไปจนถึงสวัสดิการสำหรับคนชรา แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวยังไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากขาดข้อมูลที่จำเป็นในการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐผ่านเครื่องมือของรัฐบาลที่เรียกว่า “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือ “บัตรคนจน” โดยให้ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร โดยเริ่มดำเนินการในปี 2560 แนวทางการช่วยเหลือประชาชนผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้น ดำเนินการโดยรัฐบาลจะโอนเงินเข้าสู่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้มีสิทธิทุกเดือนเพื่อนำไปชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่ร่วมโครงการ

5.2.1 รายละเอียดของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มิ.ย. 2559 เห็นชอบให้กระทรวงการคลังดำเนิน “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท เริ่มลงทะเบียนครั้งแรกวันที่ 15 ก.ค. 2559 – 15 ส.ค. 2559 ผ่านธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีผู้มาลงทะเบียน 7,715,359 คน ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี จะได้รับ 3,000 บาท หากมีรายได้ 30,001-100,000 บาท จะได้รับ 1,500 บาท โอนเงินให้ตั้งแต่วันที่ 1 ธ.ค. 2559 สิ้นสุดในวันที่ 31 ม.ค. 2560 ต่อมากระทรวงการคลังเปิดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 3 เมษายน - 15 พฤษภาคม 2560 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยออกเป็นบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่สามารถใช้ซื้อสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพผ่านร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ ร้านโชห่วย

และร้านค้าชุมชน ซึ่งอยู่ในการส่งเสริมของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายผ่านบัตรเป็นรายเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2560

คุณสมบัติของผู้ที่จะมาลงทะเบียนต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (เกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2542) อยู่ในภาวะว่างงานหรือมีรายได้ในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี ต้องไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าวจะต้องมีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

ในปี 2560 มีผู้ลงทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 14.2 ล้านคน กระทรวงการคลังได้นำข้อมูลผู้ลงทะเบียนไปตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ทรัพย์สินและรายได้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครองตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล ธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารและทรัพย์สิน ได้แก่ สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ กรมที่ดินตรวจสอบการครอบครองที่ดิน และกรมสรรพากรตรวจสอบรายได้ในปี 2559 ในปี 2560 ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามกำหนดที่จะได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 11.4 ล้านคน และได้มีการเปิดลงทะเบียนรอบพิเศษในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ โดยส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ค้นหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุกในช่วงกลางปี 2560 สรุปมีจำนวนผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งสิ้น 14.6 ล้านคน

สำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการจนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ระยะที่ 1 เป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยใส่เงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อให้นำไปใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจำนวน 200-300 บาทต่อเดือน ได้เงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มคนละ 45 บาท ต่อ 3 เดือนครั้ง ส่วนลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยได้รับวงเงินค่าโดยสารรถเมล์/รถไฟฟ้า วงเงินค่าโดยสารรถบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) วงเงินค่าโดยสารรถไฟ วงเงินละ 500 บาทต่อเดือน ระยะที่ 2 เป็นมาตรการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ และระยะที่ 3 เป็นมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19

การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐตรงกลุ่มเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยภาครัฐมีข้อมูลในการติดตามประเมินผลการให้สวัสดิการในแต่ละประเภท และนำมาปรับปรุงการให้สวัสดิการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถกำกับติดตามค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในการใช้จ่ายชำระค่าสินค้าและบริการในชีวิตประจำวันด้วยเงินสดเป็นหลัก ไปสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ และที่สำคัญเป็นการผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการดำเนินธุรกรรมทางการเงินให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และลดปริมาณเอกสารทางการเงิน เพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมไร้เงินสด

5.2.2 การประเมินผลการดำเนินงานโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

การดำเนินงานตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นการจัดสวัสดิการให้กับผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่

1. มาตรการบรรเทาภาระค่าครองชีพผ่านบัตรฯ ได้แก่ การให้วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม วงเงินค่าโดยสารรถเมล์/รถไฟฟ้า วงเงินค่าโดยสารรถโดยสาร และวงเงินค่าโดยสารรถไฟ โดยมีการเพิ่มเติมสวัสดิการบางเรื่องในบางปีงบประมาณ เช่น ในปีงบประมาณ 2562 เพิ่มเติมสวัสดิการชดเชยเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ผ่านบัตรฯ โดยใช้ข้อมูลจากจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่ม การบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา สนับสนุนค่าใช้จ่ายในช่วงปลายปี ช่วยเหลือค่าเดินทางไปรับการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ช่วยเหลือค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย เติมเงินเข้า e-Money ในบัตรฯ เพิ่มเบี้ยคนพิการ บรรเทาภาระค่าครองชีพให้แก่เกษตรกร บรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของพ่อแม่ช่วงเปิดปีการศึกษา การพยุงการบริโภคของผู้มีรายได้น้อย การพยุงการบริโภคของผู้มีบัตรฯ มอบเงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุที่ถือบัตรฯ การช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรแก่ผู้มีบัตรฯ ที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

2. มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ โดยมีเป้าหมายให้ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ผ่านการอบรมสามารถประกอบอาชีพได้ หรือมีอาชีพเสริมให้แก่ตนเอง หรือมีรายได้เพิ่มมากขึ้น โครงการนี้ได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจ โดยจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกบริการประชาชนผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลงทะเบียนเข้ารับการฝึกอบรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่ความสมัครใจของผู้ถือบัตรฯ ว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ และหากเข้าร่วมโครงการก็สามารถเลือกได้ว่าต้องการจะอบรมอะไร โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้ถือบัตรฯ ลงทะเบียนเข้าร่วมอบรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว ในเดือนถัดมาจะได้รับวงเงินในบัตรเพิ่มขึ้น โดยผู้ที่มีวงเงินในบัตร 300 บาทจะได้เพิ่มอีก 200 บาท รวมเป็น 500 บาท ส่วนผู้ที่มีวงเงินในบัตร 200 บาทจะได้เพิ่มอีก 100 บาท รวมเป็น 300 บาท

3. โครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ได้แก่ โครงการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาและชดเชยให้แก่ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-2019 และโครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรฯ

ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมจำนวน 500 บาทต่อเดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม – มีนาคม 2564 และผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังได้รับเงินจากมาตรการ “เราชนะ” โดยอัตโนมัติ เป็นระยะเวลา 2 เดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2564 โดยจะได้รับเงินทั้งสิ้น 7,000 บาท[8]

โดยสรุปผลการดำเนินที่ผ่านมาพบว่าโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถบรรลุเป้าหมายในการมีฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย สามารถบรรเทาปัญหาค่าครองชีพให้กับผู้มีรายได้น้อย และรูปแบบการช่วยเหลือมี dynamic ในการให้ความช่วยเหลือ เช่น สามารถให้การช่วยเหลือหรือให้เงินพิเศษเฉพาะบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มที่มีเด็กในวัยเรียน เป็นต้น

สำหรับมาตรการที่ 2 ในปี 2562 ผู้มีบัตรฯ เข้ารับการพัฒนาอาชีพจำนวน 3.2 ล้านคน และได้มีการรายงานผลว่าได้ช่วยให้คนพ้นเส้นความยากจนที่ระดับ 30,000 บาทต่อปี ได้ 1 ล้านคน โดยคนกลุ่มนี้มีรายได้

[8] บัตรคนจน เตรียมรับเงิน จาก 2 มาตรการ ประจำเดือนกุมภาพันธ์ (prachachat.net)

เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 1,713 บาทต่อเดือน ทั้งปีมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 20,000 บาท และช่วยให้คนพ้นเพดานรายได้ที่ 100,000 บาท ได้ 1 แสนคน โดยคนกลุ่มนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 3,861 บาทต่อเดือน ทั้งปีมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 46,000 บาท

อย่างไรก็ตาม มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต (อบรม) ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่สามารถจัดการอบรมให้กับกลุ่มเป้าหมายได้ทั้งหมดตามที่ได้แจ้งความจำนง และผู้ที่ได้รับการอบรมจำนวนหนึ่งก็ยังไม่สามารถมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5-2 สรุปสวัสดิการสำหรับผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรฯ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 - 2564

มาตรการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	สวัสดิการ	ระยะเวลา
1. การบรรเทาภาระค่าครองชีพผ่านบัตรฯ				
1.1 การบรรเทาภาระค่าครองชีพผ่านบัตรฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 - 2564				
1.1.1 วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นจากร้านธงฟ้าราคาประหยัดพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (ร้านธงฟ้าฯ)	เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ในการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	- 200 บาท/คน/เดือน สำหรับผู้ที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท/ปี - 300 บาท/คน/เดือน สำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท/ปี	ให้วงเงินสิทธิตั้งแต่ ต.ค. 2560 ถึงปัจจุบัน
1.1.2 วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม	เพื่อช่วยเหลือด้านพลังงานแก่ผู้มีบัตรฯ		45 บาท/คน/3 เดือน	
1.1.3 วงเงินค่าโดยสารรถเมล์/รถไฟฟ้า	เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยผู้มีบัตรฯ สามารถใช้สิทธิ์ได้ไม่จำกัดจำนวนครั้งภายในวงเงินที่กำหนด		500 บาท/คน/เดือน	
1.1.4 วงเงินค่าโดยสารรถบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.)			500 บาท/คน/เดือน	
1.1.5 วงเงินค่าโดยสารรถไฟ			500 บาท/คน/เดือน	
1.2 การบรรเทาภาระค่าครองชีพผ่านบัตรฯ ในปีงบประมาณ 2562				
1.2.1 มาตรการชดเชยเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ผ่านบัตรฯ โดยใช้ข้อมูลจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้มีรายได้น้อยได้ชำระ (มาตรการชดเชยเงินฯ)	เพื่อบรรเทาภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) และส่งเสริมให้เกิดการออมเงินในกลุ่มของผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนให้มีจำนวนผู้ประกอบการจดทะเบียน VAT เพิ่มขึ้น รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมการเข้าสู่สังคมไร้เงินสด	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	- ร้อยละ 5 เพื่อการใช้จ่าย กรมบัญชีกลางโอนเงินชดเชยเข้าบัตรฯ ในช่องกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) - ร้อยละ 1 เพื่อการออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ *เงินชดเชย ที่ผู้มีบัตรฯ จะได้รับทั้ง 2 ส่วน เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินจำนวน 500 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ พ.ย. 2561 - เม.ย. 2562

มาตรการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	สวัสดิการ	ระยะเวลา
1.2.2 มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	- ค่าไฟฟ้า ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท/ครัวเรือน/เดือน - ค่าน้ำประปา ต้องใช้ไม่เกิน 100 บาท/ครัวเรือน/เดือน * ในกรณีที่ใช้เกินวงเงิน ที่กำหนดผู้มีบัตรฯ ต้องเป็นผู้รับภาระเองทั้งหมด	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ธ.ค. 2561 - ก.ย. 2562
1.2.3 มาตรการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในช่วงปลายปีให้แก่ผู้มีบัตรฯ	เพื่อสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยมีเงินในการซื้อสินค้าและบริการเพิ่มเติม ในเดือนธันวาคม 2561	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	500 บาท/คน (ได้รับครั้งเดียว)	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ในเดือน ธ.ค. 2561
1.2.4 มาตรการช่วยเหลือค่าเดินทางไปรับการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย	ผู้มีบัตรฯ ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป	1,000 บาท/คน (ได้รับครั้งเดียว)	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ในเดือน ธ.ค. 2561
1.2.5 มาตรการช่วยเหลือค่าเช่าบ้านสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย	เพื่อบรรเทาภาระค่าเช่า ที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีรายได้น้อย	ผู้มีบัตรฯ ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และเช่าที่อยู่อาศัย และผู้สูงอายุที่ไม่มีที่อยู่อาศัยด้วย	400 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ธ.ค. 2561 - ก.ย. 2562
1.2.6 การเติมเงินเข้า e-Money ในบัตรฯ	เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกและกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรฯ อันจะช่วยบรรเทาปัญหาค่าครองชีพ และส่งเสริมให้เกิดการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	ปรับวงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นจากร้านธงฟ้าฯ จาก 200/300 บาท/คน/เดือน เหลือ 100 บาท/คน/เดือน และเติมเงินส่วนต่าง 100/200 บาท/คน/เดือน เข้าบัตรในช่อง e-Money	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ก.พ. - เม.ย. 2562
1.2.7 มาตรการเพิ่มเบี้ยคนพิการ	เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นคนพิการ และมีบัตรประจำตัวคนพิการ ได้รับเบี้ยคนพิการเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การดูแลสุขภาพ และการเดินทาง	ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นคนพิการและมีบัตรประจำตัวคนพิการ	200 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ พ.ค. - ก.ย. 2562
1.2.8 มาตรการบรรเทาภาระค่าครองชีพให้แก่เกษตรกร	เพื่อช่วยเหลือค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และปัจจัยการผลิต	ผู้มีบัตรฯ ที่ระบุว่าเป็นเกษตรกรที่ปลูกพืช เลี้ยง	1,000 บาท/คน (ได้รับครั้งเดียว)	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money

มาตรการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	สวัสดิการ	ระยะเวลา
	อื่นๆ ที่จำเป็นแก่ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเกษตรกร	สัตว์ และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเท่านั้น (ไม่รวมลูกจ้างภาคเกษตรกรรม)		ในเดือน พ.ค. 2562
1.2.9 มาตรการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของพ่อแม่ช่วงเปิดปีการศึกษา	เพื่อช่วยเหลือค่าชุดนักเรียนและอุปกรณ์การศึกษา ช่วงเปิดปีการศึกษาเพิ่มเติมจากการช่วยเหลือของกระทรวงศึกษาธิการที่มีอยู่เดิม	ผู้มีบัตรฯ ที่ระบุว่า มีบุตรอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ โดยปัจจุบัน ยังมีอายุไม่เกิน 18 ปี (นับถึง 30 เม.ย. 2562) และต้องเป็นนักเรียนที่มีรายชื่อในฐานข้อมูลของกระทรวงศึกษาฯ	500 บาท/บุตร 1 คน (ได้รับครั้งเดียว)	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ในเดือน พ.ค. 2562
1.2.10 มาตรการพยุงการบริโภคของผู้มีรายได้น้อย	เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และรักษากำลังซื้อของเศรษฐกิจฐานรากไม่ให้ทรุดตัวมากกว่าที่ควรจะเป็นในช่วงกลางปี 2562	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	เพิ่มวงเงินซื้อสินค้าบริโภคอุปโภคจำเป็นในร้านธงฟ้าฯ เป็น 500 บาท/คน/เดือน	เพิ่มวงเงินสิทธิค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในร้านธงฟ้าฯ ตั้งแต่ พ.ค. - มิ.ย. 2562
1.2.11 มาตรการพยุง การบริโภคของผู้มีบัตรฯ	เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และรักษากำลังซื้อของเศรษฐกิจฐานรากไม่ให้ทรุดตัวมากกว่าที่ควรจะเป็นในช่วงกลางปี 2562	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	500 บาท/คน/เดือน	เพิ่มวงเงินสิทธิค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในร้านธงฟ้าฯ ตั้งแต่ ส.ค. - ก.ย. 2562
1.2.12 มาตรการมอบเงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุที่ถือบัตรฯ	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพิ่มเติมให้แก่ผู้สูงอายุที่ถือบัตรฯ ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป	ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ถือบัตรฯ ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป	500 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ส.ค. - ก.ย. 2562
1.2.13 มาตรการช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรแก่ผู้มีบัตรฯ ที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ถือบัตรฯ ที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของ พม.	ผู้มีบัตรฯ ที่มีบุตรอายุ 0 – 6 ปี ที่ได้รับสิทธิภายใต้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของ พม.	300 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ส.ค. - ก.ย. 2562

มาตรการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	สวัสดิการ	ระยะเวลา
1.3 การบรรเทาภาระค่าครองชีพผ่านบัตรฯ ในปีงบประมาณ 2563				
1.3.1 มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าประปา	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	- ค่าไฟฟ้า ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท/ครัวเรือน/เดือน - ค่าน้ำประปา ต้องใช้ ไม่เกิน 100 บาท/ครัวเรือน/เดือน * ในกรณีที่ใช้เกินวงเงิน ที่กำหนด ผู้มีบัตรฯ ต้องเป็นผู้รับภาระเองทั้งหมด	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ต.ค. 2562 - ก.ย. 2563
1.3.2 มาตรการชดเชยเงินฯ	เพื่อช่วยลดภาระ VAT ให้แก่ผู้มีบัตรฯ สนับสนุนให้มีจำนวนผู้ประกอบการจดทะเบียน VAT เพิ่มขึ้น และส่งเสริมการเข้าสู่สังคมไร้เงินสด	ผู้มีบัตรฯ 14.6 ล้านคน	- ร้อยละ 5 เพื่อการใช้จ่ายกรมบัญชีกลางโอนเงินชดเชยเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ไม่เกินจำนวน 500 บาท/คน/เดือน	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ พ.ย. 2562 - ก.ย. 2563
1.4 การขยายระยะเวลามาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา ในปีงบประมาณ 2564				
1.4.1 มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา	เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง	ผู้มีบัตรฯ 13.9 ล้านคน	- ค่าไฟฟ้า ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท/ครัวเรือน/เดือน - ค่าน้ำประปา ต้องใช้ไม่เกิน 100 บาท/ครัวเรือน/เดือน * ในกรณีที่ใช้เกินวงเงินที่กำหนด ผู้มีบัตรฯ ต้องเป็นผู้รับภาระเองทั้งหมด	โอนเงินใส่บัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ต.ค. 63 – ก.ย. 64
2. มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ				
2.1 มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ ระยะที่ 1 ในปีงบประมาณ 2561				
มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ ระยะที่ 1	เพื่อให้การพัฒนา คุณภาพชีวิตของผู้มีบัตรฯ เป็นไปอย่างยั่งยืน ได้แก่ การมีงานทำ การฝึกอบรมอาชีพและการศึกษา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน	กลุ่มผู้มีบัตรฯ ที่แสดงความประสงค์จะพัฒนาตนเองในแบบประเมินและเมนูการพัฒนารายบุคคล	- ผู้มีบัตรฯ ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทในปี 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติมจำนวน 200 บาท/คน/เดือน - ผู้มีบัตรฯ ที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท ในปี 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติมจำนวน 100 บาท/คน/เดือน	เพิ่มวงเงินสิทธิค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในร้านธงฟ้าฯ และโอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money
2.2 มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ ระยะที่ 2 ในปีงบประมาณ 2562				
มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ ระยะที่ 2	เพื่อให้การสนับสนุน และส่งเสริมโอกาสในการพัฒนาตนเองของผู้มีบัตรฯ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และก่อให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบอาชีพและการมีรายได้ของผู้มีบัตรฯ	1. ผู้เข้าร่วมมาตรการฯ ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา 2. ผู้ที่ผ่านการพัฒนาแล้วแต่ยัง	- ผู้มีบัตรฯ ที่มีรายได้ ไม่เกิน 30,000 บาท ในปี 2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติมจำนวน 200 บาท/คน/เดือน - ผู้มีบัตรฯ ที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทในปี	โอนเงินเข้าบัตรฯ ในช่อง e-Money ตั้งแต่ ม.ค. - มิ.ย. 2562

มาตรการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	สวัสดิการ	ระยะเวลา
		มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี	2559 จะได้รับวงเงินเพิ่มเติมจำนวน 100 บาท/คน/เดือน	
3. โครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ปี 2563				
3.1 โครงการเพื่อช่วยเหลือเยียวยา และชดเชยให้แก่ประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อช่วยเหลือผู้มีบัตรฯ ของกระทรวงการคลัง	เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อช่วยเหลือผู้มีบัตรฯ	ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นผู้ถือบัตรฯ จำนวน 1.16 ล้านคน ที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนแล้ว โดยยังไม่เคยได้รับความช่วยเหลือเยียวยา และชดเชย ให้แก่ประชาชนจากโครงการของ ก.คลัง ก.เกษตรและสหกรณ์การเกษตร พม. รวมทั้งไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33	จ่ายเงินเยียวยาผ่านบัตรฯ 1,000 บาท/เดือน ระยะเวลา 3 เดือน	โอนเงินใส่บัตรฯ ในช่อง e-Money ในเดือน ก.ค. 63
3.2 โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรฯ	เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่กลุ่มผู้มีบัตรฯ ในช่วงที่มีสถานการณ์ COVID-19	ผู้มีบัตรฯ 13.9 ล้านคน	วงเงินค่าซื้อสินค้าบริโภคอุปโภคจำเป็นจากร้านธงฟ้าฯ จำนวน 500 บาท/คน/เดือน เป็นระยะเวลา 3 เดือน	เพิ่มวงเงินสิทธิค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ที่จำเป็นในร้านธงฟ้าฯ ตั้งแต่ ต.ค. - ธ.ค. 63
3.3 โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรฯ ระยะที่ 2	เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่กลุ่มผู้มีบัตรฯ อย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่มีสถานการณ์ COVID-19	ผู้มีบัตรฯ 13.7 ล้านคน	วงเงินค่าซื้อสินค้าบริโภคอุปโภคจำเป็นจากร้านธงฟ้าฯ จำนวน 500 บาท/คน/เดือน เป็นระยะเวลา 3 เดือน	เพิ่มวงเงินสิทธิค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ที่จำเป็นในร้านธงฟ้าฯ ตั้งแต่ ม.ค. - มี.ค. 64

ที่มา: รวบรวมโดย สศค. ข้อมูล ณ 24 ธ.ค. 63

1. ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน
1.1 ให้วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น / สินค้าเพื่อการศึกษา / ซื้อวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม
300
ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท/ปี ได้รับ 300 บาท/เดือน
ผู้มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท/ปี ได้รับ 200 บาท/เดือน
200
1.2 ให้วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม 45 บาท / 3 เดือน
*วงเงินซื้อสินค้าดังกล่าว ใช้สำหรับซื้อสินค้าของฟ้า
2. ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
500
2.1 วงเงินค่าโดยสารรถเมล์ / รถไฟฟ้า 500 บาท/เดือน
2.2 วงเงินค่าโดยสารรถ บขส. 500 บาท/เดือน
2.3 วงเงินค่าโดยสารรถไฟ 500 บาท/เดือน

สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมของ
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ
9310 0610 0000 0000
สิทธิเดิม
ค่าเดินทาง
500 บาท/เดือน
ส่วนลด
ซื้อก๊าซหุงต้ม
45 บาท/3เดือน
ค่าซื้อสินค้า
อุปโภคบริโภค
200-300 บาท/เดือน
ค่าซื้อสินค้า
อุปโภคบริโภค
100-200 บาท/เดือน
***ผู้ผ่านการฝึกอบรม
เพิ่มใหม่
ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้า ธ.ค. 61 - ก.ย. 62
ค่าไฟ
230 บาท
/ครัวเรือน/เดือน
ค่าน้ำ
100 บาท
/ครัวเรือน/เดือน
ค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล
1,000 บาท
ค่าใช้จ่ายทั่วไป
ธ.ค. 61 - ม.ค. 62
500 บาท/คน
ค่าเช่าบ้าน
ธ.ค. 61 - ก.ย. 62
400 บาท/เดือน
ธนาคารกรุงไทย
KRUNGTHAI BANK
ATM
*ถอนเป็นเงินสดได้
*ผู้สูงอายุ
***ผู้ได้รับประโยชน์ที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 14.5 ล้านคน

5.2.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

การประเมินผลกระทบของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยการทบทวนเอกสารบทความ จัดประชุมสนทนากลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเพิ่มเติม และสรุปผลตามกรอบการประเมินที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ 5.1 สรุปผลได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แม้ว่าในระยะแรกของการดำเนินนโยบายจะเป็นการลดค่าครองชีพเป็นหลัก แต่ในระยะที่สองได้มีมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยมุ่งเป้าเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างถาวร ด้วยการช่วยให้มีแผนชีวิตที่จะพัฒนาตัวเองได้ เหมือนกับที่ผ่านมาคือการให้ปลาให้อาหารไปทาน แต่ในระยะที่สองจะเป็นการให้เครื่องมือให้เบ็ดไปจับปลา อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ไทยคู่ฟ้า ฉบับเดือนเมษายน - มิถุนายน 2561)

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นการถือกำเนิดขึ้นตามคำมั่นสัญญาที่จะทำให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา โดยการให้ความช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคมให้ก้าวพ้นกับดักความยากจนด้วยนโยบายปฏิรูปประเทศไทย การเกิดขึ้นของโครงการจึงไม่ได้เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนฐานล่าง

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับสิทธิไว้อย่างชัดเจน โดยเป็นการดำเนินนโยบายแบบเฉพาะเจาะจง (targeting) และกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิไว้อย่างชัดเจน แต่วิธีการที่ใช้ซึ่งเป็นการรายงานตัวด้วยการลงทะเบียน อาจเกิดปัญหาการตกหล่นได้ (exclusion error) เนื่องจากความไม่รู้หรือไม่สนใจ ไม่มีเวลา ไม่รู้หนังสือ หรือไม่มีเอกสารที่จะใช้ในการยื่นขอลงทะเบียน เป็นต้น ในขณะเดียวกันคุณสมบัติที่กำหนดไว้ซึ่งพิจารณาเฉพาะรายได้และทรัพย์สินส่วนบุคคล ทำให้เกิดปัญหาคนที่ไม่ควรได้แต่ได้รับสิทธิ หรือ inclusion error ซึ่งส่งผลต่องบประมาณที่ต้องใช้

ในปี 2562 มีกลุ่มเป้าหมายที่รายได้ต่ำกว่า 1 แสนบาทต่อปี (คนจน) จำนวน 3.13 ล้านคน ในจำนวนนี้มีผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 1.44 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 46.05 หมายความว่ายังมีกลุ่มที่ควรได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแต่ไม่ได้รับ หรือกลุ่มตกหล่นอยู่ถึงร้อยละ 53.95 สาเหตุที่คนจนบางรายไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพราะติดเกณฑ์บางข้อ เช่น มีเงินในบัญชีออมทรัพย์โดยที่อาจไม่ได้เป็นเงินส่วนตัว มีที่ดินเกินเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงคนจนจริงจำนวนมากอาจไม่ได้ลงทะเบียนเนื่องจากเหตุผลหลายข้อ เช่น ไม่ทราบเรื่อง ไม่ว่างเพราะต้องทำงาน หรือกลัวการกรอกข้อมูล (วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 31 ตุลาคม-ธันวาคม 2562 TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

ในส่วนของมาตรการที่ 2 พัฒนาศักยภาพมุ่งให้กลุ่มเป้าหมาย 5.3 ล้านคน พ้นจากเส้นขีดความยากจน โดยดูจากข้อมูลที่แท้จริงว่ามีรายได้เท่าไร มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อมูลตรงที่สามารถวัดผลได้จริง ปัจจุบันได้ตั้งเป้าไว้ว่าในปีแรกของมาตรการนี้จะสามารถช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายให้พ้นขีดความยากจนได้

ประมาณ 20% หรือประมาณ 1 ล้านคน อุปสรรคสำคัญคือการให้ความร่วมมือ รวมถึงความสมัครใจของกลุ่มเป้าหมายและความตั้งใจเข้ามาร่วมพัฒนาตนเอง

ตารางที่ 5-3 ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกตามความยากจนในปี 2562

	คนจน	ไม่จน	รวม
จำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป (ล้านคน)	3.13	60.06	62.77
ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ล้านคน)	1.44	13.16	14.60
ร้อยละที่ได้รับบัตรฯ	46.05	21.91	23.26

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

การดำเนินนโยบายตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้มีการให้แต้มต่อกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรกลุ่มล่างมากกว่า โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี และกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปี โดยมีการกำหนดวงเงินช่วยเหลือที่แตกต่างกันใน 2 เรื่อง ได้แก่ วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นจากร้านธงฟ้าฯ และมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ ดังนี้

ตารางที่ 5-4 วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น

	ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี	ผู้ที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปี
วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค	300 บาท/คน/เดือน	200 บาท/คน/เดือน
มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต	200 บาท/คน/เดือน	100 บาท/คน/เดือน

ที่มา: ที่ปรึกษา

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ 'ตกหล่น' ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้มีการป้องกันการตกหล่น โดยการเปิดให้ลงทะเบียนรอบพิเศษในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ ด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ค้นหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุกในช่วงกลางปี 2560 และทำให้ได้กลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีก 3.2 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีโอกาสที่จะเกิดการตกหล่นได้อีก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่มีที่อยู่ชัดเจน มีการเปลี่ยนที่อยู่อาศัยตามแหล่งงาน เช่น แรงงานก่อสร้าง กลุ่มรับจ้างในภาคการเกษตรและประมง นอกจากนี้ยังมีคนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลชายขอบที่มีโอกาสตกหล่นอยู่เช่นกัน

ความโปร่งใสในการดำเนินงาน

เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน กระทรวงการคลังได้เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก และใส่เงินงบประมาณเข้ามาไว้ในกองทุนฯ โดยมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานในการบริหารกองทุนฯ มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และสามารถสอบทานข้อมูลย้อนหลังได้ และรัฐบาลยังเตรียมให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน เนื่องจากนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในอดีตที่ผ่านมายังไม่เคยมีการจัดเก็บฐานข้อมูลผู้มีรายได้อย่างจริงจัง เมื่อเปิดให้มีการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ จึงเริ่มมีฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย นโยบายในอนาคตจึงเน้นการปรับปรุงฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยให้มีความ

สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์อย่างรอบด้าน โดยมุ่งเป้าในการช่วยเหลือประชาชนใน 4 มิติ คือ ช่วยให้เข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน พัฒนาทักษะอาชีพและการศึกษา ช่วยหางานให้ทำ และช่วยแก้ปัญหาหนี้สิน เพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ (รายการวิทยุไทยคู่ฟ้า รัฐบาลเตรียมประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการบัตรสวัสดิการฯ 19 สิงหาคม 2562)

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการทดลองสร้างแบบจำลองเพื่อทดสอบว่าการได้รับเงินสวัสดิการแห่งรัฐจะมีส่วนช่วยทำให้ผู้มีรายได้น้อยหลุดพ้นจากความยากจนเท่าไร และมีส่วนช่วยในเรื่องความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร โดยแบ่งเป็น 2 สถานการณ์ คือ ก่อนได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กับหลังได้รับเงินสวัสดิการแห่งรัฐ โดยกำหนดวงเงินหลายระดับตั้งแต่ 400 จนถึง 800 บาทต่อคนต่อเดือน โดยมีสมมติฐานว่าการให้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ (perfect targeting) โดยหากมีการช่วยเหลือจำนวน 400 บาทต่อคนต่อเดือนจะช่วยให้สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 6.24 เหลือร้อยละ 3.26 และหากเพิ่มเงินเป็น 800 บาทต่อคนต่อเดือนจะทำให้สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 1.75 ในประเด็นผลกระทบต่อการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ พบว่าการให้เงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำเพียงเล็กน้อย เนื่องจากการให้เงินสวัสดิการแห่งรัฐช่วงลดช่องว่างระหว่างคนในระดับล่างกับคนชั้นกลาง แต่ไม่ส่งผลต่อการลดช่องว่างในระดับที่สูง อย่างไรก็ตาม การมีโครงการฯ ทำให้ภาครัฐมีฐานข้อมูลคนจนและคนด้อยโอกาส นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอนาคต

ตารางที่ 5-5 แบบจำลองเพื่อทดสอบผลของการได้รับเงินสวัสดิการแห่งรัฐ

กรณี	สัดส่วนคนจน	Gini coefficient
ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	6.24	0.348
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (perfect targeting) ได้เงิน 400	3.26	0.332
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (perfect targeting) ได้เงิน 500	2.80	0.328
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (perfect targeting) ได้เงิน 600	2.39	0.328
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (perfect targeting) ได้เงิน 700	2.06	0.326
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (perfect targeting) ได้เงิน 800	1.75	0.324

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดยสรุป โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค ดังนี้

ความสำเร็จ

- เป็นการช่วยเหลือที่ส่งตรงถึงกลุ่มเป้าหมายที่รวดเร็วและคล่องตัว ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้
- เกิดการสร้างฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบ และใช้ฐานข้อมูลในการเชื่อมโยงไปยังบริการ/สวัสดิการอื่นๆ แต่การใช้ฐานข้อมูลนี้ในการเชื่อมโยงไปยังสวัสดิการอื่นๆ ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นกัน เพราะทำให้คนที่ไม่สมควรได้ ได้รับสวัสดิการอื่นๆ ไปด้วย ขณะเดียวกันถ้าหากมีกรณีตกหล่น กลุ่มเหล่านี้ซึ่งสมควรได้รับความช่วยเหลือก็จะตกหล่นสวัสดิการอื่นๆ ไปด้วย
- มีข้อมูลที่สามารถใช้ในการติดตามประเมินผลการให้สวัสดิการแต่ละประเภท

ปัญหา/อุปสรรค

- เกิด inclusion และ exclusion error โดยเฉพาะการตกหล่นกลุ่มคนเร่ร่อน กลุ่มคนที่ทำงานรับจ้างไม่เป็นหลักแหล่ง และคนจนที่อยู่ห่างไกล รวมทั้งกลุ่มคนจนที่ไม่รู้เกี่ยวกับโครงการนี้ หรือรู้แต่ไม่สะดวกมาจดทะเบียน หรือไม่กล้ามาจดทะเบียน ซึ่งเป็นปัญหาที่พบเจอในโครงการที่เจาะจงคนจนในทุกโครงการและทุกประเทศ

- ได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่ และไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ พบว่ามีการใช้ประโยชน์บางเรื่องน้อยกว่าเป้าหมายที่วางไว้ เพราะเป็นการแก้ปัญหาความยากจนแบบเหมารวม (one-size-fit-all)
- ความเป็นธรรมและความทั่วถึงในแง่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ จากการกำหนดให้ใช้จ่ายได้เฉพาะร้านธงฟ้าฯ อย่างไรก็ตามปัญหานี้ได้รับการแก้ไขแล้วทำให้ร้านค้าอื่นสามารถเข้าร่วมโครงการได้

5.2.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ข้อเสนอประการแรกคือการปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความแม่นยำ ตรงกับวัตถุประสงค์โครงการ โดยควรดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ (ก) เปลี่ยนฐานข้อมูลโดยเปลี่ยนแนวคิดจากรายได้บุคคลเป็นรายได้ครอบครัว เพราะมีความถูกต้องกว่าในการกำหนดว่าใครเป็นผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง หลีกเลี่ยงกรณีที่บุคคลนั้นมีรายได้ส่วนตัวน้อยหรือไม่มีรายได้เลย แต่อาศัยในครอบครัวที่มีฐานะดีมาก ซึ่งย่อมได้รับการเกื้อกูลและดูแลจากครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ใช่ผู้เดือดร้อนที่ต้องรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (ข) ควรทำการตรวจสอบฐานข้อมูลโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการลดปัญหาคนควรได้รับไม่ได้รับหรือตกหล่น (exclusion error) และคนไม่สมควรได้รับแต่ได้รับ (inclusion errors) ลง เช่นให้อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม) ที่รู้จักทุกคนในชุมชนเป็นอย่างดีทำการตรวจสอบฐานข้อมูลบัตรสวัสดิการแห่งรัฐว่าตกหล่นคนยากจนในชุมชนหรือไม่ และมีรายชื่อใดที่เป็นผู้มีรายได้สูงอย่างปราศจากข้อสงสัยหรือไม่ (ค) ควรทำการตรวจสอบและทบทวนฐานข้อมูลทุกปี เพราะความยากจนมีความเป็นพลวัตรสูง บางปีรายได้ลด บางปีรายได้เพิ่ม

ข้อเสนอแนะประการที่สองคือ ควรมีการติดตามประเมินผลของโครงการอย่างต่อเนื่องในทุกมิติ เช่น การช่วยเหลือด้านค่าครองชีพ การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพและหารายได้ รวมทั้งการสำรวจความต้องการเพื่อประสานส่งต่อยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นใช้เงินข้ามกระเป๋า ไม่ตรงวัตถุประสงค์ กำหนดหมวดของคนเมืองกับชนบท การบังคับให้ใช้ตามวัตถุประสงค์มากขึ้นอาจส่งผลลบ

ประการที่สาม รัฐบาลควรสร้างความเชื่อมโยงด้านนโยบายอื่นที่สำคัญสำหรับการดูแลคนจน ผู้มีรายได้น้อย และประชากรกลุ่มเปราะบาง เช่นใช้ฐานข้อมูลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อส่งเสริมให้เกิดการดำเนินการนโยบายเงินโอนภาษี หรือ (Negative Income Tax) อันมีประโยชน์ในการสร้างแรงจูงใจให้คนทำงานพร้อมกับการได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากรัฐบาล โดยรัฐจะเพิ่มเงินโอนให้แก่ผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และค่อยๆ ลดเงินโอนที่ให้เมื่อรายได้ถึงระดับที่เหมาะสม เช่น รายได้พ้นจากเส้นความยากจน อีกนโยบายสำคัญที่ควรใช้ประโยชน์จากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐคือการสร้างหลักประกันรายได้ยามเกษียณของกลุ่มฐานล่าง เช่นให้มีการโอนเงินบางส่วนจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปเป็นเงินออมในกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช) หรือประกันสังคมมาตรา 40 โดยให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นสมาชิกโดยอัตโนมัติของ กอช หรือ ประกันสังคม ม. 40

5.3 การประเมินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นนโยบายตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เป็นการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมโดยการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนให้แก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน เพื่อให้เกิดการนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐและได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย รวมทั้งเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิด้านการอยู่รอด

และการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

5.3.1 รายละเอียดของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 เห็นชอบหลักการของโครงการเงินอุดหนุนเด็ก โดยเป็นโครงการที่ให้เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดที่อยู่ในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน โดยใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี สำหรับเด็กที่เกิดระหว่าง 1 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2559 จะได้รับเงินอุดหนุนรายละ 400 บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลา 1 ปี (12 เดือน) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนภารกิจ และได้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานสำคัญที่ร่วมขับเคลื่อนนโยบายหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการคลัง

นับจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมีนาคม ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และแนวทางในการดำเนินโครงการ และสามารถเปิดรับลงทะเบียนได้ตั้งแต่เดือนกันยายน 2558 โดยมีการกำหนดเกณฑ์ผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2559 ดังนี้

(1) เด็กที่เกิดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 มีสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิ์ประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เงินสงเคราะห์บุตรจากกองทุนประกันสังคม สวัสดิการข้าราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และไม่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว สถานสงเคราะห์ของรัฐ

(2) อยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อคนต่อเดือน หรือต่ำกว่า 36,000 บาทต่อคนต่อปี

(3) การประเมินความยากจนระดับครัวเรือนต้องพิจารณาข้อมูลสถานะของครัวเรือนว่าต้องมีข้อเท็จจริงข้อใดข้อหนึ่งดังนี้ประกอบด้วย

(ก) ครอบครัวมีภาระพึ่งพิง ได้แก่ ในครอบครัวมีคนพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือคนว่างงานอายุ 15 - 65 ปี หรือเป็นพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว

(ข) สภาพที่อยู่อาศัย สภาพบ้านชำรุดทรุดโทรม บ้านทำจากวัสดุพื้นบ้าน เช่น ไม้ไผ่ ใบจาก วัสดุเหลือใช้ หรืออยู่บ้านเช่า

(ค) ไม่มีรถยนต์ส่วนบุคคล รถปิกอัพ รถบรรทุกเล็ก รถตู้

(ง) เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เกิน 1 ไร่

นอกจากนี้ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ยังได้มีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

ระยะที่ 1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 ปีเริ่มต้นโครงการฯ และอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) กลุ่มเป้าหมาย คือ เด็กที่อยู่นอกระบบประกันสังคมในครัวเรือนยากจน ที่เสี่ยงต่อความยากจน คือ รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี และเป็นเด็กที่เกิดระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2558 - 30 กันยายน 2559 โดยได้รับเงินอุดหนุนรายละ 400 บาทต่อเดือน

เป็นระยะเวลา 1 ปี เงื่อนไขคือเด็กต้องมีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้ได้รับสิทธิเงินสงเคราะห์บุตรจากกองทุนประกันสังคม ไม่ได้รับสวัสดิการใดจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และไม่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ระยะที่ 2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 อยู่ในช่วงแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนฯ ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 3 ปี และขยายวงเงินอุดหนุนจาก 400 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 600 บาทต่อคนต่อเดือน และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 เห็นชอบให้ยกเลิกเงื่อนไขผู้มีสิทธิที่ต้องไม่เป็นผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 และมีการเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการของรัฐมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ

ระยะที่ 3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 เห็นชอบการขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนฯ ตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปี และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเริ่มมีผลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562

รูปที่ 5-2 พัฒนาการของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย ปี 2558-2562

ที่มา: ที่ปรึกษา

5.3.2 การประเมินผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

การดำเนินการตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วในระยะต้นๆ ของโครงการ มีการประชาสัมพันธ์เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในหลายช่องทาง ประกอบกับการทำงานเชิงรุกของอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่ช่วยค้นหากลุ่มเป้าหมาย ในปี 2559 จำนวนผู้ลงทะเบียนรับสิทธิจึงเพิ่มขึ้นมากกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ส่งผลให้วงเงินงบประมาณที่วางไว้ไม่เพียงพอในการจ่ายเงินอุดหนุนฯ ในบางเดือนในปี 2560 และ 2561

ตารางที่ 5-6 จำนวนเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งหมด ณ วันที่ 26 ธันวาคม 2563

ปีที่ลงทะเบียน	2558	2559	2560	2561	2562	2563	รวม
ลงทะเบียนทั้งหมด (คน)	52,867	196,071	228,932	310,445	644,017	665,309	2,097,641
ได้สิทธิ์รับเงินทั้งหมด (คน)	52,854	186,286	217,929	294,267	630,927	610,789	1,993,052

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ตารางที่ 5-7 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563	2564 (ถึงมี.ค. 64)
จำนวนผู้ได้รับเงิน (คน)	90,216	310,041	518,174	518,811	1,758,633	2,071,738
งบประมาณที่ใช้ (ล้านบาท)	278.5711	1,912.7872	3,499.8253	4,353.6172	15,046.8896	7,862.8486

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

รูปที่ 5-3 สถิติการลงทะเบียนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเงินอุดหนุนฯ โดยการลงทะเบียนรับสิทธิและเก็บข้อมูลหลายด้าน มีระบบประมวลผลและการรายงานผล สามารถแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบ e-payment ให้เกิดการจ่ายเงินที่รวดเร็ว มีระบบตรวจสอบการจ่ายเงินอุดหนุนฯ ที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับ แจ้งเตือนการเปลี่ยนแปลงข้อมูล และเพิ่มสิทธิการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ได้ และมีการเชื่อมโยงส่งต่อข้อมูลเพื่อพัฒนาเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย เช่น การส่งต่อข้อมูลแม่เลี้ยงเดี่ยวในโครงการเพื่อการช่วยเหลือคุ้มครองทางสังคม (35,921 คน) ข้อมูลแม่วัยรุ่น (62,078 คน) ให้แก่ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด เพื่อเป็นประโยชน์ในการให้บริการคลินิกแม่เลี้ยงเดี่ยว การสร้างอาชีพ การคุ้มครองช่วยเหลือและจัดสวัสดิการที่เหมาะสม

ในแง่การจ่ายเงินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นโครงการนำร่องที่นำระบบ e-payment มาใช้ในการโอนเงินสวัสดิการจากกรมบัญชีกลางไปยังบัญชีผู้รับเงินโดยตรง ทำให้มีความรวดเร็วในการได้รับสวัสดิการและไม่เกิดปัญหาการรั่วไหลคอร์รัปชัน

การประเมินผลการดำเนินงานสามารถดำเนินการได้ในเวลาที่รวดเร็ว เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายจำนวนมาก อย่างไรก็ตามผลการประเมินกลุ่มเป้าหมายโครงการ พบว่ามีจำนวนเด็กจนและเกือบจนที่ตกหล่น “ไม่ได้รับเงินอุดหนุน” (หรืออัตราการตกหล่น) ร้อยละ 30% ของเด็กยากจนในกลุ่มตัวอย่างการศึกษา

5.3.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

การประเมินผลกระทบของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยการทบทวนเอกสาร บทความ สัมภาษณ์หน่วยงาน ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเพิ่มเติม และสรุปผลตามกรอบการประเมินที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ 5.1 สรุปผลได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อจัดสวัสดิการและเปนหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานใหเด็กไดรับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ

2) เพื่อสรางระบบคุมครองทางสังคม (Social Protection) ลดความเหลื่อมล้ำ

3) เพื่อใหพอแม่ผู้ปกครองนำเด็กเข่าสูระบบการบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานของรัฐ

4) เพื่อส่งเสริมให้เด็กแรกเกิดและเด็กปฐมวัยมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการเติบโตเข้าสู่ในช่วงวัยอื่น

เป้าหมายคือเด็กแรกเกิดในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย โดยได้รับสวัสดิการเป็นเงินอุดหนุนเพื่อให้เด็กสามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ได้รับการเลี้ยงดูให้มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย ดังนั้นในแง่การออกแบบนโยบายถือว่าผ่านหลักเกณฑ์ข้อนี้

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

นโยบายนี้ผ่านกระบวนการออกแบบนโยบายที่ค่อนข้างยาวนานและเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนหนึ่ง ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNICEF หน่วยงานวิชาการ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นอกจากนั้นยังมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมาก ซึ่งหลายองค์กรทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เช่น แรงงานนอกระบบ ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มแม่และเด็ก เป็นต้น การมีส่วนร่วมนี้นำไปสู่การออกแบบนโยบายด้วย เช่น การขยายอายุกลุ่มเป้าหมายเด็กแรกเกิด การเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุน และการเพิ่มเกณฑ์รายได้ อย่างไรก็ตามยังไม่มีกระบวนการออกแบบนโยบายที่ประชาชนกลุ่มล่างมีส่วนร่วมโดยตรง

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับสิทธิไว้อย่างชัดเจน โดยเป็นการดำเนินนโยบายแบบเฉพาะเจาะจง (targeting) และกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิไว้อย่างชัดเจน แต่วิธีการที่ใช้เป็นการรายงานตัวด้วยการลงทะเบียน ซึ่งในระยะแรกต้องมีผู้รับรองรายได้ หรือระยะหลังมีการอิงกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือหากไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็ต้องมีผู้รับรองรายได้ ทำให้เกิดปัญหาการตกหล่นผู้ที่สมควรได้รับสิทธิ (exclusion error)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับ Economic and Policy Research Institute (EPRI) ได้ออกแบบและดำเนินการประเมินผลกระทบและประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ในปี 2560 พบว่ามีเด็กยากจนและเกือบจนตกหล่นร้อยละ 30% ของเด็กยากจนในกลุ่มตัวอย่างการศึกษา กล่าวคือเกือบ 1 ใน 3 ของเด็กที่ควรได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนฯ ขาดโอกาสที่จะมีภาวะโภชนาการที่ดี ขาดการเข้าถึงบริการของรัฐที่พึงได้

อุปสรรคในการเข้ารับสิทธิของโครงการฯ เช่น

- ความสับสนในขั้นตอนการรับสิทธิ และการลงทะเบียน
- ความซับซ้อนของกระบวนการรับรองสถานะความยากจน
- ครอบครัวที่ยากจนบางครอบครัวไม่มีบัญชีธนาคารหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการเครื่องกดเงินอัตโนมัติ
- เอกสารทางราชการไม่ครบถ้วน
- บางครอบครัวที่อยู่ห่างไกลประสบปัญหาในการเดินทาง

การดำเนินงานที่ผ่านมาพบปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการคัดกรองเด็กยากจน ได้แก่ (ก) กระบวนการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายมีความยุ่งยากและก่อให้เกิดความขัดแย้ง (ข) การรับรองสถานะของครัวเรือนไม่สามารถรับประกันได้ว่าผู้ได้รับการรับรองสมควรได้สิทธิจริง (ค) ครอบครัวยากจนบางครอบครัวไม่มีบัญชีธนาคารหรือไม่มีเงินในการเปิดบัญชี บางครอบครัวอยู่ในพื้นที่ห่างไกลเดินทางไม่สะดวก และ (ง) การประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนฯ มักคลาดเคลื่อนทำให้เกิดปัญหางบประมาณขาดช่วง ปัญหาเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการสร้างเด็กและแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคต และในที่สุดทำให้กระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว และสามารถแก้ได้โดยเปลี่ยนนโยบายเป็นแบบถ้วนหน้า ที่สำคัญคือแม้รัฐบาลจะยกเกณฑ์รายได้เป็น 100,000 บาทต่อปี เมื่อเดือนมีนาคม 2562 แต่คาดว่าสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการตกหล่นได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

โดยสรุปแม้โครงการจะมีแนวคิดให้เกิดความเท่าเทียมต่อกลุ่มเป้าหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ากลุ่มเป้าหมาย (คือคนจน) ยังไม่มีความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ ‘แต้มต่อ’ กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไม่มีแนวทางการให้แต้มต่อกับกลุ่มเป้าหมาย แต่มีการส่งต่อข้อมูลเพื่อพัฒนาเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย เช่น การส่งต่อข้อมูลแม่เลี้ยงเดี่ยวหรือแม่วัยรุ่นเพื่อการช่วยเหลือคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ ‘ตกหล่น’ ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

ในระยะต้นๆ ของโครงการมีการประชาสัมพันธ์และการทำงานเชิงรุกของอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในการช่วยค้นหากลุ่มเป้าหมาย แต่ระยะหลังการประชาสัมพันธ์ลดน้อยลง ทำให้คนจำนวนหนึ่งไม่รู้จักและเข้าไม่ถึง รวมทั้งเงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือหากไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะต้อง

มีผู้รับรองรายได้ ทำให้กลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้อยู่ในภูมิลำเนาเดิม เช่น กลุ่มคนที่เข้ามาทำงานรับจ้างในเมือง มักหาผู้รับรองรายได้ไม่ได้ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ยังมีการตกหล่นคนจน

ผลกระทบจากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับ Economic and Policy Research Institute (EPRI) ได้ออกแบบและดำเนินการประเมินผลกระทบและประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยใช้รูปแบบการประเมินแบบผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นช่วยรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ภายใต้การสนับสนุนขององค์การยูนิเซฟและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในช่วงเมษายน 2559 ถึงมีนาคม 2561 และสรุปผลประโยชน์ของการได้รับเงินอุดหนุนดังนี้ 1) เด็กแรกเกิดที่ได้รับเงินอุดหนุนฯ มีผลลัพธ์ทางโภชนาการที่ดีกว่า เสี่ยงน้อยกว่าที่จะประสบปัญหาภาวะเตี้ย 2) แม่ให้นมบุตรได้มากขึ้น หรือหาซื้อนมหรืออาหารเสริมได้เพียงพอ 3) แม่และลูกเข้าถึงบริการดูแลหลังคลอดได้มากกว่า และ 4) พบว่าแม่ของเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอำนาจในการควบคุมรายได้ตัวเอง และมีสิทธิในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลเด็กมากขึ้น

นอกจากนี้ข้อมูลพัฒนาการของเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนเทียบกับเด็กทั้งประเทศพบว่าเด็กที่ได้รับเงินมีพัฒนาการที่ใกล้เคียงกับเด็กทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบผลต่อพัฒนาการที่ถูกต้องควรเปรียบเทียบเด็กที่มีสภาพแวดล้อมและเศรษฐฐานะที่ใกล้เคียงกัน (เช่น ใช้วิธี propensity score matching : psm ในการวัดผลกระทบ) อย่างไรก็ตาม ผลที่พบนี้ถือว่ากลุ่มเป้าหมายมีพัฒนาการในระดับที่ดีเมื่อเทียบกับคนทั้งประเทศเพราะกลุ่มเป้าหมายเงินอุดหนุนฯ เป็นกลุ่มยากจนหรือเสี่ยงจน ซึ่งปกติน่าจะได้รับโภชนาการและการดูแลที่น้อยกว่าเด็กทั่วไป

ตารางที่ 5-8 พัฒนาการเด็ก 0-5 ปีที่ได้รับการประเมินพัฒนาการตามเกณฑ์ ปี 2562

เขตสุขภาพ	ทารกที่มารดาเข้าร่วมโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ได้รับการคัดกรองพัฒนาการ DSPM				เด็กไทยอายุ 9, 18, 30,42 และ 60 เดือน ได้รับการประเมินพัฒนาการตามเกณฑ์		
	เป้าหมาย	คัดกรอง	สมวัยครั้งแรก	ร้อยละสมวัยครั้งแรก	คัดกรอง	สมวัยครั้งแรก	ร้อยละสมวัยครั้งแรก
เขตสุขภาพที่ 1	22,207	9,354	6,515	69.6%	57,129	40,269	70.5%
เขตสุขภาพที่ 2	15,953	7,520	5,633	74.9%	42,699	31,027	72.7%
เขตสุขภาพที่ 3	11,876	5,984	4,308	72.0%	34,156	25,027	73.3%
เขตสุขภาพที่ 4	8,210	3,320	2,549	76.8%	43,888	34,028	77.5%
เขตสุขภาพที่ 5	13,772	6,796	4,998	73.5%	57,950	42,605	73.5%
เขตสุขภาพที่ 6	9,662	4,766	3,491	73.2%	66,097	46,612	70.5%
เขตสุขภาพที่ 7	19,665	10,099	5,974	59.2%	64,736	37,644	58.2%
เขตสุขภาพที่ 8	28,062	12,484	9,196	73.7%	76,697	55,069	71.8%
เขตสุขภาพที่ 9	28,796	13,598	10,038	73.8%	83,559	61,567	73.7%
เขตสุขภาพที่ 10	25,667	12,510	9,288	74.2%	66,990	48,193	71.9%
เขตสุขภาพที่ 11	22,286	9,450	6,888	72.9%	58,528	42,596	72.8%
เขตสุขภาพที่ 12	37,577	17,841	12,962	72.7%	89,369	66,254	74.1%
เขตสุขภาพที่ 13	na.	na.	na.	na.	na.	na.	na.
รวม	243,733	113,722	81,840	72.0%	741,798	530,891	71.6%

ที่มา: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการทดลองสร้างแบบจำลองเพื่อทดสอบว่าโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดช่วยทำให้ครัวเรือนที่ได้รับเงินหลุดพ้นจากความยากจนเท่าไร และมีส่วนช่วยในการเรื่องเหลื่อมล้ำหรือไม่ อย่างไร โดยแบ่งเป็น 2 สถานการณ์ คือ ก่อนได้รับเงินอุดหนุนฯ กับหลังได้รับเงินอุดหนุนฯ โดยมีสมมติฐานว่าโครงการสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ (perfect targeting) พบว่าเงินอุดหนุนฯ จำนวน 600 บาทต่อคนต่อเดือน จะช่วยให้สัดส่วนคนจนในปี 2562 ลดลงจากร้อยละ 6.24 เหลือร้อยละ 5.68 และส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำที่วัดด้วยดัชนีจินีลดลงจาก 0.348 เหลือ 0.345

ตารางที่ 5-9 แบบจำลองเพื่อทดสอบผลของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

กรณี	สัดส่วนคนจน	Gini coefficient
ไม่มีโครงการเงินอุดหนุนฯ	6.24	0.3482
มีโครงการเงินอุดหนุนฯ (perfect targeting)	5.68	0.3451

ที่มา: ที่ปรึกษา

นอกจากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กเล็กแล้ว สวัสดิการสำหรับเด็กเล็กในประเทศไทยยังประกอบด้วย สวัสดิการด้านสุขภาพภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยสิทธิประโยชน์จะเริ่มตั้งแต่ทารกในครรภ์จนคลอด การให้วัคซีนที่เหมาะสมตามช่วงอายุ การคัดกรองและตรวจสุขภาพเพื่อให้เด็กเติบโตอย่างสมวัย และพบว่าร้อยละความครอบคลุมของการได้รับวัคซีนอยู่ระหว่างร้อยละ 82.3-97.4 ขึ้นกับช่วงวัยและประเภทของวัคซีน (กองโรคป้องกันด้วยวัคซีน กรมควบคุมโรค, 2562) นอกจากนี้ ยังมีศูนย์เด็กเล็กที่มีส่วนกระตุ้นพัฒนาการเด็ก โดยในปี 2562 มีจำนวนศูนย์เด็กเล็กทั้งประเทศจำนวน 19,524 แห่ง ดูแลเด็กจำนวน 760,930 คน (http://catalog.moe.go.th) และโรงเรียนที่ดูแลเด็กระดับก่อนประถมศึกษา (http://eduwh.moe.go.th) ที่มีนักเรียนจำนวน 1,684,834 คน รวมมีเด็กที่อยู่ในการดูแลของศูนย์เด็กเล็กและโรงเรียนทั้งหมด 2,445,764 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 57 ของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กที่พบว่าไม่ได้มาตรฐานด้วย (วีระชาติ กิเลนทอง, 2563)

5.3.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการตกหล่นเด็กยากจนคือการทำให้นโยบายนี้เป็นแบบถ้วนหน้า ซึ่งนอกจากจะช่วยป้องกันการตกหล่นของเด็กยากจนแล้วยังทำให้โครงการมีความยั่งยืนทางการเมือง ลดความขัดแย้งในสังคม (เช่นความขัดแย้งในกระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิ์ หรือการต่อต้านจากคนชั้นกลางที่คิดว่าตนเองควรได้รับเงินอุดหนุนเช่นกัน) และทำให้กระบวนการดำเนินงานมีความสะดวกรวดเร็วเนื่องจากไม่ต้องคัดกรองผู้มีสิทธิ์อีกต่อไป

รัฐบาลไทยมีแนวนโยบายที่จะทำให้โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดเป็นแบบถ้วนหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปตั้งแต่สมัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ พลเอกอนันตพร กาญจนรัตน์ โดยเห็นได้จากการปรับเกณฑ์อายุและเกณฑ์รายได้เป็นระยะในช่วงปี 2558-2562 ดังที่กล่าวแล้ว และล่าสุดคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (กดยช) ได้มีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้าในการประชุม ครั้งที่ 1/63 วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 และในการประชุมครั้งที่ 2/63 เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2563 ได้มีมติให้ส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้โครงการนี้เป็นแบบถ้วนหน้าในปีงบประมาณ 2565 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยคาดว่าจะใช้งบประมาณ 30,533.98 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงบประมาณ 15,060.19 ล้านบาทในปัจจุบัน และคาดว่างบประมาณจะทยอยลดลงตามการอัตราการเกิดที่ลดลง เหลือ 27,985.71 ในปีงบประมาณ 2570

ทางเลือกเชิงนโยบาย: ขั้นตอนสู่เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้า

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณจำนวนมาก ทำให้คาดว่าในระยะ 3-5 ปีข้างหน้ารัฐบาลแต่ละประเทศจะมีความระมัดระวังในการใช้งบประมาณมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อข้อกังวลนี้รัฐบาลอาจพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายระยะสั้นในเรื่องนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้า โดยมีเป้าหมายเพื่อขจัดปัญหาการตกหล่นเด็กยากจนในขณะลดภาระงบประมาณลง วิธีที่สามารถใช้ได้คือการทำให้นโยบายนี้เป็นแบบถ้วนหน้าในหลักการ แต่ในระยะ 3 ปีข้างหน้าให้ทำการคัดกรองเด็กแรกเกิดจากครอบครัวผู้มีฐานะดีออกจากผู้มีสิทธิ์ โดยใช้ฐานข้อมูลลักษณะเดียวกับที่ใช้ในการคัดกรองผู้มีสิทธิ์ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เช่นยกเว้นสิทธิ์เป็นการชั่วคราวในเด็กช่วงอายุ 0-6 ปีที่ผู้ปกครองมีทรัพย์สินรวมกันทุกประเภทเกิน 3 ล้านบาท โดยทรัพย์สินประกอบด้วยมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ มูลค่ายานยนต์ ยอดเงินฝากสถาบันการเงิน เป็นต้น

ข้อดีของวิธีการนี้คือ

1. ขจัดปัญหาการตกหล่นของเด็กยากจน เพราะหากผู้ปกครองมีทรัพย์สินมากกว่าที่กำหนด โอกาสที่เด็กจะเป็นคนจนเกือบไม่มี
2. ไม่ต้องกังวลเรื่องคนจนใหม่จากวิกฤติการระบาดโควิด-19 เพราะครอบครัวที่มีทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนดมีโอกาสเป็นคนจนใหม่น้อยมาก
3. สะดวกและรวดเร็ว เพราะฐานข้อมูลที่ใช้ในการคัดกรองเด็กฐานะดีออกสามารถนำมาใช้ได้ทันที และยังสามารถทำการปรับปรุงฐานข้อมูลผู้มีสิทธิ์ได้ง่าย
4. ยกเลิกกระบวนการคัดกรองเด็กยากจน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ไม่สะดวก และก่อให้เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งเป็นภาระงานที่มากของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. ตอบข้อวิจารณ์ว่าทำไมต้องให้เงินอุดหนุนกับเด็กในครอบครัวร่ำรวย
6. งบประมาณที่ใช้น้อยกว่าการให้แบบถ้วนหน้า

งบประมาณที่ใช้ขึ้นกับเกณฑ์การคัดกรองครอบครัวฐานะดีว่าจะใช้ที่ระดับใด ซึ่งสามารถทำการทดลองปรับเกณฑ์ในระดับต่างๆ ได้ โดยอาจตั้งเป้าว่างบประมาณต่อปีไม่เกิน 2 หมื่นล้านบาท เป็นต้น เมื่อผ่านช่วงเวลายากลำบากของการระบาดโควิด-19 แล้ว รัฐบาลก็สามารถปรับให้โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดเป็นแบบถ้วนหน้าอย่างแท้จริงได้ รวมทั้งอาจพิจารณาเพิ่มเติมเงินอุดหนุนเป็นกรณีพิเศษสำหรับเด็กเล็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ยากลำบากกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ

- เพื่อลด Exclusion Error เงินอุดหนุนถ้วนหน้า หรือ Negative List
- ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากอปท. เป็นด่านแรกและมีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งช่วยให้การลงทะเบียน การตรวจสอบ การแจ้งสิทธิ และการได้รับสิทธิเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว
- ปรับวิธีการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิให้สามารถลงทะเบียนผ่านช่องทางออนไลน์ด้วยแอพพลิเคชั่นได้ด้วย หรือสามารถลงทะเบียนได้พร้อมกับการแจ้งเกิด เพื่อลดต้นทุนค่าเสียเวลา และค่าเดินทางในการลงทะเบียนแบบเดิมซึ่งต้องไปลงทะเบียนที่อปท. ซึ่งบางรายก็ไม่สามารถจัดการลงทะเบียนได้เสร็จภายในคราวเดียว

- ศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมตั้งแต่ตั้งครรภ์ เนื่องจากช่วงตั้งครรภ์เป็นช่วงเวลาสำคัญที่ต้องดูแลสุขภาพให้สมบูรณ์แข็งแรง เพราะจะส่งผลต่อตัวเด็กในครรภ์ได้
- การเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดกับบริการอื่นๆ เพื่อให้แม่และเด็กได้รับสวัสดิการ และบริการที่ครบถ้วน

5.4 การประเมินกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

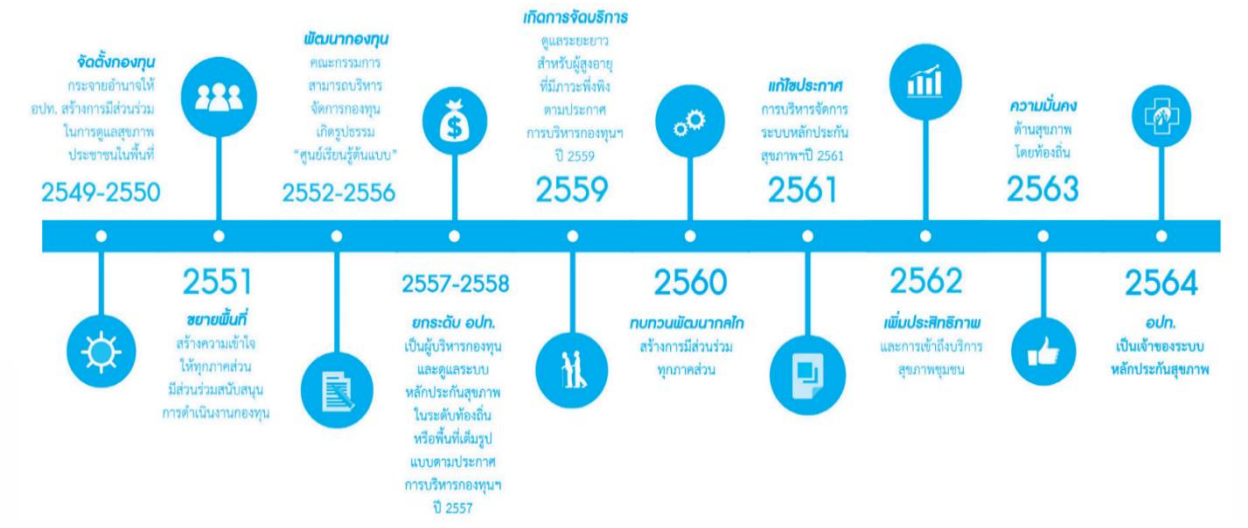
5.4.1 รายละเอียดของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่ในการสนับสนุน ประสานงานและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ผ่านการอุดหนุนงบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับประเทศ ซึ่งได้เริ่มมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารระบบกองทุนฯ นับตั้งแต่ปี 2549 โดยในระยะเริ่มแรกของโครงการมีพื้นที่เข้าร่วม 888 แห่ง (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

หลังจากนั้นในปี 2557 มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจนและเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นกลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยง และกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในพื้นที่ ให้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพและจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบทบาทและความสำคัญของกองทุนฯ คือนโยบายการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (ติดบ้านติดเตียง) ให้ได้รับการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสมของรัฐบาลในปี 2559 จึงเป็นเหตุให้กองทุนฯ มีภาระหน้าที่และกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติมจากที่เคยมีการกำหนดไว้

ปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนฯ อยู่ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปี 2561 ซึ่งมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระสำคัญให้สอดคล้องกับมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยการกลั่นกรองและยกร่างประกาศฯ ฉบับดังกล่าวมีการสร้างความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนในการร่วมพิจารณา ได้แก่ ผู้แทนจาก อปท. ผู้แทนภาคประชาชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งสำนักงานประกันสังคมทั้งในระดับเขตและส่วนกลาง ซึ่งเป็นกระบวนการที่สะท้อนถึงการสร้างความร่วมมือและกระจายอำนาจการตัดสินใจตั้งแต่กรอบการดำเนินงานของกองทุนฯ

รูปที่ 5-4 เหตุการณ์สำคัญที่มีการปรับปรุงกรอบการดำเนินงานของกองทุนฯ



ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

ปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนฯ มีหน่วยงานระดับท้องถิ่น ที่ดำเนินการสมทบงบประมาณหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน จำนวนทั้งสิ้น 7,732 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้น 7,775 แห่ง (ร้อยละ 99.45) ซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่กรุงเทพมหานครและพัทยาด้วย (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564) โดยหน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวได้ตามความต้องการที่แตกต่างในพื้นที่ของตน ทั้งนี้การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนฯ ยึดหลักความสมัครใจเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานท้องถิ่นที่เข้าเป็นสมาชิกมีหน้าที่ในการสมทบซึ่งขึ้นกับรายได้รวมและไม่รวมเงินอุดหนุน ดังต่อไปนี้

- รายได้รวมต่ำกว่า 6 ล้านบาท สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 30
- รายได้รวมตั้งแต่ 6 – 20 ล้านบาท สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40
- รายได้รวมสูงกว่า 20 ล้านบาท สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

นอกจากนั้นหน่วยงานที่เข้าร่วมยังต้องมีความพร้อมในการจัดทำแผน การบริการกองทุนฯ การสนับสนุนและประสานงานหน่วยบริการ องค์กร หรือกลุ่มประชาชนในการจัดกิจกรรม รวมไปถึงการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนในพื้นที่รับผิดชอบของตน

มิติของการกระจายอำนาจแก่การปกครองส่วนท้องถิ่นและการสร้างความมีส่วนร่วมของสังคมและชุมชน ยังคงปรากฏในเกณฑ์การให้งบประมาณอุดหนุนโครงการที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ เช่น การส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุข การสนับสนุนการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ การส่งเสริมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ซึ่งผู้มีสิทธิในการรับของสนับสนุนงบประมาณ ประกอบด้วย หน่วยบริการสาธารณสุข ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หน่วยงานท้องถิ่น และครอบคลุมไปกลุ่มประชาชนหรือองค์กรตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

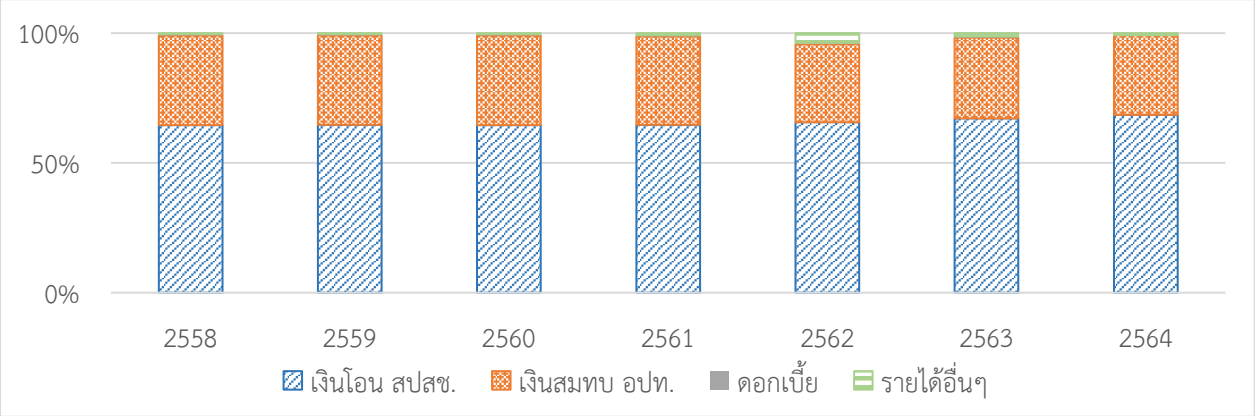
ปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนมีรายรับสองประเภทที่สำคัญ ได้แก่ เงินโอนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่สมทบตามจำนวนประชากรในพื้นที่และเงินสมทบของหน่วยงานท้องถิ่น โดยจากข้อมูลย้อนหลังตั้งแต่มีการปรับปรุงระเบียบในปี 2558 พบว่ารายรับทั้งสองประเภทของกองทุนมีแนวโน้มลดน้อยลง (ตารางที่ 5-10) แต่เมื่อในเชิงของเงินโอนกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2561 ซึ่งสะท้อนถึงการพึ่งพาอาศัยงบประมาณส่วนกลางที่เพิ่มมากขึ้น (รูปที่ 5-5)

ตารางที่ 5-10 รายรับของกองทุนฯ ปี 2558 - 2564 จำแนกตามประเภทของรายรับ (หน่วย: ล้านบาท)

ปีงบฯ	เงินโอน สปสช.	เงินสมทบ อปท.	ดอกเบี้ย	รายได้อื่นๆ	ผลรวมทั้งหมด
2558	2,274.72	1,213.19	19.15	14.49	3,521.54
2559	2,471.10	1,310.41	21.51	15.32	3,818.33
2560	2,274.72	1,213.19	19.15	14.49	3,521.54
2561	2,389.61	1,259.30	17.75	28.01	3,694.67
2562	2,307.99	1,057.97	18.18	131.69	3,515.82
2563	2,318.56	1,072.45	15.42	46.09	3,452.53
2564	2,062.40	923.07	0.43	23.46	3,009.36

หมายเหตุ ตารางข้างต้นไม่รวม “เงินรับคืน” ซึ่งแสดงอยู่ในสถานะการเงินของกองทุนฯ เนื่องจากเป็นการรับคืนจากแผนงานเมื่อสิ้นสุดแผนงานในปีนั้นๆ
ที่มา: รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

รูปที่ 5-5 สัดส่วนรายรับแต่ละประเภทของกองทุน ในช่วงระหว่างปี 2558 - 2564



ที่มา: รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของงบประมาณทั้งหมดของกองทุนแยกตามพื้นที่ 12 เขต พบว่าในเขตลำดับที่ 9 นครราชสีมามีรายรับสูงที่สุด ประมาณ 384 ล้านบาท ลำดับที่สองได้แก่ เชียงใหม่ มีรายรับรวมประมาณ 354 ล้านบาท อย่างไรก็ตามในส่วนผลการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครยังไม่มีการแสดงข้อมูลในฐานข้อมูลชุดนี้ (ตารางที่ 5-11) เนื่องจากพื้นที่กรุงเทพมหานครพึ่งเข้าร่วมกองทุนนี้เป็นระยะเวลาไม่นานและอยู่ในช่วงการเตรียมความพร้อมเข้าใช้ระบบข้อมูลต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 5-11 รายรับของกองทุนฯ ในปี 2564 จำแนกตามประเภทของรายรับ (หน่วย: ล้านบาท)

ลำดับ	เขต	เงินโอน สปสช.	เงินสมทบ อปท.	ดอกเบี้ย	รายได้อื่นๆ	ผลรวมทั้งหมด
1	เชียงใหม่	230.96	121.53	0.05	1.43	230.96
2	พิษณุโลก	107.12	45.57	0.02	0.70	107.12
3	นครสวรรค์	107.61	54.56	0.01	0.90	107.61
4	สระบุรี	188.62	86.23	0.07	4.65	188.62
5	ราชบุรี	174.48	67.97	0.04	0.86	174.48
6	ระยอง	205.18	94.11	0.10	1.88	205.18
7	ขอนแก่น	198.16	88.28	0.03	1.15	198.16
8	อุดรธานี	214.77	88.74	0.05	1.79	214.77
9	นครราชสีมา	261.18	120.08	0.04	3.41	261.18
10	อุบลราชธานี	176.84	70.95	0.02	3.30	176.84
11	สุราษฎร์ธานี	197.48	85.05	0.03	3.38	197.48
12	กรุงเทพ	-	-	-	-	-

ที่มา: รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

5.4.2 การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ

จากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาโดยละเอียดพบว่า การดำเนินงานสนับสนุนค่าใช้จ่ายและงบประมาณโครงการของกองทุนฯ ในแต่ละท้องถิ่นพบว่าการสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือกลุ่มประชาชนมีจำนวนเงินและโครงการมากที่สุด รองลงมาคือการดำเนินงานเกี่ยวกับหน่วยบริการสาธารณสุขและสนับสนุนการบริหารจัดการกองทุนตามลำดับ

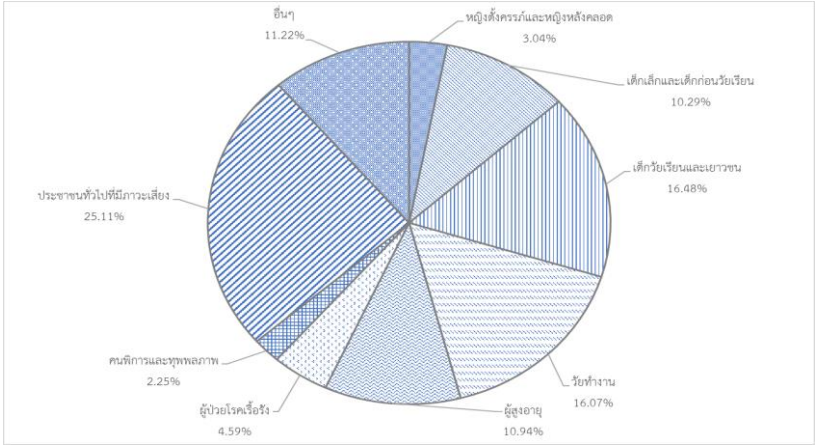
ตารางที่ 5-12 จำนวนโครงการและงบประมาณ (ล้านบาท) จำแนกตามประเภทโครงการ

ปีงบประมาณ		2562	2563	2564
ประเภท 1 หน่วยงานสาธารณสุข	โครงการ	45,832.00	45,552.00	31,517.00
	งบประมาณ	1,455.73	1,517.05	977.47
ประเภท 2 องค์กรหรือกลุ่มประชาชน	โครงการ	73,990.00	76,067.00	49,467.00
	งบประมาณ	1,654.99	1,733.61	1,084.15
ประเภท 3 ศูนย์ฯ เด็กเล็ก/ผู้สูงอายุ/คนพิการ	โครงการ	16,535.00	15,427.00	10,169.00
	งบประมาณ	416.92	362.03	636.94
ประเภท 4 การบริหาร/พัฒนากองทุนฯ	โครงการ	20,361.00	19,461.00	10,962.00
	งบประมาณ	491.56	497.97	394.53
ประเภท 5 การเกิดโรคระบาด/ภัยพิบัติ	โครงการ	3,324.00	9,733.00	4,537.00
	งบประมาณ	184.19	687.59	333.16

ที่มา: รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

นอกจากนั้นการดำเนินงานตามกลุ่มเป้าหมายของกองทุนยังสามารถแบ่งเป็น 9 กลุ่ม เช่น กลุ่มหญิงตั้งครรภ์และหญิงหลังคลอด กลุ่มเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน กลุ่มวัยทำงาน กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะปัญหาและความสำคัญที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปี 2562 - 2564 พบว่ากลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการยังคงมีอันดับที่ใกล้เคียงกันในแต่ละปี โดยกลุ่มเป้าหมายส่วนมากเป็นกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีภาวะเสี่ยง รองลงมาคือกลุ่มเด็กวัยเรียนและเยาวชน และอันดับที่สามคือกลุ่มวัยทำงาน อย่างไรก็ตามกลุ่มหญิงตั้งครรภ์และหญิงหลังคลอดรวมทั้งกลุ่มผู้พิการและทุพพลภาพ เป็นสองกลุ่มเป้าหมายที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด โดยตัวอย่างของกลุ่มเป้าหมายที่มีการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2563 (รูปที่ 5-6) จะสอดคล้องกับสรุปแนวโน้มการดำเนินงานข้างต้น

รูปที่ 5-6 สัดส่วนกลุ่มเป้าหมายที่ท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ปีงบประมาณ 2563



หมายเหตุ กลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีภาวะเสี่ยง หมายถึง กลุ่มที่มีพฤติกรรมเสี่ยงที่อาจ มีผลกระทบต่อสุขภาพ ได้แก่ พฤติกรรมทางเพศที่ไม่ปลอดภัย การพักผ่อน/การบริโภค/การออกกำลังกายที่ไม่เหมาะสม

ที่มา: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (2564)

นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังถูกกำหนดให้ต้องมีการประเมินตนเอง โดยเป็นความร่วมมือกับสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติในระดับเขต ในการติดตามโครงการที่ดำเนินการภายใต้กองทุนฯ รวมทั้งการติดตามการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (LTC) ซึ่งมีการดำเนินการควบคู่กัน โดยการติดตามทั้งสองส่วนจะมีแนวทางการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 การประเมินการบริหารจัดการกองทุนฯ มีสองมิติที่สำคัญได้แก่การประเมินโดยคณะกรรมการกองทุน (ในระดับท้องถิ่น) และการประเมินโดยทีมประเมินส่วนกลาง ซึ่งกรอบการประเมินจะอาศัยหลักคิด I-A-O-V[9] มาใช้ในการประเมินการดำเนินงานและมีเกณฑ์การพิจารณา 4 ด้านที่มีน้ำหนักคะแนนไม่เท่ากัน เช่น ด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ ด้านประสิทธิภาพการบริหารเงินจ่ายกองทุนฯ เป็นต้น โดยในแต่ละหมวดของการประเมินจะมีหัวข้อการประเมินย่อยและเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดแหล่งข้อมูลสำหรับการทำประเมินที่ชัดเจน (รูปที่ 5-7)

ทั้งนี้เมื่อมีการประเมินครบทั้ง 4 ด้านข้างต้นจะมีการรวมคะแนนเต็ม 100 คะแนนเพื่อให้ผลการประเมินเป็นระดับ A+ ระดับ A ระดับ B และระดับ C โดยหากพื้นที่ไหนได้รับการประเมินในระดับ A+ จะมีคะแนนระหว่าง 90 – 100 คะแนน ซึ่งสะท้อนถึงศักยภาพของกองทุนฯ และสามารถเป็นศูนย์การเรียนรู้ได้ ในทางกลับกันหากได้รับผลการประเมินในระดับ C คือได้คะแนนต่ำกว่าหรือเท่ากับ 49 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากองทุนดังกล่าวยังขาดความพร้อมและต้องมีการพัฒนาต่อไปในอนาคต

รูปที่ 5-7 ตัวอย่างแบบประเมินการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพ

หมวดประเมิน	หัวข้อประเมิน	คะแนนเต็ม	คะแนนจากการประเมิน	เป้าหมาย/แนวทางประเมิน/เกณฑ์การให้คะแนน	แหล่งข้อมูล
1. การบริหารจัดการงานกองทุนฯ I : Input	1.1 มีการจัดทำและอนุมัติแผนการเงินประจำปี/โครงการ/กิจกรรม ภายใน 31 ธันวาคม ตามวงเงินประมาณการรายรับและหรือเงินคงเหลือ - โดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ	8		1. มีการจัดทำแผน 2 คะแนน 2. มีการอนุมัติแผน 2 คะแนน 3. อนุมัติแผนภายใน 31 ธันวาคม ของปีงบประมาณนั้น 2 คะแนน 4. แผนสอดคล้องวัตถุประสงค์ของกองทุน (ครอบคลุมฯ ส่งเสริม ป้องกันฯ ฟื้นฟูฯ รักษาฯ) 2 คะแนน	1. จากรายงานการประชุม กก.กองทุน 2. แผน/โครงการ/กิจกรรม

ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับทองถิ่นหรือพื้นที่ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

ส่วนที่ 2 การประเมินการบริหารจัดการระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงเป็นการประเมิน ซึ่งประกอบด้วย 5 ด้าน เช่น ระบบข้อมูล การบริหารจัดการ การจัดบริการ การมีส่วนร่วมในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ในการประเมินแต่ละด้านจะมีเกณฑ์การให้คะแนนที่แตกต่างกันในแต่ละหัวข้อการประเมินอย่างชัดเจน (รูปที่ 5-8) โดยผลการประเมินจะเป็นระดับ A+ ถึงระดับ C เช่นเดียวกับการประเมินกองทุนฯ ข้างต้น

[9] หลักคิด I-A-O-V เป็นกรอบการประเมินโครงการซึ่งในแต่ละตัวอักษรย่อมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้ I หมายถึง Input ซึ่งสะท้อนประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ A หมายถึง Action ซึ่งสะท้อนประสิทธิภาพการบริการเงินกองทุนฯ O หมายถึง ประสิทธิผลการสนับสนุนโครงการ (Output) และ V หมายถึง ประสิทธิผลการได้รับประโยชน์เชิงรูปธรรม (ทางสุขภาพ) หรือ Value นั้นเอง

รูปที่ 5-8 ตัวอย่างการประเมินการบริหารจัดการระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

หมวดประเมิน	หัวข้อประเมิน	คะแนนเต็ม	คะแนนจากการประเมิน	เป้าหมาย/แนวทางประเมิน/เกณฑ์การให้คะแนน	แหล่งข้อมูล
1. ระบบข้อมูลผู้สูงอายุ	**1.1. มีฐานข้อมูลผู้สูงอายุทั้งหมดที่ในพื้นที่ (กลุ่มติดสังคม ติดบ้าน ติดเตียง) ที่เก็บไว้ในพื้นที่** - ข้อมูลพื้นฐานของสถานะสุขภาพ (รายได้ อาชีพ คนดูแล) - ข้อมูลสถานะทางสุขภาพ (การเจ็บป่วยทั้งหมด ADL อัตราการป่วย และข้อมูลการคัดกรองสุขภาพ)	4		- มีทะเบียนผู้สูงอายุที่เก็บไว้ในพื้นที่ (อาจเป็นรูปแบบเอกสาร หรืออิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ หรือในรูปแบบโปรแกรม	

ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับทองถิ่นหรือพื้นที่ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

จากกรอบการติดตามและประเมินผลทั้งในส่วนของกองทุนฯ และระบบการบริหารจัดการระบบการดูแลระยะยาวฯ พบว่าผลการดำเนินงานในปีล่าสุด (ปี 2563) มีการประเมินกองทุนฯ ด้วยเจ้าหน้าที่ของกองทุน ฯ ร้อยละ 58.61 และในกรณีการประเมินจากทีมงานภายนอก คิดเป็นร้อยละ 24.17 ซึ่งมีจำนวนเพียงครึ่งเดียว อปท. ที่มีการประเมินตนเอง ในส่วนระบบการบริหารจัดการระบบการดูแลระยะยาวฯ มีเพียงร้อยละ 22.03 เท่านั้นที่มีการประเมินตนเองและร้อยละ 9.81 ที่มีการประเมินโดยทีมงานภายนอก ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวสะท้อนการเข้าร่วมดำเนินการของ อปท. ในประเทศไทย (ตารางที่ 5-13)

ผลการประเมินยังแสดงให้เห็นอีกว่า อปท. ส่วนมากได้รับผลการประเมินในระดับ A และมีเพียงส่วนน้อยที่ได้ผลการประเมินที่ค่อนข้างต่ำคือในระดับ C อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในค่าเฉลี่ยของคะแนนในทุกประเภท พบว่าผลการประเมินอยู่ในระดับ A ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งเป็นผลการประเมินที่แสดงให้เห็นว่ากองทุนส่วนมากเป็น กองทุนที่มีศักยภาพดี

ตารางที่ 5-13 จำนวนโครงการและงบประมาณ (ล้านบาท) จำแนกตามประเภทโครงการ (ปี 2563)

ประเภท	ผู้ประเมิน	ร้อยละการประเมิน	ผลการประเมิน				คะแนนเฉลี่ย
			A+	A	B	C	
กองทุนฯ	เจ้าหน้าที่กองทุน	58.61%	671	3,143	651	72	78.76
	ทีมภายนอก	24.17%	332	1,206	287	46	78.68
ระบบ LTC	เจ้าหน้าที่กองทุน	22.03%	348	981	268	133	75.98
	ทีมภายนอก	9.81%	210	353	112	95	74.96

ที่มา: รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

นอกจากการพิจารณาผลการประเมินการดำเนินงานของกองทุนฯ ตามรายงานสรุปข้างต้น กระบวนการศึกษาเกี่ยวกับกองทุนฯ ยังมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการ ผลการดำเนินงานและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น โดยผลจากการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแกนนำระดับท้องถิ่น ที่เป็นหนึ่งในปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เพราะต้องเป็นตัวกลางในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานข้าราชการประจำหน่วยงานฝ่ายปกครองและความต้องการของชาวบ้าน นอกจากนั้นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ยังเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญในการรับฟังปัญหาจากชาวบ้านและเป็นส่วนสำคัญในการจัดบริการให้เกิดความครอบคลุมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนฯ ในแต่ละพื้นที่ยังคงมีเรื่องของข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ การโยกย้ายงบประมาณ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของราชการและความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณในระดับปฏิบัติการ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ให้การดูแลกองทุนฯ ในระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทและสร้างความเข้าใจกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อให้การดำเนินงานในพื้นที่เกิดความสะดวกและเกิดประโยชน์สูงสุด ลักษณะการดำเนินงานแบบนี้จึงสามารถใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของโครงการอื่นๆ

5.4.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของกองทุนฯ

การประเมินผลกระทบในส่วนของกองทุนฯ ให้ความสำคัญกับสองส่วนตามที่ปรากฏในตารางที่ 5-1 ซึ่งประกอบด้วยเรื่องของปัจจัยนำเข้า (input) และความเหลื่อมล้ำแนวราบ อันเป็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มประชากรโดยใช้คุณลักษณะอื่นๆ ในการแบ่งและไม่สามารถเรียงลำดับได้ ทั้งนี้ในกิจกรรมการดำเนินงานในกองทุนฯ มีมิติที่ชัดเจนในการสะท้อนความต้องการหรือบริบทเชิงพื้นที่ผ่านกระบวนการกำหนดโครงการ การสะท้อนความคิดเห็นและการสร้างบทบาทแก่พื้นที่แก่ อปท. ในการเข้ามารับผิดชอบการดำเนินการของกองทุนฯ ในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมกลุ่มเข้ามาของบประมาณสำหรับ การจัดกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

เมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดในการประเมินผลด้วยเกณฑ์ 6 เกณฑ์ ในหัวข้อ 5.1 จะพบว่ากองทุนฯ มีลักษณะที่สำคัญและสอดคล้องกับการลดความเหลื่อมล้ำ ดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

ในหลักเกณฑ์การประเมินผลข้อแรกมีความสอดคล้องกับที่มาของการออกแบบโครงการกองทุนฯ ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดสิทธิของบุคคลให้ได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและเท่าเทียม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของกองทุนที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ พบว่ารูปแบบการดำเนินงานจึงเป็นการอุดหนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลในแต่ละพื้นที่เป็นหลักซึ่งเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมการจัดบริการสาธารณสุข ศูนย์เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ รวมถึงการเฝ้าระวังโรคระบาด ดังนั้นการดำเนินงานของกองทุนจึงมีมิติการลดความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างจากตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับจำนวนแพทย์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข

หลักเกณฑ์ที่ 2: ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

การดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิในกระบวนการจัดทำโครงการภายในกองทุนของแต่ละท้องถิ่นซึ่งถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับการออกแบบมาตรการ (measure design) โดยหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิในการของบประมาณในการจัดทำโครงการ ได้แก่ หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ องค์กรหรือกลุ่มประชาชน ศูนย์ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับเด็กเล็ก ผู้สูงอายุหรือผู้พิการในชุมชน ซึ่งการกำหนดสิทธิในการขอรับการสนับสนุนดังกล่าวสะท้อนกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจนและยังเป็นการส่งเสริมความเป็นผู้ริเริ่มของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

สืบเนื่องจากในมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติฯ ยังมุ่งเน้นในการให้ความสำคัญกับบุคคลในพื้นที่ ผ่านกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ในแต่ละพื้นที่สามารถกำหนดและออกแบบโครงการ ตามความเหมาะสมของพื้นที่ บริบท รวมทั้งความต้องการของประชาชน

นอกจากนั้นรูปแบบการดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นทั้งจุดเด่นและข้อสังเกต กล่าวคือ การที่ให้หน่วยงานท้องถิ่น (อปท.) ไปจนถึงกลุ่มบุคคลหรือองค์กรสามารถที่จะเป็นผู้ริเริ่มและบริหารจัดการโครงการได้เป็นลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจการตัดสินใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นจุดเด่นหนึ่งของรูปแบบการดำเนินงานของกองทุน อย่างไรก็ตามในส่วนของข้อสังเกตจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการสมัครใจเข้าร่วมกองทุน เนื่องจากถ้าในบางพื้นที่ไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าว อาจเป็นผลให้คนในพื้นที่นั้นๆ จะไม่ได้รับการอุดหนุนงบประมาณในส่วนนี้

ในกรณีกรุงเทพมหานครนั้น กองทุนฯ เพิ่งเริ่มเข้ามาดำเนินการไม่นานนักเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น ที่สำคัญลักษณะของชุมชนก็มีความแตกต่างจากชุมชนในพื้นที่ชนบทหรือกระทั่งชุมชนเมืองในจังหวัดอื่น ซึ่งอาจส่งผลต่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการของกองทุนฯ ได้ ดังตัวอย่างที่ได้รับจากการระดมความคิดที่พบว่าผู้ได้ประโยชน์จากบางกองทุนฯในพื้นที่ กทม. ไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อย แต่เป็นคณะบุคคลที่มีโอกาสรับรู้ถึงช่องทางนี้มากกว่า จึงเป็นเรื่องสำคัญที่การดำเนินงานต้องให้ความสำคัญกับการเข้าถึงและดึงดูดกลุ่มคนที่หลากหลายในแต่ละบริเวณที่อยู่อาศัย ซึ่งการออกแบบและขับเคลื่อนอาจแตกต่างกันระหว่างชุมชนลักษณะต่าง ๆ เช่น ชุมชนเมืองเก่า ชุมชนหนาแน่น อาคารชุดที่อยู่อาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 กองทุนฯ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักคอยเพื่อรองรับผู้ป่วยที่ติดเชื้อ (สำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานคร, 2564) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อนุญาตให้องค์กรหรือกลุ่มประชาชน (ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป) หรือหน่วยงานรัฐสามารถขอรับการสนับสนุนได้ โดยอยู่ภายใต้วงเงิน 20,000 บาทต่อโครงการ ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องของค่าอาหาร ค่าอุปกรณ์ป้องกันโรค ค่าเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันผู้ป่วย ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจในพื้นที่ ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่และค่าตอบแทนการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่นอกเวลาราชการ ดังนั้นการเพิ่มเติมหลักการดำเนินงานข้างต้นจึงสะท้อนถึงการตอบสนองต่อภารกิจของกองทุน รวมทั้งเป็นการสร้างความเท่าเทียมในแต่ละชุมชนที่ให้สามารถจัดตั้งศูนย์พักคอยของตนเองได้นั้นเอง

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

แม้ผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ในระดับประเทศจะมีประชาชนทั่วไปที่มีภาวะเสี่ยงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีสัดส่วนมากที่สุด (รูปที่ 5-6) เนื่องจากเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่พบได้ทั่วไปและประกอบด้วยกลุ่มเสี่ยงหลายลักษณะ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของกองทุนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่มุ่งเน้นต่อประชากรระดับล่างหรือกลุ่มเปราะบาง เช่น กลุ่มหญิงตั้งครรภ์ กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรัง เป็นต้น มีการกำหนดเป็นวัตถุประสงค์การดำเนินงานและกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อเป็น "แต้มต่อ" และรับรองว่ากลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจะได้สิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมและได้รับการสนับสนุนที่เท่าเทียมกับ

ประชากรกลุ่มอื่น ผลการให้แต้มต่อดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในกลุ่มเป้าหมายอันดับสองที่เป็นกลุ่มเด็กวัยเรียนและเยาวชนสูงถึงร้อยละ 10.29 ของผลการดำเนินงานทั้งหมดซึ่งมากกว่ากลุ่มคนวัยทำงาน

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ 'ตกหล่น' ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

กระบวนการป้องกันการตกหล่นของโครงการ สะท้อนในกระบวนการดำเนินงานที่อาศัยเครือข่ายสาธารณสุขหรือ อปท. ในการจัดกิจกรรมหรือบริการทางด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งทำให้สามารถป้องกันการตกหล่นและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายกว่าโครงการที่กระบวนการดำเนินงานในแบบเดียวกันทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามอาจต้องพิจารณาในมุมของผู้เข้าร่วมโครงการที่อาจมีอุปสรรคในการเข้าร่วมกิจกรรม เช่น ระยะเวลาการเดินทาง ต้นทุนค่าเสียโอกาส ต้นทุนค่าเดินทาง เป็นต้น โดยอุปสรรคในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับการออกแบบของแต่ละโครงการในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นการป้องกันการ "ตกหล่น" ในเกณฑ์ประเมินข้อนี้จึงมีลักษณะเป็นบางส่วนและเป็นข้อพัฒนาปรับปรุงต่อไปในอนาคต

หลักเกณฑ์ที่ 6: หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโครงการ

ในกรณีของการประเมินตามหลักเกณฑ์อื่นของโครงการ จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินการดำเนินงานของกองทุนเอง จากการสำรวจข้อมูลพบว่าปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนฯ มีเพียงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเบื้องต้น ซึ่งมีกรอบแนวคิดและขั้นตอนที่ชัดเจน สามารถสะท้อนถึง input และ output ได้อย่างชัดเจน จากหลักคิด I-A-O-V ซึ่งส่วนหนึ่งสามารถสะท้อนวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของกองทุนฯ ยังไม่มีการประเมินผลกระทบในมิติที่มีความหลากหลายทั้งวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งปัจจัยเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อมูลอีกมิติที่น่าสนใจและสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงโครงการต่อไปในอนาคต

5.4.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

จากการทบทวนและวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการและผลการดำเนินงานของกองทุน โดยเฉพาะในมิติที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ซึ่งอาศัยเกณฑ์แนวทางการประเมินในหลายมิติประกอบกัน พบว่าการดำเนินงานของกองทุนฯ มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ข้อมูลมีการเผยแพร่ในช่องทางสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ และการดำเนินงานของกองทุนฯ ยังเปิดกว้างให้กลุ่มบุคคลทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม กองทุนยังสามารถทำการปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น ด้วยข้อเสนอ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับหลักการเข้าร่วมตามความสมัครใจในระยะยาว เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินงานยังไม่มีการบังคับ อปท. เข้าร่วม ซึ่งส่งผลให้บางพื้นที่ยังไม่ได้รับบริการดังกล่าวและอาจเกิดความไม่เท่าเทียมในแง่การรับบริการของรัฐในแต่ละพื้นที่ อปท. ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดเป้าหมายความครอบคลุมในระยะยาว

ประการที่สอง ควรมีการพิจารณาแนวทางการดำเนินโครงการในลักษณะที่เป็นเชิงรุกมากยิ่งขึ้นในพื้นที่ชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่อย่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ค่อนข้างมีความแตกต่างจากในชนบท ดังนั้นการจัดบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายตามสถานที่สาธารณะต่างๆ จึงเป็นอีกทางเลือกที่ควรพิจารณา

ประการที่สาม ควรมีการออกแบบมาตรการที่ป้องกันการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มเพิ่มเติม ถึงแม้ปัจจุบันการเข้าถึงโครงการจะมีการเปิดกว้างและให้แต้มต่อกับกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายบางส่วนอาจมีการตกหล่นจากข้อจำกัดทางด้านร่างกาย ต้นทุนการเดินทาง เป็นต้น ซึ่งการออกแบบมาตรการควรครอบคลุมถึงการตกหล่นในลักษณะดังกล่าว

ประการที่สี่ ควรมีการพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารกองทุนหลังการปรับปรุงกฎระเบียบในปี พ.ศ.2561 และในประการสุดท้าย ประการที่ห้า ควรมีการตรวจสอบข้อมูลที่มีการเผยแพร่ในระบบออนไลน์ เนื่องจากข้อมูลที่มีการนำเสนอเกิดจากการบันทึกของแต่ละหน่วยงานท้องถิ่นและอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ดังนั้นจึงควรมีการตรวจทานข้อมูลก่อนการเผยแพร่สู่สาธารณะ

5.5 การประเมินกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรม เป็นกลไกหนึ่งเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม

5.5.1 รายละเอียดของกองทุนยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมนั้นมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ หลักประกันในการขอปล่อยตัวชั่วคราว จึงทำให้ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สูงนัก ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นเมื่อปี 2549 เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ คนยากจน ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรม โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ ภารกิจหลักของกองทุนมีอยู่ ทั้งหมด 4 ภารกิจ ได้แก่

1) ภารกิจการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี โดยการจัดหาทนายความ สนับสนุนค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล และค่าใช้จ่ายอื่นๆ
2) ภารกิจการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
3) ภารกิจการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
4) ภารกิจการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

หลังจากเริ่มดำเนินการ ได้มีงานวิจัยหลายชิ้น พบว่ากองทุนยุติธรรมไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ ด้านกฎหมายที่ไม่เอื้อให้สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ และด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดให้การอนุมัติความช่วยเหลือต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการส่วนกลาง (ณรงค์ ใจหาญ, รณกรณ์ บุญมี, กนกวรรณ ชาติสุวรรณ, และ ลี่ แสสันติธรรม, 2556; ปกป้อง ศรีสนิท, 2555; ธัญสุดา ไพบูลย์, 2557; สานักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงได้จัดให้มีการร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม เพื่อเป็นการปฏิรูปกองทุนยุติธรรม ให้

สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เปลี่ยนสถานะของกองทุนยุติธรรมเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เพิ่มแหล่งที่มาของรายได้นอกจากงบประมาณจากที่จัดสรรโดยรัฐบาล และมีการกระจายอำนาจการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือไปยังระดับจังหวัด โดยให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ประกาศใช้มีผลบังคับเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2559

การพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือใน 3 ภารกิจแรก มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 3 ด้าน ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจ พฤติการณ์และข้อเท็จจริง และการได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายอื่นของผู้ขอรับความช่วยเหลือ เมื่อมีคำขอยื่นมายังกองทุนยุติธรรม นิติกรจะทำการรวบรวมข้อมูล แสวงหาข้อเท็จจริง และทำความเห็น แล้วจึงเสนอให้คณะอนุกรรมการให้การพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ในประเทศไทยมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมาย (Legal aid) จำนวนมาก อาทิ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สภาทนายความ ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีภารกิจทับซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ บางส่วน

5.5.2 การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม

จากข้อมูลของสำนักงานกองทุนยุติธรรม พบว่าจำนวนผู้ยื่นคำขอในแต่ละปีมีความไม่แน่นอนสูง แต่โดยรวมแล้วมีแนวโน้มที่จำนวนผู้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อพิจารณาจำนวนผู้ได้รับอนุมัติการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมพบว่า มีการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ค่อนข้างไม่แน่นอน (รูปที่ 4-11) เช่นเดียวกัน ซึ่งเกิดจากการที่ในบางครั้งคดีที่กองทุนได้รับมาพิจารณามีลักษณะเป็นคดีใหญ่ มีผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาจำนวนมาก จึงทำให้ตัวเลขผู้ยื่นคำขอและผู้ได้รับอนุมัติการช่วยเหลือมีความผันผวน

ฝ่ายกฎหมายเพื่อการพัฒนา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564) ได้มีการจัดทำรายงาน “โครงการจ้างที่ปรึกษาดำเนินงานและพัฒนากองทุนยุติธรรม” เพื่อเสนอต่อ สำนักงานกองทุนยุติธรรม โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากวรรณกรรมหลายชิ้น (กองทุนยุติธรรม, 2562; จำเนียร จวงตระกูล และ ฐนันดร์ศักดิ์ บวรนันทกุล, 2554; ฐนันดร์ศักดิ์ บวรนันทกุล, 2558; ณรงค์ ใจหาญ, รณกรณ์ บุญมี, กนกวรรณ ชาติสุวรรณ, และ ลี่ แสสันติธรรม, 2556; มยุรี จำจรัส และ จิรศักดิ์ รอดจันทร์, 2562; ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล และคณะ, 2561; วิชิต แย้มยิ้ม, 2560) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่ม ซึ่งจากรายงานดังกล่าวสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมได้ดังนี้

- การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับกองทุนยุติธรรมยังอยู่ในระดับที่น้อยมาก
- การพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ ไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจน การพิจารณาเป็นไปตามดุลยพินิจของนิติกร เป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานมาก
- หลักเกณฑ์การพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงในคดี เป็นเกณฑ์สำคัญที่นิติกรและคณะอนุกรรมการใช้ในการพิจารณามากที่สุด ซึ่งปัญหาของหลักเกณฑ์หรือการตีความเกณฑ์ด้านนี้มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ดังนี้
    - มีความไม่ชัดเจน เปิดให้ใช้ดุลยพินิจ ในบางพื้นที่นิติกรและคณะอนุกรรมการมีการกำหนดประเภทคดีที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือ เช่น จะไม่ให้ความช่วยเหลือในคดีป่าไม้ และคดียาเสพติด ทั้งที่ระเบียบไม่ได้กำหนดไว้

- มีการพิจารณาที่ก้าวล่วงหน้าที่ของศาล เช่น กรณีที่ผู้ขอรับความช่วยเหลือต้องการอุทธรณ์เรียกค่าเสียหายเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วว่าไม่มีหลักฐานอ้างอิงถึงความเสียหายดังกล่าวได้เกิดขึ้น และไม่มีหลักฐานว่าคู่ความอีกฝ่ายได้กระทำความผิด จึงไม่อนุมัติความช่วยเหลือให้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ศาลควรเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดค่าเสียหายแก่ผู้ขอรับความช่วยเหลือ เนื่องจากการสืบพยานในกระบวนการวิธีพิจารณาความของศาล สามารถทำได้อย่างละเอียดและครบถ้วนกว่า หรืออีกกรณีที่พบคือ นิติกรและคณะอนุกรรมการได้พิจารณาว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เพราะเป็นผู้กระทำผิด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้รับการตัดสินโดยศาลว่าเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่
- มีการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ ตามเจตนารมณ์ของระเบียบกองทุนยุติธรรม นิติกรคณะอนุกรรมการควรยึดเอาระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ข้อ 10 เป็นเกณฑ์การพิจารณาหลัก หากไม่เข้าลักษณะตามข้อ 10 แล้วจึงค่อยปรับมาใช้ข้อ 11 แต่ทางปฏิบัติแล้วพบว่ามีการนำมาตรา 11 มาใช้ทุกกรณี จึงทำให้มีผลร้ายแรงกับผู้ขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหานี้เกิดจากถ้อยคำในระเบียบและคู่มือปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจน นำไปสู่ความสับสนในการบังคับใช้ข้อ 11 ว่าจะต้องนำมาใช้พิจารณาโดยเคร่งครัดทุกกรณีหรือไม่

หลักเกณฑ์ข้อ 10 กำหนดให้การอนุมัติให้ความช่วยเหลือของคณะอนุกรรมการจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ 1. ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์จะหลบหนี 2. ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่ไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไม่ก่อเหตุอันตรายประการใด

หลักเกณฑ์ข้อ 11 กำหนดให้กรณีที่คณะอนุกรรมการจะให้ความช่วยเหลือนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 5 ประการคือ 1. ลักษณะการกระทำความผิดที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ หรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรม 2. สาเหตุหรือพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามิได้กระทำความผิด 3. ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ 4. ประวัติการกระทำความผิด นิสัย ความประพฤติ และข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้อง 5. ความคิดเห็นของผู้เสียหาย หรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง หากมีการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย)

- การพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือมีความล่าช้า ซึ่งเกิดจากปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ หลักเกณฑ์พิจารณาที่ขาดความชัดเจน รวมถึงกระบวนการพิจารณาที่ไม่เหมาะสมในบางภารกิจ ทำให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือจำนวนมากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของศาลได้สิ้นสุดไปแล้ว
- ระเบียบของกองทุนยุติธรรมกำหนดให้ ต้องพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือจาก โอกาสที่ผู้ขอรับความช่วยเหลือจะได้รับความช่วยเหลือจากกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาพบว่าคดีส่วนใหญ่ที่ไม่ได้รับการอนุมัติเนื่องจากผู้ขอรับความช่วยเหลือถูกปฏิเสธด้วยเหตุซ้ำซ้อนนั้น มักเป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความได้มีกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่างจากคดีแพ่งทั่วไป

เช่น บางคดีกำหนดให้ผู้ฟ้องสามารถดำเนินการฟ้องคดีด้วยวาจาตนเองได้ ในคดีอาญาผู้ขอรับความช่วยเหลือจะไม่ได้รับการอนุมัติเลย เนื่องจากคณะอนุกรรมการถือว่าเป็นกรณีที่ศาลสามารถจัดหาทนายความขอแรงให้ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจะมีการตีความการช่วยเหลือตามกฎหมายอื่นอย่างไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่ได้รับการอนุมัติความช่วยเหลือ เป็นการบังคับให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือต้องฟ้องคดีด้วยวาจาตนเอง หรือต้องใช้ทนายขอแรงของศาล

- ภารกิจการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการตั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาและวิธีพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ กล่าวคือ ภารกิจนี้เป็นการจ่ายค่าชดเชย (compensation) ให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นสิทธิที่ผู้ได้รับผลกระทบทุกคนพึงได้รับ ไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal aid) จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจ พฤติการณ์ของผู้ยื่นคำร้อง และความซ้ำซ้อนของความช่วยเหลือ และยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้กระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอีกด้วย เนื่องจากภารกิจนี้มีลักษณะเป็นปัญหาในข้อเท็จจริง (Question of fact) ไม่ใช่การพิจารณาโดยอาศัยดุลยพินิจหรือพิจารณาปัญหาในข้อกฎหมายแต่อย่างใด
- เกณฑ์พิจารณาอนุมัติให้การสนับสนุนในภารกิจในการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน มีการจำกัดคุณสมบัติของผู้รับการสนับสนุนมากเกินไป กล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม กำหนดให้ผู้เสนอโครงการต้องเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล นิติบุคคล องค์กรเอกชน หน่วยงานของรัฐ และสถานศึกษา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานที่ไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แต่มีจิตอาสาอยากให้มีการจัดโครงการส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายให้กับชุมชนไม่ได้รับการอนุมัติการสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม
- ในส่วนภูมิภาคพบว่า มีปัญหาจากการขาดแนวทางการพิจารณาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการจำกัดอำนาจของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ให้สามารถพิจารณาคำขอได้เฉพาะที่วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า

5.5.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของกองทุนยุติธรรม

จากการวิเคราะห์การดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมที่ผ่านมาในหัวข้อที่แล้ว สามารถสรุปผลการประเมินตามเกณฑ์ในหัวข้อ 5.1 และผลกระทบของกองทุนยุติธรรมได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

กองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนว่าต้องการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมระหว่างคนจนและคนรวย โดยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับคนจนเพื่อให้คนจนมีโอกาสต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกับคนรวย ผ่านการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ การจัดหาทนายความ การช่วยเหลือประกันตัว

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

กองทุนยุติธรรมนั้นเป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้ในกระบวนการออกแบบนโยบายของกองทุนยุติธรรมนั้นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนั้นพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรมนั้น เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่เครือข่ายภาคประชาชน นักวิชาการ และสำนักงานสุขภาวะ (สปพส.) ขับเคลื่อนผลักดันร่วมกันเพื่อมุ่งหวังที่จะพัฒนาการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยร่วมกับร่างกฎหมายอีก 3 ฉบับ ภายใต้คำขวัญ “Four Laws For The Poor” (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

และจากข้อมูลนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีของสำนักงานกองทุนยุติธรรม พบว่ากองทุนยุติธรรมมีการกำหนดนโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีแนวทางปฏิบัติ 3 ประการได้แก่ 1. การให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของกองทุนยุติธรรม 2. จัดกิจกรรมสร้างปฏิสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ และข้อมูลของกองทุนยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง 3. สนับสนุนและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงระบบการตรวจสอบสถานะการดำเนินงานของผู้ขอรับบริการ ซึ่งกองทุนยุติธรรมได้มีการจัดกิจกรรมและโครงการหรือมีมาตรการต่างๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วม เช่น โครงการทบทวน/จัดทำแผนปฏิบัติการด้านกองทุนยุติธรรม ระยะที่ 1 แบบสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของกองทุนยุติธรรม โครงการบริหารความสัมพันธ์และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกองทุนยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ก็จะมีองค์การที่เป็นตัวแทนประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วม

จากข้อมูลข้างต้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงประชาชนฐานล่างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกองทุนยุติธรรมทั้งในระดับ Policy Design และ Measure Design

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

กลุ่มเป้าหมายของนโยบายไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้อย่างเท่าเทียม เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์และแนวทางการบังคับใช้เกณฑ์การพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ การที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกันระหว่างแต่ละจังหวัด และการพิจารณาที่ก้าวล่วงหน้าที่ของศาล ตลอดจนการบังคับใช้ระเบียบอย่างเคร่งครัดขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหา exclusion error และ inclusion error เป็นอย่างมาก โดยน่าจะมีปัญหา exclusion error มากกว่า inclusion error

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ ‘แต้มต่อ’ กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

กองทุนยุติธรรมมีลักษณะเป็นนโยบายที่มีการให้แต้มต่อกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบน เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกำหนดว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่คนจนเท่านั้น

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ ‘ตกหล่น’ ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

กองทุนยุติธรรมมีการป้องกันการตกหล่นประชากรกลุ่มล่าง เนื่องจากหากผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ สามารถยื่นหนังสือขอให้ทบทวนผลการพิจารณา พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงได้

เมื่อมองในมิติของการบรรลุวัตถุประสงค์ว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้หรือไม่ สามารถกล่าวได้ว่า กองทุนยุติธรรมสามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ มีคนจนได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือก็จะสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ ลดโอกาสที่จะโดนเอารัดเอาเปรียบหรือล่วงละเมิดจากบุคคลที่อยู่ในภาวะเหนือกว่า ซึ่งจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ลดลง แต่ทั้งนี้กองทุนยุติธรรมอาจไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจำนวนผู้ได้รับอนุมัติความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมแล้ว พบว่าผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือยังมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนจน และจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นในแต่ละปี ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วสาเหตุหลักของช่องว่างดังกล่าวมีดังนี้

- ปัญหาการไม่รู้ของประชาชน เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ที่ยังไม่ทั่วถึง และแนวทางการปฏิบัติงานของกองทุนยุติธรรมที่เป็นไปในเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก รวมถึงรัฐยังไม่มีกลไกส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายรับรู้และใช้สิทธิ์ของตน กล่าวคือ ไม่ได้มีการกำหนดว่าหน่วยงานไหนมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิ์ให้แก่โจทก์หรือผู้ต้องหา ทำให้มีผู้ยื่นขอความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมค่อนข้างน้อย
- การตกหล่น กล่าวคือ เมื่อคำขอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของนิติกรและคณะอนุกรรมการแล้ว จะเกิดปัญหา exclusion error ขึ้นเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน เปิดให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป การบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเกินไป หรือก้าวล่วงหน้าที่ของศาล และปัญหาความล่าช้า ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทำให้ถึงแม้ว่าโครงการจะมีวัตถุประสงค์ให้แต้มต่อกับคนจน แต่ก็จะมีคนจนบางคนไม่ได้รับความช่วยเหลือที่พึงได้รับ

5.5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกองทุนยุติธรรม

จากการทบทวนกลไก กระบวนการทำงานของกองทุนยุติธรรม และผลการประเมินข้างต้น ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อให้กองทุนยุติธรรมสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้ โดยข้อเสนอแนะสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ชุด

ข้อเสนอแนะชุดแรก เป็นข้อเสนอเพื่อทำให้กลุ่มเป้าหมายเกิดความรับรู้และเข้ามาขอความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมมากขึ้น มาตรการในข้อเสนอแนะชุดแรกได้แก่ การปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานในแบบเชิงรุกมากขึ้น การจัดทำ MOU กับหน่วยงานอื่นเพื่อให้ช่วยแจ้งสิทธิ์กับกลุ่มเป้าหมาย

ข้อเสนอแนะชุดที่สอง เป็นข้อเสนอแนะที่ลดการตกหล่นในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ ข้อเสนอแนะในชุดนี้ได้แก่ (ก) การปรับปรุงเกณฑ์พิจารณาและแนวทางการบังคับใช้กฎระเบียบ กล่าวคือ ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาทิ การพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจต้องพิจารณาจากอะไรบ้าง หรือกำหนดประเภทคดีที่เข้าข่ายคดีที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย พร้อมทั้งจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติให้แก่นิติกรและคณะอนุกรรมการให้มีการตีความไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ ไม่ให้เกิดก้าวล่วงหน้าที่ของศาล และไม่ให้เกิดการบังคับใช้กฎระเบียบในแนวทางเคร่งครัดที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ข) การนำเอาฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐมาช่วยในการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ

ข้อเสนอแนะชุดที่สาม เป็นข้อเสนอแนะเพื่อลดความล่าช้าของกระบวนการซึ่งจะส่งผลไปยังการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมาย ข้อเสนอแนะชุดนี้ได้แก่ (ก) การยกเลิกการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจ พฤติการณ์ และความซ้ำซ้อน ในการพิจารณาคำร้องในภารกิจการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับ

ผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงยกเลิกกลไกคณะอนุกรรมการในภารกิจนี้ เปลี่ยนไปให้นิติกรมีอำนาจสามารถอนุมัติค่าทดแทนได้ (ข) การยกเลิกกลไกคณะอนุกรรมการในภารกิจการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้อำนาจนิติกรสามารถพิจารณาอนุมัติการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และกำหนดกฎเกณฑ์การพิจารณาให้นิติกรสามารถใช้พิจารณาได้ และแก้ไขหลักเกณฑ์ให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับการสนับสนุนได้ (ค) การนำเอาฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐมาช่วยในการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ (ง) เพิ่มจำนวนบุคลากรเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้า

ข้อเสนอแนะชุดที่สี่ เป็นข้อเสนอแนะให้กองทุนยุติธรรมมีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขึ้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะชุดนี้ได้แก่ (ก) เปิดโอกาสให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถเลือกขอรับความช่วยเหลือด้านทนายความจากกองทุนยุติธรรมได้ในบางกรณี เช่น คดีปกครอง คดีผู้บริโภค จากเดิมที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือเนื่องจากมีทนายขอแรง หรือสามารถฟ้องด้วยวาจาตนเองได้ (ข) ขยายภารกิจกองทุนให้มีการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและชั้นไกล่เกลี่ย เพื่อเป็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ และช่วยสนับสนุนให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชนด้วย (ค) ให้มีการให้บริการผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงกฎหมายกำหนดให้มีอยู่แล้วแต่ยังไม่พบว่ามีการอนุมัติให้ความช่วยเหลือกรณีดังกล่าว ปัญหาบางประเภทไม่มีความซับซ้อนถึงขั้นต้องใช้ทนายความ การให้บริการผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย จะช่วยให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

5.6 การประเมินแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

5.6.1 รายละเอียดของแผนบูรณาการฯ

แนวคิดการจัดทำแผนบูรณาการมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง (สำนักงบประมาณ, 2560, หน้า 5) จากแนวคิดแบบราชการ (government approach) ซึ่งเป็นการบริหารราชการแบบบนลงล่าง (top-down approach) ที่กำหนดระเบียบ ขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน และมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบโดยแยกส่วนจากกัน (functional classification) โดยมีภารกิจและผู้บังคับบัญชาแยกตามแต่ละโครงสร้างของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางการบริหารจัดการ (governance approach) มากยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญในการส่งเสริม (empowerment) การเชื่อมโยงและกำกับดูแล (coordination and steering) ซึ่งลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะที่สำคัญของการจัดทำแผนบูรณาการ

จากการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการบริหารราชการที่เกิดขึ้น แนวคิดการบูรณาการถูกนำเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐไทยและใช้ในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ เนื่องจากปัจจุบันยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศมีหลากหลายประเด็น โดยส่วนมากมักเป็นเรื่องที่มีความทับซ้อนและเกี่ยวเนื่องกัน นอกจากนั้นแล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนของรัฐเพื่อให้สามารถบรรลุผลได้ตามที่กำหนดในเป้าหมายการพัฒนา ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากโครงการอื่นๆ ที่ต้องพิจารณาเมื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับแผนบูรณาการ ทั้งนี้การจัดทำแผนบูรณาการฉบับแรกที่แสดงอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน เกิดขึ้นในงบประมาณประจำปี 2548 (ทิพวรรณ และสุขยืน, 2552, หน้า 161)

ดังนั้นนิยามการจัดทำแผนบูรณาการหรืองบประมาณบูรณาการจึงหมายถึง “งบประมาณที่จัดสรรให้กับแผนงาน/โครงการที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวง และ

ส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงาน ระหว่างกระทรวง หรือมิติงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ” (สำนักงบประมาณ, 2560, หน้า 5)

เมื่อพิจารณาแผนบูรณาการที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีแผนบูรณาการสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว แผนบูรณาการฉบับแรกได้แก่ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง โดยมีกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ในปี 2560 และ 2561 ต่อมาแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องฉบับที่สองได้แก่ แผนบูรณาการการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก ในปี 2563 และปี 2564 โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าภาพแผนบูรณาการฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2562 ไม่ปรากฏงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการฉบับดังกล่าว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายโครงการภายใต้แผนบูรณาการฯ ในปีงบประมาณ 2561 ยังคงมีอยู่แต่อยู่ภายใต้แผนงบประมาณอื่นและบางโครงการกลับมาปรากฏอีกครั้งในปีงบประมาณ 2563 ภายใต้การเป็นเจ้าภาพแผนฯ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

โดยแผนบูรณาการฯ ฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่สำคัญคือ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีรายได้เพิ่มขึ้นและลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของรายได้ประชากร โดยมีการพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นขั้นตอน ส่งเสริมให้กลุ่มที่มีรายได้น้อยเข้าถึงทรัพยากรและการพัฒนาในระดับชุมชน รวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารจัดการและกลไกการตลาด (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564, หน้า 3) ซึ่งวัตถุประสงค์การดำเนินงานดังกล่าวมีความใกล้เคียง สอดคล้องกับแผนบูรณาการฯ ที่มีกรมพัฒนาชุมชนเป็นเจ้าภาพในช่วงก่อนหน้า โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน สร้างอาชีพ และรายได้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความมั่นคง ยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2560)

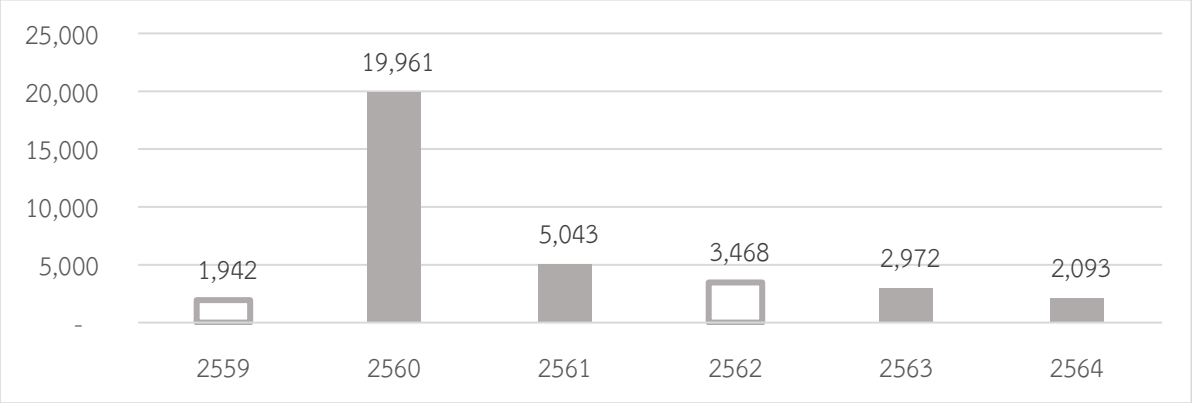
ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในมิติของจำนวนกระทรวงหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมภายใต้แผนบูรณาการฯ 4 แผนที่ผ่านมาพบว่าในแต่ละปีมีจำนวนกระทรวงที่เข้าร่วมตั้งแต่ 6 จนถึง 10 กระทรวงซึ่งขึ้นอยู่กับโครงการดำเนินงานในแต่ละปี โดยแผนบูรณาการฯ ปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนกระทรวงเข้าร่วมมากที่สุด และในแผนบูรณาการฯ ฉบับปัจจุบันมีกระทรวงเข้าร่วมน้อยที่สุดเพียงแค่ 6 กระทรวงเท่านั้น อย่างไรก็ตามจำนวนโครงการในแต่ละปีมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและมากที่สุดในปีงบประมาณปัจจุบัน โดยมีโครงการภายใต้แผนบูรณาการจำนวนมากถึง 52 โครงการ (ตารางที่ 5-14) นอกจากนั้นในมิติของงบประมาณที่ใช้ในช่วง 4 ปีของแผนบูรณาการฯ พบว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 มีงบประมาณมากสุดถึง 19,961 ล้านบาท ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่อยู่ภายใต้แผนบูรณาการฯ ในปีดังกล่าวมากถึง 15,000 ล้านบาท หลังจากนั้นงบประมาณของแผนบูรณาการฯ ฉบับนี้ก็ลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2561 - 2564 โดยงบประมาณในปีปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 2,093 ล้านบาท (รูปที่ 5-9)

ตารางที่ 5-14 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ

	งบประมาณประจำปี			
	2560	2561	2563	2564
เจ้าภาพแผนฯ	กรมพัฒนาชุมชน มท.		สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กษ.	
จำนวนกระทรวง	7	10	6	6
จำนวนหน่วยงาน	30	29	24	21
จำนวนโครงการ	35	36	64	52

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 - พ.ศ.2564

รูปที่ 5-9 งบประมาณแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง ในช่วงปี 2559 - 2564 (หน่วย: ล้านบาท)



หมายเหตุ ข้อมูลงบประมาณ พ.ศ.2559 และ พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นสองปีที่ไม่มีแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องโดยตรง สามารถแสดงงบประมาณรวมของบางโครงการที่ยังคงมีอยู่ในแผนบูรณาการของปีงบประมาณถัดมาได้
ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 - พ.ศ.2564

5.6.2 การประเมินผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการฯ

การประเมินผลการดำเนินงานในโครงการนี้ให้ความสำคัญกับการประเมินในเชิงหลักการ แนวคิดของการดำเนินแผนบูรณาการในปัจจุบันว่าสอดคล้องและเป็นไปตามเกณฑ์การประเมินในหัวข้อ 5.1 หรือไม่ ซึ่งเป็นลักษณะการประเมินที่แตกต่างจากการประเมินผลรายโครงการและผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดของแผนบูรณาการซึ่งเป็นหน้าที่ประจำของเจ้าภาพแผนบูรณาการอยู่แล้ว

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินแผนงานบูรณาการมีได้ในหลากหลายรูปแบบทั้งในแง่ของการประเมินในลักษณะของปัจจัยนำเข้า (input) ผลลัพธ์ (output) และผลกระทบ (impact) ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามแง่มุมของการประเมินแผนบูรณาการควรมีลักษณะที่แตกต่างเพิ่มเติมจากโครงการทั่วไป โดยยึดโยงกับวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนบูรณาการ โดยการบูรณาการมีมิติที่สำคัญ 4 ประการที่ควรมีการพิจารณาเสมอ ได้แก่ การรวมตัวกัน (Aggregation) ความสอดคล้องกัน (Alignment) ความสมดุล (Balance) และความสมบูรณ์ครอบคลุม (Comprehensiveness) ซึ่งมิติดังกล่าวสอดคล้องกับความหมายของการบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับการประสานสอดคล้องกันอย่างกลมกลืนและสมดุลเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ (ทิพวรรณ และสุขยืน, 2552, หน้า 152)

ไม่เพียงเท่านี้ แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินของแผนบูรณาการที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ (2560, หน้า 8) ยังได้เน้นย้ำถึงเรื่องของการส่งเสริมการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน การจัดสรร

ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ในลักษณะของการจัดการอย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้สำนักงบประมาณมีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและประเมินแผนบูรณาการ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) เน้นการจัดทำเป็น Project Based หรือไม่ต่ำกว่าระดับโครงการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนเป้าหมายเชิงบูรณาการ (2) โครงการหรือกิจกรรม สมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้และคุ้มค่า (3) โครงการหรือกิจกรรม เมื่อบูรณาการแล้วมีเอกภาพประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ซ้ำซ้อน และประการสุดท้าย (4) โครงการหรือกิจกรรม เมื่อบูรณาการแล้วก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายการบูรณาการที่สูงกว่า

จากข้อสังเกตข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการสุดท้ายเป็นจุดที่มีความแตกต่างจากเป้าหมายการจัดทำโครงการทั่วไปที่นอกจากให้ความสำเร็จแค่ในระดับโครงการแล้ว แต่ยังคงต้องมีความสำเร็จในภาพรวมที่แตกต่างและมากกว่าการจัดทำโครงการเพียงโครงการเดียว

กรอบการดำเนินงานอีกประการที่สำคัญเกี่ยวกับการประเมินแผนบูรณาการของประเทศไทยในปัจจุบันคือความเชื่อมโยงของแผนบูรณาการต่อแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งแผนบูรณาการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจฐานรากมีการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ ในด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม นอกจากนั้นยังตอบสนองต่อแผนปฏิรูปประเทศในด้านของเศรษฐกิจ ที่มุ่งเน้นเรื่องความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรอบการดำเนินงานทั้งยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศเป็นเป้าหมายการบูรณาการของแผนที่มีผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมและสอดคล้องกับข้อสังเกตประการที่สี่ที่ได้มีการระบุข้างต้น

นอกจากกรอบการประเมินข้างต้นที่ให้ความสำคัญในระดับภาพรวม หลักการของการจัดทำแผนบูรณาการแล้ว แผนบูรณาการในแต่ละปีงบประมาณจะมีการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายและตัวชี้วัดแนวทางพร้อมทั้งค่าเป้าหมายเพื่อเป็นการประเมินผลในภาพรวม โดยเป็นหน้าที่ของเจ้าภาพแผนบูรณาการในการจัดข้อมูลทำตัวชี้วัดดังกล่าวและประเมินผลจากการดำเนินงาน เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดทำตัวชี้วัดเป้าหมายและแนวทางของแผนบูรณาการฯ ในช่วงปี 2560 - 2561 มีความใกล้เคียงกับตัวชี้วัดของแผนบูรณาการฯ ในช่วงปี 2563 - 2564 แต่ไม่สามารถเทียบเคียงกันได้โดยตรง เนื่องจากจะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดทำโครงการในแผนแต่ละปีที่แตกต่างกัน ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การเปรียบเทียบแผนในระยะยาวทำได้ยาก และทำได้เพียงการระบุว่าในแต่ละปีมีการบรรลุตัวชี้วัดได้กี่ตัวชี้วัดเพียงเท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงแรกของแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานราก ที่มีกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพ โดยมีตัวชี้วัดเป้าหมาย 1 ตัวชี้วัดและตัวชี้วัดในระดับแนวทาง 11 ตัวชี้วัด ซึ่งตัวชี้วัดบางส่วนจะยังไม่มีการประเมินเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือกลุ่มประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการตามตัวชี้วัดที่กำหนด ในส่วนของตัวชี้วัดที่มีข้อมูลส่วนมากจะเป็นไปตามเป้าหมายหรือน้อยกว่าเล็กน้อย จากตัวชี้วัดดังกล่าวทั้งหมดเป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรมหรือมีผลการพัฒนาตามที่กำหนด ซึ่งบางตัวชี้วัดต้องมีการกำหนดนิยามและการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้อมูลบางตัวชี้วัดยังไม่ได้มีการจัดเก็บ นอกจากนั้นการดำเนินงานในตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งทุนของชุมชน ยังต้องอาศัยความสามารถในการดำเนินงานของชุมชนและระเบียบข้อบังคับการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นข้อท้าทายต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบและเจ้าภาพของแผน (ตารางที่ 5-15)

ลำดับต่อมาการประเมินตัวชี้วัดในระดับเป้าหมายและระดับแนวทางของแผนบูรณาการฯ ฉบับล่าสุด โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรเป็นเจ้าภาพ ประกอบด้วยตัวชี้วัดเป้าหมาย 1 ตัวชี้วัด

ได้แก่ รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้น ซึ่งในปี 2563 สามารถทำได้ร้อยละ 8.87 ซึ่งต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่ร้อยละ 10 ทั้งนี้ในปี 2564 การประเมินยังคงไม่เสร็จสิ้นจึงยังไม่มีข้อมูลดังกล่าว ในส่วนของตัวชี้วัดระดับแนวทางประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัด ซึ่งมีทั้งตัวชี้วัดที่สามารถบรรลุผลการพัฒนาได้และบางตัวชี้วัดที่ยังไม่สามารถบรรลุค่าเป้าหมายได้ (ตารางที่ 5-16) โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาภัยแล้งในหลายพื้นที่ของประเทศและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ตั้งแต่ต้นปี 2563 ที่ทำให้หลายกิจกรรมในแผนบูรณาการฯ ไม่สามารถจัดได้

ตารางที่ 5-15 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ (ปี 2560-2561)

ระดับตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด	หน่วย	2560		2561	
			ผล	เป้าหมาย	ผล	เป้าหมาย
ตัวชี้วัดเป้าหมาย	เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ประชาชน มีความสุขและมีรายได้เพิ่มขึ้น	บาท	ไม่มี*	เพิ่มขึ้น	ไม่มี*	เพิ่มขึ้น
ตัวชี้วัดแนวทาง	รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้น	ร้อยละ	ไม่มี*	3	ไม่มี*	3
ตัวชี้วัดแนวทาง	ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงแหล่งทุนเพื่อประกอบอาชีพ หรือแก้ปัญหาหนี้สิน	ร้อยละ	ไม่มี*	100	ไม่มี*	100
ตัวชี้วัดแนวทาง	รายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา *	บาท	153 ลบ.	เพิ่มขึ้น	190 ลบ.	เพิ่มขึ้น
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนแผนชุมชนระดับตำบล มีการนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ	ตำบล	6,095	6,095	5,540	5,540
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนประชาชน (2560) และกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจ (2561) ที่ได้รับการส่งเสริมอาชีพ	ครัวเรือน ,กลุ่ม	471,780	471,780	521,360	521,360
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจ (2560) และประชาชน (2561) ที่ได้รับการพัฒนา	กลุ่ม,ราย	2,360	2,514	ไม่มี*	524,811
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนประชาชน ผู้ประกอบการ กลุ่มอาชีพ องค์กรเกษตรสหกรณ์ สามารถเข้าถึงแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำ	ราย, กลุ่ม	ไม่มี**	2,115,513	ไม่มี**	2,573,355
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนประชาชน เกษตรกรและผู้ยากจนที่สามารถแก้ปัญหาหนี้สิน	ราย	12,764	15,850	12,824	94,591
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน	ผลิตภัณฑ์ /แห่ง	7,187	7,791	6,840	7,318
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนผู้ประกอบการชุมชน ที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพผลิตภัณฑ์ ให้ตรงตามความต้องการของตลาดจำนวน	ราย/กลุ่ม	10,496	15,185	3,040	6,633
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนช่องทางการตลาด	ครั้ง	77,807	77,908	77,808	80,296

หมายเหตุ: ค่าเป้าหมายที่แสดงอยู่ในตารางเป็นตัวเลขที่แสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีนั้นๆ

* รายได้รวม พ.ศ.2560 เท่ากับ 153,510,732,855 บาท และ พ.ศ.2561 เท่ากับ 190,320,605,777 บาท

** ตัวชี้วัดบางตัวยังไม่มีการประเมินผล

ที่มา: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 5-16 จำนวนกระทรวง หน่วยงานและโครงการจำแนกตามปีงบประมาณ (ปี 2563-2564)

ระดับตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด	หน่วย	2563		2564	
			ผล	เป้าหมาย	ผล	เป้าหมาย
ตัวชี้วัดเป้าหมาย	รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้น	ร้อยละ	8.87	10	ยังไม่มี*	6
ตัวชี้วัดแนวทาง	ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงแหล่งทุนและที่ดินทำกินไม่น้อยกว่าที่กำหนด	ราย	203,755	200,000	1,999	200,000
ตัวชี้วัดแนวทาง	ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพไม่น้อยกว่าที่กำหนด	ราย	403,836	500,000	6,443	190,000
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนสถาบันเกษตรกร (2563) รวมทั้งวิสาหกิจชุมชน (2564) ที่ได้รับการพัฒนาไม่น้อยกว่าที่กำหนด	กลุ่ม	1,949	1,900	ยังไม่มี*	1,700
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนผู้ประกอบการได้รับการพัฒนาไม่น้อยกว่าที่กำหนด	ราย/กลุ่ม	24,960	24,800	ยังไม่มี*	21,000
ตัวชี้วัดแนวทาง	จำนวนผลิตภัณฑ์ได้รับการพัฒนาไม่น้อยกว่าที่กำหนด	ผลิตภัณฑ์	5,881	5,900	ยังไม่มี*	4,800
ตัวชี้วัดแนวทาง	รายได้จากการจำหน่ายสินค้าชุมชนเพิ่มขึ้น	ร้อยละ	8.87	10	ยังไม่มี*	10

หมายเหตุ * ผลการประเมินบางส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ.2564 ยังไม่มีผลการประเมินเนื่องจากเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ยังอยู่ระหว่างการจัดทำข้อมูล (มีนาคม 2564)

ที่มา: เอกสารชี้แจงงบประมาณ พ.ศ.2565 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564)

นอกจากการพิจารณาผลการประเมินการดำเนินงานของแผนบูรณาการฯ ข้างต้นแล้ว ยังมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการจัดทำ การดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลของแผนบูรณาการฯ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในหลายระดับ ทั้งในระดับปฏิบัติการ ในระดับเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ รวมทั้งในส่วนกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ โดยผลจากการประชุมชี้ให้เห็นประเด็นที่สำคัญต่อแผนในหลายเรื่อง ได้แก่ (1) บทบาทหน้าที่ของเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ที่มีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ทำให้การขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ (2) กระบวนการจัดทำตัวชี้วัดยังคงอาศัยเป้าหมายจากแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กว้างทำให้การเชื่อมโยงผลการดำเนินงานในระดับแผนบูรณาการกับเป้าหมายระดับชาติทำได้ยาก เช่น เป้าหมายระดับชาติระบุเกี่ยวกับประเด็นความยากจน โดยมีหลายปัจจัยที่ทำให้จำนวนคนจนในประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งไม่ใช่เพียงผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการฯ เพียงอย่างเดียว

นอกจากสองประเด็นข้างต้น (3) การจัดทำแผนบูรณาการในภาพรวมยังไม่สามารถให้หน่วยงานบางหน่วยงานที่ดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาเข้าร่วมแผนบูรณาการได้ทั้งหมด เนื่องจากการเข้าร่วมแผนบูรณาการมีทั้งข้อดีและข้อเสียในมุมมองของผู้เข้าร่วม โดยในแง่การจัดสรรงบประมาณจะได้รับความสำคัญในกรณีที่เป็นประเด็นที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อน ในทางกลับกันกระบวนการเบิกจ่ายภายใต้แผนบูรณาการจะมีขั้นตอนที่มากกว่า ดังนั้นหน่วยงานบางหน่วยที่แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับแผนบูรณาการฯ แต่ถ้ามีความแน่นอนในการรับงบประมาณอยู่แล้วก็อาจที่จะไม่อยากเข้าร่วมภายใต้แผนบูรณาการ

ประการสุดท้ายคือเรื่องของ (4) การติดตามและประเมินผล ปัจจุบันการติดตามและประเมินผลของสำนักงบประมาณให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดในระดับชาติและเป้าหมายของแผนที่ได้มีการจัดทำไว้ในตอนแรก รวมทั้งให้ความสำคัญกับสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณของ

หน่วยงาน อย่างไรก็ตามการประเมินในมิติความเป็นบูรณาการ กล่าวคือการนำโครงการหลายโครงการมาร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้น ซึ่งสำนักงบประมาณยังไม่มีการประเมินในแง่มุมดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากความซับซ้อนและกิจกรรมการดำเนินงานที่แตกต่างในแต่ละโครงการจึงทำให้เกิดการประเมินในลักษณะนี้ทำให้ดำเนินการได้ยาก

5.6.3 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของแผนบูรณาการฯ

การดำเนินงานของแผนบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาอาชีพตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งทุน และพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน ต่อยอดเชิงพาณิชย์ และส่งเสริมช่องทางการจำหน่าย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะพัฒนาความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานรากและลดความเหลื่อมล้ำแนวราบในเชิงพื้นที่ได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแนวคิดการจัดทำแผนบูรณาการฯ การประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม ประกอบกับหลักเกณฑ์การประเมินโครงการในบทที่ 5.1 พบว่ามีลักษณะที่สำคัญและสอดคล้องกับการลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ 2 หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

การออกแบบแผนบูรณาการทั้งสองช่วงระยะเวลามีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อย่างชัดเจนผ่านการส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก อย่างไรก็ตาม การวัดผลสัมฤทธิ์และผลกระทบในปัจจุบันของแผนบูรณาการฯ เป็นเพียงการระบุ input, output, outcome ทั้งในระดับโครงการและในระดับแผน แต่ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังไม่สามารถบอกได้ว่าหน่วยงานไหนเป็น contributor หลักของตัวชี้วัด ทำให้ยากที่จะระบุหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพหรือหน่วยงานใดต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงาน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดของแผนบูรณาการฯ ทั้งสองระดับ (ตัวชี้วัดระดับแผนและระดับแนวทาง) ในปัจจุบัน กล่าวคือตัวชี้วัดยังคงมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบของการดำเนินงานโดยแยกส่วนกับงบประมาณที่ใช้จ่ายในโครงการและแผนบูรณาการฯ

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของทั้งสองช่วงระยะเวลา พบว่าตัวชี้วัดระดับแนวทางหลายตัวในแผนบูรณาการฯ ไม่สามารถบรรลุผลได้ เนื่องจากอุปสรรคและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างการดำเนินงาน เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ปัญหาโรคระบาด เป็นต้น จึงควรมีการกำหนดแผนการดำเนินงานกรณีเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้น

หลักเกณฑ์ที่ 6: หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโครงการ

เนื่องจากการจัดทำแผนงานในลักษณะบูรณาการมีแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนที่แตกต่างจากโครงการหรือแผนงานอื่น จึงจำเป็นต้องนำเอาหลักเกณฑ์อื่นเข้ามาประกอบในการประเมินให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการจัดทำแผนบูรณาการฯ โดยควรมีการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานที่สูงกว่าการดำเนินงานเพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้งควรลดความทับซ้อนของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาดังกล่าวยังไม่ปรากฏชัดในแผนบูรณาการปัจจุบัน เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล จึงเป็นอีกข้อสังเกตที่สามารถมีการพัฒนาและปรับปรุงได้ในลำดับต่อไป

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดระดับโครงการพบว่า ปัจจุบันมีหลายโครงการภายใต้แผนบูรณาการฯ ที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานยื่นของบประมาณเข้ามาในงบประมาณประจำปี ซึ่งกระบวนการพิจารณางบประมาณยังคงมีการแยกส่วนระหว่างหน่วยงานที่รับงบประมาณ เป็นผลให้แม้จะอยู่ภายใต้โครงการเดียวกัน

แต่ลักษณะการใช้งานงบประมาณจะมีความแตกต่างอย่างชัดเจน และขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น โครงการพัฒนาเกษตรปราดเปรื่อง (smart farmer) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีประเภทการใช้เงินที่แตกต่างกันและไม่พบความสอดคล้อง (รูปที่ 5-10)

ปัจจุบันข้อมูลที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการฯ ฉบับปัจจุบัน มีเพียงผลการดำเนินงานของโครงการภายใต้แผนบูรณาการที่อยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่โครงการที่อยู่ภายใต้กระทรวงอื่น ยังคงกระจายอยู่ตามแต่ละกระทรวงซึ่งมีทั้งที่เผยแพร่และไม่ได้เผยแพร่ อย่างไรก็ตามเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ควรมีบทบาทในการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของแผนบูรณาการฯ

รูปที่ 5-10 รายละเอียดงบประมาณภายใต้การดำเนินงานโครงการพัฒนาเกษตรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)

4	**โครงการพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)**	154.5939	งบประมาณส่วนใหญ่เป็นของ 1) **กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ** ส่วนใหญ่เป็น**งบเงินอุดหนุน** รายการค่าใช้จ่ายดำเนินงาน 50.0000 ล้านบาท (เอกสารงบประมาณไม่ระบุรายละเอียดให้ชัดเจน) เอกสารขาวคาดแดง หน้าที่ 573 2) **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** - **กรมส่งเสริมการเกษตร** 48.0000 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็น**งบดำเนินงาน** รายการค่าใช้จ่ายในการสัมมนาและฝึกอบรม 31.4369 ล้านบาท ค่าวัสดุการเกษตร 7.7000 ล้านบาท และค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเช่าที่พักและค่าพาหนะ 7.6139 ล้านบาท (เอกสารขาวคาดแดง หน้าที่ 576) - **สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** 25.0307 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็น**งบดำเนินงาน** ค่าใช้จ่ายในการสัมมนาและฝึกอบรม 11.4489 ล้านบาท ค่าจ้างเหมาบริการ 4.0200 ล้านบาท และค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น 3.8396 ล้านบาท (เอกสารขาวคาดแดง หน้าที่ 577) - **กรมการข้าว** 23.4442 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างเหมาบริการ 13.5508 ล้านบาท (เอกสารขาวคาดแดง หน้าที่ 573)

ที่มา: รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564 (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2564, หน้า 11)

ในส่วนของหลักเกณฑ์ประเมินที่ 2 ถึงหลักเกณฑ์ที่ 5 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบาย การสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึง การให้แต้มต่อและการป้องกันการตกหล่นกับประชากรบางกลุ่ม ไม่ถูกนำมาใช้ในการประเมินในภาพรวมของแผนบูรณาการฯ เนื่องจากการดำเนินงานประกอบด้วยหน่วยงาน โครงการจำนวนมาก ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องข้างต้นจึงควรพิจารณาแยกกันในรายโครงการ

ตัวอย่างการประเมินที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ประเมินที่ 4 คือการที่หลายโครงการภายใต้แผนบูรณาการฯ มีการออกแบบเพื่อให้ “แต้มต่อ” และสร้างความเท่าเทียมทางด้านโอกาสแก่กลุ่มประชากรที่มีข้อจำกัดหรือด้อยโอกาสกว่า เช่น โครงการที่ดินทำกิน ซึ่งดำเนินงานโดยกระทรวงเกษตรฯ มีการจัดสรรที่ดินทำกินพร้อมเงินทุนหมุนเวียนแก่เกษตรกร นอกจากนั้นยังส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรจากศูนย์เรียนรู้ในโครงการ ซึ่งสร้างรายได้เพิ่มเติมจากผลผลิตการเกษตรของตน

5.6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงของแผนบูรณาการฯ

จากกรอบการประเมิน ผลการประเมินตามตัวชี้วัด ผลกระทบและข้อสังเกตที่ระบุในข้างต้น ทำให้สามารถสรุปประเด็นที่ควรมีการปรับปรุงในภาพรวมของการออกแบบ ดำเนินงานและติดตามประเมินผลแผนบูรณาการฯ โดยสามารถสรุปออกเป็น 3 มิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและจัดทำแผนบูรณาการซึ่งควรมีการคำนึงถึงความต่อเนื่องระหว่างปีงบประมาณ ทั้งในแง่ของการดำเนินงานและการติดตามประเมินผล เนื่องจากหลายโครงการภายใต้แผนบูรณาการฯ กลุ่มเป้าหมายต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะ ดังนั้นประเด็นเรื่องความต่อเนื่องของโครงการและแผนบูรณาการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการพิจารณาเสมอ นอกจากนั้นควรมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานสำหรับการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด

นอกจากนั้นการพิจารณาและจัดทำแผนบูรณาการฯ ควรเป็นไปตามโครงการ และพิจารณาความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินงานในแต่ละโครงการในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายเพียงอย่างเดียว อาจส่งผลให้มีกิจกรรมการดำเนินงานที่ซ้ำกันระหว่างหน่วยงานที่แตกต่างกันได้

ประการที่สอง สืบเนื่องจากการออกแบบและจัดทำแผนบูรณาการในเชิงหลักการแล้วนั้น การออกแบบตัวชี้วัดสำหรับแผนบูรณาการฯ เป็นอีกขั้นตอนที่สำคัญ โดยการออกแบบควรที่จะสามารถจำแนกหน่วยงาน contributor หลักหรือปัจจัยความสำเร็จของตัวชี้วัดได้ รวมทั้งควรมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานได้

ทั้งนี้การกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนบูรณาการควรสอดคล้องกับความพร้อมของข้อมูลที่จะใช้ในการรายงานผล เช่น สถิติความยากจน สถิติความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลบางอย่างจะมีรอบในการจัดทำ เพื่อเป็นการป้องกันการตกหล่นของข้อมูล

ประการสุดท้ายในขั้นตอนของการดำเนินการโดยการกำหนดเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ควรมีการกำหนดทั้งในระดับส่วนกลาง (ในระดับแผนบูรณาการ) และเจ้าภาพในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นแกนนำในการปฏิบัติงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินโครงการ พร้อมทั้งควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงานตั้งแต่ในระดับของแผนบูรณาการฯ เพื่อป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน (ทิพวรรณ และ สุขยืน, 2552, หน้า 173) อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของเจ้าภาพแผนบูรณาการในส่วนกลางยังคงต้องมีบทบาทที่ชัดเจนในการจัดทำการประเมินผลการดำเนินงานของทุกตัวชี้วัดและรวบรวมผลการดำเนินงานในรายโครงการของทุกกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอข้อมูลการดำเนินงานดังกล่าวต่อสาธารณชน

ในระดับโครงการ ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินโครงการภายใต้แผนงานบูรณาการฯ คือ การดำเนินโครงการควรมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ไม่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ โครงการควรมีการกำหนดแผนการดำเนินงานกรณีเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้น

ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายในการทำให้ชุมชนเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น โครงการควรดำเนินการเพื่อกระตุ้นและสร้างกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมให้กับชุมชน รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมให้ชุมชนร่วมคิด ร่วมทำและเกิดการเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

5.7 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการทำเกษตร

แม้ภาคการเกษตรในประเทศไทยจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) แต่มีความเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก คือมีครัวเรือนเกษตรกว่า 8 ล้านครัวเรือน (ข้อมูลตามทะเบียนเกษตร) และมีสมาชิกในครัวเรือนถึง 25.58 ล้านราย[10] ความเป็นอยู่ของประชากรในภาคการเกษตรจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญในภาพรวมความเหลื่อมล้ำไทย ในขณะที่ทรัพยากรพื้นฐานทางการเกษตรได้แก่ที่ดินและน้ำ ดังนั้นหากเกษตรกรมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินหรือการเข้าถึงน้ำ ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ก็อาจส่งผลไปยังความเหลื่อมล้ำในมิติผลลัพธ์ได้ เช่น รายได้ การศึกษา หรือความมั่งคั่ง ฯลฯ

ข้อเท็จจริงในเรื่องแหล่งน้ำและวัตถุประสงค์การใช้น้ำในภาพรวมของประเทศไทยพบว่า (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561)

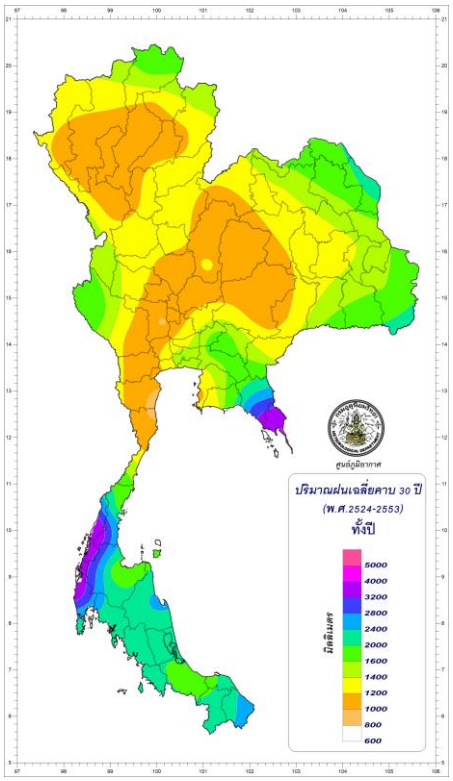
- แหล่งน้ำหลักในประเทศไทยประกอบไปด้วย 3 แหล่งอันได้แก่ น้ำฝน น้ำท่าตามธรรมชาติ และน้ำบาดาล น้ำฝนเป็นแหล่งน้ำที่กระจายตัวกว้างขวางสุดอยู่ครอบคลุม 22 ลุ่มน้ำ ทั่วประเทศไทย น้ำท่าตามธรรมชาติเป็นน้ำบนผิวดินที่เกิดจากฝนที่เหลืออยู่หลังจากการซึมลงดินและการระเหยออก ส่วนน้ำบาดาลเป็นน้ำที่กักเก็บอยู่ในชั้นบาดาล
- ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยถูกนำไปใช้ใน 4 มิติ ได้แก่ (1) น้ำเพื่อการเกษตร (2) น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและท่องเที่ยว (3) น้ำเพื่ออุตสาหกรรม และ (4) น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ โดยน้ำเพื่อการเกษตรมีความต้องการใช้น้ำสูงสุดประมาณ 75% ของปริมาณการใช้น้ำทั้งหมด

5.7.1 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำ

ในแหล่งน้ำทั้ง 3 แหล่งสำคัญของไทย น้ำฝนตามธรรมชาติเป็นแหล่งน้ำที่ครอบคลุมที่สุดแต่ก็มีความไม่แน่นอนสูง ทำให้เกษตรกรที่พึ่งพิงน้ำฝนเป็นหลัก (ในปี 2563 ครัวเรือนเหล่านี้มีจำนวน 3.17 ล้านครัวเรือน นับเป็นร้อยละ 48.20 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) มีความเสี่ยงของการใช้ประโยชน์ และที่สำคัญคือมี*ความเหลื่อมล้ำโดยธรรมชาติ* เพราะว่าแต่ละพื้นที่มีฝนตกในปริมาณไม่เท่ากัน (รูปที่ 5-11) อีกทั้งพื้นดินมีประสิทธิภาพในการกักเก็บน้ำไม่เท่ากัน ทำให้เกษตรกรที่พึ่งพาน้ำฝนมีความเสี่ยงและความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเกษตรกรที่เข้าถึงน้ำในเขตชลประทาน

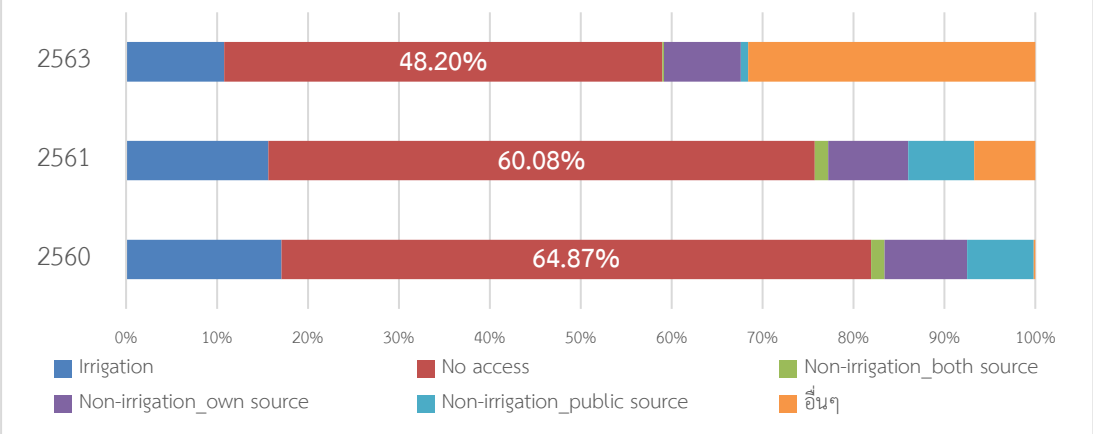
[10] ข้อมูลปีพ.ศ. 2562 - 2563 จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เข้าถึงจาก data.moac.co.th

รูปที่ 5-11 ปริมาณฝนเฉลี่ยคาบ 30 ปี (ปี 2524-2553)



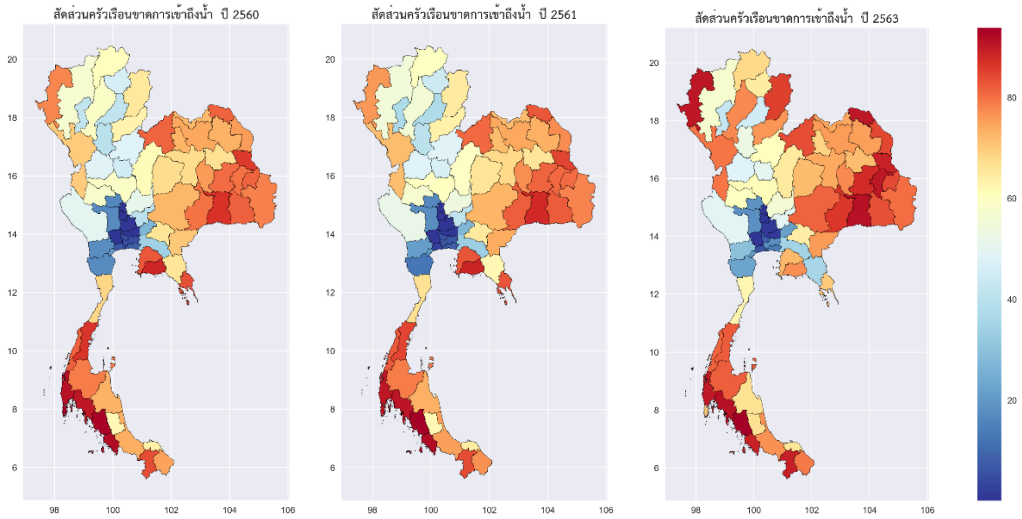
ที่มา: ศูนย์ภูมิอากาศ กรมอุตุนิยมวิทยา

รูปที่ 5-12 ประเภทการเข้าถึงแหล่งน้ำของครัวเรือนเกษตร



ที่มา: ข้อมูลทะเบียนเกษตรกร อนุเคราะห์โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วยฯ
หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2562 มีความผิดปกติจึงไม่ได้แสดง ณ ที่นี้

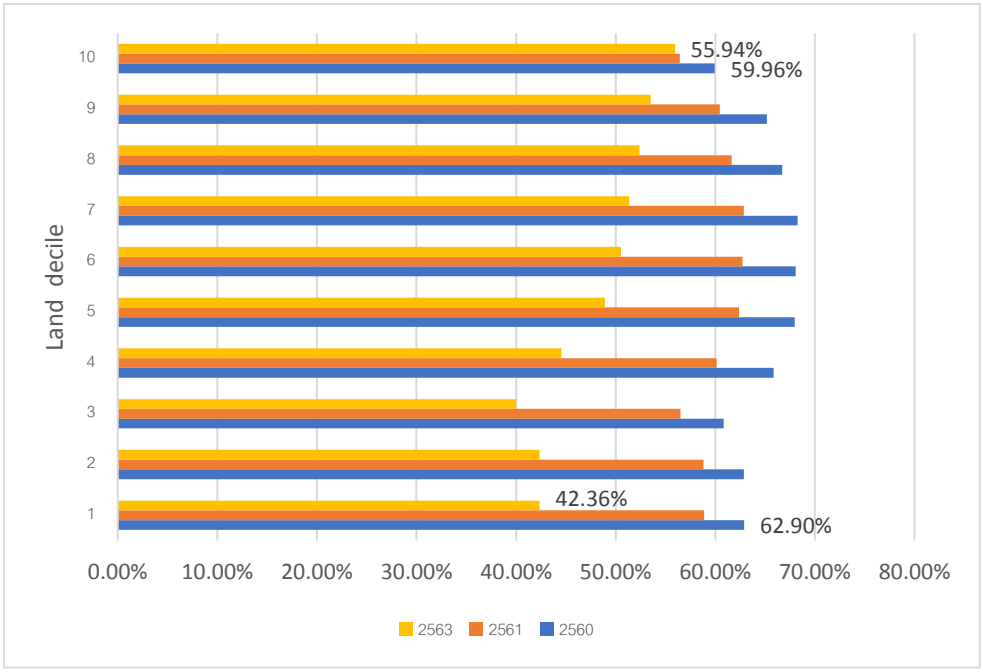
รูปที่ 5-13 สัดส่วนครัวเรือนขาดการเข้าถึงแหล่งน้ำจำแนกตามจังหวัด ปี 2560 - 2563



ที่มา: ข้อมูลทะเบียนเกษตรกร อนุเคราะห์โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วยฯ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำตามระดับการถือครองที่ดิน พบว่าครัวเรือนที่ถือครองที่ดินน้อย (10% ล่าง) เข้าถึงน้ำได้มากขึ้น (การเข้าถึงน้ำไม่ได้ ลดลงจากร้อยละ 62.9 ในปี 2560 เหลือร้อยละ 42.36 ในปี 2563 (รูป 5-14)

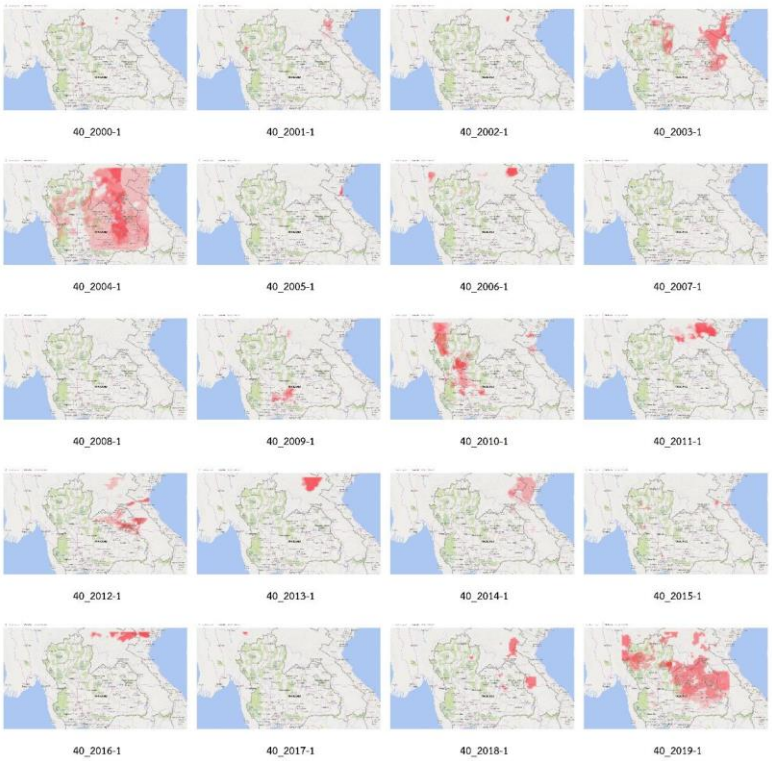
รูปที่ 5-14 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำ ตามระดับการถือครองที่ดิน



ที่มา: ข้อมูลทะเบียนเกษตรกร อนุเคราะห์โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วยฯ

อย่างไรก็ดียังคงมีความเสี่ยงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีแนวโน้มเร่งให้ปัญหาน้ำเพื่อการเกษตรรุนแรงขึ้นอีกในอนาคต สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563) พบว่าภาวะฝนทิ้งช่วง 45 วัน (รูปที่ 5-15) มีมากขึ้นช่วงหลังโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ

รูปที่ 5-15 ฝนทิ้งช่วง 45 วัน: ฝนตกสะสมน้อยกว่าเท่ากับ 1 มม. ปี 2543-2562



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)
หมายเหตุ: สีแดงเข้มแสดงว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความถี่ของเหตุการณ์ฝนไม่ตกติดต่อกันบ่อยกว่าพื้นที่ที่สีจางกว่า

5.7.2 นโยบายหรือโครงการด้านการบริหารทรัพยากรน้ำที่สำคัญ

มีข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำของประเทศหลายแนวทาง ตัวอย่างเช่น ดร.รอยล จิตรดอน (2561) เสนอเป้าหมายการปฏิรูปทรัพยากรน้ำในไทยไว้ 4 ประการ คือ

1. สรางสมดุลระหวางการอนุรักษและพัฒนา ลดภัยพิบัติ เกิดความมั่นคงและยั่งยืนดานทรัพยากรน้ำ
2. เรงรัดกลไกการพัฒนาแหลงน้ำและปรับปรุงระบบการเก็บกักน้ำตนทุนรวมทั้งระบบการกระจายน้ำ
3. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ
4. ให้ประชาชนมีสวนรวมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2561) เสนอนโยบายบริหารจัดการอุปสงค์ต่อน้ำผ่านการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำและการออกใบอนุญาตการใช้น้ำ และควรมีการจัดทำ cost-benefit analysis ในโครงการนำร่อง โดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ประกอบการพัฒนาโครงการชลประทาน

ในภาพรวม การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงน้ำสามารถจัดกลุ่มเป็นสองมิติ ประการแรกคือ **(1) การพัฒนาอุปทาน**ของระบบน้ำในประเทศ โดยการขยายการเข้าถึงน้ำ ซึ่งทำได้ผ่าน **(1.1) การขยายพื้นที่ชลประทาน** และ **(1.2) การสนับสนุนการสร้างแหล่งน้ำ**ในพื้นที่ขาดแคลนเพื่อลดความเสี่ยงของการพึ่งพาน้ำฝนและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ **(2) การบริหารจัดการอุปสงค์**ต่อน้ำผ่านนโยบายต่างๆ อาทิ การสนับสนุนเจรจาระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อให้น้ำถูกจัดสรรปันส่วนได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การเพิ่มการเข้าถึงน้ำผ่านการขยายเขตชลประทาน

การขยายเขตชลประทานเป็นการสร้างระบบที่ทำให้น้ำเข้าไปถึงพื้นที่เพาะปลูก เพื่อช่วยสร้างความมั่นคงทางน้ำให้กับเกษตรกร เมื่อเกิดภาวะฝนทิ้งช่วงภาครัฐสามารถบริหารจัดการน้ำจากระบบชลประทานมาบรรเทาทุกข์ได้ เป็นการช่วยลดความเสี่ยงและยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบอีกด้วย การขยายเขตชลประทานเป็นภารกิจหลักของกรมชลประทาน

การพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทาน

แม้จะมีการขยายเขตชลประทานอย่างต่อเนื่องทุกปีแต่ครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่ยังอยู่นอกเขตชลประทาน ฉะนั้นการพัฒนาแหล่งน้ำส่วนตัวหรือชุมชนให้แก่พื้นที่นอกเขตชลประทานแม้อาจจะมีประสิทธิภาพในการบริหารน้ำไม่เท่าโครงการชลประทาน แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำที่ตรงจุดและรวดเร็วกว่าการรอการขยายเขตชลประทานซึ่งมักจะกินเวลานาน การพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานสัมพันธ์กับหลายภาคส่วน ในส่วนของรัฐบาลกลางเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมทรัพยากรน้ำซึ่งแต่เดิมมีหน้าที่ศึกษา วิจัย พัฒนา อนุรักษ และฟนฟูทรัพยากรน้ำ แต่ปัจจุบันหลังจากมีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแหงชาติเมื่อปี 2560 พร้อมพ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 สงผลใหภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำมีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ปจจุบันได้รับมอบหมายใหเปนหนวยงานดานปฏิบัติและรับผิดชอบพื้นที่เกษตรน้ำฝน จำนวน 119.02 ลานไร (กรมทรัพยากรน้ำ, 2562)

การขยายการเข้าถึงน้ำโดยกรมทรัพยากรน้ำสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทสำคัญคือ การพัฒนาแหล่งน้ำ เช่น การขุดลอกคูคลองตามแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการใช้น้ำฝนได้สูงขึ้น และ การพัฒนาระบบกระจายน้ำให้มีประสิทธิภาพในพื้นที่เกษตรน้ำฝน นอกจากนั้นแหล่งน้ำบาดาลยังเป็นอีกแหล่งที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่เกษตรน้ำฝน

การพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นหรือชุมชน

การพัฒนาแหล่งน้ำโดยรัฐส่วนกลางมักจะตอบสนองความต้องการแหล่งน้ำของเกษตรกรจำนวนมากไม่ทันเพราะการพัฒนามักจะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป จึงเกิดแนวคิดในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อหวังจะอุดจุดอ่อนดังกล่าว โดยใช้อำนาจจาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมติคณะอนุกรรมการบริการแผนการจ่ายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปี 2561 กำหนดให้โครงการในลักษณะต่อไปนี้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) แหล่งน้ำที่มีปริมาณเก็บกัก น้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร

2) แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด

3) บ่อน้ำบาดาลนอกเหนือจากบ่อบาดาลในพื้นที่หาน้ำยากซึ่งต้องใช้วิชาการด้านอุทกธรณีวิทยาขั้นสูง

การพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นหรือชุมชนเหล่านี้เป็นความหวังที่จะช่วยทำให้การขยายแหล่งน้ำเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น มีสองโครงการตัวอย่างที่น่าสนใจได้แก่ การจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน และ การกักเก็บน้ำแบบโคก หนอง นา โมเดล

ธนาคารน้ำใต้ดิน (Ground Water Bank) คือ “การขุดบ่อให้เป็นจุดรับน้ำเพื่อเติมลงไปเก็บยังชั้นใต้ดิน (Recharge) ให้ความลึกที่ทะลุชั้นดินเหนียว (ซึ่งกั้นไว้ทำให้น้ำฝนลงไปสู่ชั้นบาดาลไม่ได้) ขุดลึกจนถึงชั้นหินอุ้มน้ำให้น้ำฝนลงสู่ชั้นบาดาล และกลไกสำคัญที่ทำให้น้ำฝนที่มีปริมาณมากมายที่ตกในฤดูฝนไหลลงไปเติม

ในชั้นบาดาลได้ทันท่วงที ไม่ปล่อยให้ไหลล้นลงทิ้งสู่แม่น้ำ จากแม่น้ำไปทะเล” (องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม, ม.ป.ป.)

ธนาคารน้ำใต้ดินเป็นแนวโครงการที่ถูกพูดถึงในการประชุมกลุ่มที่ทางคณะที่ปรึกษาจัดขึ้น โดยผู้แทนสำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กล่าวว่าเป็นตัวอย่างโครงการที่หลายฝ่ายพยายามส่งเสริมให้เกิดขึ้นในทุกชุมชน สาเหตุสำคัญคือธนาคารน้ำใต้ดินเป็นการก่อสร้างที่ต้นทุนไม่สูงมาก ประหยัดงบประมาณ และใช้ความเชี่ยวชาญไม่สูงเท่าโครงการชลประทานอื่น ตัวอย่างการสร้างธนาคารน้ำใต้ดินที่ได้รับความชื่นชมคือ ธนาคารน้ำใต้ดินแบบพอเพียง Sufficiency Groundwater Bank (SGB) เมื่อปี 2558 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งกลายเป็นต้นแบบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาน้ำแล้งน้ำท่วมภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วน โคก หนอง นา โมเดล เป็นการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้บริหารจัดการน้ำและพื้นที่การเกษตร เป็นการออกแบบพื้นที่ให้เกิดความคุ้มค่าผ่านการเก็บน้ำใน โคก หนอง และ นา ดังนี้

- เก็บน้ำไว้บนโคก : ทำได้โดยการปลูกป่าและเก็บในระบบรากของต้นไม้ที่ปลูกไว้ 5 ระดับ ได้แก่ ไม้ระดับสูง ไม้ชั้นกลาง ไม้ชั้นเตี้ย ไม้เรี่ยดิน และไม้หัวใต้ดิน ไม้แต่ละระดับควรจะมีไม่น้อยกว่า 21 ชนิด เพื่อสร้างความหลากหลายของระบบราก เมื่อฝนตกลงมาระบบรากจะช่วยอุ้มน้ำไว้ในดิน
- เก็บน้ำไว้ในหนอง : การขุดหนองจะต้องขุดให้คดโค้ง และมีระดับตื้นลึกแตกต่างกันไปในแต่ละจุด ก่อนขุดต้องมีการคำนวณปริมาตรน้ำที่สามารถเก็บได้ในหนองเพื่อให้พอใช้งาน
- เก็บไว้ในนา : ยกคันนาให้สูงและกว้าง สามารถเก็บน้ำไว้ใช้ในช่วงฝนทิ้งช่วง นอกจากนี้เรายังสามารถปลูกพืชผักไว้บนคันนาได้อีกด้วย

จากรายละเอียดข้างต้นจะเห็นว่าการกักเก็บน้ำแบบโคก หนอง นา สามารถทำได้ผ่านการปรับปรุงพื้นที่ให้เอื้อการกักเก็บน้ำ เช่น การปลูกป่าให้รากช่วยอุ้มน้ำ การยกคันนาให้สูงและกว้างเพื่อเก็บน้ำในยามฝนทิ้งช่วง อย่างไรก็ดีชาวนาต้องลดพื้นที่นาบางส่วนลงเพื่อกันเป็นพื้นที่เก็บกักน้ำ

การบริหารจัดการด้านอุปสงค์

การบริหารจัดการด้านอุปสงค์ผ่านนโยบายและโครงสร้างการกระจายอำนาจจะช่วยให้ระบบบริหารน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นไปได้ว่าเมื่อน้ำถูกจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเกษตรกรในพื้นที่ที่เคยขาดน้ำจะได้รับผลพลอยได้และสามารถเข้าถึงน้ำได้มากขึ้น พรบ.ทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายสำคัญที่จัดสรรโครงสร้างการกระจายอำนาจโดยลดความซ้ำซ้อนของภาคราชการส่วนกลาง มีคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (กนช.) ที่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหลายหน่วยงานน้ำ ประสานความบูรณาการแนวราบในระดับหน่วยงานและพื้นที่ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีผู้แทนประชาชนและผู้ดำเนินนโยบายในพื้นที่อันเป็นกลไกที่จะทำให้การเจรจาจัดสรรน้ำกันภายในลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพและเข้าถึงส่วนกลางมากขึ้น

5.7.3 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลการดำเนินงานโครงการได้มาจากรวบรวมข้อมูลจากการประชุมกลุ่มและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

การเพิ่มการเข้าถึงน้ำผ่านการขยายเขตชลประทาน

ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2559 ก่อนเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทางการเกษตรทั้งสิ้น 149.24 ล้านไร่ ซึ่งจากพื้นที่ทางการเกษตรเหล่านี้มีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่

ชลประทานทั้งหมดในประเทศไทย ทั้งสิ้น 60.29 ล้านไร่ โดยขณะนั้นกรมชลประทานได้มีการพัฒนาพื้นที่ชลประทานไปแล้วทั้งสิ้น 31.83 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 52.79 ของพื้นที่ที่มีศักยภาพทั้งหมด (กรมชลประทาน, 2559) ณ ปีงบประมาณ 2562

จาก**ตารางที่ 5-17** พื้นที่ชลประทานมีการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป เกือบทุกปีงบประมาณ ตั้งแต่ พ.ศ. 2559 ถึง 2562 จะมีการขยายพื้นที่ชลประทานไม่ได้ตามเป้าหมายและเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ศักยภาพที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา (ประมาณร้อยละ 1) อย่างไรก็ดีในระยะหลังจะมีการให้ความสำคัญกับการขยายพื้นที่ชลประทานขนาดเล็กซึ่งน่าจะตรงจุดกับคนยากจนมากขึ้น

ผลจากการประชุมกลุ่มย่อยแสดงว่าการพัฒนาที่ไม่ตามเป้า เป็นเพราะติดเงื่อนไขกฎเกณฑ์ เช่นการไม่สามารถเวนคืนที่ดินได้ในอัตราเดียวกับอัตราตลาด และการพัฒนาเขตชลประทานมักจะเป็นประโยชน์เชิงระบบใหญ่ซึ่งประชาชนในท้องที่อาจมองได้ว่าใหญ่เกินความจำเป็น นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ยังให้ความเห็นว่าอุปสรรคคือกฎเกณฑ์บางอย่างในการพัฒนาพื้นที่ชลประทานขนาดเล็ก เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการขนย้ายดินไปทิ้งในที่สาธารณะ ฯลฯ (คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร , 2563)

ตารางที่ 5-17 จำนวนพื้นที่ชลประทานที่เพิ่มขึ้น (ไร่)

ปีงบประมาณ	ผลการดำเนินงานการพัฒนาแหล่งน้ำ (ขยายพื้นที่ชลประทาน)			เป้าหมายขั้นต่ำของการขยายพื้นที่ชลประทานและแหล่งน้ำ (ไร่)
	พื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่และกลาง (ไร่)	พื้นที่ชลประทานขนาดเล็ก (ไร่)	การขยายโดยรวม	
2559*	125,800	174,557	300,357*	338,815*
2560	118,080	77,179	195,259	249,677
2561	103,531	171,293	274,824	380,674
2562	76,875	162,022	238,897	237,117

ที่มา: รายงานประจำปี 2559-2562 กรมชลประทาน

หมายเหตุ ข้อมูลในปี 2559 จากรายงานประจำปีมีความไม่คงเส้นคงวา (inconsistent) อยู่

การเพิ่มการเข้าถึงน้ำผ่านพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานโดยภาครัฐ

หลังจากปี 2561 ภาพรวมการพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อนหน้านั้นการพัฒนาเป็นการพัฒนากระจายตามหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำในปีงบประมาณปี 2562 กรมทรัพยากรน้ำมีผลการดำเนินงานอยู่ที่ 403 แห่ง จากเป้าหมายขั้นสูง 272 แห่ง ครัวเรือนได้รับประโยชน์ 89,656 ครัวเรือน กรมทรัพยากรน้ำบาดาลยังเป็นอีกหน่วยงานที่พัฒนาแหล่งน้ำบาดาลให้ทุกพื้นที่แต่จะมีความสำคัญยิ่งในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

ตารางที่ 5-18 ผลดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยแล้ง

ปีงบประมาณ	ผลการดำเนินงานการพัฒนาแหล่งน้ำ		เป้าหมาย (แห่ง)
	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่ได้รับผลประโยชน์ (ไร่)	
2561	898	60,790	969
2562	870	40,600	895
2563*	724	56,631	724

ที่มา: รายงานประจำปี 2561-2563 กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

หมายเหตุ ข้อมูลปี 2563 เกิดจากการรวมหลายโครงการที่ใกล้เคียง

อย่างไรก็ดีการพัฒนาโดยทั้งสองหน่วยงานเป็นไปได้อย่างเชื่องช้าและยังเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรน้ำฝนที่เหลืออยู่เกือบ 117 ล้านไร่ การพัฒนาการอย่างเชื่องช้าเป็นไปได้ว่าเกิดจากหน่วยงานรับผิดชอบในอดีตไม่ชัดเจน การจัดสรรหน้าที่ให้ชัดเจนเกิดขึ้นในช่วงไม่กี่ปีเท่านั้น นอกจากนั้นการพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานมักจะมีข้อจำกัดเชิงเทคนิคสูง เช่น พื้นที่ขาดศักยภาพในการพัฒนาแหล่งน้ำและ/หรือ พื้นที่ขาดศักยภาพในดิน ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานต้องใช้เวลาค้นหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาอีกด้วย

การเพิ่มการเข้าถึงน้ำผ่านพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นหรือชุมชน

สถิติจากกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลสนับสนุนสมมติฐานว่าส่วนราชการไม่สามารถเพิ่มความเข้าถึงน้ำได้มากนักในแต่ละปีเมื่อเทียบกับจำนวนพื้นที่นอกเขตชลประทานประมาณ 30 ล้านไร่ การพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นและชุมชนจึงเป็นอีกแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำ เมื่อท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้เองน่าจะเข้าถึงประชากรกลุ่มที่เดือดร้อนได้มากขึ้นทำให้การพัฒนาเข้าถึงกลุ่มเดือดร้อนได้มากขึ้น เนื่องจากสามารถสื่อสารและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ดีการพัฒนาแหล่งน้ำโดนท้องถิ่นเองก็มีจุดบอดของตนเอง เช่น การขาดทรัพยากรที่เพียงพอทั้งในด้านทุนทรัพย์และทุนความรู้ การไม่ตอบโจทย์การบริหารน้ำเชิงระบบ

โครงการธนาคารน้ำใต้ดินเป็นโครงการใช้ต้นทุนทางการเงินไม่มาก ท้องถิ่นสามารถทำได้เอง แต่กลับมีความเสี่ยงสูงเช่นกัน เนื่องจากเป็นการขุดใต้ดิน จึงต้องใช้ความรู้ทางอุทกธรณีวิทยา ผู้แทนจากสำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ระบุว่าการขุดดินในบางครั้งหากขุดในพื้นที่ไม่เหมาะสมจนบ่อน้ำกลายเป็นน้ำเค็มจนไม่สามารถใช้งานได้ การทำโครงการเพิ่มการเข้าถึงน้ำโดยท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำได้โดยขาดความรู้และผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมซึ่งส่วนราชการมีทรัพยากรส่วนนี้มากกว่า

นอกจากนั้นปัญหาหลักของการกระจายอำนาจคือการสร้างแหล่งน้ำของชุมชนอาจจะไม่สะท้อนความต้องการของระบบในภาพรวม ผลจากการประชุมกลุ่มย่อยระบุว่าท้องถิ่นไม่ต้องการได้แหล่งน้ำใหญ่ที่ทำให้เสียพื้นที่เยอะแต่ถ้าใหญ่ขึ้นมาอีกหน่อยมักจะเป็นผลดีต่อการบริหารน้ำทั้งระบบที่สามารถผันน้ำไปเติมในพื้นที่ขาดแคลนน้ำได้ ปัญหาของการพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นจึงอยู่ที่การพัฒนาศักยภาพด้านบุคคลากรและความรู้ให้เพียงพอและเชื่อมโยงการพัฒนาเข้ากับระบบส่วนกลางมากขึ้น

การพัฒนาโดยชุมชนอย่างโคก หนอง นา ที่สามารถทำได้ในครัวเรือนช่วยทำให้เกษตรกรมีหลักกักเก็บน้ำได้โดยไม่ต้องพึ่งส่วนราชการ ผลจากการประชุมกลุ่มย่อยระบุว่าโคก หนอง นา โมเดล จะมีประสิทธิภาพสูงหากใช้ในพื้นที่ลุ่ม แต่ไม่ค่อยประสบผลหากนำไปใช้กับพื้นที่สูงเพราะว่าน้ำจะไหลลงดินไม่สามารถอุ้มน้ำได้เพียงพอ นอกจากนั้นเกษตรกรหลายรายยังไม่อยากเสียพื้นที่เพาะปลูกไปกับการทำแหล่งกักเก็บน้ำ อาจมองได้ว่าเกษตรกรไม่คิดว่าการทำแหล่งกักเก็บน้ำตามโคก หนอง นา โมเดล มีความคุ้มค่าพอ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำจึงประสบปัญหาความเหมาะสมของการนำไปใช้ทำให้ไม่สามารถขยายผลได้ทั่วถึง

การบริหารจัดการด้านอุปสงค์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2561) พบว่าเมื่อทดลองให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีน้ำไม่พอใช้เพราะอยู่ปลายน้ำสามารถเจรจาขอแบ่งโควต้าน้ำจากกลุ่มผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำ ผลการเจรจาทำให้ผลผลิตข้าวสูงขึ้นความขัดแย้งเรื่องน้ำลดลง เมื่อการใช้น้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาคเกษตรใช้น้ำได้คุ้มมากขึ้น ภาครัฐจะสามารถเก็บค่าใช้น้ำจากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเพื่อนำทรัพยากรมาพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานได้ อย่างไรก็ดีกลุ่มผู้ใช้น้ำยังอยู่ในช่วงแรกของการดำเนินงานโดยกฎกระทรวงองค์กรผู้ใช้น้ำเพิ่งเริ่มบังคับใช้ในปี 2564 ทำให้ปัจจุบันยังต้องขยายความครอบคลุมก่อนจึงจะเห็นผลได้ชัดเจนขึ้น

ในภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานที่พบเจอได้แก่ กฎระเบียบในการก่อสร้างที่ไม่คล่องตัว การเยียวยาและเวนคืนที่ไม่สะท้อนอัตราตลาด นอกจากนั้นการพัฒนาน้ำยังต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญสูงอีกด้วย สำหรับผลกระทบด้านรายได้ยังไม่พบข้อมูลที่ละเอียดเพียงพอ นอกจากนั้นการบูรณาการงบประมาณอย่างครบวงจรยังไม่ครอบคลุมอีกด้วย ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณใช้กลไกอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดซึ่งมีตัวแทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ครบถ้วนจึงอาจจะทำให้เสียงของประชาชนยังไม่ได้รับการสะท้อนอย่างเท่าเทียม

5.7.4 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการพัฒนาแหล่งน้ำในระยะหลังมักจะเป็นการพัฒนาในระดับตำบลหรืออำเภอ ทำให้การประเมินผลกระทบรายโครงการอย่างชัดเจนต้องการข้อมูลระดับในรายละเอียดซึ่งเป็นข้อจำกัด การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำสำหรับโครงการด้านการเพิ่มการเข้าถึงน้ำจึงกระทำโดยผ่านการทบทวนเอกสารบทความ สัมภาษณ์หน่วยงาน ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติ และสรุปผลตามกรอบการประเมินที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ 5.1 ได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่ง

โดยทั่วไป แผนงานการจัดการน้ำไม่ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ แต่เป้าหมายบางประการอาจมีผลในการลดความเหลื่อมล้ำได้ ตัวอย่างเช่นในยุทธศาสตร์กรมชลประทาน 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ของกรมชลประทานฯ ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของ ‘ความเปนอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน’ สำหรับการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาตามลุ่มน้ำหลัก และจัดทำแผนแมบทการพัฒนาลุ่มน้ำสาขา (ลุ่มน้ำย่อย) ทั้งระบบ เช่นเดียวกัน กรมทรัพยากรน้ำมีการให้แต้มต่อประชากรกลุ่มล่าง ในขณะที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีการมุ่งเป้าไปยังพื้นที่ขาดแคลนน้ำ (พื้นที่ประสบภัยแล้ง)

ในส่วนของการบริหารจัดการอุปสงค์ก็ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่เป็นกลไกที่ทำให้การกระจายน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่การพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นเป็นกลไกที่ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำรวดเร็วขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงส่วนกลางอย่างเดียว สองโครงการนี้จึงไม่ได้คำนึงถึงมิติความเท่าเทียม การให้แต้มต่อ หรือการป้องกันการตกหล่น

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

ปัจจุบันมีกลไกกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้นในการออกแบบนโยบาย และในภาคราชการส่วนกลางเองก็มีกลไกขององค์กรผู้ใช้น้ำและกลไกอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดที่ทำให้ประชาชนสามารถร่วมเจรจาและมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารน้ำในพื้นที่ได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันประชาชนก็มีส่วนร่วมในการออกแบบมาตรการด้วย เช่น องค์กรผู้ใช้น้ำทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจได้ว่าจะจัดสรรน้ำอย่างไรให้เพียงพอและเหมาะสมในชุมชนของตน

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

ไม่พบในทุกโครงการ

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

ยังไม่พบหลักฐานสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตชลประทาน เนื่องจากประชากรกลุ่มล่างมักอยู่นอกเขตชลประทาน ส่วนการพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานพบว่ากรมทรัพยากรน้ำมีการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาแหล่งน้ำพื้นที่เกษตรน้ำฝนตามเศรษฐฐานะและความวิกฤตของน้ำ โดยได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติราชการของกรมทรัพยากรน้ำ ระยะ 5 ป (วาระแรก 3 ป พ.ศ. 2563-2565) และมีแผนที่จะนำลำดับความสำคัญให้พื้นที่แล้งน้ำยากจนได้รับการพัฒนาแหล่งน้ำก่อน จึงถือเป็นการให้แต้มต่อแก่ประชากรกลุ่มล่างมากกว่ากลุ่มทั่วไป

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ 'ตกหล่น' ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

ไม่พบในทุกโครงการ

5.7.5 ข้อเสนอแนะเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ

เพื่อทำให้การประเมินผลกระทบโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธภาพมากขึ้น รัฐบาลควรดำเนินการเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปนี้

(1) การพัฒนาข้อมูลด้านแหล่งน้ำที่ครอบคลุม ที่สามารถทำได้ในระยะสั้นคือ การพัฒนาข้อมูล กชช. 2ค ให้มีข้อมูลด้านแหล่งน้ำที่ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น และควรเพิ่มรายละเอียดในแบบสอบถามเรื่องแหล่งน้ำในทะเบียนเกษตร เช่นขนาดแหล่งน้ำ ส่วนการจัดทำสำมะโนด้านทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องที่ดีเพราะช่วยให้มีข้อมูลในระยะกลางถึงระยะยาวมากขึ้น

(2) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ยากจนก่อน เพราะปัจจุบันการขยายทรัพยากรน้ำในภาพรวมยังทำได้อย่างจำกัดจึงควรจัดลำดับความสำคัญให้กับเกษตรกรยากจน ให้มีความสมดุลกับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุตสาหกรรม

(3) มีการรับฟังคนในพื้นที่ผ่านคณะอนุกรรมการน้ำจังหวัดหรือเครือข่ายกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยคณะกรรมการน้ำแห่งชาติควรปรับกฎเกณฑ์เรื่องการมีตัวแทน อปท. ในคณะอนุกรรมการน้ำจังหวัดอย่างทั่วถึงมากขึ้น

(4) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างบูรณาการรอบด้าน เพื่อช่วยเร่งการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอย่อยคือ *(4.1) การบูรณาการกับส่วนกลางให้เสริมทรัพยากรที่ท้องถิ่นขาดแคลน* เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านน้ำบาดาล ธรณีวิทยา วิศวกรน้ำ หรืออบรมถ่ายทอดความรู้อย่างต่อเนื่อง *(4.2) พัฒนาฐานข้อมูลกิจกรรมภาครัฐในเชิงพื้นที่ซึ่งมีหลายหน่วยงานทับซ้อนกัน* เพื่อให้ทราบว่าแต่ละพื้นที่มีหน่วยใดบ้างและกำลังทำกิจกรรมอะไรเช่นก่อสร้าง หรือ ทำกิจกรรมส่งเสริมการเข้าถึงน้ำ และ *(4.3) ปรับกฎเกณฑ์เรื่องขนาดแหล่งน้ำให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น* เช่น ให้ส่วนราชการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่ำกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตรได้ หากได้รับการอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะอนุกรรมการน้ำจังหวัด หรืออนุญาตให้ อปท สามารถร่วมมือกันข้ามจังหวัดที่สอดคล้องกับสภาพลุ่มน้ำในพื้นที่ ทำให้สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(5) การบริหารทรัพยากรน้ำให้เหมาะกับสภาพพื้นที่ เช่นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรปลูกพืชประหยัดน้ำในพื้นที่น้ำแล้ง หรือพื้นที่เกษตรน้ำฝน จะช่วยให้ใช้น้ำได้ตรงกับศักยภาพน้ำในพื้นที่มากขึ้น นอกจากนั้นควรพิจารณาจัดสรรที่ดินใหม่ที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรมอบให้กับเกษตรกรที่เคยอยู่ในที่แล้งน้ำ

(6) *สร้างทางเลือกอาชีพ* ให้แรงงานภาคเกษตรที่เผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถทำงานนอกภาคเกษตรได้ อันจะส่งในการลดความเหลื่อมล้ำที่ได้ผลเร็วกว่า

5.8 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินทางการเกษตร

5.8.1 สถานการณ์ปัจจุบัน

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และในขณะเดียวกันก็เป็นสินทรัพย์สะสมความมั่งคั่ง ซึ่งสามารถส่งต่อไปให้ลูกหลานได้ ที่ดินนั้นเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่ แต่ที่ดินจำนวนมากกลับตกอยู่ในมือของประชากรส่วนน้อย ดวงมณี เลาวกุล (2556) พบว่าในปี 2555 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (Decile 10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากถึงร้อยละ 61.48 คิดเป็น 853.64 เท่าของสัดส่วนการถือครองที่ดินของกลุ่มผู้ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (2553) ระบุว่าสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกิดจากการที่โครงสร้างรายได้มีการกระจุกตัวในกลุ่มคนจำนวนน้อย จึงทำให้คนกลุ่มนี้มีอำนาจซื้อสูง และกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกรรายย่อย และยังส่งผลให้ราคาของที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจนคนยากจนและคนชั้นกลางไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ นอกจากสาเหตุจากโครงสร้างรายได้แล้ว นโยบายของรัฐที่เอื้อให้ต่างชาติสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบธุรกิจยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

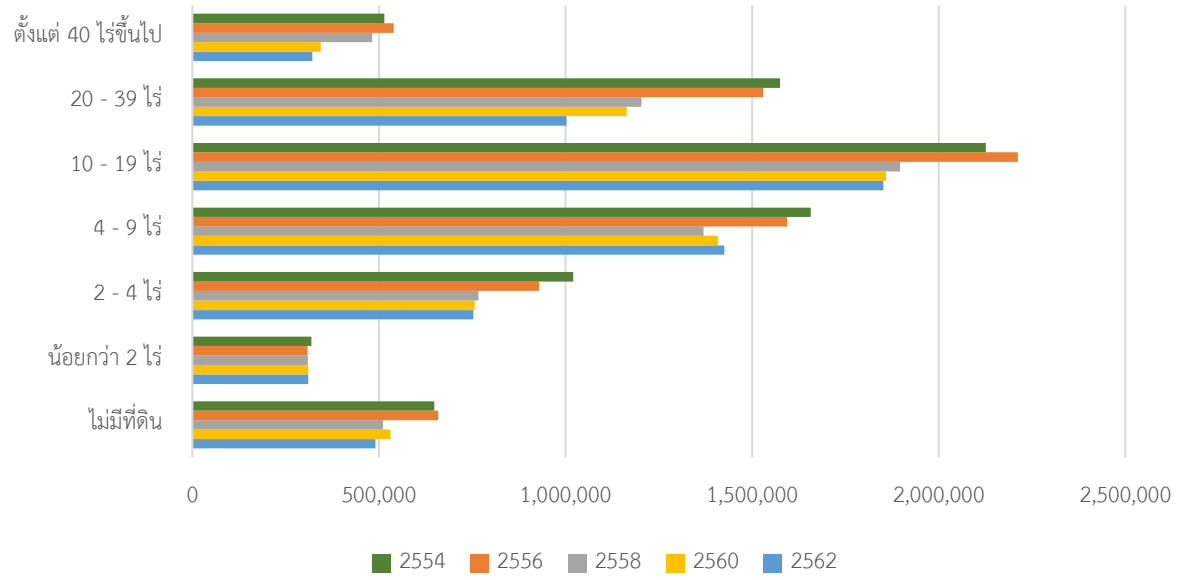
เมื่อไม่สามารถซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ ประชาชนบางกลุ่มจึงเลือกที่จะบุกรุกพื้นที่ของรัฐเพื่อนำมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ซึ่งภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้มาอย่างยาวนาน และได้มีการออกนโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้เกษตรผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน ทั้งนโยบายนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่มีปัญหาสำคัญคือที่ดินที่นำมาจัดสรรให้นั้นมีสภาพไม่เหมาะสม ขาดการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุผลว่างบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก เกษตรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไปจึงประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิต จึงทำให้เกิดการขายที่ดินให้กับเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และกลับไปเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ตั้งแต่ปี 2554 - 2562 แสดงภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินเกษตร และปัญหาครัวเรือนเกษตรไม่มีที่ดิน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวแม้จำนวนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินจะลดลง แต่เป็นการลดลงที่ช้ากว่าเกษตรกรกลุ่มอื่น โดยในปี 2562 จำนวนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินเลย มีจำนวนทั้งสิ้น 490,590 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 7.97 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด (รูปที่ 5-17)

หากแบ่งครัวเรือนเกษตรตามระดับการถือครองที่ดินเกษตร และคำนวณสัดส่วนการถือครองที่ดินของแต่ละกลุ่ม การคำนวณได้ผลออกมาดังรูปที่ 5-18 ในปี 2562 พบว่าสัดส่วนการถือครองที่ดินเกษตรของครัวเรือนเกษตรร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินเกษตรมากที่สุด สูงกว่าสัดส่วนการถือครองที่ดินเกษตรของกลุ่มครัวเรือนเกษตรร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินเกษตรน้อยที่สุด 35.74 เท่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินประเภทโฉนดที่ดินซึ่งเป็นประเภทที่ดินที่กว้างกว่า จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำ

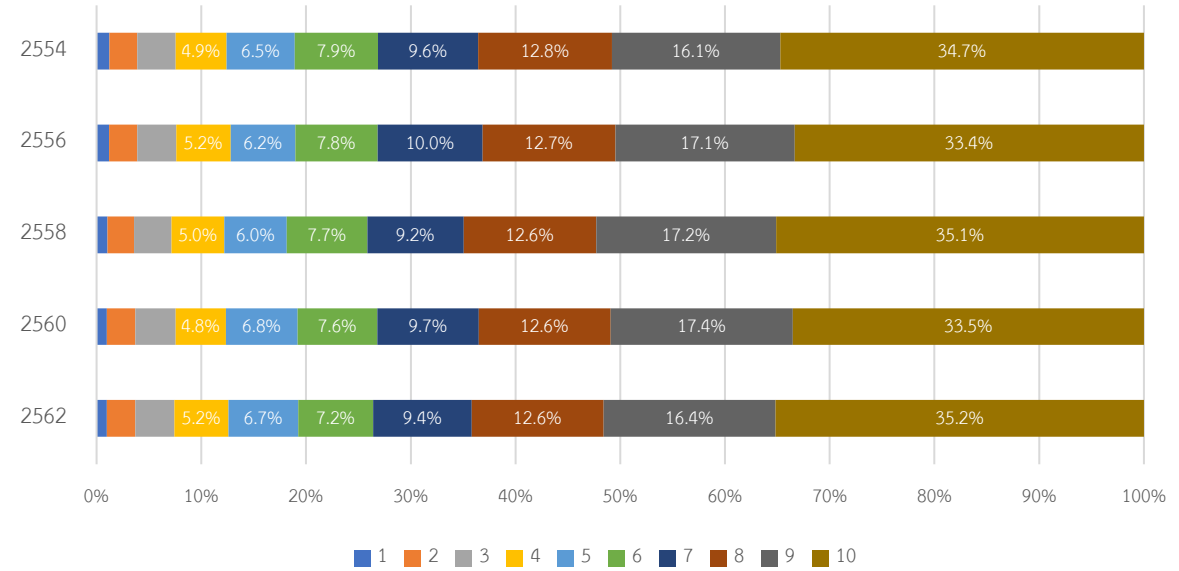
ในภาคเกษตรเองนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาก นอกจากนั้นข้อมูลจากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินในปี 2543 พบว่าประมาณ 1 ใน 6 ของที่ดินในเขตชลประทานที่มีความเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าว ถูกนำไปใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงาน สร้างรีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการ สถานศึกษา (อาทิตยา ทองพรหม, 2560) ดังนั้นมิติปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเกษตรที่ควรมุ่งศึกษาและแก้ไขคือมิติความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สูงและกลุ่มนายทุน ซึ่งมักจะเป็นแนวทางที่วรรณกรรมเกี่ยวกับปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทยมุ่งเน้นศึกษา

รูปที่ 5-17 การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย ปี 2554 - 2562



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 5-18 สัดส่วนการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตร ตามขนาดพื้นที่เกษตร (decile by farm size) ปี 2554 - 2562



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5.8.2 โครงการหรือนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้อง

ภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกษตรมาอย่างยาวนาน ได้มีการออกนโยบายหรือโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันโครงการที่เป็นโครงการสำคัญที่ได้รับความสนใจจากทั้งภาคประชาสังคมและวงวิชาการ มีอยู่ด้วยกัน 4 โครงการใหญ่คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน ที่ปรึกษาได้ทำการศึกษารายละเอียดของแต่ละโครงการข้างต้น เพื่อที่จะทราบว่าการดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกษตรได้เพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินพร้องทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยในปัจจุบัน ภารกิจการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของ ส.ป.ก. มีด้วยกัน 3 ภารกิจ ได้แก่

1) งานจัดที่ดิน คือการนำเอาที่ดินของรัฐที่ได้รับมอบมา หรือที่ดินเอกชนที่ได้มีการซื้อหรือเวนคืนมาจัดสรรให้กับเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรเป็นหลักที่ไม่มีที่ดินหรือมีเพียงเล็กน้อย
2) งานพัฒนา คือการพัฒนาสาธารณูปโภค เส้นทางคมนาคม เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และอำนวยความสะดวกในการประกอบการเกษตร ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
3) งานเพิ่มรายได้ ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร

โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

ปัญหาสำคัญหนึ่งที่พบเจอในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมา คือที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่ในการครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกร รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในปี 2557 และให้มีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลซึ่งเป็นโครงการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และการรุกล้ำเขตป่าสงวนเช่นเดียวกับ นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สิ่งที่โดดเด่นของโครงการ คทช. คือการจัดที่ดิน โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนในลักษณะแปลงรวม ซึ่งเป็นกลไกป้องกันที่ดินเปลี่ยนมือโดยมิชอบไปอยู่ในมือของนายทุน นอกจากการจัดที่ดินแล้ว โครงการ คทช. ยังมีขอบเขตการดำเนินงานไปถึงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพด้วย เช่นเดียวการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นหนึ่งนโยบายในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ สิทธิชุมชน (community rights) ประชาชนในชุมชนจะบริหารจัดการที่ดินร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้น และเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน แต่สามารถ

ขายให้แก่คนในชุนชนได้ผ่านคณะกรรมการของชุมชน (อริยพร, 2552) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับโครงการ คทช. คือไม่ได้ให้กรรมสิทธิกับประชาชนเป็นรายคนเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือโดยมิชอบ แต่โฉนดชุมชนนั้นให้สิทธิประชาชนในชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน แตกต่างกับโครงการ คทช. ที่การพัฒนาและบริหารจัดการจะขึ้นกับส่วนกลางมากกว่า

หลักจากมีการผลักดันจากภาคประชาสังคมมาอย่างยาวนาน รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นครั้งแรกที่มีการนำแนวทางโฉนดชุมชนมาใช้ในการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร และได้มีการดำเนินงานต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 นายวราวุธ ศิลปะอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการชี้แจงแทนนายกรัฐมนตรีต่อที่ประชุมรัฐสภาว่า ชุมชนที่ได้เข้าร่วมโครงการโฉนดชุมชนแต่ยังไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะไม่ได้รับโฉนดชุมชนแล้ว แต่จะเปลี่ยนไปใช้การดำเนินงานรูปแบบ คทช. แทน โดยให้เหตุผลว่าบางพื้นที่ไม่สามารถออกเป็นโฉนดชุมชนได้ เพราะเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจต่อภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก นำไปสู่การชุมนุมของกลุ่มประชาชนต่างๆ เช่น สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม ในช่วงปลายปี 2563 และได้มีการยื่นหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรีให้มีการทบทวนการยกเลิกโครงการโฉนดชุมชน

ธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดินเป็นเครื่องมือในการป้องกันการสูญเสียสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม (รุ่งทิพย์, 2562) ผ่านภารกิจหลัก 2 ภารกิจคือ

1) ป้องกันไม่ให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินจากการนำที่ดินไปจำนองหรือขายฝาก ผ่านการให้สินเชื่อและการช่วยไถ่ถอนจำนองหรือไถ่ถอนขายฝาก
2) เป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ ด้วยการเป็นตลาดกลางที่ดินให้เกิดการจับคู่ระหว่างผู้ต้องการเช่าที่ดินและเจ้าของที่ดิน หรือผ่านการรับมอบหรือจัดซื้อที่ดินของเอกชน เพื่อนำมาให้กลุ่มเกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ

หลักการของธนาคารที่ดินนั้นเป็นที่เข้าใจกันมานานแล้ว และได้มีงานวิจัยจำนวนมากกล่าวถึง (ธรรมนิตย์, 2560) แต่เพิ่งเกิดการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทยเมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2554 (เริ่มดำเนินการจริงเมื่อปี 2559) เพื่อทำหน้าที่สร้างนวัตกรรมต้นแบบสำหรับธนาคารที่ดิน (model) โดยการทดลอง และทำการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จในปี 2565 (สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน, 2561) นอกจากการจัดสรรที่ดินและช่วยป้องกันการสูญเสียสิทธิแล้ว บจธ. ยังมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็น พัฒนาที่ดิน และส่งเสริมอาชีพอีกด้วย

ทั้งนี้เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว แหล่งที่มาของทุนและรายได้ในการดำเนินการของธนาคารที่ดินตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ได้ดังนี้ (1) เงินและทรัพย์สินที่รับโอนมาจาก บจธ. (2) เงินจากรัฐบาล (2) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (3) การออกหุ้นและพันธบัตรรัฐบาล (4) เงินหรือรายได้จากการดำเนินงาน รวมถึงรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

5.8.3 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตลอดการดำเนินงาน 46 ปี ส.ป.ก ได้มีการจัดที่ดินไปให้เกษตรกรแล้วทั้งสิ้น 2,938,929 ราย เป็นพื้นที่ 36,362,084 ไร่ ซึ่งส่วนมากเป็นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้ คงเหลือที่ดินยังไม่ได้จัดที่ดินประมาณ 3.7 ล้านไร่ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2563)

จากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลจากการประชุมพบว่าการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมาประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญดังนี้ (รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล และคณะ, 2562; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2563; อาทิตยา ทองพรหม, 2560)

- ในกระบวนการจัดหาที่ดิน มีอุปสรรคคือ งบประมาณสำหรับการจัดซื้อที่ดินนั้นมีไม่เพียงพอ กระบวนการใช้เวลานาน มีขั้นตอนยุ่งยาก ในช่วงปี 2560 - 2562 ส.ป.ก. มีการซื้อที่ดินเอกชนได้เพียง 1,144 ไร่ นอกจากนั้น การบังคับใช้กฎหมายกับผู้อยู่ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบยังใช้ระยะเวลานานหลายปี
- ที่ดินของ ส.ป.ก. ส่วนมากเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ขาดความอุดมสมบูรณ์ และอยู่นอกเขตชลประทาน แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ
- ในด้านการส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรพบว่า เกษตรกรมีปัญหาขาดแคลนเงินทุน การส่งเสริมความรู้ให้กับเกษตรกรเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และบางกิจกรรมนั้นยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร
- ส่วนหนึ่งที่การส่งเสริมอาชีพยังมีช่องว่างการพัฒนานั้น เกิดจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรในพื้นที่นั้นไม่ใช่การรวมกลุ่มกันเองตามธรรมชาติทำให้สหกรณ์บางแห่งขาดความเข้มแข็ง
- ปัญหาต่างๆ ที่เกษตรกรประสบทำให้เกษตรกรมีความยากลำบากในการทำกินในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครอง อาทิตยา พองพรหม (2560) ได้ทำการสรุปสถานการณ์จากงานศึกษาหลายชิ้น ที่ศึกษาในช่วงเวลาต่างๆ และหลายพื้นที่ พบว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ประมาณ ร้อยละ 3.02 – 18.58 มีการเปลี่ยนสิทธิหรือไม่เข้าทำประโยชน์ด้วยตนเอง โดยมีทั้งการขายให้กับนายทุน ถูกยึดจากเป็นหนี้ การสละสิทธิของตน การยกให้เป็นมรดก การให้ผู้อื่นเช่าช่วง และการให้เครือญาติเข้าทำกินแทน ซึ่งสาเหตุหลักของการเปลี่ยนสิทธินั้นคือ ปัญหาหนี้สิน สภาพที่ดิน การขาดแรงงาน การขาดเงินทุน และความต้องการไปประกอบอาชีพอื่นแทน

โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

ที่ดินในโครงการ คทช. มีทั้งหมด 8 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวร เขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่นิคมสหกรณ์ ที่นิคมสร้างตนเอง และที่ราชพัสดุ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 ถึงปีงบประมาณ 2563 ได้มีการรับรองรายชื่อราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์แล้วจำนวน 56,758 ราย คิดเป็นเนื้อที่ 383,441 ไร่ ซึ่งส่วนมากเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และป่าสงวนแห่งชาติ (ข้อมูล ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2563)

ผลการศึกษาจากรายงานการประเมินผลสัมฤทธิโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปี 2560 และปี 2561 จัดทำโดย สศช. พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีแนวโน้มจะรักษาที่ดิน และมีความพึงพอใจในเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างมาก และยังมีความเห็นว่าโครงการ คทช. จะสามารถช่วยยุติปัญหาการซื้อขาย ที่ดินเปลี่ยนมือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ที่ปรึกษาได้นำผลการศึกษาของ สศช. ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่ม มาวิเคราะห์และสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของโครงการ คทช. ได้ดังนี้

- ปัญหาความพร้อมของสาธารณูปโภค สภาพที่ดินเสื่อมโทรม ปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนั้นในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังติดข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีความล่าช้า
- จากปัญหาข้างต้นทำให้ ผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนไม่ได้มีการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างจริงจัง และทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนไม่มีความมั่นใจที่จะลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำเกษตรจากการทำเกษตรเชิงเดี่ยวมาเป็นแบบเกษตรผสมผสานตามนโยบายของ คทช.
- ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ พบว่า ผู้เข้าร่วมโครงการยังไม่ได้รับการช่วยเหลือในเรื่องการจัดหาเงินทุน และด้านการตลาดมากนัก การดำเนินงานยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานของโครงการไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ในระยะยาว เช่น มีการแจกพันธุ์พืชให้เกษตรกร ทั้งที่ยังขาดการพัฒนาแหล่งน้ำ จึงทำให้พืชที่แจกไปไม่สามารถเจริญเติบโตได้ นอกจากนั้นเกษตรกรในโครงการ คทช. ยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐบาลที่เท่าเทียมกับเกษตรกรทั่วไป เนื่องจากไม่มีแปลงย่อยของตนเอง
- ปัญหาชุมชนเข้มแข็ง ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สมาชิกในบางชุมชนมีการอยู่แบบกระจัดกระจาย ทำให้ไม่สามารถรวมกลุ่มและแสดงความต้องการที่ชัดเจนได้ว่าต้องการรับความช่วยเหลือด้านใด ทำให้กิจกรรมที่คัดเลือกมานั้นไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก สมาชิกโครงการเข้ารับการอบรมโดยขาดความสนใจและไม่ได้นำสิ่งที่เรียนรู้ไปใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และยังพบว่าสหกรณ์ในบางพื้นที่มีการปิดตัวลงไปเนื่องจากชุมชนไม่เข้มแข็ง

โฉนดชุมชน

โครงการโฉนดชุมชนมีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2553 จนถึงปัจจุบัน พบว่าโครงการประสบกับปัญหาความล่าช้าอย่างมาก มีชุมชนยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชนทั้งสิ้น 486 ชุมชน แต่มีเพียง 4 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินแล้ว

รายงานวาระปฏิรูปที่ 11 และวาระปฏิรูปที่ 28 โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีการกล่าวถึงโครงการโฉนดชุมชน และได้มีการสรุปอุปสรรคของการขับเคลื่อนโครงการโฉนดชุมชนในประเทศไทยดังนี้

- ด้วยฐานะของกฎหมายที่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่มีความชัดเจนในระดับของกฎหมายเกี่ยวกับหลักการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ

- อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ขึ้นกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ โดยจะพิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่นั้น

- รัฐบาลใหม่มีความเห็นว่าโฉนดชุมชนเป็นนโยบายและผลงานของรัฐบาลเก่า จึงไม่ได้รับการสานต่อและสนับสนุนเท่าที่ควร

ธนาคารที่ดิน

ข้อมูลจากรายงานประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ระบุว่ามีการดำเนินงานจัดซื้อและจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรหรือช่วยเหลือเกษตรกรในการคงสิทธิในที่ดิน ตั้งแต่ปี 2559 – 2563 ทั้งสิ้น 1,257 ราย นับเป็นพื้นที่ 4,521 ไร่ และจากข้อมูลในเว็บไซต์ตลาดกลางที่ดินของ บจธ. พบว่ามีเจ้าของที่ดินมาลงทะเบียนแล้ว 100 ราย กับอีก 4 กลุ่ม/องค์กร และมีผู้ต้องการที่ดินมาลงทะเบียนแล้ว 1,013 ราย กับอีก 17 กลุ่ม/องค์กร (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มีนาคม 2564) ปัญหาเอกชนไม่ยอมขายที่ให้ อยากขายในราคาที่สอดคล้องกับตลาด

ที่ปรึกษาได้นำข้อมูลจากรายงานประจำปี 2562 และรายงานการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกอบข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่ม สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคที่ บจธ. พบมีดังนี้

- เกษตรกรยังไม่เข้าใจระบบการบริหารจัดการที่ดิน การดำเนินงานของ บจธ. การบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกร

- เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ที่จะขายที่ดินในราคาที่สูงกว่าราคาที่ได้มีการประเมินไว้ หรือยังไม่ประสงค์จะขายที่ดินมากนัก

- บจธ. ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ค่อนข้างน้อย และไม่ต่อเนื่องซึ่งมีผลต่อความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจ อย่างไรก็ตาม อุปสรรคนี้น่าจะหายไปเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนอย่างเป็นทางการ ซึ่งธนาคารที่ดินที่จะถูกจัดตั้งขึ้นจะไม่ได้ใช้เงินงบประมาณเป็นแหล่งทุนหลักในการดำเนินกิจการ

- เกษตกรและผู้ยากจนยังที่ได้รับความช่วยเหลือใช้ประโยชน์พื้นที่ยังไม่เต็มศักยภาพ เนื่องจากปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานและองค์ความรู้

5.8.4 การประเมินผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายที่สำคัญของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรในหัวข้อที่แล้ว สามารถสรุปผลการประเมินตามเกณฑ์ในหัวข้อ 5.1 และผลกระทบของนโยบายที่ผ่านมาได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่

นโยบายทั้ง 4 ในหัวข้อก่อนหน้ามีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน โดยเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ด้วยการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร แต่มีวิธีการดำเนินงานแตกต่างกันออกไปในแต่ละนโยบาย

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

สำหรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายเป็นอย่างมาก รวมถึงประชาชนฐานล่างด้วย กล่าวคือ ประชาชนฐานล่างนั้นเป็นผู้ขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้เกิดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินขึ้นมาเป็นรูปธรรมในประเทศไทย ผ่านการชุมนุม เดินขบวน และร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมนี้ก็มีส่วนร่วมอย่างมากในการออกแบบนโยบาย เช่น ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มท่านหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม และมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ได้เป็นส่วนหนึ่งคณะอนุกรรมาธิการ และคณะกรรมาธิการหลายคณะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร หรือที่ปรึกษาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมท่านหนึ่ง ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้นโยบายทั้งการปฏิรูปที่ดิน โครงการ คทช. และธนาคารที่ดินนั้นเป็นนโยบายที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งกระบวนการร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย

นอกจากนั้นในปัจจุบันยังมีการประเมินผลการดำเนินนโยบายอยู่เป็นระยะ ซึ่งมีการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและความต้องการจากเกษตรกรในพื้นที่โครงการ ส่วนหน่วยงานต่างๆ นั้นก็มีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายเช่นกัน เช่น มีการให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... หน่วยงานมีการประชุมร่วมกับคณะกรรมมาธิการที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงประชากรฐานล่างนั้นมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย ทั้งในระดับ policy design และ measure design แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังมีช่องว่างอยู่ อันเห็นได้จากกรณีของ โครงการ คทช. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ไม่สามารถสำรวจความต้องการของทุกชุมชนได้ ว่าต้องการความช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพด้านใด ทำให้สมาชิกโครงการเข้ารับการอบรมโดยขาดความสนใจและไม่ได้สิ่งที่เรียนรู้ไปใช้ประโยชน์

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

ในมิติการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม เมื่อพิจารณาระเบียบและหลักเกณฑ์พบว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โครงการ คทช. และธนาคารที่ดินมีการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรรที่ดิน ลำดับการจัดสรรที่ดินที่ชัดเจน ซึ่งรวมถึงเกณฑ์ด้านรายได้และที่ดินที่ถือครองของผู้ขอรับสิทธิ์ด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ต้องพิจารณาฐานะของผู้ขอรับการจัดสรรที่ดินนั้นทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหา exclusion error และ inclusion error ได้ และผลในหัวข้อ 5.8.3 ยังชี้ว่า เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงการส่งเสริมความรู้ที่จัดโดยหน่วยงานต่างๆ และโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียม

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่ากลุ่มระดับบนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

ในแง่ของการให้แต้มต่อ สามารถกล่าวได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของรัฐ มีการให้แต้มต่อกับประชากรกลุ่มล่าง เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายของทุกนโยบายคือกลุ่มผู้ยากไร้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินหรือมีไม่เพียงพอ

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ 'ตกหล่น' ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก เข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

การดำเนินนโยบายที่ผ่านมา มีการกำหนดให้ผู้ถูกปฏิเสธสามารถคัดค้านผลการคัดเลือกได้ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการตกหล่นอย่างหนึ่ง และในการตรวจสอบคุณสมบัติก็มีการให้ประชาชนในชุมชนมาช่วยยืนยันด้วยว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นผู้ยากจนจริงหรือไม่

เมื่อมองภาพใหญ่ว่าการดำเนินงานของรัฐที่ผ่านมาบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ที่ปรึกษาพบว่านโยบายภาครัฐที่ผ่านมาสามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกษตรได้ในระดับหนึ่ง อันเห็นได้จากสัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินมีจำนวนลดลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต โดยในปี 2549 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินอยู่ที่ร้อยละ 18.42 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8.25 ในปี 2562 (**รูปที่ 5-16**) หรือข้อมูลจากสำมะโนเกษตรปี 2546 และปี 2556 ชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นเกือบในทุกจังหวัด (โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, และ วิษณุ อรรถวานิช, 2561)

อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างในการพัฒนาอยู่มาก เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้เป็นหลัก ยังไม่มีการดำเนินการในพื้นที่เอกชนมากนัก ทั้งที่การกว้านซื้อที่ดินของแหล่งทุน และการสูญเสียที่ดินจากการนำไปจำนองหรือฝากขายเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน นอกจากนั้นที่ดินของรัฐนั้นมีอยู่จำกัด และได้มีการจัดสรรไปแล้วเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงพอสำหรับการจัดสรรให้กับผู้ต้องการทั้งหมด (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) จึงควรเริ่มมีการดำเนินงานในพื้นที่เอกชนเป็นอย่างยิ่ง สาเหตุที่ในอดีตไม่ได้มีการนำพื้นที่เอกชนมาจัดสรรให้เกษตรกรยากไร้นั้นมีหลายประการ ทั้งข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อกับการซื้อที่ดินของเอกชน ข้อจำกัดทางงบประมาณ ราคาที่ดินของเอกชน ระบบภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ไม่ได้สร้างภาระให้กับนายทุน และรัฐไม่ได้มีนโยบายที่มุ่งเน้นดำเนินการในพื้นที่เอกชน จนกระทั่งเกิดการจัดตั้ง บจธ. ขึ้น ซึ่งธนาคารที่ดินน่าจะเข้ามาช่วยเติมเต็มช่องว่างทางนโยบายได้อย่างมาก รวมถึงกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินในประเทศไทยให้เต็มประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของ บจธ พบว่า อุปสรรคสำคัญ คือความร่วมมือของภาคเอกชนการเจรจาซื้อที่ดินเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากต้องการขายในราคาที่สูงขึ้น ซึ่ง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ได้มีการออกใหม่อาจจะแก้ปัญหาในจุดนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามจากรายงานการพิจารณาศึกษาภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ของคณะกรรมาธิการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร (2562) พบว่าการคำนวณภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามที่ พ.ร.บ. กำหนดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เกิดภาระภาษีแก่ประชาชนรายย่อยเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กลับต้องจ่ายภาษีน้อยลง และยังส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงเป็นอย่างมาก

นอกจากประเด็นการดำเนินการในพื้นที่เอกชนแล้ว อีกประเด็นสำคัญที่ต้องมีการแก้ปัญหาคือ การเสริมความสามารถในการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่า นโยบายต่างๆ ประสบปัญหาเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน การช่วยเหลือการให้ความรู้ที่ยังเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และบางส่วนยังไม่ตรงกับความต้องการของเกษตรกรนัก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกร และยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการเสริมสร้างความสามารถในการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมาก หากเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่สามารถสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงครอบครัวและชำระหนี้สินได้ ก็จะทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะขายที่ดิน หรือที่ดินโดนยึด ทำให้กลับไปเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน

5.8.5 ข้อเสนอแนะเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน

เมื่อนำผลการประเมินนโยบายหรือโครงการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกษตรมาประกอบกับผลการวิเคราะห์ข้างต้น ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะทั้งสิ้น 6 ประการเพื่อให้นโยบายของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

ประการแรก ควรมีการทบทวนหลักการคำนวณภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการบังคับใช้ เช่น การยกเว้นภาษี อัตราภาษี การพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เกษตร ให้สุดท้ายแล้วพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีความสามารถในกระตุ้นให้นายทุนลดการถือครองที่ดิน ลดการกว้านซื้อที่ดินมาเก็งกำไรได้จริง และกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556; คลินิกภาษีกระทรวงการคลัง, 2559) รวมถึงเพิ่มรายได้ของ อปท. และธนาคารที่ดินด้วย

ประการที่สอง ควรผลักดันให้มี พ.ร.บ. ว่าด้วยโฉนดชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... อยู่แล้ว ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับโฉนดชุมชน แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย รวมถึงควรมีการพิจารณาไม่ยกเลิกโครงการโฉนดชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ทั้งนี้หากพิจารณาวิธีการทำงานของโครงการโฉนดชุมชน และโครงการ คทช. พบว่า การจัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนจะช่วยให้การพัฒนาที่ดินมีความคล่องตัวกว่าเนื่องจากไม่ต้องรอการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ชาวบ้านสามารถบริหารและใช้ประโยชน์ที่ดินได้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่มากขึ้น และช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน แต่อาจทำให้เสียเอกภาพในการดำเนินงานไปบ้างเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทาง คทช. และทั้งนี้เหตุผลว่าพื้นที่บางแห่งเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ ไม่สามารถออกโฉนดชุมชนได้ ที่รัฐบาลใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนการปรับเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบ คทช. นั้นมีน้ำหนักไม่มากพอ เนื่องจากไม่ใช่ทุกพื้นที่จะติดปัญหาดังกล่าว และมีชุมชนจำนวนไม่น้อยที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว เพียงแต่ยังมิได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ประการที่สาม การพิจารณาผู้เข้าร่วมโครงการ ควรใช้ฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐมาช่วยใช้พิจารณาด้วย เพื่อทำให้สามารถคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อมูลการถือครองที่ดินจากหน่วยงานต่างๆ ฐานข้อมูลระบบสวัสดิการแห่งรัฐ ฐานข้อมูลประกันสังคม เป็นต้น

ประการที่สี่ ปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ผ่านการส่งเสริมการตลาด ส่งเสริมความสามารถในการแปรรูปหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพิ่มงบประมาณสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำและเส้นทาง

คมนาคมได้ โดยควรมีการทำแผนบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์ ซึ่งเป็นปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งการส่งเสริมกลไกการเงินระดับชุมชน เช่น การรวมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสงเคราะห์ของชุมชน จะช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้นและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนด้วย นอกจากนั้นควรปรับปรุงกฎระเบียบให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถได้รับสิทธิ์ประโยชน์ ความช่วยเหลือต่างๆ จากรัฐ เทียบเท่ากับเกษตรกรทั่วไปด้วย

ประการที่ห้า ควรมีการให้เกษตรกรสามารถคืนที่ดินให้กับ ส.ป.ก. โดยได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้เมื่อเกษตรกรประสงค์ที่จะเลิกทำการเกษตรในพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งกลไกดังกล่าวจะช่วยลดแรงจูงใจที่เกษตรกรจะนำที่ได้ไปขายให้กับนายทุน

ประการที่หก นอกจากการพัฒนาความสามารถในการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรแล้ว ยังควรสนับสนุนให้เกษตรกรที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพมีความสามารถ (ability) ในการย้ายออกจากภาคเกษตรด้วย ผ่านการส่งเสริมความรู้และทักษะอื่นๆ การช่วยจัดหางาน เนื่องจากการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรนั้นไม่ใช่ตัวเลือกเดียวที่มีในการแก้ปัญหาความยากจนของกลุ่มครัวเรือนเกษตร และอาจจะไม่ใช่ตัวเลือกที่ดีที่สุดด้วย ภาคเกษตรของประเทศไทยมีปัญหาแรงงานล้นเกินความต้องการมาอย่างยาวนาน ผลิตภาพในภาคเกษตรอยู่ในระดับที่ต่ำ หากแรงงานมีการย้ายไปสู่ภาคการผลิตหรือภาคบริการ ก็จะทำให้ผลิตภาพโดยรวมของประเทศสูงขึ้น แรงงานเหล่านั้นก็จะมีรายได้เยอะขึ้น ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ นอกจากนั้นยังทำให้มีที่ดินเหลือสำหรับนำไปจัดสรรได้มากขึ้นด้วย

บทที่ 6
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รายงานบทนี้นำเสนอข้อสรุปผลการประเมินช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม รวมทั้งเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงกับผลการประเมินในส่วนต่าง ๆ ของรายงานนี้ คือผลการประเมินการบรรลุเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำในบทที่ 4 และผลการประเมินการดำเนินการโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในบทที่ 5

6.1 สรุปผลการประเมินช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

การติดตามตัวชี้วัดในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่กำหนดและหลายตัวชี้วัดมีแนวโน้มที่จะไม่บรรลุเมื่อสิ้นสุดแผน สาเหตุหลักน่าจะมาจากรูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยในระยะหลังมีลักษณะเป็นการขยายตัวอย่างไม่มีส่วนร่วม (Non-inclusive growth) ประชาชนในส่วนล่างของการกระจายรายได้กำลังเจอความท้าทายรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็น ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการรักษาพยาบาล การเข้าไม่ถึงการศึกษาระดับสูง (มัธยมศึกษาตอนปลายหรืออุดมศึกษา) การเข้าไม่ถึงกระบวนการความยุติธรรมหรือความคุ้มครองทางสังคม ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงยังคงสำคัญและมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเร่งยกระดับนโยบายและมาตรการเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการเติบโต

สำหรับมาตรการหรือโครงการเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สำคัญทั้ง 7 โครงการในงานวิจัยนี้ พบว่าโครงการเกือบทั้งหมดมีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทั้งที่ชัดเจนหรือโดยอ้อม โดยในแต่ละโครงการจะมีผลการประเมินที่แตกต่างตามแต่ละลักษณะโครงการหรือมาตรการ ดังแสดงผลการประเมินในตารางที่ 6-1

ตารางที่ 6-1 ผลการประเมินนโยบาย/มาตรการ/โครงการที่สำคัญ

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	✓	✗	?	✓	✓	✓
เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	✓	✓	?	ส่งต่อข้อมูล	✓	
กองทุนหลักประกันสุขภาพ	✓	✓	✓	✓	มีบางส่วน	✓
กองทุนยุติธรรม	✓	✓	✗	✓	✓	
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	✓	เป็นแนวทางการประเมินในระดับโครงการภายใต้แผนฯ				✗
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	มีบางส่วน	✓	✗	มีบางส่วน	✗	
ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร	✓	✓	?	✓	✓	

ที่มา: ที่ปรึกษา

6.1.1 นัยเชิงนโยบายของผลการประเมินช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

ดังได้บ่งชี้ในหัวข้อ 4.4 ซึ่งเสนอการวิเคราะห์สาเหตุของการไม่บรรลุทั้งสามเป้าหมายของตัวชี้วัดจำนวนมากในบทที่ 4 ว่าเกิดจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจในระยะหลังเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะขาดการมีส่วนร่วมของประชากรไทยผู้มีรายได้น้อย (non-conclusive growth) ดังนั้นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายชุดแรกที่นำเสนอจึงมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้มีความทั่วถึงและกว้างขวางโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยข้อเสนอแนะได้แนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรมในที่ 2 คือ (ก) การสร้างความเท่าเทียมกันของโอกาส เช่น ด้านทักษะ เทคโนโลยี การเข้าถึงบริการภาครัฐ (ข) สร้างความเท่าเทียมหลังการผลิต เช่น นโยบายการคลัง การคุ้มครองทางสังคม และ (ค) การจัดระเบียบปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น เพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจไทย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

จากนั้นในข้อเสนอแนะนโยบายชุดที่สองเป็นรายละเอียดของนโยบายและมาตรการที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายสามประการของยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคมในแผนฯ 12 และชุดที่สามเชื่อมโยงกับผลการประเมินการดำเนินงานของโครงการ

ข้อเสนอแนะทั้งสามกลุ่มอาจมีความทับซ้อนกันบ้างแม้จะมีจุดเริ่มต้นของแนวคิดต่างกัน

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วยการยกระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากผลการประเมินบ่งชี้ถึงแนวโน้มที่ตัวชี้วัดจำนวนมากอาจไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เมื่อถึงช่วงเวลาสิ้นสุดแผนฯ 12 โดยน่าจะเป็นผลจากกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะหลังขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานล่าง จึงเป็นความเร่งด่วนที่จะต้องมีนโยบายและมาตรการเพื่อยกระดับการมีส่วนในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

6.2.1 นโยบายสร้างเสริมทักษะประชากรและสร้างงานที่มีคุณภาพ

กระบวนการพัฒนาทักษะ (Upskill/Reskill) เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (inclusive growth) เพราะเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีทักษะที่เพียงพอและเหมาะสมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งทักษะเหล่านี้มีการพัฒนารวดเร็วขึ้นมากในระยะหลัง การพัฒนาทักษะจึงควรเป็นการพัฒนาตลอดชีพ นโยบายทักษะแห่งชาติควรทำให้ครอบคลุมในทุกมิติ ได้แก่ (1) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาทักษะภาครัฐ (2) สร้างแรงจูงใจโดยตรงกับแรงงาน (3) สร้างแรงจูงใจกับนายจ้าง (4) สนับสนุนการพัฒนาทักษะผู้ประกอบการ (5) นโยบายมหภาคเพื่อการสร้างงานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และ (6) ลงทุนในข้อมูลเพื่อความเข้าใจตลาดงานที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำการอบรมพัฒนาทักษะมีอยู่มากมายและกระจายตัวในหลายกระทรวง *(1.1) การปรับปรุงภาครัฐให้บูรณาการกันอย่างชัดเจนขึ้น* มีแพลตฟอร์มกลางการอบรมและแบ่งกลุ่มเป้าหมายการอบรมให้ชัดเจนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการอบรมภาครัฐ อันจะเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มรายได้น้อย สามารถพัฒนาทักษะตลอดชีพได้สะดวกขึ้น *(1.2) การอบรมภาครัฐควรเปิดเผยข้อมูลผลสัมฤทธิ์* ของการอบรมแก่สาธารณชนเพื่อเป็นข้อมูลและสร้างแรงจูงใจประกอบการตัดสินใจอบรมอีกด้วย

การสร้างแรงจูงใจผ่านแรงงานสามารถทำได้ผ่าน *(2) การสนับสนุนคูปองส่วนลดค่าเล่าเรียน* โดยสามารถมีโครงการย่อยได้ เช่น คนทั่วไปรับส่วนลด 50% สำหรับผู้สูงอายุได้รับส่วนลด 95% เป็นต้น โดยคูปองนี้ควรจะสามารถนำไปใช้อบรมได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้การรับรอง เกณฑ์ในการรับรองต้องเป็นไปได้อย่างง่ายที่สุดเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้คูปอง เกณฑ์ตัวอย่างได้แก่ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลหลังอบรม เปิดรับความคิดเห็นของผู้อบรมในรุ่นก่อนและแสดงให้ผู้สนใจรับรู้ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้แรงงานสามารถเลือกหลักสูตรได้ดียิ่งขึ้น

การสร้างแรงจูงใจสำหรับนายจ้าง เกิดจากข้อสังเกตว่าแรงงานทักษะต่ำมักจะเรียนรู้จากการอบรมแบบ On-the-job training (OJT) ได้ดีกว่าการอบรมในห้องเรียน (ปุญญวิชญ เศรษฐสมบูรณ์ และคณะ, 2021) นอกจากนั้นแรงงานทักษะต่ำยังมักจะเป็นแรงงานที่มีรายได้ไม่แน่นอนต้นทุนค่าเสียโอกาสในการอบรมจึงสูง *(3.1) การสนับสนุนให้นายจ้างจัดอบรมแบบ OJT โดยให้มีการสนับสนุนค่าแรงหรือค่าเดินทางให้แรงงานด้วย*จะเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ตรงจุดกับแรงงานทักษะต่ำ *(3.2) การคัดกรองหลักสูตรอบรมของแต่ละบริษัทควรให้เป็นหน้าที่ของกลุ่มผู้ประกอบการในท้องถิ่นหรือกลุ่มอุตสาหกรรม* เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรม ฯลฯ หรือ ผู้สมทบกองทุนพัฒนาฝีมือซึ่งจะเป็นนายจ้างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับมาตรการเหล่านี้ ข้อเสนอนี้ช่วยลดปัญหาขี้นรถเมล์ฟรี (Free rider) ของการจัดการอบรมและเป็นการประกันคุณภาพการอบรมของแต่ละบริษัทอีกด้วย เพื่อทำให้ข้อเสนอนี้เป็นไปได้มากขึ้นอาจ *(3.3) พิจารณาให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมีการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่มากขึ้น* โดยต้องให้อำนาจการตัดสินใจให้ภาคเอกชนในพื้นที่อย่างแท้จริงพร้อมให้ภาครัฐทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมที่มิชอบ

แรงงานในไทยจำนวนมากเป็นผู้ประกอบการอิสระซึ่งทักษะที่ต้องการจะแตกต่างจากลูกจ้าง ตัวอย่างที่สำคัญคือ วิถีปฏิบัติทางธุรกิจ (business practice) หากธุรกิจที่มีวิถีปฏิบัติที่ดี เช่น แยกบัญชีธุรกิจกับบัญชีส่วนตัวออกจากกัน มีการวางแผนทางการเงินล่วงหน้า ฯลฯ เป็นไปได้สูงว่าธุรกิจนั้นจะอยู่ได้นานและทำกำไรจากวรรณกรรม (Bloom, et al., 2019) พบว่า ความรู้ในด้านวิถีปฏิบัติมักเกิดกระจายตัว (spillover) จากธุรกิจใหญ่ไปยังธุรกิจอื่นในพื้นที่ข้างเคียง *(4) ภาครัฐ/ภาคท้องถิ่นจึงควรสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของธุรกิจและดึงดูดธุรกิจขนาดใหญ่ให้กระจายความรู้ด้านวิถีปฏิบัติ* อย่างไรก็ดีต้องรักษาระดับการแข่งขันของธุรกิจในชุมชนด้วย

สืบเนื่องจากการศึกษาเป็นการลงทุน หากไม่มีงานรองรับคนย่อมขาดแรงจูงใจในการศึกษาและพัฒนาทักษะในด้านนั้น ดังนั้นภาครัฐจึงต้องมีนโยบายระดับมหภาคเพื่อการสร้างงานที่มีคุณภาพ ภาครัฐควรจะผลักดันให้เกิดอุตสาหกรรมอนาคตและลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเพื่อให้เกิดงานที่มีคุณภาพขึ้น โครงการ EEC เป็นตัวอย่างที่ผลักดันในแนวทางนี้ จุดบอดของการพัฒนาในแนวทางนี้คือการเติบโตมักจะกระจุกอยู่ในพื้นที่เดียว

เพื่อชดเชยจุดบอดเหล่านี้ภาครัฐควรสนับสนุนการสร้างงานในพื้นที่อื่นไปพร้อมกันด้วย ซึ่งสามารถทำได้ด้วย *(5.1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนที่เปราะบาง* การลงทุนในชุมชนเปราะบางมีความคุ้มค่าเนื่องจากเงิน 1 บาทในแต่ละพื้นที่ส่งผลต่ออุปทานแรงงานไม่เท่ากัน การสนับสนุนการสร้างงานในชุมชนเปราะบางที่ประชากรขาดงานจึงสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่า นอกจากนั้นยังเกิดผลกระทบทางสังคมเชิงบวก เช่น การลดอาชญากรรม เพิ่มภาษีท้องถิ่น เพิ่มคุณภาพการศึกษาและชีวิตเด็กในท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งมักจะมีขนาดใหญ่กว่าในชุมชนเปราะบาง *(5.2) พัฒนาความร่วมมือระหว่างภาคอุดมศึกษาในท้องถิ่นกับธุรกิจขนาดกลางและเล็ก* ภาคอุดมศึกษาสามารถช่วยให้คำปรึกษาในการขยายตลาด พัฒนาทักษะแก่ผู้ประกอบการได้และในขณะเดียวกันภาคการศึกษาก็รับทราบความต้องการแรงงานจากผู้ประกอบการอีกด้วย

การออกแบบทำนโยบายดีขึ้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหากขาดข้อมูลที่มีคุณภาพ ประเทศไทยประสบปัญหาความไม่สอดคล้องทางทักษะ (skill mismatch) อยู่มาก *(6) การมีข้อมูลทักษะและลักษณะงานในแต่ละอาชีพ* แบบฐานข้อมูล ONET ของสหรัฐแต่เป็นข้อมูลที่ถามผู้ประกอบการไทย จะช่วยสะท้อนทักษะที่ภาคเอกชนต้องการไปยังภาคการศึกษาและควรเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้นักเรียนนักศึกษาใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกเรียน เนื่องจากข้อมูลมีความละเอียดสูงอาจจะพิจารณาให้ทำ 2-3 ปีครั้ง

6.2.2 ส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีสำหรับประชากรกลุ่มฐานราก

ปัญหาการขาดเทคโนโลยีสำหรับประชากรฐานรากสามารถแยกออกมาได้ใน 3 มิติ ได้แก่ อุปสงค์ของเทคโนโลยี อุปทานของเทคโนโลยี และ การจับคู่ของเทคโนโลยี สำหรับปัญหาในมิติของอุปสงค์สะท้อนการขาดความรู้และทักษะของประชากรกลุ่มฐานราก การขาดความรู้และทักษะเหล่านี้จะนำไปสู่การใช้เทคโนโลยีได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ นโยบายในการเสริมทักษะประชากรข้างต้นสามารถช่วยบรรเทาปัญหาในมิติอุปสงค์ได้บ้าง อย่างไรก็ดีการจะให้ประชากรใช้เทคโนโลยีนั้นยังต้องพึ่งอุปทานที่เหมาะสมและการจับคู่ที่มีประสิทธิภาพ การผลิตเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับประชากรฐานรากและการมีกลไกจับคู่ที่ทำให้ประชากรเข้าถึงเทคโนโลยีในท้องตลาดมากขึ้น

ในมิติอุปทานเทคโนโลยี *(1) สนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อทุกคน (inclusive technology) ในการดำเนินนโยบายการคลัง* การสนับสนุนเทคโนโลยีเหล่านี้ผ่านการลดหย่อนภาษีหรือลงทุนภาครัฐจะสามารถยกระดับผลิตภาพของประชากรฐานรากได้ โดยคำนึงว่าเทคโนโลยีที่ผลิตมาไม่ควรทดแทนงานของประชากรมากเกินความจำเป็น

นอกจากอุปทานที่เหมาะสม การจะนำเทคโนโลยีให้ถึงมือประชากรได้นั้นยังต้องมีกลไกและตลาดสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพด้วย การตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC เป็นหนึ่งแนวทางในการกระจายทักษะความรู้และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในพื้นที่ให้ผู้ประกอบการเข้าถึงเทคโนโลยีได้ดีขึ้น *(2.1) ภาครัฐควรพิจารณาส่งเสริมเครือข่ายผู้ประกอบการทั้งขนาดใหญ่และเล็กให้เข้มแข็ง* เพื่อจะได้เกิดการเรียนรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

ผู้ประกอบการบางส่วนอาจจะเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีเพราะขาดสินเชื่อเพื่อจะไปลงทุน ดังนั้นการ *(2.2) เพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อ*จึงจำเป็น ภาครัฐสามารถสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อผ่านการลงทุนในข้อมูลของกิจการขนาดกลางและย่อมที่ครอบคลุมเป็นระบบมากขึ้นช่วยให้สถาบันการเงินประเมินสินเชื่อได้มีประสิทธิภาพดีขึ้น การลงทุนในเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการรายเล็กหรือกลางมากขึ้น เพราะเมื่อตลาดสินเชื่อทำงานสมบูรณ์และความเสี่ยงอยู่ในระดับดีผู้ประกอบการจะสามารถขอสินเชื่อไปลงทุนในเทคโนโลยีและกล้าลงทุนเพราะรับจากความเสี่ยงได้ ในขณะเดียวกันการลงทุนเช่นนี้ยังเป็นการยกระดับให้กิจการขนาดเล็กหรือกลางแข่งขันในตลาดได้ดีขึ้นอีกด้วย

6.2.3 เพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพสำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด

รัฐควรตั้งเป้าหมายที่เด่นชัดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource) สำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (bottom 40) ผ่านการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพในสองเรื่องที่สำคัญคือการศึกษา/การสร้างทักษะ และการบริการด้านสุขภาพ/สาธารณสุข โดยทั้งสองเรื่องนี้จุดอ่อนที่สำคัญคือเรื่องระดับและความเท่าเทียมกันของคุณภาพบริการ ส่วนเรื่องการเข้าถึงมีเพียงอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมปลายเท่านั้นที่ยังต้องเร่งตัวให้มากกว่านี้

ในเรื่องคุณภาพและความเท่าเทียมกันของคุณภาพการศึกษานั้นมีงานวิจัยจำนวนมากที่บ่งชี้ว่าปัจจัยครอบครัวมีผลทำให้เกิดการส่งต่อความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์จากการศึกษาจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูก โดยพบว่าการศึกษาของลูกจะดีขึ้นตามระดับการศึกษาของแม่ และการอยู่ด้วยกันของพ่อและแม่ ซึ่งสองปัจจัยนี้อยู่นอกเหนือการควบคุมของภาครัฐ อย่างไรก็ตามยังพบเพิ่มเติมว่า ขนาดของโรงเรียน กิจกรรมสร้างสรรค์ในโรงเรียน มีผลต่อผลลัพธ์การศึกษาด้วยเช่นกัน รัฐจึงควรมีนโยบายด้านการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก (ดังที่จะอธิบายรายละเอียดเพิ่มในหัวข้อ 6.3 เรื่องข้อเสนอนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ 2) และการสนับสนุนงบประมาณและความชำนาญในการจัดกิจกรรมที่สร้างสรรค์ในโรงเรียน

6.2.4 การขยายขอบเขตและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม

ประชากรฐานรากมักได้รับความคุ้มครองทางสังคม (social protection) น้อยกว่าผู้มีฐานะดีกว่า และเป็นเหตุให้ไม่สามารถหลุดพ้นความยากจนหรือยกระดับฐานะในสังคมได้ยาก จึงควรขยายขอบเขตระบบความคุ้มครองทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มนี้ด้วย และต้องครบถ้วนทุกมิติของความคุ้มครองทางสังคม หรือที่เรียกว่า 3P ได้แก่มิติการได้รับความคุ้มครอง (protection) ในกรณีที่เป็นกลุ่มเปราะบาง การป้องกัน (prevention) ความเสี่ยง และการส่งเสริม (promotion) การเข้าถึงบริการภาครัฐ ตัวอย่างของนโยบายกลุ่มนี้คือการขยายขอบเขตระบบประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ทั้งแรงงานนอกระบบแบบดั้งเดิม (traditional) หรือรุ่นใหม่ที่บางครั้งเรียกว่า gig workers

อีกเรื่องที่สำคัญคือควรมีนโยบายเงินโอนแห่งชาติ (national transfer policy) เนื่องจากมีผลการวิจัย (PIER, 2020) ที่พบว่าเงินโอนจากภาครัฐมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรหรือแรงงานจำนวนมากที่มีรายได้น้อยมากหรือไม่มีรายได้เลย และไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในโลกยุคใหม่ (ตัวอย่างคือผู้สูงอายุเกิน 40 ปีที่มีการศึกษาไม่เกินระดับมัธยมต้น กล่าวถึงในหัวข้อ 4.3 ตาราง 4-17) จึงพึ่งพาเงินโอนจากภาครัฐและจากลูกหลานเป็นหลัก นโยบายเงินโอนแห่งชาติควรมีเป้าหมาย 3 ประการคือ (ก) เป็นเงินโอนที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นต่ำ แต่ต้องไม่มากเกินไปจนกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน (ข) เงินโอนควรเป็นไปอย่างทั่วถึง ไม่ตกหล่น (ค) ควรผสมผสานกับมาตรการที่เอื้อให้คนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการตอบแทนสังคม โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในกลไกตลาดก็ได้ เช่นส่งเสริมทักษะในการเลี้ยงดูเด็กเล็กให้กับปู่ย่าตายาย สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อลดผลกระทบของ climate changes เป็นต้น

อีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญมากคือการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการเด็กตั้งแต่แรกเกิด เนื่องจากเป็นที่ทราบดีว่าการลงทุนในเด็กให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงสุด หนึ่งในโครงการที่ประเมินในรายงานฉบับนี้คือนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งเป็นโครงการที่ดี แต่ต้องมีการปรับปรุงอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เป็นนโยบายแบบถ้วนหน้า เพื่อให้ผลประโยชน์ของเงินอุดหนุนเป็นไปอย่างทั่วถึงและที่สำคัญคือป้องกันการตกหล่นคนจน (exclusion error) นอกจากนี้ควรมีมาตรการเสริมอื่นๆ ในการเร่งการพัฒนาของเด็กในทุกช่วงวัย

นโยบายที่ควรขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นอีกประการคือ การพัฒนาฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อให้ทราบว่าประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มนั้นมีความต้องการอะไร ได้รับสวัสดิการอะไร เพื่อที่จะสามารถออกแบบนโยบายได้ตรงกับปัญหามากยิ่งขึ้น และอาจส่งผลให้สามารถระบุและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้แม่นยำขึ้นด้วย ข้อมูลที่อาจนำมาใช้ได้มีอยู่หลายแหล่ง เช่น ฐานข้อมูลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ฐานข้อมูลกชช. 2ค ฐานข้อมูลโครงการเราไม่ทิ้งกัน เป็นต้น นอกจากนั้นอาจพิจารณากำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นภาษี เพื่อที่รัฐจะได้ทราบและมีฐานข้อมูลรายได้ของประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการสร้าง

นโยบายเงินโอนแห่งชาติรวมถึงการขยายระบบประกันสังคมไปถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย และในอนาคตหากมีการใช้ Central Bank Digital Currency (CBDC) อย่างทั่วถึง ก็มีโอกาสที่จะทราบถึงรายได้และเงินในมือของประชาชนได้แม่นยำยิ่งขึ้น

6.2.5 เพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ

หนึ่งในสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยคือการที่ระดับการแข่งขันในภาคธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่องในระยะหลัง เกิดจากการกระจุกตัวของทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ การควบรวมกิจการ และความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจขนาดเล็กและ SMEs ลดลง ทั้งจากปัจจัยเงินทุน เทคโนโลยีการผลิตและการบริหารจัดการ และความสามารถในการจ้างพนักงานที่มีคุณภาพ นอกจากนั้นยังเกิดจากการที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ ทำให้นโยบายหลายประการมีลักษณะเอื้อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ระดับการแข่งขันที่ลดลงนี้นอกจากทำให้ผลตอบแทนต่อผู้ประกอบการมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ยังทำให้ผลตอบแทนต่อลูกจ้างมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นตามไปด้วย

หนึ่งในปัญหาของธุรกิจขนาดเล็กและ SMEs คือการขาดการเข้าถึงเงินทุนที่เหมาะสม สถาบันการเงินมีปัญหาอย่างยิ่งในการประเมินความเสี่ยงของธุรกิจเหล่านี้ เหตุสำคัญคือธุรกิจขนาดเล็กขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันและการขาดข้อมูลที่เพียงพอ สถาบันการเงินจึงปล่อยกู้แก่ธุรกิจเหล่านี้น้อยกว่าที่ควรดังนั้นภาครัฐจึงมีหน้าที่ในการอุดช่องว่างเหล่านี้เพื่อทำให้ธุรกิจเหล่านี้เติบโตได้ดียิ่งขึ้น

เนื่องจากพลวัตธุรกิจไทยลดลง (Apaitan, Banternghansa, Paweenawat, และ Samphantharak, 2019) ธุรกิจเก่าอยู่ยาวนานขึ้นและธุรกิจใหม่เข้ามาสู่ตลาดได้น้อยลง พลวัตธุรกิจที่เชื่องช้าจะส่งผลไปยังผลิตภาพและการแข่งขันที่ลดลง ภาครัฐควรเอื้อให้ธุรกิจใหม่เกิดได้ง่ายขึ้นและสนับสนุนให้ธุรกิจเก่าขนาดใหญ่ที่ล้าสมัยลดขนาดลงเพื่อทำให้พนักงานที่มีคุณภาพสามารถย้ายไปทำงานในธุรกิจใหม่ได้ดีขึ้น สนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กที่มีศักยภาพให้เติบโตได้ดีขึ้น

ในมิติการแข่งขันทางการค้า รัฐบาลได้มีการออก พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ขึ้นมาแทนที่ฉบับ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการพัฒนาขึ้นจากฉบับเดิมอยู่มาก เช่น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอิสระจากภาคการเมืองและภาคธุรกิจมากขึ้น กำหนดให้มีผลบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ เพิ่มบทลงโทษทั้งทางปกครองและอาญา เป็นต้น ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อครหาและข้อกังหาเกี่ยวกับการบังคับใช้อยู่มาก

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มแข่งขันในระบบเศรษฐกิจดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบเพื่อป้องกันการผูกขาด
  - บังคับใช้กฎหมายควบคุมการผูกขาดทางการค้าอย่างเข้มงวด ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตการควบรวม และการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดหลังจากมีการควบรวมแล้ว
  - พัฒนาสมรรถภาพของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ด้วยการสนับสนุนทั้งทางด้านงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากร เนื่องจากภารกิจของสำนักงานเป็นวาระที่สำคัญของชาติ และมีภาระงานจำนวนมาก
  - เพิ่มความโปร่งใสของกระบวนพิจารณาการควบรวม ด้วยการนำผลการวิเคราะห์ของการควบรวมมาปรึกษากับสาธารณะ เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอย่างละเอียด

มากยิ่งขึ้น อาทิ สมมติฐานของการพยากรณ์ ผลการพยากรณ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านต่างๆ โดยละเอียด ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ

- ในการพิจารณาอนุญาตการควบรวมควรจะต้องคำนึงถึงบริษัทอื่นๆ ในเครือเดียวกันกับบริษัทที่อยู่ในคำร้องด้วย เนื่องการอยู่ในเครือธุรกิจนั้นส่งผลให้บริษัทมีอำนาจเหนือตลาดมากขึ้น

- อำนวยความสะดวกของภาครัฐในการเปิดกิจการใหม่ให้มีขั้นตอนที่สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็ไม่ยื้อให้ธุรกิจเดิมอยู่นานเกินควร
- สนับสนุน Microfinance และ P2P lending เพื่อเพิ่มการแข่งขันในภาคการเงิน ทำให้ต้นทุนในการกู้ยืมถูกลงและธุรกิจรายเล็กและ SMEs เข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้น
- สร้างและสนับสนุนแพลตฟอร์มการแบ่งปันข้อมูลที่ไม่ใช่การเงินของธุรกิจรายเล็ก เพื่อประกอบการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงิน ตัวอย่างข้อมูลได้แก่ ประสบการณ์ทำงานของพนักงานและเจ้าของกิจการ สุขภาพ ประวัติการพัฒนาบุคลากร สินทรัพย์ทางปัญญา ฯลฯ โดยข้อมูลเหล่านี้ยังต้องอยู่ในกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
- เนื่องจากระบบสัมปทานเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และปัญหาอื่น อาทิ ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร ปัญหาธรรมาภิบาล รัฐควรยกเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เปลี่ยนไปใช้การแข่งแบบเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาต และลดการผูกขาดและเพิ่มความโปร่งใสของระบบสัมปทานที่เหลืออยู่ ด้วยการกำหนดให้การประมูลสัมปทานบางประเภทมีผู้ได้รับสัมปทานได้มากกว่าหนึ่งราย และควรจะต้องมีการประมูลทุกครั้งในการจัดหาผู้รับสัมปทาน

6.2.6 นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อการสร้างเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ

นอกจากกระบวนการขยายตัวควรมีความเท่าเทียมกันและมีส่วนร่วม (inclusive growth) แล้ว ยังควรมีเสถียรภาพ (stability) ด้วย เนื่องจากการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมักหมายถึงความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นกับทุกคนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนฐานล่างมักมีความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงน้อยกว่า และแม้จะมีระบบความคุ้มครองทางสังคมที่ดีก็ยังอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำรุนแรงขึ้นได้ ในด้านนี้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์สองประการควบคู่กันคือการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่นเพิ่มมาตรการที่มีลักษณะ automatic stabilizer ในการดำเนินนโยบายการคลัง เช่น โครงการสร้างภาษีที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (countercyclical) การใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มการดูแลคนจน ผู้ตกงาน ผู้พิการ ส่วนนโยบายการเงินต้องมีการเพิ่มการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน (financial stability) โดยเน้นป้องกันพฤติกรรมหาผลประโยชน์ทางการเงินสูงสุดสุ่มเสี่ยง (search for yield) เพราะอาจทำให้ตัวกลางทางการเงินมีปัญหาความมั่นคงได้

6.2.7 มาตรการป้องกันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate changes)

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ ทรัพย์สิน รวมถึงทุนมนุษย์ด้วย ทั้งนี้ประชาชนแต่ละกลุ่มนั้นได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศไม่เท่ากัน โดยคนจน ผู้มีฐานะทางสังคมเศรษฐกิจไม่ดี คนชายขอบ มักจะได้รับผลกระทบมากกว่าคนกลุ่มอื่น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนอกจาก

จะทำให้ปัญหาความยากจนร้ายแรงขึ้นแล้ว ยังเพิ่มความเหลื่อมล้ำในประเทศด้วย ทำให้กลุ่มเปราะบางยิ่งมีความเปราะบางมากกว่าเดิม หรือก็คือมี Resilience ต่ำลงหลังจากเกิดอุบัติภัย (IPCC, 2014; Islam & Winkel, 2017) ทั้งนี้นอกจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นแล้ว ความเหลื่อมล้ำในสังคมยังมีผลทำให้ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในประเทศนั้นรุนแรงมากขึ้นด้วย เกิดเป็นวงจรอุบาทว์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศขึ้น (Islam & Winkel, 2017)

ในด้านนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้น สามารถแบ่งนโยบายได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1. การลดระดับก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ (mitigation) เช่น การเก็บภาษีคาร์บอน การอุดหนุนพลังงานทดแทน การฟื้นฟูป่าและทะเล เป็นต้น
2. การปรับตัว (adaptation) เช่น การสร้างระบบเตือนภัย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดความเสียหายจากอุบัติภัย การปรับปรุงพันธุ์พืชให้ทบต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การเพิ่มการเข้าถึงบริการทางแพทย์ อาหาร และน้ำสะอาด เป็นต้น

ซึ่งประเทศไทยได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและได้ร่วมให้สัตยาบันเป็นภาคีในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พิธีสารเกียวโต และภาคีความตกลงปารีส ในนโยบายระดับประเทศ รัฐบาลได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บรรจุปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ 11 รวมถึงได้จัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นด้วย ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครอบคลุมทั้งการลดระดับก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัว เช่น ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย การใช้มาตรการทางการคลังเพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทดแทน โครงการประกันภัยพืชผล เป็นต้น

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะให้รัฐดำเนินการอย่างแข็งขันทั้งในด้านการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก และการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวให้กับประชาชนทุกกลุ่มต่อไป และควรให้ความสนใจกับคนยากจน คนชายขอบ ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ และเนื่องจากความเหลื่อมล้ำและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบซึ่งกันและกัน การดำเนินนโยบายด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงต้องมีการคำนึงถึงผลกระทบของนโยบายต่อ Resilience ของประชาชนแต่ละกลุ่มและความเหลื่อมล้ำด้วย และดำเนินนโยบายด้วยความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัว และการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจไปพร้อมกัน และเลือกการผสมผสานนโยบาย (policy mix) ที่เหมาะสมกับสถาณการณ์ในประเทศไทย เมื่อจำเป็นต้องมีการ trade-off ขึ้นระหว่างเป้าหมาย

ทั้งนี้ตัวอย่างมาตรการที่สามารถเพิ่มความสามารถในการรับมือและปรับตัวของประชาชนกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะ ได้แก่

- การพัฒนาส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึง การออม เงินกู้ และการประกันภัยได้มากขึ้น

- การนำเอาเทคโนโลยีดาวเทียมเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพโครงการบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติสำหรับชาวนาและเกษตรกร ซึ่งจะช่วยลดการตกหล่น เพิ่มความรวดเร็วของกระบวนการ และลดต้นทุนของการตรวจสอบ
- การร่วมมือกับผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์มือถือเพื่อให้สามารถแจ้งเตือนและให้คำแนะนำกับประชาชนได้อย่างทันท่วงที และครอบคลุม เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ
- การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้สามารถคุ้มครองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ครอบคลุมประชาชนมากยิ่งขึ้น และอาจนำเอาการคุ้มครองทางสังคมมาบูรณาการทั้งในขั้นตอนของการออกแบบมาตรการและขั้นตอนปฏิบัติงานร่วมกันกับมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DDR) และนโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation: CCA) ซึ่งเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เกิดเป็น Adaptive Social Protection เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวของประชาชนกลุ่มเปราะบาง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่และได้รับความสนใจและมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในต่างประเทศ

6.2.8 นโยบายกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง

การกระจายอำนาจการเมืองและการคลังออกไปจากศูนย์กลางอำนาจทั้งในมิติเชิงพื้นที่และมิติเชิงองค์กรเป็นหนึ่งในนโยบายที่มีผลกระทบต่อเนื่องถึงการลดความเหลื่อมล้ำที่ดีที่สุดเรื่องหนึ่ง เพราะหากอำนาจถูกกระจายไปพร้อมกับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม จะมีผลทำให้พื้นที่มีความเจริญทัดเทียมกันมากขึ้น เนื่องจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจ อย่างไรก็ตามการพิจารณานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังต้องมีความสอดคล้องกับบริบทการบริหารราชการแผ่นดินของไทยทั้งนี้เพื่อให้ข้อเสนอสามารถแปรเปลี่ยนเป็นแนวทางการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติได้

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาบริบทโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย พบว่า ยังไม่เคยมีการปรับรื้อโครงสร้างอย่างจริงจัง การปรับปรุงส่วนมากเป็นลักษณะการปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental changes) หรือการแก้ไขเฉพาะห้วงเวลา (piecemeal reform) จึงส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการมีความซับซ้อน (วสันต์, 2556) ดังนั้นหนึ่งในแนวทางที่สำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการจัดวางความสำคัญของหน่วยงานรัฐ (intergovernmental relations and management) ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละระดับให้มีความสอดประสาน และสร้างประโยชน์สูงสุด โดยไม่ได้เป็นการรื้อสร้างระบบการบริหารราชการเดิมที่มีอยู่

ดังนั้นข้อเสนอแนะที่สำคัญคือการกำหนดบทบาท หน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและสอดประสานซึ่งกันและกัน ในที่นี้ได้ประยุกต์ใช้ผลการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าเรื่อง “การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป” (2559) และเสนอแนวทาง ดังนี้ (1) หน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในภาพกว้าง (2) ส่วนภูมิภาคให้ความสำคัญกับการเป็นกลไกประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นรวมทั้งอาจเป็นตัวแทนของรัฐหรือส่วนกลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ (3) หน่วยงานส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานหลักที่จัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความ

เป็นอยู่ของประชาชน (4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถรวมกลุ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมการตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งสามระดับคือส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง

6.2.9 เพิ่มความเข้มข้นการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

เนื่องจากปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ ค่อนข้างสูง จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วนเมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดของการออกแบบนโยบายการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน หลักการสำคัญคือ การลดโอกาสและช่องทางของการเกิดคอร์รัปชัน และการลดแรงจูงใจผ่านการเพิ่มราคาที่ต้องจ่ายจากการคอร์รัปชัน

ข้อเสนอแนะสำหรับการลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชันนอกจากจะสามารถทำได้ผ่านนโยบายการส่งเสริมการแข่งขันทางเศรษฐกิจและนโยบายการกระจายอำนาจตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 6.2.5 และ 6.2.8 เพื่อลดการผูกขาดและลดอำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว การเพิ่มการตรวจสอบ (accountability) ก็มีส่วนสำคัญในการลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชันซึ่งสามารถทำได้โดยการประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักรู้และความตื่นตัวของประชาชนรวมไปถึงการทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนร่วมในกระบวนการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น ผ่านการจัดตั้งโครงการ กิจกรรม หรือการประเมินต่างๆ

นอกจากนี้การดำเนินนโยบายตามข้อเสนอแนะ 6.2.3 ในการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการจากภาครัฐอย่างทั่วถึงจะช่วยลดความสำคัญของการให้สินบนเพื่อเข้ารับบริการต่างๆ ซึ่งจะช่วยตัดช่องทางและโอกาสในการเกิดคอร์รัปชัน

ในส่วนของการลดแรงจูงใจ ผ่านการเพิ่มราคาที่ต้องจ่ายจากการคอร์รัปชันนั้น สิ่งที่สำคัญคือความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่จริงจังในการจัดการกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นของรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการสำรวจของ National Transparency (2020) พบว่า ประชาชนไทยร้อยละ 71 ไม่เชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลและร้อยละ 65 ไม่พึงพอใจกับการทำงานของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้อง มีการปฏิรูปองค์กร เพื่อลดข้อกังขาด้านที่มาและความเป็นอิสระขององค์กรป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน รวมทั้งมีการกำหนดกฎ มาตรการและบทลงโทษที่ชัดเจน มีการนำไปใช้จริงและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน เมื่อสามารถสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นได้แล้ว ความเข้มแข็งของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันจะช่วยลดแรงจูงใจ เนื่องจากราคาของการคอร์รัปชันที่สูงขึ้นจากโอกาสในการถูกตรวจสอบที่มีมากขึ้นและบทลงโทษที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

6.3 ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

ผลการติดตามความก้าวหน้าของตัวชี้วัดในบทที่ 4 พบว่า มีตัวชี้วัดหลายตัวที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายหรือหลายตัวที่บรรลุเป้าหมายแล้วแต่ยังมีช่องว่างการพัฒนาอยู่ ที่ปรึกษาจึงได้จัดทำชุดข้อเสนอแนะเพื่อให้การพัฒนาประเทศในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยแยกข้อเสนอแนะตามเป้าหมาย 3 ประการของยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

พัฒนามาตรการเพื่อการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

ผนวกเอาฐานข้อมูลด้านสวัสดิการเข้ากับฐานข้อมูลด้านอื่นๆ รวมถึงฐานข้อมูลภาษี เงินโอนภาษี หลังจากมีฐานข้อมูลข้างต้นครบถ้วน ภาครัฐจะมีศักยภาพในการทำ Negative Income Tax (NIT) หรือนโยบาย Earned Income Tax Credit (EITC)

มาตรการทั้งสองข้างต้นมีจุดเด่นจุดด้อยต่างกัน การเลือกนโยบายขึ้นอยู่กับ Social Preference หากดำเนิน NIT จะสามารถกระจายรายได้ได้อย่างครอบคลุม รวมไปถึงผู้ไม่มีงานทำด้วย ในขณะที่ EITC สร้างแรงจูงใจให้คนทำงานแต่ไม่ครอบคลุมผู้ไม่ได้ทำงาน อย่างไรก็ดีนโยบายทั้งคู่ต่างต้องอาศัยฐานข้อมูลรายได้ทั้งสิ้น การพัฒนาประสิทธิภาพข้อมูลสวัสดิการจึงเป็นก้าวแรกสู่มาตรการการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

การพัฒนาฐานข้อมูลควรให้ความสำคัญกับความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นที่จะสะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส เป็นต้น สำหรับความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นจำเป็นที่จะต้องมี Longitudinal data ที่มีคุณภาพและต่อเนื่องเพียงพอ

ส่งเสริมการออมระยะยาว

เพื่อเป็นการส่งเสริมการออมและเป็นหลักประกันในระยะยาว ควรมีมาตรการให้โอนเงินบางส่วนจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปเป็นบัญชีบำเหน็จบำนาญ เช่น บังคับให้ทุกคนที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือประกันสังคมมาตรา 40 และโอนเงินจากบัตรไปกองทุนฯ อัตโนมัติ

กำหนดนโยบายที่จำเป็นให้เป็นนโยบายถ้วนหน้า

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายที่จำเป็นต่อการพัฒนาทุนทนุษย์และลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาการตกหล่นอยู่ การแก้ปัญหาการตกหล่นเด็กยากจนคือการทำให้นโยบายนี้เป็นแบบถ้วนหน้า ซึ่งนอกจากจะช่วยป้องกันการตกหล่นของเด็กยากจนแล้วยังทำให้โครงการมีความยั่งยืนทางการเมือง ลดความขัดแย้งในสังคม (เช่นความขัดแย้งในกระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิ์ หรือการต่อต้านจากคนชั้นกลางที่คิดว่าตนเองควรได้รับเงินอุดหนุนเช่นกัน) และทำให้กระบวนการดำเนินงานมีความสะดวกรวดเร็วเนื่องจากไม่ต้องคัดกรองผู้มีสิทธิ์อีกต่อไป

การส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่นั้นเป็นเกษตรกร ดังนั้นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาของเกษตรกรก็จะช่วยลดปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำด้วย โดยการส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถทำได้ผ่านมาตรการหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการให้มีที่ดินทำกิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมองค์ความรู้ตลอดจนการส่งเสริมการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้อย่างทั่วถึง

ที่ดินนั้นเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับการเกษตร การส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินของรัฐ หรือการเช่าที่ดินเอกชน จะช่วยให้เกษตรกรสามารถมีผลผลิตได้มากขึ้นและนำไปสู่รายได้ที่มากขึ้น ดังนั้นรัฐควรมีการปรับปรุงนโยบายด้านการส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินดังที่กล่าวไปในหัวข้อ 5.8.5 เช่น การปรับปรุงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การผลักดัน พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากที่ดินแล้ว ยังควรมีการส่งเสริมผลิตภาพของเกษตรกรให้เพิ่มมากขึ้นด้วย อาทิ การปรับปรุงการดำเนินงานที่มีอยู่ให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานมากขึ้น ปรับการส่งเสริมอาชีพให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรมากขึ้น การเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากวิธีการเพิ่มผลิตภาพที่ได้กล่าวไปแล้ว มาตรการสำคัญอีกด้านคือด้านนวัตกรรมการเกษตร โดยควรเพิ่มการลงทุนด้านการพัฒนานวัตกรรมการเกษตรเพื่อส่วนรวม โดยคำนึงมิติความยากง่ายในการนำไปใช้ (adoption) และหลังจากมีการวิจัยก็ควรสื่อสารนวัตกรรมลงไปถึงเกษตรกรผ่านกลไกชุมชนและท้องถิ่น สนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนในการนำนวัตกรรมไปใช้จริงอย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้เกษตรกรได้เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ ตลอดจนสร้างแพลตฟอร์มงานวิจัยเกษตรและตลาดในการย่อยงานวิจัยให้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาวิจัยขึ้นหิ้ง

ทั้งนี้การเพิ่มผลิตภาพการเกษตรยังสามารถทำได้ด้วยการพัฒนาทักษะและความรู้ของแรงงานภาคเกษตรให้สามารถไปทำงานนอกภาคเกษตรได้ ทำให้แรงงานในภาคเกษตรมีจำนวนที่พอดีมากขึ้น ผลิตภาพภาคเกษตรจะเข้มข้นยิ่งขึ้น ซึ่งแรงงานที่ย้ายออกไปนอกภาคเกษตรก็จะได้รับรายได้เพิ่มมากขึ้นด้วย ข้อเสนอในการพัฒนาทักษะปรากฏอยู่ในหัวข้อที่ 6.2.1

ทั้งนี้เป้าหมายที่ 1 นั้นเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ อันเป็นผลผลิตจากบริการพื้นฐานที่ดีและท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ดังนั้นการปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ 2 และเป้าหมายที่ 3 ก็จะส่งผลให้โอกาสในการบรรลุเป้าหมายที่ 1 เพิ่มมากขึ้นไปด้วย และทั้งนี้ ข้อเสนอแนะต่างๆ ในหัวข้อ 6.2 ก็เป็นข้อเสนอแนะที่ทำให้ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยลดลงเช่นกัน

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

พัฒนาระบบการศึกษา

การศึกษาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ และเป็นปัจจัยกำหนดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สำคัญ โดยจากผลการติดตามตัวชี้วัดและผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างการพัฒนาในด้านการส่งเสริมให้นักเรียนสามารถเรียนจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่ผลการพัฒนายังค่อนข้างห่างจากเป้าหมายอยู่มาก โดยมีอุปสรรคสำคัญคือฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน

ในมิติคุณภาพ การประเมินผลจากทั้งข้อสอบ PISA และข้อสอบ O-NET ยังให้ภาพที่ชี้ว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำ และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค ซึ่งเกิดจากปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

- ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก

ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยมีการจัดสรรทรัพยากรให้กับการศึกษาเป็นจำนวนมาก และทรัพยากรในระบบนั้นมีอยู่อย่างเพียงพอ แต่ก็มีปัญหาในการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือโรงเรียนขนาดเล็กนั้นมักจะขาดแคลนครูและอุปกรณ์การเรียนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 โดยผลการศึกษาของ World Bank (2018b) พบว่าด้วยโครงสร้างของระบบในปัจจุบัน ที่มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก หลายแห่งตั้งอยู่ใกล้กัน มีห้องเรียนมากเกินไป ทำให้การที่จะให้มีครูครบทุกชั้นเรียนนั้น ระบบจะต้องมีครูมากถึง 542,851 คน ซึ่งมากกว่าจำนวนครูที่มีในระบบปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาครูหนึ่งคนต้องสอนทุกวิชาในโรงเรียนขนาดเล็ก แต่หากมีการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กแล้ว จะทำให้ระบบต้องการครูเพียง 417,456 คน ซึ่งน้อยกว่าจำนวนครูทั้งหมดในปัจจุบันนอกจากนั้นงานวิจัยของ สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2563) ก็ให้ภาพเช่นเดียวกัน คือประเทศไทยมีปัญหาใหญ่คือการกระจายจำนวนครูออกไปทั่วประเทศนั้นเบาบางเกินไป จำนวนห้องเรียนมากเกินไป ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดจำนวนครูตามจำนวนนักเรียนทำให้เกิดปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน

ด้วยเหตุผลข้างต้นรัฐบาลจึงควรทำการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนข้อกังวลของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เช่นเกรงว่านักเรียนจะเข้าถึงการศึกษาได้น้อยลงเพราะต้องเดินทางไกลขึ้นนั้น สามารถแก้ปัญหาได้ไม่ยาก โดยรัฐบาลอาจจัดหารถรับส่งนักเรียน (ทั้งในพื้นที่เมืองและพื้นที่ห่างไกล ซึ่งอาจให้ชุมชนเป็นผู้จัดหารถรับส่งโดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ) โดยนำงบประมาณที่ประหยัดจากการควบรวมมาใช้เพื่อการนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณายุบโรงเรียนควรจะต้องมีการสำรวจพื้นที่จริงประกอบด้วย เพื่อดูสภาพความเหมาะสมของโรงเรียนที่จะนำไปควบรวม และเส้นทางการเดินทาง นอกจากนั้นยังต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ว่าการยุบโรงเรียนสร้างผลดีอย่างไร และรัฐมีมาตรการชดเชยหรืออุดหนุนอย่างไรบ้าง เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน รวมถึงนำความเห็นของประชาชนในชุมชนมาพิจารณาประกอบด้วย

- สร้างแรงจูงใจในการไปสอนพื้นที่ห่างไกล

ประเทศไทยยังมีโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่สามารถควบรวมได้ จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลกร่วมกับการสอบทานฐานข้อมูล สพฐ. พบว่าประเทศไทยมีโรงเรียนราว 2,000 แห่ง ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและไม่อาจจะควบรวมเช่น โรงเรียนบนพื้นที่สูง ตามแนวชายขอบ หรือตั้งอยู่บนเกาะแก่ง ซึ่งโรงเรียนกลุ่มนี้มักพบปัญหาครูขอย้ายบ่อย และไม่มีครูมาทดแทน จึงทำให้มีจำนวนครูไม่พอกับชั้นเรียน (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2564) และยังมีกลุ่มโรงเรียนที่ถึงแม้มีการควบรวมแล้วยังอาจประสบปัญหาขาดแคลนครูเนื่องจากไม่สามารถดึงดูดครูให้เข้ามาและคงอยู่ในพื้นที่ได้ จึงควรมีมาตรการเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ครูต้องการบรรจุในพื้นที่ห่างไกลมากขึ้น (ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, 2563) เช่น การให้รายได้พิเศษแก่ครูที่เลือกบรรจุในโรงเรียนที่พื้นที่ห่างไกลหรือทุรกันดาร (Teacher Special Hardship Allowance)

- คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ตั้งของโรงเรียนในการจัดสรรเงินงบประมาณ

ความเหลื่อมล้ำของงบประมาณนั้นส่งผลต่อทั้งความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาและในมิติคุณภาพด้วย ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้มีความเป็นธรรมในแนวดิ่งมากขึ้น โดยควรมีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนอื่นไปที่งบประมาณสำหรับการเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาให้มากขึ้น และการอุดหนุนเงินนั้นไม่ควรอุดหนุนนักเรียนเท่ากันทุกคน แต่ควรคำนึงถึงความจำเป็นของนักเรียนความแตกต่างระหว่างพื้นที่ รวมถึงขนาดของโรงเรียนด้วย

- ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน

ครูเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการกำหนดความสำเร็จทางการศึกษาของนักเรียน ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาทักษะของครูอย่างต่อเนื่อง โดยนอกจากความรู้ทางวิชาการและทักษะการสอนแล้ว ครูยังจำเป็นต้องมีทักษะที่จำเป็นต่อการช่วยแก้ไขปัญหาของนักเรียนด้วย เช่น ทักษะในการสังเกตอารมณ์และปัญหาของนักเรียน ทักษะในการสังเกตพฤติกรรมกลั่นแกล้ง เพื่อที่จะได้เข้าไปช่วยแก้ปัญหาอย่างทันท่วงที

และเพื่อที่จะให้ครูมีเวลาให้กับนักเรียนมากขึ้น ที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอให้มีการลดภาระงานเอกสารเกี่ยวกับการประเมิน และภาระงานอื่นๆ นอกห้องเรียน รวมถึงปรับเกณฑ์การประเมินขึ้นเงินเดือน และเลื่อนวิทยฐานะ ให้มีความยึดโยงกับผลการศึกษาของนักเรียน จากเดิมที่ยึดจากผลการปฏิบัติงานอื่นๆ และจริยธรรมเป็นหลัก ซึ่งจะช่วยให้ครูมีแรงจูงใจที่จะพัฒนาคุณภาพการสอนของตัวเอง และใช้เวลากับนักเรียนมากขึ้นด้วย

- เพิ่มความรับผิดรับชอบ (accountability) ในระบบการศึกษา

หนึ่งสาเหตุหลักของการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพในระบบการศึกษาของประเทศไทยคือ การขาด “ความรับผิดชอบ” หรือ accountability ของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครอง

ในประเทศไทย รัฐมีบทบาทในการจัดการศึกษารูปแบบต่างๆ เช่น จัดการศึกษาผ่านโรงเรียนรัฐบาล อุดหนุนงบประมาณให้โรงเรียนต่างๆ กำกับดูแลครู เป็นต้น รัฐจึงมีบทบาทรับผิดชอบต่อผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองจะใช้กลไกการเลือกตั้งและการเรียกร้องทางการเมืองเป็นกลไกกำกับควบคุมให้รัฐดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็น “สายความรับผิดชอบ” (accountability chain) ที่มีความยาวมาก จากผู้ปกครองไปยังรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ สพฐ. และ สพท. ต่อเนื่องไปจนถึงโรงเรียนและครู เรียกว่า “ความรับผิดชอบสายยาว” (long-route of accountability) ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะขาดช่วงใดช่วงหนึ่งได้ง่าย

ดังนั้นแนวทางที่มีประสิทธิผลมากกว่าคือการสร้าง “ความรับผิดชอบสายสั้น” (short-route of accountability) กล่าวคือให้ โรงเรียนและครูต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองโดยตรง ทั้งนี้รัฐสามารถสร้างความรับผิดชอบสายสั้นขึ้นมาได้โดย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

1. กระจายอำนาจทางการศึกษาให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณและหลักสูตรมากขึ้น ซึ่งระบบการศึกษาในปัจจุบันได้มีการบริหารที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการภายในโรงเรียนตามนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ สุรัสวดี หุ่นพนต์ อำพา แก้วกำกง และวทัญญู ใจบริสุทธิ์ (2560) พบว่าสภาพความเป็นจริงโรงเรียนยังไม่ค่อยมีอิสระในการบริหารจัดการบุคคล งบประมาณ และบริหารทั่วไป โดยหน่วยงานต้นสังกัดยังควบคุมการบริหารจัดการไว้ จึงควรเพิ่มระดับการกระจายอำนาจให้มากขึ้น
2. เปิดเผยข้อมูลผลการสอบมาตรฐานและผลประเมินคุณภาพของโรงเรียนต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างแรงกดดันต่อโรงเรียน

และต้องมีการวางระบบตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิผลด้วย โดยการให้มีหน่วยงานส่วนกลางติดตามผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน และให้มีกลไกตรวจสอบโรงเรียนโดยผู้ปกครอง ไม่เช่นนั้นการกระจายอำนาจจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี

นอกจากการสร้างความรับผิดชอบสายสั้นขึ้นมาแล้ว รัฐควรจะปรับปรุงระบบความรับผิดชอบสายยาวที่มีอยู่แล้วด้วย โดยการผูกการประเมินครู ครูใหญ่ และสถานศึกษาเข้าไว้กับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ซึ่งหากทำตามแนวทางดังกล่าวทั้งหมด ผลจากแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในปี 2558 พบว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพโรงเรียนได้จากร้อยละ 73 เป็นร้อยละ 78 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

<u>ส่งเสริมความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม</u>

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมระหว่างคนจนและคนรวย ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมดังนี้

- พัฒนาและขยายผลระบบประเมินความเสี่ยงเพื่อปล่อยชั่วคราวก่อนพิจารณาคดี เพื่อมาทดแทนการใช้หลักทรัพย์ประกันตัว
- ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม เนื่องจากในปัจจุบันยังมีจำนวนผู้ยื่นขอความช่วยเหลือและผู้ได้รับอนุมัติความช่วยเหลือค่อนข้างน้อย อันเกิดจากปัญหาการรับรู้และ exclusion error ดังที่กล่าวในหัวข้อ 5.5 โดยกองทุนยุติธรรมควรมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ มีการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเพิ่มความรับรู้ของประชาชน ปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จัดทำคู่มือปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานเดียวกัน ลดการพิจารณาที่เป็นการก้าวล่วงหน้าที่

ของศาลหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนยุติธรรม นำเอาฐานข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐเข้ามาช่วยในการพิจารณาอนุมัติความช่วยเหือ เพิ่มบุคลากร ปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ และรวมไปถึงพิจารณาขยายภารกิจของกองทุนเพื่อให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วย

ส่งเสริมการเข้าถึงระบบประกันสังคม

ถึงแม้ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการประกันสังคมให้แรงงานนอกระบบจะบรรลุเป้าหมาย แต่สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญต่อการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมให้ไปสู่แรงงานนอกระบบที่สำคัญ ได้แก่ การรับรู้ของแรงงาน ปัญหาด้านความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคม ปัญหารายได้น้อย และรายได้ไม่แน่นอน สิทธิไม่ตรงกับความต้องการ ตลอดจนความยุ่งยากในการสมัคร จ่ายเงินสมทบ และรับสิทธิ์ ดังนั้นที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการประกันสังคมมากขึ้นดังนี้

- ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ โดยต้องมีการออกแบบเนื้อหาของข้อความและการเลือกช่องทางประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้แรงงานนอกระบบทราบว่าตนเองสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ และสมัครได้อย่างไร รวมถึงเพิ่มความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคมด้วย
- เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- ปรับปรุงให้รูปแบบการจ่ายเงินสมทบมีความยืดหยุ่นขึ้น เช่น สามารถเลือกความถี่ที่ต้องการจ่ายได้ เลือกฐานเงินได้ เป็นต้น
- อุดหนุนเงินสมทบตามรายได้ของผู้ประกันตน กล่าวคือช่วยอุดหนุนเงินสมทบให้กับแรงงานที่มีรายได้น้อยในอัตราที่สูงกว่าแรงงานกลุ่มที่มีรายได้สูง
- เพิ่มช่องทางในการสมัครเป็นผู้ประกันตน และจ่ายเงินสมทบ
- เชื่อมโยงฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐเพื่อลดความยุ่งยากในการรับสิทธิ
- ปรับปรุงสิทธิให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานมากขึ้น เช่น เพิ่มจำนวนเงินชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วย เป็นต้น เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่แรงงานให้ความสนใจมาก

ระบบสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลตัวชี้วัดที่ 2.4 ภายใต้เป้าหมายที่ 2 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรในแต่ละภูมิภาคมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ พบว่ามีความแตกต่างระหว่างพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของแพทย์ในเมืองใหญ่ และการขาดแคลนแพทย์ในชนบท

จากปัญหาความไม่สมดุลดังกล่าว กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญที่มีการสร้างความร่วมมือตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ผ่านเครือข่ายสาธารณสุขในพื้นที่ กลุ่มประชาชนที่สนใจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวยังคงเป็นไปในระบบความสมัครใจ ซึ่งจากข้อมูล อปท. ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนในปีงบประมาณ 2563 พบว่ามีสัดส่วนถึงร้อยละ 99.45 ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามสะท้อนให้เห็นว่ายังมี อปท. ในบางพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้าร่วมกองทุน ดังนั้นจึงควรพิจารณาเงื่อนไขในการสมัครเข้าร่วมหรือการสนับสนุนเพิ่มเติม เพื่อขยายเครือข่ายดังกล่าวให้ครอบคลุมทุกท้องถิ่นในประเทศไทย

นอกจากนั้นแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขและแผนปฏิรูปในด้านที่เกี่ยวข้อง ยังให้ความสำคัญกับการนำระบบคลินิกหมอครอบครัว เข้ามาปรับใช้ในระบบสาธารณสุขท้องถิ่น โดยเป็นการจัดบริการสาธารณสุขในระดับหน่วยแพทย์ปฐมภูมิให้ความสำคัญกับเวชศาสตร์ครอบครัวโดยยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง (patient centered care) และสร้างความน่าเชื่อถือแก่ประชาชนเพื่อคัดกรองและให้คำแนะนำก่อนไปรับบริการในสถานพยาบาลขนาดใหญ่ (กระทรวงสาธารณสุข, 2561, หน้า 7-8) ซึ่งแนวทางการดำเนินงานรูปแบบนี้จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานแพทย์ในพื้นที่ให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้นที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับระบบสาธารณสุขท้องถิ่นดังนี้

- พิจารณาแนวทางการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น รวมถึงในอนาคต อาจกำหนดเป็นหนึ่งในภารกิจของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อสร้างความครอบคลุมการดำเนินงานของกองทุน
- เพิ่มเติมการประชาสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของเครือข่ายสาธารณสุขซึ่งรวมไปถึงการดำเนินงานคลินิกครอบครัว ซึ่งส่วนหนึ่งมีเครือข่าย อสม. เป็นผู้ร่วมดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากการมีระบบการคัดกรองที่ดีจะช่วยลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสาธารณสุขในแต่ละพื้นที่ที่มีอยู่แล้วแต่เดิม

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

<u>การกระจายอำนาจพร้อมบูรณาการแนวดิ่งและแนวราบ</u>

การกระจายอำนาจควรมาพร้อมกับการอำนวยความสะดวกให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยกันเอง (แนวราบ) และส่วนราชการ (แนวดิ่ง) เพราะว่าการกระจายอำนาจโดยเฉพาะทางการคลัง มักจะทำให้ทรัพยากรมีน้อยลงจนอาจจะทำโครงการใหญ่ไม่ได้ ดังนั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรเพียงพอตอบโจทย์ชุมชน การรวมทรัพยากรระหว่างท้องถิ่น หรือ การบูรณาการทำงานกับส่วนราชการจะทำให้โครงการภาครัฐตอบสนองความต้องการท้องถิ่นได้ดีขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นการทำให้ชุมชนพัฒนาได้โดยสะดวกขึ้น

ตัวอย่างการกระจายอำนาจพร้อมกับการบูรณาการที่พึงกระทำได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำโดยท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันติดขัดกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถสร้างแหล่งน้ำที่บูรณาการข้ามจังหวัดได้ (บูรณาการแนวราบ) จึงทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพและควรสนับสนุนการบูรณาการข้ามตำบลอีกด้วย ในอีกมิติท้องถิ่นเองยังขาดศักยภาพด้านบุคลากรและความรู้ในการพัฒนาแหล่งน้ำ การบูรณาการกับภาครัฐจึงมีความจำเป็นอยู่มาก (บูรณาการแนวดิ่ง)

การบูรณาการระหว่างกระจายอำนาจในลักษณะนี้สามารถประยุกต์ใช้กับมิติอื่นได้อีกด้วย เช่น มิติสาธารณสุขโดยการแบ่งเขตสุขภาพต่างๆ และกองทุนสุขภาพท้องถิ่น (บูรณาการแนวดิ่ง) หรือมิติการศึกษาโดยการจัดและบริหารโรงเรียนโดยท้องถิ่นหลายพื้นที่ (บูรณาการแนวราบ)

<u>การวางแผนและจัดทำแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานราก</u>

สืบเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานรากเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลากหลายภาคส่วน ดังนั้นการจัดทำนโยบายหรือโครงการภายใต้ลักษณะของแผนบูรณาการจึงสามารถตอบสนองต่อปัญหาและข้อท้าทายดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนบูรณาการจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่การกำหนดบทบาทของเจ้าภาพแผนบูรณาการทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับพื้นที่ การออกแบบระบบติดตามและประเมินผลที่สามารถระบุถึงหน่วยงาน contributor หลักหรือปัจจัย

ความสำเร็จของแผนบูรณาการ ระยะเวลาและความต่อเนื่องของการจัดทำแผนบูรณาการ รวมทั้งการพิจารณาโครงการภายใต้แผนบูรณาการผ่านกิจกรรมการดำเนินงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อน

นอกจากนั้นการดำเนินงานของแผนบูรณาการต้องมีผลสัมฤทธิ์ที่สูงกว่าโครงการที่ดำเนินการเพียงโครงการเดียว และการดำเนินงานของแผนบูรณาการต้องมีการเชื่อมโยงตั้งแต่ในระดับโครงการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนของทุกภาคส่วนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

6.4 ข้อเสนอแนะการออกแบบและดำเนินการโครงการเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

ผลการประเมินโครงการในบทที่ 5 สามารถนำมาสรุปรวบยอดเป็นข้อเสนอการออกแบบโครงการ (policy design) และการดำเนินการ (implementation) เพื่อให้โครงการสามารถนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

ในด้านการออกแบบโครงการ (policy design) หลายโครงการของภาครัฐยังไม่ได้มีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำชัดเจน จึงยังไม่ตรงกับข้อเสนอของ UN DESA (2016) ที่ระบุว่าการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นร่วมของทั้ง 16 เป้าหมายการพัฒนา มีบางโครงการเช่น โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดที่การออกแบบนโยบายมีเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือครอบครัวที่ยากจน ซึ่งถึงแม้จะดูเป็นนโยบายลดความยากจน แต่จะส่งผลลดความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน ส่วนโครงการอื่นที่ประเมินในรายงานนี้ยังไม่มีการออกแบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องนี้จึงเป็นการเพิ่มมิติการลดความเหลื่อมล้ำในโครงการ โดยมิติความเหลื่อมล้ำในการออกแบบนโยบายอาจเป็นมิติเด่น (key feature) ของโครงการ หรืออาจเป็นมิติเสริม (supplementary feature) ก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสม ตัวอย่างเช่นโครงการบริหารจัดการดินและน้ำอาจมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดสรรการใช้ผลประโยชน์จากที่ดินและน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นเป้าประสงค์หลัก แต่อาจเสริมเป้าประสงค์รองคือการกระจายสิทธิ์การใช้ประโยชน์จากดินและน้ำให้กับผู้ยากไร้ กลุ่มเปราะบาง ประชาชนชายขอบ

อีกประการคือการออกแบบนโยบายควรเพิ่มมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มฐานล่างมากกว่าที่ผ่านมา

ส่วนด้านการดำเนินการ (implementation) มีข้อเสนอหลายประการ คือ

ประการแรก โครงการต้องใส่ใจเรื่องการตกหล่นคนจน (exclusion error) ให้มาก เพราะโดยปกติจะมีคนจน ผู้ด้อยโอกาส ประชากรเปราะบาง มักจะเข้าไม่ถึงบริการภาครัฐ ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ การดำเนินโครงการอาจต้องมีมาตรการเชิงรุกในการเป็นผู้เข้าหา (reaching out) มากกว่ารอให้กลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมโครงการ

ประการสอง ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลในเชิงพื้นที่ที่มีความแม่นยำ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิสังคม โครงข่ายทางสังคม (social network) ในพื้นที่ ภาวะผู้นำ และอื่นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามโครงการที่คำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันได้

ประการที่สาม ฐานข้อมูลในข้อที่สอง ควรมีเรื่องการดำเนินการของโครงการภาครัฐต่างๆ ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้สามารถจัดการเรื่องบูรณาการของโครงการได้ รวมทั้งป้องกันความซ้ำซ้อนได้ด้วย

ประการที่สี่ โครงการควรมีความยืดหยุ่นในการใช้เงิน ตราบใดที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้งบประมาณทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ (มิติการลดความเหลื่อมล้ำดังที่กล่าวข้างต้น) เพื่อป้องกันปัญหาการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่มีความเข้มงวดเกินไป ซึ่งมักเกิดปัญหานี้ในกรณีที่หน่วยงานย่อยในพื้นที่เป็นผู้ใช้งบประมาณ เมื่อถูกตรวจสอบก็มักจะยกเลิกการใช้งบประมาณไปเลยทั้งที่อาจมีประโยชน์ก็ได้ จึงควรให้หน่วยงานกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและมีความเข้าใจวัตถุประสงค์โครงการมากกว่าเป็นผู้ติดต่อประสานและชี้แจงกับหน่วยตรวจสอบการใช้เงินจะได้ผลมากกว่า (บทเรียนจากกรณีศึกษากองทุน หลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น)

ประการที่ห้า ในกรณีที่เป็นโครงการบูรณาการ ควรมีหน่วยงานที่ทำการประเมินว่ามีมิติของบูรณาการจริงหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดกลุ่มเป้าหมายร่วม การใช้งบประมาณร่วม การประสานงานในพื้นที่

ประการที่หก ควรเพิ่มมิติการประเมินโครงการที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ ว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริงหรือไม่ ลดได้มากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. Journal of Economic Perspectives.

Acemoglu, D., & Wolitzky, A. (2020). A Theory of Equality Before the Law. Economic Journal.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In P. Aghion, & S. Durlauf, Handbook of Economic Growth.

Acemoglu, D., Manera, A., & Restrepo, P. (2020). Does the US tax code favor automation? Retrieved from Brooking: https://www.brookings.edu/bpea-articles/does-the-u-s-tax-code-favor-automation/#:~:text=The%20U.S.%20tax%20code%20systematically,while%20only%20marginally%20improving%20efficiency.

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2015). Chapter 21 - Democracy, Redistribution, and Inequality. In F. Bourguignon, & A. B. Atkinson, Handbook of Income Distribution.

Aghion, P., Caroli, E., & García-Peñalosa, C. (1999). Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. Journal of Economic Literature, 37(4), 1615-1660. doi:10.1257/jel.37.4.1615

Agren G. (2003). *Sweden's new public health policy.* Swedish National Institute of Public Health.

Albrecht, J., van den Berg, G. J., & Vroman, S. (2005). The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. IZA Discussion Paper.

Albrecht, J., van den Berg, G. J., & Vroman, S. (2009). The aggregate labor market effects of the Swedish Knowledge Lift program. Review of Economic Dynamics.

Alesina, A., & Angeletos, G. (2005). Fairness and Redistribution. *American Economic Review, 95*(4), 960-980. doi:10.1257/0002828054825655

Alesina, A., & Ferrara, E. L. (2002). Who trusts others? *Journal of Public Economics, 85*(2), 207-234. doi:10.1016/s0047-2727(01)00084-6

Alesina, A., Tella, R. D., & Macculloch, R. (2004). Inequality and happiness: Are Europeans and Americans different? *Journal of Public Economics, 88*(9-10), 2009-2042. doi:10.1016/j.jpubeco.2003.07.006

Alfani, G. (2020, October). Pandemics and inequality: A historical overview. Retrieved from Voxeu: https://voxeu.org/article/pandemics-and-inequality-historical-overview

Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2017). Global Inequality Dynamics: New Findings from WID.world. *American Economic Review*. doi:10.3386/w23119

Andrew, A., & Malde, B. (2014, December 12). Child development and policy interventions in developing countries. Retrieved August 15, 2020, from https://www.ifs.org.uk/publications/7481

Apaitan, T., Banternghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2019). Common Ownership, Market Power, and Business Dynamism: Evidence from Thailand. *PIER Discussion Paper*.

Apaitan, T., Banternghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2020). *Common Ownership, Domestic Competition, and Export: Evidence from Thailand*. Puey Ungphakorn Institute forEconomicResearch.

Atkinson, A., & Messy, F. A. (2011, October). Assessing financial literacy in 12 countries: an OECD/INFE international pilot exercise. *Journal of Pension Economics & Finance*, 657 - 665. doi:10.1017/S1474747211000539

Attavanich, W., Chantarat, S., Chenphuengpawn, J., Mahasuweerachai, P., & Thampanishvong, K. (2019). Farms, Farmers and Farming: a Perspective through Data and Behavioral Insights. Retrieved from PIER: https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2019/09/paper2_paper_Sommarat-Jirath-Phumsit-Witsanu-Kannika.pdf

Banternghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2019). Understanding Corporate Thailand I: Finance. PIER Discussion Paper.

Becker, G. S. (1965). A Theory of the Allocation of Time. *The Economic Journal, 75*(299), 493. doi:10.2307/2228949

Becker, G., & Tomes, N. (1979). An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. Journal of Political Economy.

Bénabou, R. (2000). Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. *American Economic Review, 90*(1), 96-129. doi:10.1257/aer.90.1.96

Berry, J. N. (2016). Culture convener: Best small library in America 2016. *Library Journal*, 24-27.

Bierbrauer, F. (2021). Harry Potter and Deliberate Ignorance in Welfare Economics. Retrieved from Max Planck Society: https://www.mpg.de/16837912/harry-potter-and-deliberate-ignorance-in-welfare-economics

Blanchard, O. (2019, November 22). We Have the Tools to Reverse the Rise in Inequality. Retrieved August 15, 2020, from https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/we-have-tools-reverse-rise-inequality

Bloom, N., Brynjolfsson, E., Foster, L., Jarmin, R., Patnaik, M., Saporta-Eksten, I., & Reenen, J. V. (2019). What Drives Differences in Management Practices? American Economic Review.

Breitkreuz, R., Stanton, C., Brady, N., Pattison-Williams, J., King, E., Mishra, C., & Swallow, B. (2017). The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: A Policy Solution to Rural Poverty in India? *Development Policy Review, 35*(3), 397-417. doi:10.1111/dpr.12220

Brown, S. (2019). The lure of 'so-so technology,' and how to avoid it. Retrieved from MIT Sloan School of Management: https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/lure-so-so-technology-and-how-to-avoid-it

Bruhn, M., Karlan, D., & Schoar, A. (2018). The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico. Journal of Political Economy.

Cancro P. (2016). The Dark(ish) Side of Digitization: Information Equity and the Digital Divide, The Serials Librarian, 71:1, 57-62, DOI: 10.1080/0361526X.2016.1157424 สืบค้นจาก https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0361526X.2016.1157424?journalCode=wser20

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). WHAT WORKS? A META ANALYSIS OF RECENT ACTIVE LABOR MARKET. Journal of the European Economic Association.

Chen, X., Huang, B., & Li, S. (2017). Population Aging and Inequality: Evidence from the People's Republic of China. ADBI Working Paper.

Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., & Saez, E. (2014). Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. *The Quarterly Journal of Economics*. doi:10.3386/w19843

Credit Suisse. (2019). *The Global wealth report 2019*.

Crepon, B., & van den Berg, G. J. (2016). Active Labor Market Policies. The Annual Review of Economics.

Costa, D. L., & Kahn, M. E. (2003). Understanding the American Decline in Social Capital, 1952–1998. *Kyklos, 56*(1), 17-46. doi:10.1111/1467-6435.00208

Cowell, F. A. (2011). *Measuring inequality*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Dalton, H. (1920). The Measurement of the Inequality of Incomes. *The Economic Journal, 30*(119), 348. doi:10.2307/2223525

De Janvry, A., Emerick, K., Sadoulet, E., & Dar, M. (2016). The Agricultural Technology Adoption Puzzle: What Can We Learn from Field Experiments?

Deere, C. D., Kanbur, R., & Stewart, F. (2018). Horizontal inequalities. In J. E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, & M. Durand, For Good Measure Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP.

D'Hombres, B., Weber, A., & Elia, L. (2013, January 21). Literature review on income inequality and the effects on social outcomes. Retrieved August 10, 2020, from https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/literature-review-income-inequality-and-effects-social-outcomes

Díaz, J. J., & Jaramillo, M. (2006). An Evaluation of the Peruvian "Youth Labor Training Program" - PROJOVEN. *Office of Evaluation and Oversight Working Paper*.

Dustmann, C., & Schönberg, U. (2012). What Makes Firm-based Vocational Training Schemes Successful? The Role of Commitment. American Economic Journal: Applied Economics.

Dworkin, R. (1977). Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard University Press.

Ekström, E. (2003). Essays on inequality and education. Working paper Uppsala University.

Elk, K. V., Kok, J. D., Durán, J., & Lindeboom, G. (2014). Enterprise formalization: Fact or fiction? Retrieved August 15, 2020, from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf

EPA. (2018, February 22). Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. Retrieved from United States Environmental Protection Agency: https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation#main-content

ESID. (2014). Success and failure in MGNREGA implementation in India. Retrieved August 15, 2020, from https://www.eldis.org/document/A73027

EUKN. (2013, December 05). What is Public Participation? Retrieved from The European Urban Knowledge Network: https://www.eukn.eu/policy-labs/policy-lab-for-cy-public-participation-in-the-development-process/general-introduction/what-is-public-participation/

European Commission. (2015a). *PES Practice: Wage Subsidy*. Retrieved August 25, 2020, from https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15240&langId=en

European Commission. (2015b). *List of actions by the Commission to advance LGBTI equality*. Retrieved August 25, 2020, from https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en

European Commission. (2019). Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU. Retrieved August 24, 2020, from https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/eurobarometer-social-acceptance-lgbti-people-eu-2019_en

European Commission. (2020). *Roma integration in the EU*. Retrieved August 25, 2020, from https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu_en

Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review, 46*(7), 1323-1357. doi:10.1016/s0014-2921(01)00096-4

Financial Education Network. (2020). MALAYSIA National Strategy for Financial Literacy 2019-2023. Kuala Lumpur: Financial Education Network (FEN).

Friedman E. (2015). *Decade of Roma Inclusion: Progress report*. Retrieved August 25, 2020, from https://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/DORI%20REPORT.pdf

Furman, J., & Orszag, P. (2015). A Firm-Level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality. Presentation at “A Just Society” Centennial Event in Honor of Joseph Stiglitz.

Göggel, K., & Zwick, T. (2011). Heterogeneous Wage Effects of Apprenticeship Training. Leading House Working Paper.

Gosepath, S. (2021). Equality. (E. N. Zalta, Editor) Retrieved 2021, from The Stanford Encyclopedia of Philosophy: https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/equality/

Guion, D. (2019). Libraries and bridging the digital divide. Retrieved from https://www.allpurposeguru.com/2019/01/libraries-and-bridging-the-digital-divide/.

Guiso, L., Monte, F., Sapienza, P., & Zingales, L. (2008). Culture, Gender, and Math. *Science*.

Hastings, J. S., Madrian, B. C., & Skimmyhorn, W. L. (2013). Financial Literacy, Financial Education, and Economic Outcomes. *Annual Review of Economics*.

Hippach-Schneider, U., & Huismann, A. (2016). Vocational education and training in Europe – Germany. Retrieved from Cedefop ReferNet Germany: http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016_CR_DE.pdf

Hirschman, A. O., & Rothschild, M. (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development. *The Quarterly Journal of Economics*.

HSPH. (2014). Lady Health Workers in Pakistan Improving access to health care for rural women and families. Retrieved August 15, 2020, from https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/32/2014/09/HSPH-Pakistan5.pdf

ILO. (2012). The youth employment crisis: Time for action. Retrieved August 15, 2020, from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_175421.pdf

ILO. (2019). Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience.

ILO. (2019b). Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region. Geneva: International Labour Organization.

International Network on Financial Education (INFE). (2011). Measuring Financial Literacy: Questionnaire and Guidance Notes for Conducting an Internationally Comparable Survey of Financial Literacy. OECD.

IPCC. (2014). Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Cambridge University Press.

Islam, S., & Winkel, J. (2017). Climate Change and Social Inequality. DESA Working Paper No. 152.

IRS. (n.d.). Eitc participation rate by states: Earned Income Tax Credit. Retrieved August 15, 2020, from https://www.eitc.irs.gov/eitc-central/participation-rate/eitc-participation-rate-by-states

ISSA. (2012). Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed.

Jaeger, P. T., Bertot, J. C., Thompson, K. M., Katz, S. M., & DeCoster, E. J. (2012). Digital divides digital literacy, digital inclusion and public libraries. *Public Library Quarterly*, 31(1), 1-20.

Jenmana, T. (2018). Democratisation and the Emergence of Class Conflicts ... Retrieved August 10, 2020, from https://wid.world/document/democratisation-and-the-emergence-of-class-conflicts-income-inequality-in-thailand-2001-2016-wid-world-working-paper-2018-15/

Jetin, B. (2012). Distribution of income, labour productivity and competitiveness: is the Thai. Cambridge Journal of Economics.

Jetin, B., & Kurt, O. E. (2016). Functional income distribution and growth in Thailand: A post Keynesian econometric analysis. Journal of Post Keynesian Economics.

Jones, C. I. (2019). Paul Romer: Ideas, Nonrivalry, and Endogenous Growth. The Scandinavian Journal of Economics.

Joshi, A., Prichard, W., & Heady, C. (2012). Taxing the Informal Economy: Challenges, Possibilities and Remaining Questions. *ICTD Working Paper*.

Kanchoochat, V. (2019). Social protection and welfare state building: Fast and slow lessons. Retrieved August 10, 2020, from https://www.unescap.org/resources/social-protection-and-welfare-state-building-fast-and-slow-lessons

Kilenthong, W. (2016). Finance and Inequality in Thailand. *Thailand and The World Economy*.

KKP Research. (2563, september). ทศวรรษถัดไปของไทย ธุรกิจโตอย่างไร เมื่อคนไทยกว่า 40% เข้าสู่วัยเกษียณ. Retrieved from KKP Research: https://www.kkpfg.com/th/news/2020090960677

Klitgaard, R. (1988). Controlling Corruption. University of California Press.

Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. International Monetary Fund.

Kluve, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. *IZA Discussion Paper*.

Kluve, J., & Koettl, J. (2018). Can government help the unemployed find work? Retrieved from worldbank blogs: https://blogs.worldbank.org/jobs/can-government-help-unemployed-find-work

Koh Teck Hin. (2007). Corruption Control in Singapore – Effective National Anti-Corruption Strategies: Prosecuting High-Level Corruption.

Krusell, P., Ohanian, L. E., Ríos-Rull, J.-V., & Violante, G. L. (2000). Capital-skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis. *Econometrica*.

Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review, 45*, 1-28.

Lekfuangfu, W. N., & Nakavachara, V. (forthcoming). Reshaping Thailand's Labor Market: The Intertwined Forces of Technology Advancements and Shifting Supply Chains. Economic Modelling.

Lekfuangfu, W. N., Piyapromdee, S., Porapakkarm, P., & Wasi, N. (2020, September). Myths and Facts about Inequalities in Thailand. Retrieved from BOT Symposium 2020: https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2020/09/Symposium2020_paper4_paper.pdf

Linos, E., Prohofsky, A., Ramesh, A., Rothstein, J., & Unrath, M. (2020). Can Nudges Increase Take-up of the EITC?: Evidence from Multiple Field Experiments. *California Policy Lab Working Paper*.

Machin, S., & Meghir, C. (2004). Crime and Economic Incentives. The Journal of Human Resources.

McKenzie, D. (2017). How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence. Policy Research Working Paper.

McKenzie, D., & Woodruff, C. (2012). What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World? IZA Discussion Paper.

McKenzie, D., & Woodruff, C. (2016). Business Practices in Small Firms in Developing Countries. Management Science.

Michaud, P. C. (2017, November). The value of financial literacy and financial education for workers. doi:10.15185/izawol.400

Mladenovska, S. M., & Petrevski, G. (2016, September 25). Decentralization, fiscal transfers and income inequality in Central and Eastern European countries. Retrieved from Munich University Library: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/82181

Money Wise. (2019). Money Wise: National Strategy 2019 Working together for the financial fitness of Dutch citizens. The Hague: Money Wise. Retrieved from https://www.wijzeringeldzaken.nl/bibliotheek-/media/Engels/english-direction-moneywise-2019.pdf

MOROZ|, K. A. (2020, APRIL 28). The Thai economy: COVID-19, poverty, and social protection.

Mukundan, N. (2009). Rural development and poverty eradication in India. New Delhi, India: New Century Publications.

Narayan, A., Van der Weide, R., Cojocaru, A., Lakner, C., Redaelli, S., Mahler, D., . . . Thewissen, S. (2018, May 09). Fair Progress? Retrieved August 10, 2020, from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28428

National Financial Educators Council. (2018). Retrieved from https://www.financialeducatorscouncil.org/financial-literacy-programs-for-the-poor/#

Neyapti, B. (2006). Revenue decentralization and income distribution. Economics Letters, 92(3), 409-416. doi: https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.026.

Nichols A., Mitchell J. & Linder S. (2013). *Consequences of Long-Term Unemployment.* The Urban Institute. Retrieved August 24, 2020, from https://www.urban.org/research/publication/consequences-long-term-unemployment

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

Numano T. (2017). Teacher Transfer and Appointment System in Japan. National Institute for Educational Policy Research of Japan. Retrieved August 23, 2020, from https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201703TTASJ.pdf

OECD. (2001). Understanding the digital divide.

OECD. (2005). Public Sector Integrity: A Framework for Assessment.

OECD. (2015a). In It Together: Why Less Inequality Benefits All: En. Retrieved August 10, 2020, from https://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm

OECD. (2015b). *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en

OECD. (2016). PISA 2015 country note for Japan. Retrieved August 24, 2020, from https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Japan.pdf

OECD. (2019a). *Investing in youth: Peru*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019b). *Health for Everyone?: Social Inequalities in Health and Health Systems*, OECD Health Policy Studies. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/3c8385d0-en.

Oxford Policy Management. (2009). Lady Health Worker Programme - Oxford Policy Management. Retrieved August 15, 2020, from https://www.opml.co.uk/files/Publications/6241-evaluating-lady-health-worker-programme/lhw-4th-evaluation-summary-of-results.pdf?noredirect=1

Phelps, E. (1972). The Statistical Theory of Racism and Sexism. *American Economic Review*.

Piketty, T. (2014). Capital in the twenty - first century Thomas Piketty ; translated by Arthur Goldhammer. Cambridge (Massachusetts): London.

Posen, A. S. (2019, October 17). Concluding remarks. In *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies*. Retrieved August 10, 2020, from https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Rodrik, D. (2019, October 17). Concluding remarks. In *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies*. Retrieved August 10, 2020, from https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies

Rorke B., Matache M. & Friedman E. (2015). A Lost Decade? Reflections on Roma Inclusion 2005-2015. Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation. Retrieved August 23, 2020, from http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9809_file1_final-lostdecade.pdf

Rooij, M. v., Lusardi, A., & Alessie, R. (2011). Financial literacy and stock market participation. *Journal of Financial Economics*, 449-472. doi: https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2011.03.006.

Rothstein, J. (2010). Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence. *American Economic Journal: Economic Policy, 2*(1), 177-208. doi:10.1257/pol.2.1.177

Scanlon, T. M. (2019, October 17). Session 2: Ethical and philosophical dimensions. In *Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies*. Retrieved August 10, 2020, from https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies

Scott, I. (2013). Institutional Design and Corruption Prevention in Hong Kong,. *Journal of Contemporary China*.

Sen, A., & Foster, J. E. (1997). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.

Semuels, A. (2017, August 2). *Japan Might Be What Equality in Education Looks Like*. The Atlantic. Retrieved August 23, 2020, from https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/08/japan-equal-education-school-cost/535611/

Siburian, M. E. (2019, October). Fiscal decentralization and regional income inequality: evidence from Indonesia. *Applied Economics Letters*, 1-4. doi:10.1080/13504851.2019.1683139

Singh, R. K., & Deshmukh, S. (2009). The competitiveness of SMEs in a globalized economy: Observations from China and India. *Management Research Review*.

SkillsFuture. (2021). SGUnited Mid-Career Pathways Programme. Retrieved from SkillsFuture: https://www.skillsfuture.gov.sg/midcareerpathways

Stiglitz, J. E. (1996). Some Lessons From The East Asian Miracle. *The World Bank Research Observer, 11*(2), 151-177. doi:10.1093/wbro/11.2.151

Stiglitz, J. E., Fitoussi, J., & Durand, M. (2018). *For good measure: Advancing research on well-being metrics beyond GDP*. Paris: OECD Publishing.

Stossberg, S., & Blöchliger, H. (2017). Fiscal Decentralisation and Income Inequality: Empirical Evidence from OECD Countries. *Journal of Economics and Statistics*, 225–273.

Stufflebeam, D. (2003). The CIPP model of evaluation. In T. Kellaghan, D. Stufflebeam & L. Wingate (Eds.), Springer international handbooks of education: International handbook of educational evaluation.

Tax Policy Center. (2020). What is the earned income tax credit? Retrieved August 15, 2020, from https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-earned-income-tax-credit

The Isaander. (2564). ข้าวหอมมะลิ พญาอินทรี และการดิ้นรนของชาวนาทุ่งกุลา. เข้าถึงได้จาก ประชาไท: https://prachatai.com/journal/2021/02/91849

Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index 2020.

Trapeznikova, I. (2019). Measuring income inequality. *IZA World of Labor*. doi:10.15185/izawol.462

Tyson, L. (2019, October 17). Policies that Affect the Rate and Direction. Retrieved from Peterson Institute for International Economics: https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies

UNDESA. (2016). Policy Integration and the 2030 Agenda: Policy Tools and Approaches to Tackle Inequality. Retrieved March 23, 2021, from

https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publication/desa-policy-brief-inequality.pdf

UNDP. (2013). Humanity divided: Confronting inequality in developing countries. New York, NY: UNDP.

UNDP. (2019). Human Development Indicators: Thailand.

Vanitcharearnthum, V. (2017). Top income shares and inequality: Evidences from Thailand. *Kasetsart Journal of Social Sciences*. doi:10.1016/j.kjss.2017.07.010

Wasi, N., Paweenawat, S. W., Devahastin Na Ayudhya, C., Treeratpituk, P., & Nittayo, C. (2019). Labor Income Inequality in Thailand: the Roles of Education, Occupation and Employment History. PIER.

Webber, S. C. (2019). The library's role in bridging the digital divide. Retrieved from https://www.urbanlibraries.org/blog/the-librarys-role-in-bridging-the-digital-divide.

Wijzer in geldzaken. (2021, April 1). National strategy. Retrieved from Money Wise: https://www.wijzeringeldzaken.nl/english/what-does-the-platform-do/

Wolter, S., & Ryan, P. (2011). Apprenticeship. Handbook of the Economics of Education.

World Bank. (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Policy Research Report.

World Bank. (2018a). Thailand - Programme for International Student Assessment (PISA) 2018 : Country Report (English). Washington, D.C. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/683311593415205230/Thailand-Programme-for-International-Student-Assessment-PISA-2018-Country-Report

World Bank. (2018b). Enhancing Efficiency and Value for Money of Public Expenditures in the Education Sector. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2020). Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks. doi:10.1596/978-1-4648-1575-1

Yakoboski, P. J. (2019, November). African American personal finance knowledge. Retrieved from TIAA Institute: https://gflec.org/wp-content/uploads/2020/07/ti_AAPFin_Nov2019_02_Trends-and-Issues.pdf?x85507

Yeung, J. A. (2000). Fighting Corruption - The Hong Kong Experience. Retrieved from TDRI: http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/auyeung.pdf

กรมชลประทาน. (2559). ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579).

กรมทรัพยากรน้ำ. (2562). แผนปฏิบัติราชการของกรมทรัพยากรน้ำ ระยะ ๕ ปี (วาระแรก ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ -๒๕๖๕).

กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงค์, และ พร้อมพัฒน์ ภูมิวัฒน์. (2564). มาตรการแก้ 'PM2.5' จากยานยนต์. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: https://tdri.or.th/2021/02/pm2-5-air-quality-vehicle/

กระทรวงสาธารณสุข. (2561). แนวทางการดำเนินงานคลินิกหมอครอบครัว สำหรับหน่วยบริการ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสาธารณสุข. เข้าถึงได้จาก https://www.ylo.moph.go.th/webssjold/file2019/star/process_PCC.pdf

กฤษฎ์เลิศ สัมพันธารักษ์; ชานนทร์ บรรเทิงหรรษา; ทศพล อภัยทาน; อาชว์ ปวีณวัฒน์. (2562). มองโครงสร้างภาคธุรกิจไทยผ่านข้อมูลงบการเงิน. เข้าถึงได้จาก PIER: https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7187

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). กสศ.เปิดตัวระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ. เข้าถึงได้จาก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: https://www.eef.or.th/news-18-12-20-2/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). งบการศึกษา 8 แสนล้าน (ตอน 3) : ความเหลื่อมล้ำขนาดโรงเรียน ภูมิภาค และระดับรายได้. เข้าถึงได้จาก ไทยพับลิก้า: https://thaipublica.org/2021/03/national-education-accounts03/

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2564). ทุนครูรัก(ษ์)ถิ่น. เข้าถึงได้จาก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: https://www.eef.or.th/fund/teachereef/

กองทุนยุติธรรม. (2562). รายงานสรุปสาระสำคัญกิจกรรมกลุ่มระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม โครงการทบทวนผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.

กองโรคป้องกันด้วยวัคซีน กรมควบคุมโรค. (2562). รายงานสรุปผลการดำเนินงานประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2562.

กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2556). คุณภาพของการเจริญเติบโตจากมิติของการกระจายรายได้: ปัญหาและทางออก. Retrieved August 10, 2020, from https://www.bot.or.th/Thai/MONETaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/Paper4_2556.pdf

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2550). รายงานแนวทางกำกับดูแลนโยบายอินเทอร์เน็ตเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ.

คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร . (2563). สรุปผลการประชุม ครั้งที่ 29.

คลินิกภาษีกระทรวงการคลัง. (2559). ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... Retrieved from คลินิกภาษีกระทรวงการคลัง.

จำเนียร จวงตระกูล, และ ฐนันดร์ศักดิ์ บวรนันทกุล. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมสู่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด. สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

เฉลิมพงษ์ คงเจริญ. (2564). การติดตามสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจากมุมมองด้านเศรษฐกิจและโอกาส . ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2563). เหลื่อมล้ำในวัยเรียน: สองทศวรรษของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรระดับพื้นที่ของประเทศไทย. งานสัมมนาทางวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2563ก). ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์: ไทยไม่ได้ขาดแคลนงบการศึกษา แต่ปัญหาคือการใช้จ่าย. (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, ผู้สัมภาษณ์)

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2563ข). เหลื่อมล้ำในวัยเรียน: สองทศวรรษของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรระดับพื้นที่ของประเทศไทย. งานสัมมนาทางวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาคร เลิศนิทัศน์, และ สมชัย จิตสุชน. (2 มิถุนายน 2563). ความเปราะบางของประชาชนกลุ่มเปราะบางภายใต้โควิด-19. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: https://tdri.or.th/2020/06/impact-of-covid19-on-vulnerable-groups/

ฐนันดร์ศักดิ์ บวรนันทกุล. (2558). โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

ณรงค์ ใจหาญ, รณกรณ์ บุญมี, กนกวรรณ ชาติสุวรรณ, และ ลี่ แสสันติธรรม. (2556). รายงานวิจัยข้อเสนอแนะทางนโยบายเรื่องกองทุนยุติธรรม: ข้อมูล และบทวิเคราะห์ผลการทำงานและประสิทธิภาพในการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้. มูลนิธิ คอนราด อาเดนาวร์.

ณัฐนันท์ อมรานันทศักดิ์. (2563). ปรับบทบาทรัฐ เปลี่ยนภูมิทัศน์ ‘การเรียนรู้ตลอดชีวิต’. เข้าถึงได้จาก TDRI: https://tdri.or.th/2019/05/live-long-learning-policy/?fbclid=IwAR2qvfrb1FIBx4-cByaJJdNgicv8WCq_cd4fF8I_83wt3O1TU-XShMxlb_Y

ณัฐสิฏ รักษ์เกียรติวงศ์. (2559). การปฏิรูปอาชีวศึกษาของประเทศไทย.

ดลินา อมรเหมานนท์ และ แสงอรุณ อิสระมาลัย. (2562). ทักษะความรอบรู้ทางการเงินคืออะไร เหตุใดจึงสำคัญ.

ดวงมณี เลาวกุล. (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น.

ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.

ดวงมณี เลาวกุล, เฉลิมพงศ์ คงเจริญ และชัยสิทธิ์ บุณยเนตร. (2563). การศึกษาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). การคลังท้องถิ่น : การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร: วารสารสถาบันพระปกเกล้า.

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (2563). ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ : ผ่าตัดคุณภาพโรงเรียนเล็กต้องคิดให้ครบ. (สมคิด พุทธศรี, ผู้สัมภาษณ์) The101.World. เข้าถึงได้จาก https://www.the101.world/dilaka-lathapipat-interview/

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2557). การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ. การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2559). กฎหมายแข่งขันทางการค้า: ได้เวลาปลุกขึ้นมาอีกแล้ว ??? เข้าถึงได้จาก https://tdri.or.th/2016/02/laws_for_competitive_business_practices/

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธิปไตร แสละวงศ์, วีรวัลย ไพบูลยจิตต์อารี, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, ฉัตร คำแสง, ศิราภรณ์ ธูปเทียน, บุณวรา สุมะโน, ณัชพล ประดิษฐเพชรา. (2560). ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน.

ทวีป มหาสิงห์. (2563). การก่อรูป “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร.

ธนสักก์ เจนมานะ และ สรงกรณ์ เตชวณิชย์พงศ์. (2564). รายได้ของทุนและแรงงาน กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทย ความเข้าใจต่อช่องว่างระหว่างข้อมูลระดับจุลภาคและมหภาคด้านรายได้และทรัพย์สิน.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). รายงานผลการสำรวจทักษะทางการเงินของไทย ปี 2556. ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). รายงานผลการสำรวจทักษะทางการเงินของไทย ปี 2559. ฝ่ายส่งเสริมความรู้ทางการเงิน. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2561. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธัญสุดา ไพบูลย์. (2557). กองทุนยุติธรรมเพื่อการอานวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม. สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

ธิดารัตน์ สืบญาติ. (ก.ย.-ธ.ค. 2558). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 122-144.

นฎา วะสี, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล. (2562). นโยบายส่งเสริม SMEs: เราไปถึงสิ่งที่คาดหวังหรือยัง. เข้าถึงได้จาก PIER: https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6482

นฎา วะสี และ กฤษฎ์เลิศ สัมพันธารักษ์. (2564). โอกาส กับ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.

นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป (2562) https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27656

ปกป้อง ศรีสนิท. (2555). การปฏิรูปกองทุนยุติธรรม: การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. สานักพิมพ์เปนไท.

ปุญญวิชญ เศรษฐสมบูรณ์, จิรวัฒน์ ภู่งาม, อวิกา พุทธานุภาพ และ วริทธิ์นันท ชุมประเสริฐ. (2021). นัยของการพัฒนาทักษะแรงงานต่อความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง: มุมมองจากตลาดแรงงานภูมิภาค.

ผศ. ดร.เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และคณะ. (2563). “สามทศวรรษของปัญหาความเหลื่อมล้ำไทยและความท้าทายใหม่”. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2563 ของธนาคารแห่งประเทศไทยในหัวข้อ “ปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ทำอย่างไรให้เกิดได้จริง” วันที่ 28 กันยายน 2563.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, นวลน้อย ตรีรัตน์, ดวงมณี เลาวกุล, ชญานี ชวะโนทย์, มณีขวัญ จันทรศร, ปัณณ์ อนันอภิบุตร, อภิภัทร มุทิตาเจริญ, เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู, และ ฟรานซิส คริปปส์. (2560). แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน.

ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : การกระจายการถือครองที่ดิน. Retrieved from https://www.krisdika.go.th/data/activity/act207.pdf

พรชัย วิสุทธิศักดิ์. (2563). อนาคตนโยบายป้องกันการผูกขาด: บทเรียนจากกรณีซีพีและเทสโก้. (The101.world, ผู้สัมภาษณ์) เข้าถึงได้จาก https://www.the101.world/anti-monopoly-policy-cp-tesco-deal/

พรเทพ เบญญาอภิกุล. (2563). อนาคตนโยบายป้องกันการผูกขาด: บทเรียนจากกรณีซีพีและเทสโก้. (The101.world, ผู้สัมภาษณ์) เข้าถึงได้จาก https://www.the101.world/anti-monopoly-policy-cp-tesco-deal/

พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. (12 ตุลาคม 2561). เข้าถึงได้จาก รัฐสภาไทย: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=visit

พิชิต รัชตพิบูลภพ, และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด. สถาบันพระปกเกล้า, 52-76.

ภัททา เกิดเรือง (2020). ความเหลื่อมล้ำเมื่อเจ็บป่วยและชรา. In *ชีวิตที่เหลื่อมล้ำ : เหลื่อมล้ำตลอดชีวิต*. Retrieved August 15, 2020, from http://www.symposium.econ.tu.ac.th/

ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค. (2563). มองผลสัมฤทธิ์และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาผ่านการประเมินผล PISA ของประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก PIER: https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7435

มยุรี จำจรัส, และ จิรศักดิ์ รอดจันทร์. (2562). ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558.

ยศ วัชระคุปต์. (2564). ต่อยอด ‘SME’ ให้โต ด้วยข้อมูลที่ไม่ใช่การเงิน. เข้าถึงได้จาก TDRI: https://tdri.or.th/2021/04/non-financial-data-yos-oped/

ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล และคณะ. (2561). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการติดตามและการประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย.

ยุพิน คล้ายมนต์, และ วทัญญู ใจบริสุทธิ์. (2562). การวิเคราะห์การพัฒนาโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP): ปัญหาอุปสรรค และความสำเร็จ. International Journal of East Asian Studies, 172-192.

รอยล จิตรดอน. (2561). เป้าหมายและสาระสำคัญของทรัพยากรน้ำและงานวิจัยที่พึงมี. เข้าถึงได้จาก http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/publication/water_forum09/02_%E0%B8%94%E0%B8%A3.%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%A5-20180321-PPT%E0%B8%AA%E0%B8%81%E0%B8%A7.-%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%9

รัฐสภาไทย. (12 ตุลาคม 2561). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. เข้าถึงได้จาก รัฐสภาไทย: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=visit

ราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔. เข้าถึงได้จาก ราชบัณฑิตยสถาน: https://dictionary.apps.royin.go.th/

รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล และคณะ. (2562). กระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน. มหาวิทยาลัยศิลปากร.

เรืองศักดิ์ เดชณุกูล, และ สมปอง สีชมพ. (2561). ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารราชภัฏเพชรบูรณ์สาร, 11-23.

วรรณวิภางค์ มานะโชติพงษ์, ธร ปีติดล และ พงศ์พลิน ยิ่งชนม์เจริญ . (2562). การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม: นัยยะของการเปลี่ยนแปลง. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2561) “ความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนสุขภาพคนไทย กับการมีหลักประกันที่พร้อมรับสังคมสูงวัย” https://tdri.or.th/2018/02/interview-dr-worawan-national-health-insurance/

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (พ.ค.-ส.ค. 2556). สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปี ของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย, 2535-2549. รัฐศาสตร์สาร, 175-249.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วิชิต แย้มยิ้ม. (2560). แนวทางการพัฒนาการบริการจัดการกองทุนยุติธรรมสำหรับประเทศไทย. วารสารวิชาการอาชญาวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1.

วิโรจน์ ณ ระนอง, วุฒิพงษ์ ตุ้นยุทธ์ และ อรุณ สถิตพงศ์สถาพร. (กำลังจัดพิมพ์). การทบทวนตัวชี้วัดศักยภาพชุมชนเพื่อการติดตามยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.

วีระชาติ กิเลนทอง. (2563). รายงานความพร้อมในการเข้าสู่ระบบการศึกษาของเด็กปฐมวัย (school readiness).

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, Ha-Joon Chang. (2560). กับดักสถาบัน: กลไกทางสถาบันกับการไล่กวดทางเศรษฐกิจ. เข้าถึงได้จาก PIER: https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2017/09/Symposium2017_paper5_InstitutionalTraps.pdf

วีระศักดิ์ เครือข่าย. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2554). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ "ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก". วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, 18-42. เข้าถึงได้จาก https://so01.tci-thaijo.org/index.php/econswu/article/view/74975

ศุภโชค ปิยะสันต์. (2564). เปิดมุมมอง “ดร.ศุภโชค ปิยะสันต์” กสศ.โมเดล สร้างความเสมอภาคอย่างยั่งยืน. (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, ผู้สัมภาษณ์) เข้าถึงได้จาก https://www.eef.or.th/interview-11-03-21/

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้.

ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม. (2564). รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ 2563.

ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย. (2559). หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย. Retrieved from ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย: https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index

สติธร ธนานิธิโชต. (มกราคม-เมษยน 2557). ประชาธิปไตยของคนจนๆ บทวิจารณ์หนังสือ Poverty, Participation, and Democracy: A Global Perspective. วารสาร สถาบันพระปกเกล้า, 132-138. เข้าถึงได้จาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_252.pdf

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน. (2563). รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน).

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน. (2563). รายงานประจำปี 2562.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ. รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 103.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่: สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). คิดยกกำลังสอง: สร้างความสามารถการแข่งขัน...โดยไม่ต้องแข่งขัน? (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, ผู้สัมภาษณ์) เข้าถึงได้จาก https://tdri.or.th/2018/01/thinkx2-230/

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). โครงการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาโครงการชลประทานและการบริหารน้ำที่เหมาะสมกับประเทศไทย และส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP: Gross Domestic Product) สูงสุด.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของ SME ด้วยข้อมูลด้านที่ไม่ใช่การเงิน (non-financial data) ภายใต้งานจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2563). การออกแบบการจัดการความเสี่ยงปัญหาสภาพภูมิอากาศสาหรับการผลิตข้าวของไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจ้างที่ปรึกษาดำเนินงานและพัฒนางานกองทุนยุติธรรม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). โครงการงานวิจัยพัฒนานวัตกรรมเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของการศึกษาระดับประถมในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ : รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ.

สปสช. (ม.ป.ป.). ประวัติความเป็นมา. เข้าถึงได้จาก สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ: https://www.nhso.go.th/page/history

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). วาระปฏิรูปที่ ๑๑ : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชน. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, และ อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2557). ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคมโทรทัศน์. การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2558). ประเทศไทยกับอนาคตใหม่การศึกษา. Education for the Future : ปรับห้องเรียน เปลี่ยนอนาคต" ผ่าทางตันวิกฤติการศึกษาไทย ชูทางออกอนาคตการศึกษาศตวรรษที่ 21. สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. เข้าถึงได้จาก https://thaipublica.org/2015/03/trdi-education/?fbclid=IwAR1DCqpWz3ZyM7RgWZ2kara2QzFXoyIW3MoSAjsCjVId7Mm81CoPnacm-go

สมชัย จิตสุชน (2558). ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย. *โครงการวิจัยเรื่อง 'โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ' โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย*.

สมชัย จิตสุชน. (2563ก). ความเหลื่อมล้ำ 2020 (1) : เรารู้อะไร เราควรรู้อะไร - TDRI: Thailand Development Research Institute. Retrieved August 10, 2020, from https://tdri.or.th/2020/01/what-we-dont-know-about-thai-disparity/

สมชัย จิตสุชน. (2563ข). ความเหลื่อมล้ำ 2020 (2) : เราควรทำอะไร - TDRI: Thailand Development Research Institute. Retrieved August 10, 2020, from https://tdri.or.th/2020/01/thai-inequality-what-we-should-do/

สมชัย จิตสุชน. (2563ค). ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: เปลี่ยนวิกฤตโควิด-๑๙ ให้เป็นโอกาส. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2020/12/wb168.pdf

สมชัย จิตสุชน. (2563ง). โควิด-19 กระทบใคร กระทบอย่างไร พวกเขารับมือไหวไหม. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: https://tdri.or.th/2020/05/who-are-affected-by-covid-19/

สฤณี อาชวานันทกุล. (2562). ผูกขาดเพราะขายเก่งหลีกไป ผูกขาดโดยนโยบายแน่นอนกว่า. เข้าถึงได้จาก THE MOMENTUM: https://themomentum.co/monopoly-and-policy-corruption/

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). การวิเคราะห์การดาเนินงานและแนวทางการพัฒนากองทุนยุติธรรม. สานักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงบประมาณ. (2560). คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณธบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2560). การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ปีงบประมาณ พ.ศ.2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2564). วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 : แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานคร. (2564 สิงหาคม 2564). แนวทางการใช้เงินกองทุนหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานครสนับสนุนการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์พักคอยเพื่อรองรับผู้ป่วยโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในชุมชน. เข้าถึงได้จาก สำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานคร: http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000345/Logo/waitting2.pdf

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2563). รายงานประจำปี 2562. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561). การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). เอกสารชี้แจงงบประมาณ พ.ศ.2565 แผนบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (2562ก). รายงานสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2562.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ก). รายงานการติดตามความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ข). สรุปแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาตร์ชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2561). คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (ตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ พ.ศ. 2561). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำ ปีงบประมาณ 2563. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (3 มีนาคม 2564). รายงานสรุปผลการประเมินกองทุนสุขภาพตำบล. เข้าถึงได้จาก กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น: https://obt.nhso.go.th/obt/self_evaluation_report

สำนักส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน. (2564). โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์. เข้าถึงได้จาก สำนักส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย: https://cep.cdd.go.th/%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A-otop/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9Botop

โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, และ วิษณุ อรรถวานิช. (2561). จุลทรรศน์ภาคเกษตรไทยผ่านข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและสำมะโนเกษตร. aBRIDGEd.

หุ่นพยนต์ สุรัสวดี, แก้วกำกง อำพา, และ ใจบริสุทธิ์ วทัญญู. (2560). การกระจายอำนาจทางการศึกษา จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้. สถาบันพระปกเกล้า.

เหลืองประภัสร์, ว. (2556, พ.ค.-ส.ค.). สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปี ของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย, 2535-2549. รัฐศาสตร์สาร, 175-249.

องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม. (ม.ป.ป.). ธนาคารน้ำใต้ดิน คือ อะไร. เข้าถึงได้จาก องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม: https://www.kaokham.go.th/en_US/definition

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2553). โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ: กรณีศึกษาเรื่องที่ดิน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อัจจนา ล่ำซำ, รัฐพร บุญเลิศ, สุรศักดิ์ เจิดพสุพร, และ โสมรัศมิ์ จันทรัตน์. (2562). ส่องพฤติกรรมการออมของคนไทย ผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีจาก DPA. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.

อาทิตยา ทองพรหม. (2560). สถาณการณ์การถือครองและสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ภาคผนวก ก
คำอธิบายตัวชี้วัดตามเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

ตัวชี้วัด	1.1
ชื่อตัวชี้วัด	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี
นิยามตัวชี้วัด	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (บาทต่อคนต่อเดือน) คือ รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว
วิธีการคำนวณ	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด = ผลรวมของรายได้ของประชากร 40% ที่มีรายได้ต่ำสุด/จำนวนประชากร 40% ที่มีรายได้ต่ำสุด
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งสูงยิ่งดี
ความถี่	2 ปี/ครั้ง
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	1.2
ชื่อตัวชี้วัด	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (gini coefficient) ด้านรายได้
เป้าหมาย	ลดลงเหลือ 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผน
นิยามตัวชี้วัด	วิธีการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ จะมีค่าระหว่าง 0 และ 1 สัมประสิทธิ์จีนีที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้หรือรายจ่ายบริโภค หากค่านี้สูงขึ้นจะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น โดยดัชนี GINI มี 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) GINI ด้านรายได้ และ 2) GINI ด้านรายจ่าย
วิธีการคำนวณ	gini = $\frac{1}{2n^2\bar{y}}\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}\lvert y_i - y_j\rvert$ $\bar{y} = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} y_i$
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งน้อยยิ่งดี
ความถี่	2 ปี/ครั้ง
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	1.3
ชื่อตัวชี้วัด	การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น
นิยามตัวชี้วัด	สินทรัพย์ทางการเงิน ประกอบด้วย สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการออม สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการลงทุน และสินทรัพย์อื่นๆ เช่น ทอง อัญมณี เงินสด
วิธีการคำนวณ	การถือครองสินทรัพย์ = (ผลรวมของสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด / สินทรัพย์ทางการเงินรวมทั้งประเทศ) x 100
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งสูงยิ่งดี
ความถี่	2 ปี/ครั้ง
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	1.4
ชื่อตัวชี้วัด	สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน

เป้าหมาย	ลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นสุดแผน
นิยามตัวชี้วัด	สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้หรือรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน
วิธีการคำนวณ	สูตรการคำนวณ : $P\ 0 = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} I(y_i \le z) = \frac{N_p}{N}$ โดยที่ P 0 = สัดส่วนคนจน (ด้านรายได้หรือด้านค่าใช้จ่าย) N p = จำนวนคนทั้งหมดทีมีรายได้ประจำ (หรือค่าใช้จ่ายเพือการอุปโภคบริโภค) เฉลียต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน N = จำนวนประชากรทั้งสิ้น y i = รายได้ประจำ (หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน I = 1 ถ้า (y i < z) = 0 ถ้า (y i > z) z = เส้นความยากจน
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งน้อยยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	1.5
ชื่อตัวชี้วัด	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด
เป้าหมาย	ลดลง
นิยามตัวชี้วัด	หนี้สินของครัวเรือน หมายถึง เงินกู้ยืมที่ค้างชำระทั้งจากสถาบันการเงินและบุคคลอื่นนอกครัวเรือน รวมหนี้ที่เกิดจากการเช่าซื้อ การซื้อสินค้าเงินผ่อน การซื้อเชื่อสินค้าจากร้านค้า การจำนำ จำนอง และเงินส่งแชร์ (ที่เปียแล้ว) เป็นต้น
วิธีการคำนวณ	หนี้สินต่อรายได้ = (หนี้สินครัวเรือน/รายได้ครัวเรือน)
หน่วย	เท่า
ความหมาย	ยิ่งน้อยยิ่งดี
ความถี่	2 ปี/ครั้ง
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ตัวชี้วัด	2.1

ชื่อตัวชี้วัด	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้
เป้าหมาย	ร้อยละ 90
นิยามตัวชี้วัด	อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา หมายถึง ร้อยละของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปีต่อจำนวนประชากรอายุ 6-11 ปีทั้งหมด กลุ่มประชากรตามระดับรายได้ กลุ่มประชากรตามชั้นรายได้ (10 กลุ่ม) เรียงจาก 10% ของกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุด จึงถึง 10% ของกลุ่มประชากรที่ได้รายได้สูงสุด อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ หมายถึง ร้อยละของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี ต่อจำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี ทั้งหมด ในแต่ละกลุ่มรายได้ ทั้งนี้จำนวนนักเรียนในแต่ละระดับชั้นนั้นรวมนักเรียนในสังกัดอื่น ๆ นอกจากกระทรวงศึกษาธิการด้วย
วิธีการคำนวณ	(จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปีของกลุ่มประชากร I / จำนวนเด็กอายุ 6-11 ปีของกลุ่มประชากร I ทั้งหมด) x 100
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งสูงยิ่งดี และไม่ควรมีความแตกต่างระหว่างระดับรายได้
ความถี่	2 ปี/ครั้ง
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	2.2
ชื่อตัวชี้วัด	สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์ และคะแนนผลสัมฤทธิ์
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น และมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่น้อยลง
นิยามตัวชี้วัด	
วิธีการคำนวณ	ความแตกต่าง = สัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ของแต่ละภูมิภาค
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	สัดส่วนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ และคะแนนผลสัมฤทธิ์ ยิ่งมากยิ่งดี ความแตกต่างยิ่งน้อยยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	การทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
หน่วยงาน	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์กรมหาชน)

ตัวชี้วัด	2.3
ชื่อตัวชี้วัด	สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม และที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ

เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น
นิยามตัวชี้วัด	สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน
วิธีการคำนวณ	(ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสมัครใจตามมาตรา 40 + สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ)/กำลังแรงงาน
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งมากยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	การสำรวจสภาวะการทำงานของประชากร, ข้อมูลสถิติกองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ
เว็บไซต์	ประกันสังคม shorturl.at/ACNX2 กอช. shorturl.at/gvGIN กำลังแรงงาน shorturl.at/iELMU

ตัวชี้วัด	2.4
ชื่อตัวชี้วัด	ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่
เป้าหมาย	ลดลง
นิยามตัวชี้วัด	ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ (แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ พยาบาลเทคนิค)
วิธีการคำนวณ	ความแตกต่าง = สัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คนในแต่ละภูมิภาค
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งน้อยยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	รายงานทรัพยากรสาธารณสุข
หน่วยงาน	สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข
เว็บไซต์	shorturl.at/gjAV8

ตัวชี้วัด	2.5
ชื่อตัวชี้วัด	การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจน
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น

นิยามตัวชี้วัด	จำนวนประชากรฐานะยากจนที่ได้รับอนุมัติการช่วยเหลือสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม
วิธีการคำนวณ	
หน่วย	ราย
ความหมาย	ยิ่งมากยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	สำนักงานกองทุนยุติธรรม
หน่วยงาน	สำนักงานกองทุนยุติธรรม
เว็บไซต์	https://jfo.moj.go.th/page/publication.php?type_download=44447

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ตัวชี้วัด	3.1
ชื่อตัวชี้วัด	สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุน
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น
นิยามตัวชี้วัด	ครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุน หมายถึง ครัวเรือนที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อทำธุรกิจหรือทำการเกษตร และสามารถกู้ยืมเงินได้ทั้งหมดหรือบางส่วน
วิธีการคำนวณ	สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งทุน = ครัวเรือนที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อทำธุรกิจหรือทำการเกษตรและสามารถกู้ยืมเงินได้ทั้งหมดหรือบางส่วน/ครัวเรือนที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อทำธุรกิจหรือทำการเกษตร x 100
หน่วย	ร้อยละ
ความหมาย	ยิ่งสูงยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
หน่วยงาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	3.3
ชื่อตัวชี้วัด	มูลค่าสินค้าชุมชน
เป้าหมาย	เพิ่มขึ้น
นิยามตัวชี้วัด	รายได้จากการจำหน่ายสินค้า OTOP
วิธีการคำนวณ	
หน่วย	บาท
ความหมาย	ยิ่งมากยิ่งดี
ความถี่	รายปี
แหล่งข้อมูล	ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์
หน่วยงาน	กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
เว็บไซต์	http://logi.cdd.go.th/cddcenter/cdd_report/otop_r06.php

ภาคผนวก ข. ตัวอย่างนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ

เนื้อหาหลักของรายงานเป็นการประเมินผลการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 12 ในมิติการลดความเหลื่อมล้ำ และมีการทบทวนวรรณกรรมด้านความเหลื่อมล้ำและนโยบายต่าง ๆ แต่เน้นกรณีประเทศไทยเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในต่างประเทศก็มีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำหลายประการที่อาจจะน่าสนใจ ซึ่งจะกล่าวถึงบางส่วนในภาคผนวกนี้

ข.1 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในประเทศกำลังพัฒนา

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา UNDP (2013) ได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีความใกล้เคียงกับแนวคิดของ Rodrik (2019) และ Stiglitz, Fitoussi, และ Durand (2018) แต่มีความเป็นรูปธรรมและเจาะจงกว่า โดยระบุว่า ‘นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรม’ 3 ด้านที่ควรเร่งทำสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (และประเทศไทยด้วย) มีดังนี้

1. สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เหมาะสม
2. ลดช่องว่างในมิติสุขภาพ และการศึกษา
3. การปรับปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อแก้ไขการกีดกันทางสังคม

นโยบายแต่ละด้านข้างต้นสามารถเรียกตามประเภทความเหลื่อมล้ำได้ว่าเป็น การลดความเหลื่อมล้ำด้านผลผลิต ปัจจัยนำเข้า และสถาบัน ตามแนวคิด Rodrik (2019) และ Stiglitz, Fitoussi, และ Durand (2018)

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งในหมู่ประเทศกำลังพัฒนามักมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายอยู่หลายประการที่คล้ายคลึงกัน เช่น ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ รายได้รัฐเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ และรายได้เฉลี่ยประชากร ฯลฯ ดังนั้นบริบทของประเทศกำลังพัฒนาเหมาะสมแก่การนำมาทบทวนวรรณกรรม โดยมีนโยบายที่น่าสนใจแบ่งตามกรอบแนวคิดข้างต้นดังนี้

สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เหมาะสม

นโยบายเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth policies)

ดังที่กล่าวในบทที่แล้วว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้น หากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเป็นการเจริญเติบโตแบบทั่วถึง ผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางมีรายได้ที่เติบโตขึ้นเพียงพอกับค่าเฉลี่ยการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีคุณภาพ สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนไปพร้อมกันได้ ตัวอย่างนโยบายที่สนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างทั่งถึงในที่นี้คือนโยบายประกันการจ้างงานชนบทของประเทศอินเดีย

นโยบายประกันการจ้างงานชนบทของอินเดีย เป็นนโยบายที่มุ่งหวังลดความไม่มั่นคงทางอาหารและรายได้ของประชาชนในชนบท ผ่านการจ้างงาน นโยบายได้เริ่มเมื่อปี ค.ศ.2005 แล้วจึงเปลี่ยนชื่อเป็น The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) ในปี ค.ศ.2009 นโยบายนี้มีลักษณะดังนี้

- ผู้ใหญ่ (ประชากรที่มีอายุมากกว่า 18 ปี) ทุกคนในครัวเรือนชนบทได้รับการรองรับว่าจะได้การจ้างงาน 100 วันในแต่ละปีโดยการจ้างงานนี้จะต้องได้รับค่าจ้างงานขั้นต่ำที่รัฐระบุหรือมากกว่า
- รัฐจะต้องจัดหางานเน้นกำลังที่ไม่ต้องใช้ทักษะ (Unskilled manual labour) ให้กับคนที่ยื่นสมัคร หากรัฐไม่สามารถหาได้ภายใน 15 วันหลังจากการยื่นขอรัฐจำเป็นต้องให้เงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้นั้น

เป้าหมายของนโยบายนี้นอกจากส่งสร้างการเจริญเติบโตอย่างทั่วถึงในเขตชนบทแล้วนั้นยังช่วยสร้างการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และ พัฒนาการจ้างงานของคนชายขอบที่มักกระจุกตัวอยู่ตามชนบท เช่น ผู้หญิง วรรณะชายขอบ และ ชนเผ่าชายขอบ (Scheduled Castes and Scheduled Tribes; SC and ST) ฯลฯ (Breitkreuz, Stanton, Brady, Pattison-Williams, King, Mishra, Swallow, 2017)

นโยบายประกันการจ้างงานในเชิงทฤษฎีสามารถมีฐานะเป็น Automatic Stabilizer ได้ ด้วยลักษณะค่าจ้างขั้นต่ำของงาน ถ้าเศรษฐกิจย่ำแย่ประชาชนจะสามารถมายื่นของานและรับเงินได้แม้จะไม่มาก ประชาชนที่มีความจำเป็นมากจะมีแรงจูงใจมายื่นของานก่อน Mukundan (2009) กล่าวว่าโครงการนี้ใช้รากฐานของการให้สิทธิ, ขับเคลื่อนโดยความต้องการ, คัดเลือกคนโดยตนเอง, และมีโครงสร้างแบบฐานสู่ยอด (rights-based, demand-driven, self-selecting, bottom-up scheme) ลักษณะเหล่านี้ของโครงการซึ่งเป็นที่สนใจในมุมมองนโยบายอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาผลลัพธ์นโยบายมีข้อค้นพบดังนี้ (Breitkreuz, Stanton, Brady, Pattison-Williams, King, Mishra, Swallow, 2017; ESID, 2014)

- เนื่องจากอินเดียมีลักษณะการปกครองเป็นสาธารณรัฐ พบว่าผลของการจ้างงานในแต่ละรัฐมีความต่างกันขึ้นอยู่กับศักยภาพและความมุ่งมั่นของรัฐ รัฐที่มีศักยภาพสูงสามารถจ้างงานได้เยอะตามทรัพยากรของรัฐ ในขณะที่รัฐที่แม้ไม่มีศักยภาพสูงแต่มุ่งมั่นมากอย่าง รัฐฉัตตีสครห์ (Chhattisgarh) สามารถสร้างการตระหนักรู้ในหมู่ประชาชน ทำให้เกิดการยื่นของานและตอบรับจากรัฐในปริมาณมากได้เช่นกัน
- นโยบายสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จริง แม้ผลตอบรับในแต่ละรัฐจะต่างกันแต่ภาพรวมแล้วผู้ใหญ่ และ กลุ่มชนชายขอบ เข้าร่วมโครงการในสัดส่วนที่สูงกว่าสัดส่วนประชากร เช่น รัฐทมิฬ นาฑู (Tamil Nadu) วรรณะชายขอบ (Scheduled Castes) มีสัดส่วน 19% ของประชากรแต่วันทำงานในโควตาส่วนใหญ่ 60% ตกเป็นของกลุ่ม SC ซึ่งนับว่าโครงการมีความ self-selecting จริงตามที่หวัง
- แม้ว่าค่าจ้างในนโยบายจะเป็นค่าจ้างขั้นต่ำแต่ตามตลาดแรงงานในพื้นที่ชนบทเองก็ยังมีค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในบางพื้นที่ การที่นโยบายนี้เข้าถึงกลุ่มแรงงานที่ทำงานในอัตราค่าจ้างต่ำกว่าขั้นต่ำมาก่อน ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงานต่อนายจ้าง ในการขึ้นค่าจ้างให้ได้เทียบเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ
- วงเงินเกินครึ่งถูกใช้ไปกับค่าจ้าง โดยค่าเฉลี่ยวงเงินที่เบิกใช้เป็นค่าจ้างในช่วงปี ค.ศ. 2009 ถึง 2010 อยู่ที่ประมาณ 67.5% ซึ่งในทางหนึ่งนับเป็นการดีที่เงินลงไปถึงประชาชนได้จำนวนมากแต่ถ้าหากค่าจ้างเป็นสัดส่วนที่จำนวนมากเกินไปอาจจะขาดงบลงทุน (Capital investment) ทำให้คุณภาพงานและการลงทุนจากนโยบายต่ำลง สัดส่วนของบประมาณระหว่างค่าจ้างและงบลงทุนตรงที่ใช้จึงควรจัดสรรให้เหมาะสม และป้องกันการรั่วไหลของงบจากการคอร์รัปชัน

- เมื่อพิจารณาประเภทของนโยบายแล้วนโยบายประกันการจ้างงานนับเป็นนโยบายที่แก้ไขความเหลื่อมล้ำ ณ กระบวนการผลิต ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระยะสั้นและเสริมอำนาจต่อรองให้แรงงานพร้อมคนชายขอบโดยจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำแนวราบในระยะต่อไป

นโยบายเพื่อการจัดสรรปันส่วน (Redistribution policy)

การทำนโยบายจัดสรรปันส่วนสามารถทำได้ผ่าน 2 ช่องทาง นโยบายรายรับและนโยบายรายจ่าย ตัวอย่างของนโยบายรายรับของรัฐ เช่น การจัดเก็บภาษีมรดก การทำอัตราภาษีก้าวหน้า ฯลฯ และ ตัวอย่างของนโยบายรายจ่ายของรัฐ เช่น เงินโอนสู่คนยากจน การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาและสาธารณสุขถ้วนหน้า ฯลฯ นโยบายประกันการจ้างงานเป็นหนึ่งในนโยบายรายจ่ายภาครัฐที่มีหน้าที่จัดสรรปันส่วนด้วย งานศึกษาในอดีตจำนวนได้พูดถึงนโยบายด้านรายจ่ายไปแล้ว (สมชัย จิตสุชน, 2015; Benabou, 2020) งานวิจัยนี้จึงได้เลือกการทำนโยบายการขยายฐานภาษีซึ่งเป็นนโยบายด้านรายรับภาครัฐมาเป็นกรณีศึกษา

สำหรับประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะร่วมที่เด่นคือมักมีขนาดเศรษฐกิจนอกระบบใหญ่ การศึกษานโยบายการแปลงเข้าสู่ระบบ (Formalization) จึงมีความน่าสนใจยิ่ง การขยายประชากรในฐานภาษีจะทำให้ภาครัฐมีศักยภาพในการดำเนินนโยบายมากขึ้น สามารถดำเนินนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น ในกรณีที่ทำนโยบายแบบเจาะกลุ่ม (Targeted policy) สามารถมีข้อมูลภาษีที่เที่ยงตรงขึ้นมีศักยภาพที่จะลด Inclusion error และทุ่มเททรัพยากรเพื่อลด Exclusion error ได้มากขึ้น นอกจากจะศักยภาพในการทำนโยบายและข้อมูลที่ดีขึ้น นโยบายการแปลงเข้าสู่ระบบ (Formalization) ส่งผล กระทบในทางอ้อมที่ดีต่อคุณภาพชีวิตลูกจ้างเช่นกัน เมื่อแรงงานเข้ามาเป็นแรงงานในระบบจะทำให้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายแรงงาน เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและประกันสังคมได้มากขึ้น ธุรกิจเองก็สามารถลดค่าใช้จ่ายด้านส่วยและสินบน เข้าถึงนโยบายช่วยเหลือจากภาครัฐ และเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้นเป็นผลดีต่อการเติบโตทางธุรกิจ (Joshi et al., 2012)

นโยบายตัวอย่างที่นำมาทบทวนวรรณกรรมคือ นโยบายกิจการขนาดไมโครแรงงานคนเดียวของบราซิล (Brazil's Individual Micro-entrepreneur Programme) ซึ่งเป็นการสนับสนุนกิจการขนาดไมโครแรงงานคนเดียวให้เข้ามาอยู่ในระบบผ่านการตรากฎหมายเพิ่มเติมฉบับที่ 128 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ.2008 (The Supplementary Law No. 128, of the 19th of December of 2008) ภายใต้นโยบายนี้ได้มีการสร้างสถานะผู้ประกอบกิจการขนาดไมโครคนเดียว (Individual Micro-entrepreneur Programme) ขึ้น และมีการดำเนินการดังนี้ (Elk, Kok, Durán, และ Lindeboom, 2014)

- ให้ผู้ประกอบการที่มีกิจการขนาดไมโครที่มีรายรับรวมต่อปีไม่เกิน USD 21,800 ภายในปีค.ศ.2011 และรายรับรวมไม่เกิน USD 36,000 ตั้งแต่ปีค.ศ. 2012 เป็นต้นไป และ ต้องไม่เป็นเจ้าของ/หุ้นส่วน/ผู้บริหารกิจการอื่น ลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดไมโครคนเดียวผ่านเวปไซต์
- ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินสบทมสวัสดิการสังคมในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างขั้นพื้นฐาน จ่ายภาษีต่างๆ บางส่วนพร้อมได้รับการยกเว้นภาษีบางประการจากรัฐบาลกลาง
- กิจการสามารถมีลูกจ้างค่าจ้างพื้นฐานนอกเหนือจากตนเองได้สุงสุด 1 คน โดยจะต้องจ่ายสวัสดิการทางสังคมเพิ่มให้ลูกจ้างในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้าง
- กิจการที่ได้รับการลงทะเบียนและสมทบสวัสดิการสังคมจะได้รับความคุ้มครองบำนาญสำหรับตนเองและครอบครัว สวัสดิการลาคลอด และชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วย
- การลงทะเบียนจะอำนาจความสะดวกในการเปิดบัญชีธนาคาร การออกใบแจ้งหนี้ และขอสินเชื่อ

เมื่อถอดบทเรียนจากนโยบายแล้วพบว่า แก่นของนโยบายแปลงเข้าสู่ระบบข้างต้นคือ (1) การสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอให้เข้าระบบ เช่น การให้ความคุ้มครองทางสังคมในราคาที่ถูกลง (2) ลดความไม่เท่าเทียมทางข้อมูล (Information Asymmetrics) โดยการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเวปไซต์ และ (3) การสร้างความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจ เช่น การสร้างสถานะสำหรับผู้ประกอบกิจการขนาดไมโครคนเดียว

ผลลัพธ์ของนโยบายคือมีการลงทะเบียนกิจการประเภทนี้ในช่วงปี 2010-2011 จำนวน 1.4 ล้านคน จากจำนวนกิจการนอกระบบประมาณ 10.3 ล้านคน (Elk, Kok, Durán, และ Lindeboom, 2014) คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 13 ของแรงงานนอกระบบที่เข้ามาอยู่ในระบบ แรงงานจำนวนนี้จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและอยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองทางสังคม ตาข่ายทางสังคมที่ขยายขึ้นเป็นผลดีต่อเนื่องไปยังคุณภาพชีวิตของแรงงานโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งมักมีความเปราะบางมากกว่าปกติ ฐานภาษีก็ขยายขึ้นไปพร้อมกันพัฒนาศักยภาพในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ เป็นประโยชน์ต่อการทำนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในอนาคต

นโยบายเพื่อเพิ่มโอกาส

นโยบายที่ผ่านมา การขยายฐานภาษีด้วยการแปลงเข้าสู่ระบบ เป็นนโยบายที่ส่งผลในช่วงกระบวนการผลิตและช่วงหลังกระบวนการผลิตซึ่งจะช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของแรงงานพร้อมกับลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ไปพร้อมกัน อย่างไรก็ดีการใช้นโยบายด้านภาษีในการลดความเหลื่อมล้ำมักเจอคำถามถึงความเป็นธรรมและประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย ในขณะที่นโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่ดำเนินการในช่วงก่อนการผลิต เช่น การจัดสรรการศึกษาและการสาธารณสุข การสนับสนุนการเข้าตลาดแรงงาน การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ฯลฯ มักจะประสบข้อกังขาน้อยกว่า นโยบายเหล่านี้จึงมีความเป็นไปได้ทางนโยบายมากกว่าและหนึ่งในนโยบายได้รับฉันทามติทางนโยบายคือนโยบายเพิ่มโอกาสแก่ประชาชน

โอกาสสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำคือโอกาสในการทำงาน โดยเฉพาะเยาวชน[11] (Youth) การที่เยาวชนจำนวนมากขาดโอกาสในการเข้าตลาดแรงงาน ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือ ไม่สามารถหางานที่มีคุณภาพได้ สามารถส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจพร้อมไปกับความเหลื่อมล้ำ โดยเศรษฐกิจจะสูญเสียศักยภาพของแรงงานเยาวชน ไป ในหมู่คนที่เข้าไม่ถึงตลาดแรงงานในช่วงแรกของอาชีพจะเกิดเป็นผลระยะยาว ลดโอกาสได้งานและลดค่าจ้างในอนาคตไปพร้อมกัน (ILO, 2012) ทั้งหมดนี้เกิดเป็นความเสี่ยงจะสร้างกลุ่มคนรายได้ต่ำ ส่งเสริมความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้จึงควรสร้างโอกาสในการเข้าถึงตลาดแรงงานของเยาวชน

นโยบายแรงงานเยาวชนของเปรู (Peru's youth employment policies) แม้เปรูจะมีการเจริญเติบโตที่ดีทางเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2010 แต่ 2 ใน 3 ของคนว่างงานล้วนเป็นคนที่มีอายุในช่วง 15-29 ทั้งสิ้น มากกว่าร้อยละ 56 ของเยาวชนเคยคิดที่จะย้ายประเทศ เปรูจึงมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาผ่านนโยบายต่างๆ ดังนี้ (ILO, 2012)

- ก่อตั้งศูนย์ปรึกษางานสาธารณะ (Public Employment Service) ทำหน้าที่ให้ข้อมูลออกใบรับรองช่วยทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ เช่น จัดหางาน (Job matching) ทั้งจากคลัง

[11] **เยาวชน หมายถึง บุคคลที่มีอายุระหว่าง 15 และ 24 ปี**

ตำแหน่งว่างงานและงานภาครัฐชั่วคราว สำหรับงานของภาครัฐจะให้ความสำคัญกับประชากรกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มยากจนก่อน จัดการอบรมพร้อมฝึกงาน (Job training) ฯลฯ มีลักษณะที่เดียวจบ (one stop-shop) โดยผู้มาใช้บริการไม่ต้องเสียค่าดำเนิน

- ก่อตั้งศูนย์ข้อมูลและอบรมสำหรับเยาวชนเปรูที่ทำงานอยู่ต่างประเทศหรือวางแผนจะไปทำงานต่างประเทศ ในชื่อ Infomigra.
- ในปี ค.ศ.2014 โครงการแรงงานเยาวชนพิเศษ (Special Youth Labour Scheme) ได้เริ่มดำเนินการโดยลดรายจ่ายที่ไม่ใช่ค่าจ้างให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่และบริษัทที่ประสงค์จะจ้างแรงงานเยาวชนภายใต้โครงการนี้ โดยเงินสมทบด้านค่าประกันสุขภาพจะถูกจ่ายโดยรัฐบาลแทนแต่แรงงานจะไม่ได้รับประโยชน์ด้านเงินบำนาญ (OECD, 2019a)
- โครงการ Juntos เป็นโครงการเงินโอนให้แบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) โดยจะโอนเงินให้แม่ที่ยากจน สองเดือนครั้ง ครั้งละประมาณ USD 70 หากแม่จัดหาอาหาร การศึกษา และบริการทางแพทย์ที่ดีให้แก่ลูก

สองนโยบายแรกได้รับผลตอบรับที่ดี มีเยาวชนขาดโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการต่างๆ ถึง 260,000 คน จากกลุ่มเป้าหมาย 370,000 (ILO, 2012) Díaz และ Jaramillo (2006) พบว่าการอบรมในโครงการนี้มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับโอกาสได้งานในระบบและรายได้ในอนาคต สำหรับโครงการแรงงานเยาวชนพิเศษแม้จะมีปรารถนาที่ดีแต่ผลตอบรับจากกลุ่มเยาวชนเองกลับไม่ได้ดี มีแรงต่อต้านและความตึงเครียด OECD (2019a) จึงเสนอให้นโยบายสนับสนุนแรงงานมีการพูดคุยกับประชาชนทุกกลุ่ม (Social Dialogue) ก่อนเพื่อลดแรงเสียดทานจากการทำนโยบาย นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้ทำโครงการเพื่อกลุ่มประชากรด้อยโอกาสเพิ่มขึ้น กลุ่ม MineduLAB ได้ทำการทดลองในเปรูพบว่าการให้ข้อมูลด้านผลตอบแทน (Return) จากการเรียนหนังสือแก่เยาวชนกลุ่มด้อยโอกาสช่วยลดอัตราการออกจากโรงเรียนและเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแก่เยาวชนที่เคยประเมินมูลค่าการศึกษาต่ำเกินไป โครงการ Juntos เองก็สามารถประยุกต์เพื่อสร้างแรงจูงใจในการหางานให้แก่เยาวชนได้เช่นกัน

นโยบายเหล่านี้จึงเสริมสร้างโอกาสให้แก่เยาวชน ด้วยการให้ข้อมูลที่ดีขึ้น ลดต้นทุนในการค้นหางาน (Searching cost) และเสริมสร้างทักษะแก่เยาวชนด้วยการอบรมภายใต้ศูนย์ปรึกษางานสาธารณะ เป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้ว ในขณะเดียวกันการประเมินและสำรวจโครงการทำให้พบว่าโครงการยังมีช่องว่างในการพัฒนาการอยู่ นำไปสู่การพัฒนานโยบายในอนาคตได้

ลดช่องว่างในมิติสุขภาพและการศึกษา

นโยบายที่ผ่านมาเน้นการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เป็นหลัก สำหรับนโยบายต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอนโยบายที่มุ่งจัดการความเหลื่อมล้ำในด้านสุขภาพและการศึกษาซึ่งส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และยังมีความสำคัญในตัวเอง

<u>นโยบายสนับสนุนพัฒนาการเด็กปฐมวัย</u>

ศ.ดร.เจมส์ เจ. เอคแมน นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล 2542 เคยระบุว่า “การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต 7-10 เท่า” การพัฒนาการเด็กปฐมวัยเป็นการสะสมทุนมนุษย์ในระยะแรกเริ่มของชีวิตและสามารถมีผลเกี่ยวเนื่องต่อไปยังอนาคตได้ จากหลักฐานพบว่าครัวเรือนที่มีความมั่งคั่งมากกว่ามีแนวโน้มที่ ได้จะได้รับสารอาหารที่ครบถ้วนมากกว่า มีโอกาสการเข้าถึงสื่อในการเรียนรู้มากกว่า (เกิดเรือง, 2020) ฉะนั้นการลดความเหลื่อมล้ำใน

มิติพัฒนาการเด็กปฐมวัยจึงทำหน้าที่มากกว่าการลดความเหลื่อมล้ำ จะเกิดการพัฒนาทุนมนุษย์ เสริมสร้างผลิตภาพในสังคม ได้ผลตอบแทนในรูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นผลพลอยได้ไปด้วย

โครงการทดลองกระตุ้นสภาพจิตสังคมเด็กเล็ก (Psychosocial stimulation) ในโคลอมเบียโดย EDePo (Andrew และ Malde, 2014) เป็นโครงการที่ประยุกต์หลักสูตรที่เคยประสบความสำเร็จในประเทศจาไมก้ามาใช้โดยหลักสูตรมีลักษณะดังนี้

- พนักงานที่ได้รับการอบรมจะไปเยี่ยมบ้านเด็กเล็ก (อายุ 12-24 เดือนเมื่อเริ่มโครงการ) พร้อมเจอกับผู้ปกครองซึ่งมักจะเป็นแม่เป็นรายสัปดาห์
- ในแต่ละสัปดาห์จะมีการทำกิจกรรมหลากหลาย เช่น การร้องเพลง หนังสือ การละเล่น ซึ่งแต่ละกิจกรรมถูกออกแบบร่วมกับผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างทักษะการรู้คิด (cognitive skills) และการพัฒนาการด้านภาษา ในขณะเดียวกันก็สร้างความมั่นใจในตัวเองแก่เด็กกับแม่ และไม่แปลกแยกไปจากวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น
- อุปกรณ์ในแต่ละกิจกรรมจะใช้เน้นวัตถุดิบจากครัวเรือน เช่น หม้อ กระทะ ฯลฯ หรือวัตถุดิบ Recycled เพื่อทำให้กิจกรรมเข้าถึงได้ทุกครัวเรือนและต้นทุนไม่แพง

โครงการข้างต้นใช้ระยะเวลา 18 เดือน กับเด็กเล็ก 1419 คนจากครัวเรือนตัวอย่างที่ยากจนที่สุด 20% ที่อยู่ใน 96 หมู่บ้าน 8 เขตทั่วประเทศโคลอมเบีย ผลหลังจากโครงการเสร็จสิ้นพบว่าเด็กที่ผ่านโครงการมีทักษะการรู้คิดและการรับรู้ภาษาสูงขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มควบคุม เป็นผลดีจากการเยี่ยมบ้านในระยะสั้น ข้อดีของโครงการทดลองนี้คือต้นทุนไม่สูงเอื้อแก่การขยายขนาดเพราะว่าใช้แค่ผู้กึ่งเชี่ยวชาญที่ผ่านการอบรมระยะสั้นก็เพียงพอ อุปกรณ์ที่ใช้เองมีต้นทุนต่ำสามารถใช้ในของภายในครัวเรือนได้ และยังมีความเข้ากับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความท้าทายระยะต่อไปคือการนำโครงการทดลองไปขยายเพื่อให้ครอบคลุมเด็กได้เยอะขึ้น หนึ่งในแนวทางที่เป็นไปได้คือการให้ผู้ผ่านอบรมทำการเยี่ยมเด็กและแม่เป็นแบบกลุ่ม อย่างไรก็ดีงานวิจัยในปัจจุบันยังไม่มีผลรองรับว่าการเยี่ยมแบบกลุ่มจะได้ผลแตกต่างจากการเยี่ยมรายครอบครัวเพียงใด (Andrew และ Malde, 2014)

นโยบายพึ่งพาชุมชน

การรวมชุมชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายทำให้นโยบายมีความเข้าใจบริบทแวดล้อมมากขึ้นและยังมีศักยภาพที่จะทำนโยบายได้ตรงจุดมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อชุมชนเหล่านั้นอยู่ในความห่างไกล นอกจากนั้นการที่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายยังทำให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นการเสริมพลัง (empower) ให้แก่ชุมชน (UNDP, 2013) มีประโยชน์ทั้งทางตรงผ่านนโยบายที่มีประสิทธิภาพขึ้นและทางอ้อมที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้น

ตัวอย่างที่ดีของนโยบายพึ่งพาชุมชนคือ นโยบายเจ้าหน้าที่สาธารณสุขสตรี (Lady Health Worker Programme) ของปากีสถาน นโยบายนี้เริ่มใช้ในปี ค.ศ. 1994 โดยเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์แห่งชาติในการลดความยากจนและพัฒนาการสาธารณสุขผ่านการนำบริการทางสาธารณสุขเข้าถึงชุมชนที่เข้าไม่ถึงการบริการทางสาธารณสุข (HSPH, 2014) เจ้าหน้าที่สาธารณสุขสตรีจะต้องผ่านเงื่อนไขขั้นต้น เช่น เป็นคนท้องถิ่น จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้รับการยอมรับจากชุมชน ฯลฯ และต้องได้รับการอบรมจากศูนย์การแพทย์ในชุมชนจำนวน 15 เดือนโดยแบ่งเป็นการเรียนในห้องเรียน 3 เดือน กับ การเรียนพร้อมกับการทำงาน (On-job training) อีก 12 เดือน จึงจะรับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งจะมีเขตรับผิดชอบประมาณ 200 ครัวเรือน หรือประมาณ 1000 คน โดยมีหน้าที่ต่างๆ ดังนี้ (HSPH, 2014)

- เยี่ยมครัวเรือนเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับโภชนาการ อนามัยการเจริญพันธุ์ อำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนสูติบัตรและมรณบัตร บริการวัคซีนแก่เด็กตามกำหนด
- ให้บริการการแพทย์เกี่ยวกับแม่และเด็กเบื้องต้น เช่น ให้ความรู้เรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ ส่งเสริมพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาพ การรักษาเชิงป้องกัน การดูแล HIV/AIDS เบื้องต้น
- ให้การรักษาท้องร่วง มาลาเรีย โรคติดเชื้อเฉียบพลันของระบบหายใจ (Acute respiratory infection) และแจกยาคุมกำเนิด

นอกจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เจ้าหน้าที่ฯ ยังเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้ป่วยและระบบการแพทย์ในทางปฏิบัติอีกด้วย ผลของการมีเจ้าหน้าที่ออกมาในเชิงบวก Oxford Policy Management (2009) ประเมินว่าสุขภาพของแม่และลูกมีพัฒนาการขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบระหว่างกลุ่มคนที่ได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ฯและกลุ่มคนที่ไม่ได้รับบริการ ซึ่งสุขภาพที่ดีขึ้นมาจากการใช้บริการฝากครรภ์ที่มากขึ้น การให้มาตรการรักษาเชิงป้องกันแก่เด็ก และ การให้คำแนะนำให้การให้นมลูก

ผลเชิงบวกยังเกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่ยากจนที่สุด ครัวเรือนและชุมชนที่ขาดการบริการ ในปริมาณมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ภายในปีค.ศ.2007 โครงการได้ให้บริการการแพทย์ขั้นต้นให้แก่ประชากรเกินครึ่งของปากีสถาน และ ประชากรในชนบทประมาณ 60%-70% นโยบายนี้จึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทในมิติของสุขภาพได้เป็นอย่างดี

ในด้านการเสริมพลังในแก่ผู้หญิงเป็นผลลัพธ์ทางอ้อมของโครงการ รายได้ของเจ้าหน้าที่ฯมักจะเป็นรายได้สำคัญในรัวเรือนของเจ้าหน้าที่ การที่ผู้หญิงได้รับการรับอบรมเป็นการเพิ่มพูนความรู้ทักษะพร้อมกับสร้างภาพลักษณ์ที่ดีไปพร้อมกัน เจ้าหน้าที่ฯยังสามารถร่วมตัวกันเรียกร้องจนได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐ เช่น ได้รับเงินเดือนที่มั่นคง มีโอกาสเติบโตเป็นฐานะข้าราชการในอนาคต ฯลฯ เป็นการเสริมพลังให้แก่ผู้หญิงที่มักจะถูกกีดกันและขาดความเป็นอิสระ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศไปอีกทาง

การปรับปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อแก้ไขการกีดกันทางสังคม

นอกจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้และทางโอกาสแล้วความเหลื่อมล้ำยังอยู่ในรูปแบบของปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น กฎระเบียบ สิทธิ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ การที่จะปรับปรุงกฎระเบียบและปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องรับฟังความเห็นจากสมาชิกทั้งหมดในสังคมแม้ว่าจะไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่เพื่อไม่ทำให้เกิดการกีดกันทางสังคมขึ้น พื้นที่ประชาสังคม (Civil Space) จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดให้มีพื้นที่ที่ผลักดันการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมได้อย่างตรงจุดมากขึ้น ประเด็นสำคัญของพื้นที่ประชาสังคมคือจะต้องไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังพื้นที่ทางประชาสังคมโดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบ เช่น คนยากจน กลุ่มประชากรเปราะบาง ฯลฯ (UNDP, 2013)

ประเทศกำลังพัฒนามักมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและโครงสร้างพื้นฐานซึ่งทำให้การสร้างพื้นที่ประชาสังคมมีความยากลำบากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ดีเทคโนโลยีได้นำพาความเป็นไปได้ใหม่มาสู่การสร้างพื้นที่ประชาสังคมที่มีคุณภาพ ตัวอย่างได้แก่ แพลตฟอร์ม Ushahidi ที่ถูกนำมาใช้เป็นพื้นที่ประชาสังคมในประเทศเคนยา ซีเรีย ไนจีเรีย และในอีกหลายประเทศ

คำว่า Ushahidi แปลว่า พยานหลักฐาน (Testimony) แพลตฟอร์มนี้ทำให้บุคคลที่มีอุปกรณ์พื้นฐานได้แก่ มือถือพื้นฐาน คอมพิวเตอร์ แทปเลต หรือ สมาร์ทโฟน สามารถส่งข้อมูลเข้ามาในแพลตฟอร์มได้ในหลายรูปแบบแม้กระทั่ง SMS เองก็ตาม ข้อมูลจากมวลชนจะถูกนำไปประมวลผลเบื้องต้นและถูกรายงานอย่างเป็น

ปัจจุบัน (Real-time) ผู้ที่เกี่ยวข้องจะสามารถใช้รายงานไปออกแบบนโยบายได้อย่างทันท่วงที (Ushahidi, 2018) ผลการดำเนินงานของแพลตฟอร์มที่เป็นที่ประจักษ์ได้แก่

- สำหรับการลงประชามติ ค.ศ.2010 ในประเทศเคนยา แพลตฟอร์ม Ushahidi อนุญาตให้มวลชนส่งข้อมูลเกี่ยวกับจุดไม่ปลอดภัยหรือเบาะแสคอร์รัปชัน ผ่าน Email, SMS และเวปไซต์ พร้อมนำข้อมูลที่ได้จากมวลชนเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ เช่น หน่วยงานมนุษยธรรม (humanitarian response agencies), หน่วยงานด้านชุมชน (community based organizations) หรือ องค์กรบังคับใช้กฎหมาย เพื่อช่วยกันตรวจสอบการเลือกตั้งแบบทันท่วงที
- โครงการ Safecity ได้ใช้แพลตฟอร์ม Ushahidi ในการเปิดให้ผู้หญิงจาก 50 เมืองในอินเดีย เคนยา เนปาล และ แคเมอรูน สามารถรายงานประสบการณ์การโดนข่มขืนแบบนิรนามได้ โดยข้อมูลจะถูกนำไปทำเป็นแผนที่เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและค้นหากลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ต่อไปได้

การนำเอาเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้มีประโยชน์อย่างยิ่ง ทำให้คนชายขอบไม่ได้อยู่คนเดียวอีกต่อไป และเสียงเรานี้สามารถถูกผลักดันเป็นนโยบายผ่านเวทีอย่างเป็นทางการได้ต่อไป แพลตฟอร์มสามารถเข้าถึงกลุ่มคนชายขอบด้วยต้นทุนที่ไม่แพงแต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือเทคโนโลยีเหล่านี้จะเกิดประโยชน์สูงสุดได้ก็ต่อเมื่อประชาชนทุกคนทุกกลุ่มมีความสามารถที่จะใช้ได้ และในประเทศกำลังพัฒนามักมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรดังนั้นการสร้างพื้นที่ประชาสังคมผ่านแพลตฟอร์มต้องทำควบคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพื่อเพิ่มพูนความรู้และเพิ่มการเข้าถึงอุปกรณ์ที่จำเป็นในโลกสมัยใหม่ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ลดช่องว่างในมิติสุขภาพและการศึกษา และ แก้ปัจจัยเชิงสถาบันฯ จึงจำเป็นต้องทำไปพร้อมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การลดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรม

ข.2 นโยบายลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในประเทศพัฒนาแล้ว

แม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะมีรายได้ต่อหัวสูงและเหมือนจะไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำมากเท่าประเทศกำลังพัฒนาว่าแต่ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมากลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกามีความเหลื่อมล้ำพุ่งสูงขึ้น (Blanchard, 2019) ทำให้เกิดการถกเถียงด้านนโยบายลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และด้วยธรรมชาติของประเทศพัฒนาแล้วที่มีศักยภาพในการดำเนินนโยบายสูงทำให้นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรมในประเทศพัฒนาแล้วสามารถนำมาเป็นบทเรียนต่อประเทศไทยได้อย่างดี โดยการทบทวนวรรณกรรมต่อไปนี้จะใช้กรอบแนวคิดเดียวกับวรรณกรรมในประเทศกำลังพัฒนา

สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เหมาะสม

นโยบายเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth policies)

นอกเหนือจากการประกันการจ้างงาน อีกหนึ่งแนวทางการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงคือ การส่งเสริมความเป็นผู้ประกอบการซึ่งจะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับการการจ้างงาน โดยโครงการหนึ่งที่สามารถเป็นตัวอย่างได้คือโครงการ Going for Growth ในประเทศไอร์แลนด์

ตามประวัติศาสตร์แล้วผู้หญิงมักทำหน้าที่ดูแลบ้านและไม่ทำงานประจำ ทำให้ผู้หญิงในภาคธุรกิจมีจำนวนน้อยกว่าผู้ชายมาก รวมถึงผู้ประกอบการที่เป็นผู้หญิงก็มีจำนวนน้อยกว่าผู้ชายอย่างชัดเจนซึ่งยังเห็นความแตกต่างได้จนถึงทุกวันนี้ เพื่อสนับสนุนการเติบโตอย่างทั่วถึงการสนับสนุนผู้ประกอบการหญิงให้เติบโตจึงเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะสร้างการเจริญเติบโตจากมุมมองใหม่ มุมมองของผู้หญิง และสิ่งนี้คือที่มาของโครงการ Going for Growth

โครงการ Going for Growth เป็นโครงการสนับสนุนผู้ประกอบการหญิงในประเทศไอร์แลนด์ โครงการจะเลือกผู้ประกอบการหญิงที่เป็นผู้จัดการหรือเป็นเจ้าของกิจการ โดยต้องแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่อยากจะก้าวหน้าพร้อมสร้างความเติบโต และควรจะที่จะดำเนินกิจการมาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี ผู้ประกอบการเหล่านี้จะได้รับการอบรมเพิ่มทักษะธุรกิจ มีกิจกรรมสร้างเครือข่าย และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่ม โดยการเข้าร่วมโครงการนี้ไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด (OECD, 2015b)

ตั้งแต่ปี 2008 จนถึงปี 2020 โครงการ Going for Growth สนับสนุนผู้ประกอบการหญิงไปแล้วเป็นจำนวน 660 คน โดยโครงการได้รับการยอมรับในระดับสากล โดย OECD (2015b) ระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จคือการนำผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์มาสอนและสนับสนุนผู้เข้าร่วมโครงการอย่างแท้จริง สำหรับจุดด้อยในโครงการนี้คือการที่โครงการจำเป็นต้องใช้ต้นทุนต่อหัวสูงและยากที่จะขยายขนาดให้ส่งผลไปในวงกว้าง โดยสรุปแล้วโครงการ Going fro Growth เป็นการลดความต่างของทุนความรู้ระหว่างผู้ประกอบการหญิงและผู้ชายเพื่อทำให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึง

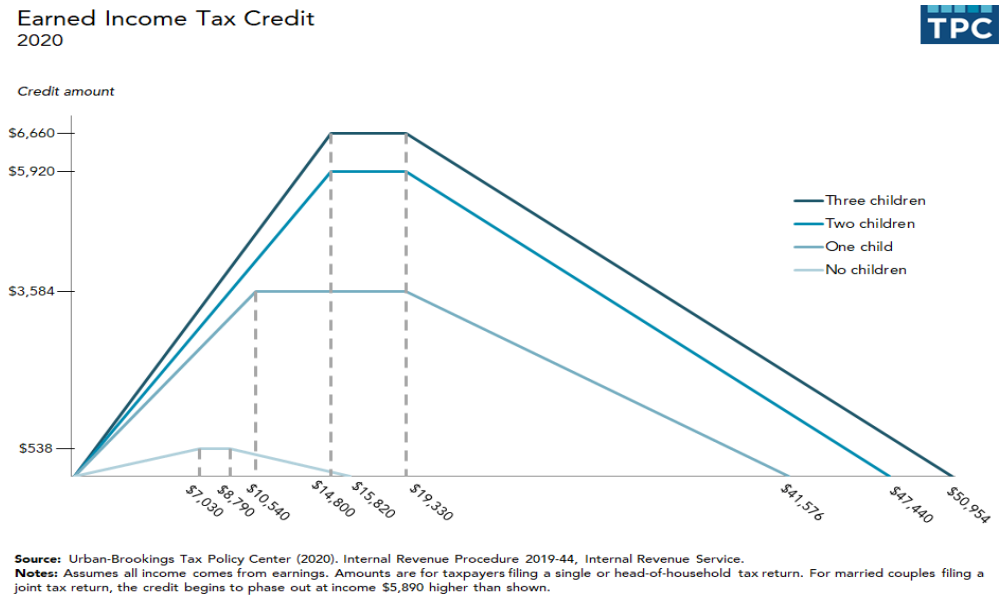
สำหรับนโยบายลดความต่างของทุนกายภาพ มีแพลตฟอร์มและธุรกิจจำนวนมากพยายามเพิ่มการเข้าถึงเงินทุนของกลุ่มคนชายขอบด้วยการทำ Microfinance และ Crowdfunding เช่น Adie ในฝรั่งเศส หรือ Seedmatch ในเยอรมัน และยังมีธนาคารรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการให้เงินทุนโดยเน้นผู้ประกอบการหญิงโดยเฉพาะอย่าง Finnvera Plc ในฟินแลนด์ ทั้งหมดเป็นโครงการที่พยายามเพิ่มการเข้าถึงทุนกายภาพสำหรับคนที่ไม่สามารถเข้าถึงทุนด้วยกลไกแบบเดิมได้และเพิ่มการเจริญเติบโตด้วยตัวเองให้ทั่วถึงมากขึ้น

นโยบายเพื่อการจัดสรรปันส่วน (Redistribution policy)

หลักการจัดสรรปันส่วนคือการจัดสรรส่วนเกินจากคนที่มีรายได้มากปันส่วนนี้ไปยังคนที่มีรายได้ต่ำ แนวคิดอัตราภาษีติดลบ (Negative Income Tax) เป็นแนวคิดที่ซื่อตรงที่สุดในการทำนโยบายจัดสรรปันส่วน ตามอัตราภาษีติดลบภาครัฐจะกำหนดระดับรายได้มาตรฐานขึ้น ยิ่งรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้มาตรฐานนี้จะได้รับเงินชดเชยในจำนวนที่มากขึ้น หากมีรายได้เกินระดับรายได้มาตรฐานก็จะต้องเสียภาษี หลักการนี้จะทำให้อัตราภาษีมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive) สูง แต่ผลไม่พึงประสงค์ของอัตราภาษีติดลบคือจะไม่จูงใจให้คนทำงาน นโยบายเครดิตภาษีรายได้ (Earned Income Tax Credit หรือ EITC) ของสหรัฐอเมริกาสามารถทดแทนข้อเสียนี้ได้โดยเป็นการคำนวณภาษีที่มีความก้าวหน้าและยังจูงใจให้คนทำงาน (Rothstein, 2010)

เครดิตภาษีรายได้เป็นการสนับสนุนอุดหนุนครอบครัวรายได้ต่ำ เครดิตจะถูกคิดเป็นสัดส่วนคงที่ของรายได้ตั้งแต่ดอลลาร์แรกเพิ่มไปตามรายได้ที่เพิ่มขึ้นจนเต็มเพดานของเงินอุดหนุน หลังจากเครดิตเต็มเพดานจะมีช่วงของรายได้ที่เครดิตไม่เปลี่ยนแปลง และพอรายได้เกิดระดับหนึ่งขึ้นไปเครดิตจะลดลงไปเป็นลำดับ โดยอัตราส่วนและเพดานเครดิตจะขึ้นอยู่กับจำนวนบุตรธิดาอีกด้วย ยิ่งมีลูกมากจะยิ่งขยายเพดานเครดิตขึ้นไป ตัวอย่างการคำนวณเครดิตสามารถดูได้จากรูปที่ 1 (Tax Policy Center, 2020)

รูปที่ ข2-1 ตัวอย่างการคำนวณเครดิตรายได้ของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2020



หมายเหตุ ข้อมูลในแกนนอนคือรายได้จากเงินเดือน (Earning) เท่านั้น
ที่มา: Tax Policy Center (2020)

ผลกระทบของเครดิตภาษีรายได้ (EITC) คือการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่บุคคลที่อยู่ตัวคนเดียวและบุคคลหลักที่หารายได้เข้าครัวเรือน อย่างไรก็ดีสำหรับบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าคู่สมรสมักจะมีแรงจูงใจในการลดชั่วโมงการทำงาน หากนับเครดิตภาษีรายได้เป็นเงินได้ของบุคคลแล้วนโยบายนี้จะเทียบเท่าการช่วยคน 5.6 ล้านคนให้พ้นความยากจน เป็นหนึ่งในนโยบายแก้จนที่มีประสิทธิภาพสูง ในด้านความเหลื่อมล้ำพบว่าเครดิตภาษีเงินได้กระจุกตัวอยู่ในหมู่คนรายได้ต่ำที่สุด โดยเครดิตแทบทั้งหมดอยู่กับคนรายได้ล่างสุด 60% นโยบายนี้มีความเป็นอัตราก้าวหน้าและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ตามการออกแบบของนโยบาย ในขณะเดียวกันก็ลดผลเสียด้านแรงจูงใจในการทำงานไปพร้อมกัน (Tax Policy Center, 2020)

ความท้าทายของนโยบายเครดิตภาษีรายได้คือกระบวนการยื่นขอรับเงินจากเครดิต IRS (n.d.) ประมาณไว้ว่า ในปีค.ศ. 2016 คนที่มีสิทธิในการได้รับเครดิตร้อยละ 20 ไม่ได้ยื่นรับเครดิต ซึ่ง Linos, Prohofsky, Ramesh, Rothstein, และ Unrath (2020) ได้ทำประยุกต์การสะกิด (Nudging) ทางพฤติกรรมศาสตร์มาสนับสนุนให้คนยื่นรับสิทธิมากขึ้นแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายนี้ยังคงมีช่องว่างให้พัฒนาบุคคลหลายคนอาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้เต็มที่

นโยบายเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน

นอกเหนือจากเยาวชนที่ประสบปัญหาในการหางานแล้ว ยังมีอีกหลายกลุ่มที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่นกลุ่มอดีตนักโทษ การเป็นอดีตนักโทษนั้นส่งผลเสียโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของตัวบุคคล หรือกลุ่มที่ว่างงานมาเป็นเวลานาน คนในกลุ่มนี้อาจประสบปัญหาสูญเสียความเชื่อมั่นในตนเอง เมื่อไม่สามารถหางานใหม่ได้ติดต่อกันเป็นเวลานาน และการว่างงานเป็นเวลานานยังทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของแรงงานจากในมุมมองนายจ้างอีกด้วย (Nichols, Mitchell & Linder, 2013) รัฐบาลเอสโตเนียได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวและได้ออกมาตรการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มอดีตนักโทษ และกลุ่มผู้ว่างงานมาเป็นเวลานานให้มีงานทำ โดยในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลได้ออกมาตรการสนับสนุนการจ้างงานสองกลุ่มดังกล่าวด้วยการให้เงินอุดหนุนค่าจ้างให้กับนายจ้าง (European Commission, 2015a)

นายจ้างที่สนใจจ้างกลุ่มคนเป้าหมายดังกล่าวจะยื่นคำร้องไปให้ กองทุนเงินทดแทนกรณีว่างงานและกองทุนจะส่งรายชื่อผู้ว่างงานที่ได้ลงทะเบียนให้ เงื่อนไขต่างๆ ของเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างกองทุนและนายจ้าง โดยกองทุนจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ไม่ได้สูงสุดร้อยละ 50 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำ และจ่ายเป็นระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน ส่วนสัญญาจ้างและข้อกำหนดต่างๆ ขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเอง

ระหว่างช่วงปี ค.ศ. 2008 ถึง 2011 มีแรงงานถูกจ้างงานจากโครงการนี้เป็นจำนวน 10,402 คน ผลจากงานวิจัยเชิงปริมาณเพื่อประเมินผลลัพธ์ของโครงการนี้พบว่า ร้อยละ 70 ถึง 90 ของผู้เข้าร่วมโครงการยังได้ทำงานต่ออีก 6 เดือนหลังจากที่กองทุนหยุดจ่ายเงินสนับสนุน และหากเปรียบเทียบกับกลุ่มควบคุม พบว่ากลุ่มทดลองมีความน่าจะเป็นที่จะได้ทำงานต่ออีก 6 เดือนหลังจากกองทุนหยุดจ่ายเงินอุดหนุนมากกว่ากลุ่มควบคุมถึงร้อยละ 56 และมีความน่าจะเป็นที่จะได้ทำงานต่ออีก 18 เดือนหลังจากกองทุนหยุดจ่ายเงินอุดหนุนมากกว่ากลุ่มควบคุมถึงร้อยละ 30 นอกจากนั้นจากการประเมินต้นทุนผลประโยชน์พบว่า ต่อเงินอุดหนุน 1 ยูโรที่จ่ายไปสร้างผลตอบแทนในเศรษฐกิจ 7 ยูโร ซึ่งจะเป็นกลายเป็นรายได้กลับเข้าสู่รัฐบาล 2.8 ยูโร

ลดช่องว่างในมิติสุขภาพ และการศึกษา

การจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมระหว่างพื้นที่

ในหลายๆ ประเทศประชากรในแต่ละพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะอย่างไม่เท่าเทียมกัน ยกตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านการศึกษาในเชิงพื้นที่ของประเทศไทย โรงเรียนในเมืองใหญ่ๆ มักมีบุคคลากรที่มีคุณภาพกว่า โรงเรียนในชนบท รวมถึงมีสิ่งอำนวยความสะดวกหรืออุปกรณ์การเรียนการสอนที่เพียบพร้อมกว่า หรือแม้แต่ในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครเอง คุณภาพการเรียนการสอนก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละโรงเรียน ทำให้นักเรียนต้องมีการแข่งขันแย่งชิงเข้าไปเรียนในโรงเรียนดีๆ ซึ่งเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีทรัพยากรมากกว่าก็มักจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันมากกว่าเด็กจากครอบครัวยากจน หนึ่งในวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้คือการจัดสรรทรัพยากรให้แต่ละโรงเรียนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จที่สุดในโลกในการสร้างความเท่าเทียมทางด้านการศึกษา โดยรายงานผลการศึกษาจาก OECD เมื่อปี 2015 รายงานว่าสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของนักเรียนแต่ละคนนั้น แทบไม่ส่งผลต่อคะแนน PISA ของนักเรียน โดยความแตกต่างทางสภานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสามารถอธิบายความแตกต่างของคะแนนได้เพียงร้อยละ 9 เท่านั้น ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกลุ่ม OECD ซึ่งเท่ากับร้อยละ 15 (OECD, 2016) ความสำเร็จในการสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษาในประเทศญี่ปุ่นนั้นมาจาก 2 ปัจจัยหลักได้แก่

1. ระบบการจ้างงานและย้ายบุคลากรครูของโรงเรียนรัฐบาล

ครูในประเทศญี่ปุ่นมีทั้งหมดสามประเภท ได้แก่ ครูในโรงเรียนระดับชาติ (national school) ซึ่งเป็นพนักงานของรัฐบาลกลาง ครูในโรงเรียนรัฐบาลซึ่งเป็นพนักงานของรัฐบาลท้องถิ่น และครูในโรงเรียนเอกชน โดยจากการสำรวจผู้ประกอบอาชีพส่วนมากกว่าร้อยละ 95 เป็นครูที่เป็นพนักงานของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดหรือเทศบาล

ผู้ประกอบอาชีพครูในโรงเรียนรัฐบาลจะได้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนใดนั้น ขึ้นอยู่กับการตัดสินของรัฐบาลจังหวัด และครูทุกคนจะต้องมีการย้ายโรงเรียนและย้ายพื้นที่อยู่เป็นประจำ โดยจุดประสงค์ของนโยบายการแต่งตั้งและโยกย้ายนั้นมีอยู่สามประการได้แก่ (Numano T., 2017)

- สร้างความเท่าเทียมของคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ระหว่างโรงเรียน
- พัฒนาสภาพแวดล้อมทางการเรียนด้วยการปรับโครงสร้างองค์การในแต่ละโรงเรียน
- ให้ครูได้เรียนรู้ประสบการ์ณการใหม่ๆ จากการสอนในโรงเรียนที่มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนเดิม ทั้งในแง่ของขนาด พื้นที่ วัฒนธรรมและบุคลากร

2. การที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัดเป็นผู้ให้งบประมาณหลักสำหรับเงินเดือนและการพัฒนาโรงเรียน (Semuels A., 2017)

เงินเดือนครูและงบประมาณสำหรับการพัฒนาโรงเรียนมาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัด จึงทำให้โรงเรียนไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินภาษีในท้องถิ่นมาก อันส่งผลให้เงินเดือนของครูและเงินงบประมาณที่แต่ละโรงเรียนได้รับนั้นอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเจริญทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

<u>การแก้ปัญหาโดยมุ่งเน้นที่ปัจจัยพื้นฐาน</u>

ประเทศพัฒนาแล้วมักประสบความสำเร็จในการให้ความคุ้มครองกับประชาชนอย่างถ้วนหน้าแล้ว และตั้งเป้าหมายใหม่ไปที่การลดความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพแทน โดยแต่ละประเทศมีแนวทางการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันไป โดยหนึ่งประเทศที่มีแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพที่น่าสนใจคือประเทศสวีเดน รัฐบาลสวีเดนได้วางนโยบายสาธารณะสุขต่างๆ โดยมีจุดหมายสูงสุดคือการสร้างสภาพสังคมที่นำมาสู่การมีสุขภาพที่ดีของประชาชนอย่างเท่าเทียม แนวทางการแก้ไขปัญหาของสวีเดนมีการมองปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพอย่างรอบด้าน กล่าวคือ รัฐบาลสวีเดนได้เล็งเห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยพื้นฐานอื่นๆ อาทิ สภาพแวดล้อม พฤติกรรมการบริโภค ในปี ค.ศ. 2003 จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการแก้ไขปัญหาความล้ำเหลื่อมทางสุขภาพด้วยการมุ่งเน้นที่แก้ไขปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำ ซึ่งถูกสะท้อนในเป้าหมายของนโยบายสาธารณะสุข 11 ประการ ดังนี้ (Agren G., 2003)

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและบทบาทของประชาชนในสังคม
2. ส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน
3. สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยเหมาะสมในช่วงวัยเด็กและวัยรุ่น
4. ส่งเสริมลักษณะการทำงานที่เอื้อต่อสุขภาพ
5. ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมและผลิตภัณฑ์มีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ
6. พัฒนาระบบบริการสุขภาพที่ส่งเสริมการมีสุขภาพที่ดี
7. พัฒนาประสิทธิภาพในการป้องกันโรคติดต่อ
8. ส่งเสริมการมีเพศสัมพันธ์อย่างปลอดภัยและอนามัยการเจริญพันธ์
9. ส่งเสริมกิจกรรมการเคลื่อนไหวร่างกาย
10. ส่งเสริมพฤติกรรมการกินที่ดีและอาหารที่ปลอดภัย
11. ลดการบริโภคแอลกอฮอล์ ยาสูบ และยาเสพติด

ทั้งนี้แนวทางนโยบายสาธารณะสุขของประเทศสวีเดนนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (social determinant) ที่ WHO ได้สนับสนุนให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง

สังคม นอกจากนั้นผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพของ OECD ในปีค.ศ. 2019 ยังสนับสนุนแนวคิดของนโยบายสาธารณสุขของประเทศสวีเดนอีกด้วย เนื่องจากการศึกษาพบว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยมักมีพฤติกรรมเสี่ยงโรค (behavioral risk factor) มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาสูง ในปัจจุบันประเทศสวีเดนเป็นหนึ่งในประเทศที่ประชากรมีอายุยืนยาวมากที่สุดในโลก และช่องว่างของอายุค่าเฉลี่ยระหว่างผู้ที่มีการศึกษาระดับต่ำสุดและสูงสุดแคบที่สุดในทวีปยุโรป (OECD, 2019b)

การปรับปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อแก้ไขการกีดกันทางสังคม

การสร้างพื้นที่ประชาสังคมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มชายขอบ

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่าการสร้างพื้นที่ประชาสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในการขับเคลื่อนการกำจัดการกีดกันทางสังคม จึงได้ยกตัวอย่างการแก้ปัญหาการแบ่งแยกชาวโรมานีในสหภาพยุโรป ซึ่งรัฐบาลและองค์การนานาชาติได้จัดให้ชนกลุ่มน้อยได้มีพื้นทางการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย

ชาวโรมานีเป็นชนกลุ่มน้อยที่กลุ่มใหญ่ที่สุดในภูมิภาคยุโรป มีจำนวนประมาณ 10 ถึง 12 ล้านคน ถึงแม้ว่าชาวโรมานีส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปได้มีกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ แต่ยังมีชาวโรมานีจำนวนมากถูกกีดกันจากสังคม สหภาพยุโรปและรัฐบาลในแต่ละประเทศได้มองเห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้มา และได้มีการออกมาตรการเพื่อกำจัดการแบ่งแยกและการเลือกปฏิบัติต่อชาวโรมานีอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลของแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปต้องมีการร่างแผนกลยุทธ์สำหรับการรวมเอาชาวโรมานีเข้ามาในสังคม และส่งให้คณะกรรมาธิการยุโรปพิจารณา (European Commission, 2020)

การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการกีดกันชาวโรมานีจากสังคมในสหภาพยุโรปนั้นมีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชาวโรมานีในการออกแบบจัดการแก้ไขปัญหา ซึ่งถูกสะท้อนอยู่ในร่างขอบเขตงานของโครงการ Decade of Roma Inclusion ในช่วงปี ค.ศ. 2005 - 2015 ที่ระบุให้ชาวโรมานีต้องมีบทบาทสำคัญในกระบวนการออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชาวโรมานี (Rorke B., Matache M. & Friedman E.) นอกจากนั้นงาน European Platform for Roma inclusion ซึ่งเป็นงานที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมาธิการยุโรปเป็นประจำทุกปีเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ แบ่งปันประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่ประสบความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดี ยังได้มีการนำเอาตัวแทนกลุ่มประชาสังคมชาวโรมานีมาเข้าร่วมด้วย

รัฐบาลและองค์การต่างๆ ในสหภาพยุโรปได้เปิดให้ประชาคมชาวโรมานีเข้ามีบทบาทต่อการออกแบบและดำเนินนโยบายผ่านทางองค์กรนอกภาครัฐต่างๆ อาทิ European Roma Rights Centre (ERRC) ซึ่งได้มีการผลักดันนโยบายต่างๆ และจัดทำงานวิจัยในนามขององค์การต่างๆ ของสหภาพยุโรป ตลอดจนช่วยปกป้องสิทธิให้กับชาวโรมานีผ่านทางกระบวนการตุลาการ หรือ European Roma Grassroots OECD (Network (ERGO) ซึ่งมีเป้าหมายสร้างอิทธิพลต่อการออกแบบและดำเนินนโยบาย ด้วยการจัดทำงานวิจัย เข้าร่วมการเจรจาทางสังคมต่างๆ และจัดงาน EU Roma Week ประจำปีในรัฐสภาสหภาพยุโรปเพื่อเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการเจรจาทางสังคม

ถึงแม้ว่าชาวโรมานีจะยังประสบกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การทำงาน การเคหะ สุขภาพ ความยากจน และการเลือกปฏิบัติอยู่มาก แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าโดยรวมแล้วปัญหาด้านต่างๆ ที่กล่าวมานั้นมีความรุนแรงน้อยลง (Friedman E., 2015)

มาตรการหยุดยั้งการเลือกปฏิบัติของสหภาพยุโรป

นอกจากการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มชายขอบมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นแล้ว การขจัดการกีดกันทางสังคมอีกหนึ่งทางคือการกำจัด ค่านิยม ความเชื่อ การเหมารวมเกี่ยวกับกลุ่มผู้ชายขอบโดยตรง ซึ่งหากผู้คนในสังคมไม่ได้มองคนกลุ่มอื่นว่ามีความแปลกแยกแล้ว การเลือกปฏิบัติก็จะหายไปโดยปริยาย (UNDP, 2013)

การปฏิบัติที่เท่ากับกัน (equal treatment) เป็นหนึ่งในสิทธิพื้นฐานในสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามการสำรวจ Eurobarometer ในปี ค.ศ. 2015 พบว่าเกือบร้อยละ 60 ของประชากรในสหภาพยุโรปมองว่าปัญหาการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของรสนิยมทางเพศ (sexual orientation) หรือการข้ามเพศ (transgender) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งในสังคม ดังนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้ทำการเผยแพร่รายงาน List of action by the Commission to advance LGBTI equality เพื่อเป็นการระบุมาตรการที่คณะกรรมาธิกาจจะลงมือทำเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยรายละเอียดโดยคร่าวของมาตรการดังกล่าวมีดังนี้ (European Commission, 2015b)

1. ส่งเสริมสิทธิและการคุ้มครองทางกฎหมายให้กับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศและครอบครัว ด้วยการนำกฎหมาย Equal Treatment Directive มาใช้ซึ่งจะมีผลให้การเลือกปฏิบัติบนฐานของรสนิยมทางเพศเกี่ยวกับการศึกษาและการคุ้มครองทางสังคมเป็นผิดกฎหมาย ประกอบกับการทำให้การย้ายประเทศของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศสามารถทำได้ง่ายขึ้น
2. เพิ่มระดับการติดตามและบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วของสหภาพ เพื่อปกป้องสิทธิของในด้านต่างๆ ทั้งการลี้ภัย การผ่านชายแดน และการทำงาน
3. จัดให้มีการรณรงค์เพื่อส่งเสริมการยอมรับความหลากหลายทางเพศในสังคม ลดการเหมารวม (stereotype) ที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศให้กับประชาชน
4. ช่วยเหลือการดำเนินงาน และให้เงินทุนสนับสนุนประเทศสมาชิกสำหรับการส่งเสริมความเท่าเทียมของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ
5. ผลิตข้อมูลสถิติเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมของส่งกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

หลังจากได้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปี ค.ศ. 2019 ได้มีการจัดทำการสำรวจ Eurobarometer อีกครั้ง และเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจในปี ค.ศ. 2015 พบว่าสัดส่วนประชาชนที่มีความเห็นว่าการเลือกปฏิบัติเนื่องจากรสนิยมทางเพศเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งในสังคมลดลงจากร้อยละ 58 เหลือร้อยละ 51 และนอกจากสัดส่วนประชาชนที่เห็นด้วยกับการให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมีสิทธิเหมือนกับบุคคลทั่วไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 71 มาเป็นร้อยละ 76 (European Commission, 2019)

ภาคผนวก ค. สรุปประเด็นสำคัญจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussions)

ในขั้นตอนการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีการคัดเลือกโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำจำนวน 7 โครงการ ทั้งนี้ในกระบวนการประเมินแต่ละโครงการนอกจากการทบทวนวรรณกรรมเอกสารการประเมินที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น บางโครงการยังประกอบด้วยการสนทนาประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละโครงการ โดยโครงการหรือแผนงานที่มีการจัดประชุมกลุ่มย่อยมีลำดับและประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ค.1 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564 เวลา 9.30-13.00 น. ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การประชุมเริ่มต้นด้วยการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ วัตถุประสงค์ และลักษณะของโครงการ รวมทั้งจุดเด่นจุดด้อยของโครงการ และได้มีการสอบถามเพิ่มเติมจากที่ประชุมในด้านการประเมินโครงการ อุปสรรคปัญหา รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงโครงการ โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

- การดำเนินงานที่ผ่านมาพยายามคัดกรองกลุ่มเป้าหมายให้ตรงกับเกณฑ์ร่วมกับท้องถิ่น
- ก.คลังได้เตรียมเปิดลงทะเบียนใหม่ โดยเป็นการลงใหม่ทั้งหมด และจะมีการปรับเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เช่น การคิดรายได้ แต่ติดโควิด-19 ทำให้ต้องเลื่อนออกไปก่อน
- การตรวจสอบในรอบใหม่ได้ประสานการตรวจสอบคุณสมบัติร่วมกับ 39 หน่วยงาน เช่น สปก. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ฐานข้อมูลเกษตรกร) กระทรวงพม. (ฐานข้อมูลผู้พิการ) ก. ศึกษา (ฐานข้อมูลนักเรียน นักศึกษา) กรมสรรพากรและประกันสังคม เพื่อตรวจสอบรายได้ และมีการเตรียมแอพพลิเคชั่นสำหรับถ่ายรูปสภาพบ้านประกอบการพิจารณาด้วย
- ในเรื่องการอบรมพัฒนาทักษะ อาชีพ หากมีการผลิตสินค้าที่เหมือนๆ กันทั้งหมู่บ้านก็จะหาตลาดยาก ทำแล้วขายไม่ได้ ส่งผลให้สิ่งที่อบรมมาไม่ช่วยให้มีรายได้มากขึ้น
- ได้มีการบูรณาการฐานข้อมูลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกับฐานข้อมูลคนพิการ 1.1 ล้านคน และผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ 1 ล้านคน
- สศค. เคยใช้ proxy mean test ในการคัดกรอง แต่มีข้อจำกัดเรื่องการให้น้ำหนักของแต่ละตัวแปร และต้องมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งมีต้นทุนค่อนข้างสูง
- พบว่าจำนวนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประมาณ 9 แสนคนอยู่ในระบบประกันสังคม
- การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ควรลดบทบาทด้านการให้ความช่วยเหลือ (social assistance) ลง แต่เพิ่มเรื่องการประกัน (social insurance) เช่น มีประกันสังคม เป็นสมาชิก กอช. และส่งเสริม (promotion) เช่น การ upskill reskill

ค.2 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเกษตร”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564 เวลา 9.30-12.00 น. โดยการประชุมเริ่มต้นจากการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเกษตรกร นโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ผ่านมา

หลังจากได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น ได้มีการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เข้าร่วมประชุม ทั้งในด้านของผลการประเมิน อุปสรรคของการดำเนินนโยบาย และข้อเสนอแนะ โดยมีประเด็นข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

- การดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการจัดระเบียบผู้อาศัยทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐมากกว่าการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ยากไร้
- ธนาคารที่ดินจะเข้ามาช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรและนายทุนได้ เนื่องจากเป็นการเข้ามาดำเนินงานในที่ดินเอกชนโดยตรง แต่ที่ดำเนินงานผ่านมาพบว่าปัญหาที่เจ้าของที่ต้องการเรียกราคาสูงขึ้นบ้าง และได้รับการจัดสรรงบประมาณให้น้อย
- ส.ป.ก. ประสบปัญหาจากกฎหมายที่ไม่ได้มีการปรับปรุง ไม่สามารถซื้อที่ดินของเอกชนได้แม้จะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้วก็ตาม ประกอบกับงบประมาณที่มีน้อย ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วย นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีที่ดินไม่เพียงพอ กล่าวคือ เมื่อเจ้าของที่ดินรุ่นแรกไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินต่อหรือเสียชีวิต ที่ดินนั้นมีไม่เพียงพอสำหรับการจัดสรรให้กับทายาท เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้มีการแบ่งแปลงในขนาดน้อยกว่า 5 ไร่
- เกษตรการในบางพื้นที่นั้นไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันเองตามธรรมชาติทำให้สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นไม่มีความเข้มแข็ง
- เกษตรกรในโครงการ คทช. ยังไม่ได้สิทธิจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมเมื่อเทียบกับเกษตรกรทั่วไป
- การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดสรรที่ดินและพัฒนาอาชีพให้เกษตรกร

ค.3 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำเพื่อการเกษตร”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564 เวลา 12.00-16.00 น. โดยการประชุมเริ่มต้นจากการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นของสถาณการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำเพื่อการเกษตร นโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ผ่านมา ..

หลังจากได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น ได้มีการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เข้าร่วมประชุม ทั้งในด้านของผลการประเมิน อุปสรรคของการดำเนินนโยบาย และข้อเสนอแนะ โดยมีประเด็นข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

- ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำเป็นเรื่องธรรมชาติโดยขึ้นอยู่กับศักยภาพของพื้นที่ ธรรมชาติของภูมิอากาศและฝนฝนพื้นที่นั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดปริมาณน้ำ อย่างไรก็ดีการพัฒนาแหล่งน้ำจะช่วยให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้
- พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให่แกองคกรปกครองสวนท้องถิ่น กำหนดให้อปท.เป็นผู้ดูแลแหล่งน้ำขนาด 2 ล้าน ลบม. ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรสูงทั้งในมิติ งบประมาณและ

ศักยภาพบุคลากร และอปท. มักจะมีศักยภาพไม่ถึง ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำยังมีข้อจำกัดที่กฎหมายวางไว้

- การพัฒนาแหล่งน้ำในเขตชลประทานมีข้อจำกัด ได้แก่ (1) การพัฒนามักไม่ตอบสนองความต้องการในภาพเล็ก เช่น เมื่อมองในระบบควรทำแหล่งน้ำขนาดใหญ่แต่เมื่อมองในระดับย่อยแล้วชาวบ้านอาจอยากได้ขนาดเล็กแทน (2) การชดเชยที่ต้องทำตามระเบียบและไม่ตรงกับราคาตลาด
- โครงการบางอย่างสร้างมาโดยขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง เช่น ธนาคารน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร การขุดน้ำใต้ดินลงไปลึกเกินโดยไม่ศึกษาก่อนสามารถทำแหล่งน้ำเดิมให้เค็มจนไม่สามารถใช้ได้ เพราะไปเจอเกลือ (กรณีแบบนี้จะพบบ่อยในภาคอีสาน), การพัฒนาโคกหนองนา ไม่เหมาะสำหรับที่สูงเพราะว่าน้ำจะไหลลงใต้ดิน อาจต้องประยุกต์ให้เข้ากับพื้นที่ก่อนใช้จริง

ค.4 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการเข้าถึงน้ำเพื่อการเกษตร”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ.2564 (9.00-11.30 น.) โดยการประชุมเริ่มต้นจากการนำเสนอผลการประเมินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเกษตรและการเข้าถึงแหล่งน้ำ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ทั้งนี้หลังการนำเสนอหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมได้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น โดยมีประเด็นข้อสรุปที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การพัฒนาแหล่งน้ำ ข้ามอำเภอ เป็นหน้าที่อบจ. กลไกที่ยังไม่ชัดตอนนี้คือสร้างแหล่งน้ำภายในอำเภอ (หลายตำบลแต่ไม่ถึงขั้นจังหวัด)
- การจัดรูปที่ดินให้ที่ดินเกษตรทุกแปลงสามารถเข้าถึงเส้นทางการคมนาคม และแหล่งน้ำได้อาจเป็นอีกหนึ่งนโยบายสำคัญที่ควรนำมาใช้
- ความเข้มแข็งของสหกรณ์เป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญสำหรับการสร้างรายได้และลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันนั้น สหกรณ์ทั้งในโครงการ คทช. และในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ประสบความสำเร็จนัก
- ธนาคารที่ดินเป็นกลไกที่น่าจะช่วยแก้ปัญหาได้ดี แต่ประสบอุปสรรคสำคัญคือการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้สร้างภาระให้กับนายทุน
- ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถาณการ์ณของเกษตรกรและกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐนั้นในแต่ละพื้นที่ น่าจะมีประโยชน์อย่างมากต่อการช่วยเหลือเกษตรกร และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
- ฐานข้อมูลกชช 2ค. ควรปรับปรุงขอบเขตหมู่บ้านให้ชัดเจน

ค.5 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “ผลการดำเนินงานของแผนบูรณาการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจฐานรากและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2564 (10.00-11.30 น.) โดยการประชุมเริ่มต้นจากการแนะนำกรอบแนวติดการประเมินผลการดำเนินงานโดยหลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการ อย่างไรก็ตามการประเมิน

ให้ความสำคัญกับเกณฑ์ประเมินในข้อที่ 1 ในเรื่องของการมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่ง และเกณฑ์ประเมินในหัวข้อที่ 6 เรื่องหลักเกณฑ์อื่นที่เหมาะสมกับบริบทของโครงการ ทั้งนี้หลังการนำเสนอหน่วยงานและผู้เข้าร่วมประชุมจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีประเด็นข้อสรุปที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- ปัจจุบันการขับเคลื่อนแผนบูรณาการฯ ของเจ้าภาพแผนยังคงมีปัญหาเรื่องการขับเคลื่อนให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของแผนบูรณาการฯ เนื่องจากการขาดงบประมาณและบุคลากรที่จะดำเนินงาน
- การลดความยากจนของกลุ่มเป้าหมายมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มรายได้ โดยกำหนดผลสัมฤทธิ์เพื่อการลดปัญหาความยากจน กำหนดค่าเป้าหมาย และกำหนดแนวทางในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ ต้นทางเน้นบุคคลที่เลือก (ผู้มีรายได้น้อย) กลางทางเน้นที่การรวมกลุ่ม หาโครงการที่จะมาสนับสนุน (กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม) ปลายทางเน้นสหกรณ์ ร้านค้าชุมชน กลไกพัฒนาการตลาด (กระทรวงพาณิชย์)
- ปัญหาการจัดทำแผนบูรณาการอีกประการคือไม่มีหน่วยงานเข้ามาร่วม เช่น กระทรวงที่เป็นเจ้าภาพใหญ่ไม่เข้ามาร่วมเลยการจัดทำแผน ทั้งที่มีเป้าหมายเดียวกัน โดยบางหน่วยงานบอกว่าเป็นงานประจำที่ต้องทำอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมานำมาบูรณาการ ทั้งนี้โครงการที่อยู่แผนพื้นฐานจะไม่มียุ่งยากในเรื่องระเบียบการใช้เงินเท่าแผนบูรณาการ ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก เพิ่มภาระงาน เวลาจะใช้เงินต้องแจ้งเจ้าภาพก่อนและเจ้าภาพทำเรื่องเข้าไปสำนักนายกฯ อีกครั้งหนึ่ง
- การขับเคลื่อนของเจ้าภาพมีปัญหาไม่มีหน่วยงานในพื้นที่ ทำได้แต่แผนฯ ควรมีเจ้าภาพในการขับเคลื่อน
- การจัดทำตัวชี้วัดอาศัยการสรุปประเด็นที่สำคัญและส่งผลต่อเป้าหมายของแผนบูรณาการ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต และนำไปสู่การกำหนดหัวข้อการเข้าถึงที่ดินและน้ำ การจัดการบริหารหนี้ และพิจารณาไปถึงเรื่องการส่งเสริมอาชีพ การรวมกลุ่ม เป็นต้น
- ปัญหาเรื่องข้อมูลสำหรับการประมินผล เช่น ข้อมูลจำนวนคนจนในประเทศ เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่ช้าไป 2 ปี กล่าวคือต้องใช้ข้อมูลปี2560 เป็นจุดเริ่มต้น โดยใช้ข้อมูลต่ำกว่า (bottom 40) ซึ่งมี 27 ล้านคน ทั้งนี้ถ้ายึดตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ต้องสามารถลดคนจนให้ได้ปีละ 1.3 ล้านคน จึงนำจำนวนดังกล่าวไปเป็นค่าเป้าหมาย และค่อยดำเนินการพิจารณาขอบเขตประชากรกลุ่มเป้าหมาย เน้นกลุ่มเกษตรรายย่อย กำหนดพื้นที่รายตำบล มีเจ้าภาพรวม พร้อมทั้งพิจารณาคนยากจนในรายจังหวัด
- การติดตามประเมินผล ดูตั้งแต่ก่อน ระหว่างการทำงาน (ผลการทำงาน) หลังจากที่โครงการสิ้นสุด พบว่ามีผลการเบิกจ่ายน้อยกว่าแผน มีปัญหาอุปสรรคในการใช้จ่ายงบ มีการโอนเงินไปภูมิภาคช้า การดำเนินงานล่าช้า บางส่วนมีปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง มีรายเดียว เปลี่ยนวิธีจัดจ้าง เกษตรกรไม่สามารถเข้าอบรม ปัญหาโควิด มีการปรับเปลี่ยนแผน ทำให้การดำเนินการล่าช้าไม่เป็นไปทำแผน ทั้งนี้ยังไม่มีการประเมินการความเป็นแผนบูรณาการ

ค.6 การประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “การดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

การประชุมถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2564 (13.30-15.15 น.) โดยการประชุมเริ่มต้นจากนำเสนอหลักเกณฑ์การประเมินทั้ง 6 ประการ โดยการประเมินในส่วนของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นจะใช้เกณฑ์ประเมินครอบคลุมทุกข้อ จากนั้นจึงเป็นการระดมความคิดเห็นและให้ข้อมูลเพิ่มเติมของทั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจากสำนักงานหกลักประกันสุขภาพแห่งชาติและเจ้าหน้าที่กองทุนในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญจากการประชุม ดังต่อไปนี้

- ปัจจุบันพื้นที่ที่ยังไม่เข้าร่วมกองทุน สปสช. ยังคงพยายามผลักดัน โดยมองว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการเข้าร่วมและทางกระทรวงมหาดไทยก็พยายามช่วยผลักดันเช่นกัน โดยเหลือประมาณ 20 กว่าแห่งที่ยังไม่เข้าร่วม
- จุดเด่นของกองทุนประการหนึ่ง คือการเน้นความพร้อม ความสมัครใจ ไม่ใช้ KPI เป็นตัววัด แต่เอาปัญหาเป็นตัวตั้ง โดยมีแนวทางการดำเนินงาน (guideline) กรอบวัตถุประสงค์ให้และมีตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น เรื่องการป้องกันเด็กจมน้ำ เอาปัญหาและมุมเป้าหมายประเทศเป็นตัวตั้ง และมีคณะกรรมการตอบข้อหารือ
- การกำหนดเป้าหมายมากเกินไป อาจเกิดปัญหา เพราะบางพื้นที่อาจไม่มีกลุ่มเป้าหมาย การดำเนินงานจึงไม่เป็นการบังคับแต่ให้พิจารณาจากความพร้อม การบังคับเป็นดาบสองคม เพราะเข้ามาแต่ไม่พร้อมก็จะไม่ทำอะไรเลย ก็เท่ากับมีค่าเสียโอกาสของเงินงบประมาณ
- การดำเนินงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้มีการเริ่มต้นแล้ว และเริ่มดำเนินการรายงานผลเข้ามาในระบบ อย่างไรก็ตามการแสดงผลการดำเนินงานยังคงอยู่ในช่วงการพัฒนาระบบ เนื่องจากมีโครงสร้างการจัดเก็บข้อมูลและนำเสนอที่แตกต่างจากพื้นที่ อปท.
- การป้องกันการตกหล่นหรือให้แต้มต่อมีการเพิ่มเติมกลุ่มเป้าหมายที่อาจตกหล่นให้ครอบคลุมมากขึ้น เช่น กลุ่มพระสงฆ์ กลุ่มนักโทษในเรือนจำ เป็นต้น
- ในระยะยาว ท้องถิ่นและหน่วยงานในพื้นที่ควรมีแผนสุขภาพท้องถิ่น มาจากกระบวนการประชาคม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการป้องกันการตกหล่นอีกด้วย
- ในการทำประชาคมระดับพื้นที่ จะเริ่มจากพูดคุยกับแกนนำ รวบรวมปัญหาที่อยากจะแก้ไขและให้แกนนำลงไปค้นหาประเด็นปัญหา หากเรื่องที่ส่งเข้ามาไม่เข้าเกณฑ์หรืองบประมาณมีจำกัด จะพยายามหาทางหางบประมาณเพื่อเข้าไปช่วยเหลือให้ครอบคลุม
- ผู้นำและอสม. มีบทบาทที่สำคัญและสวมหมวกหลายใบ ซึ่งทำให้ทราบปัญหาและบริบทของหมู่บ้านเป็นอย่างดี และพยายามรักษาประโยชน์ของคนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นบทเรียนการออกแบบโครงการที่ดี
- ประเด็นการเมืองในพื้นที่: ประเด็นการเมืองเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาค่อนข้างมาก กรณีทีมผู้บริหารกับทีมข้าราชการเป็นคนละกลุ่ม การผลักดันให้ได้รับงบประมาณก็จะยาก ต้องอาศัยแรงเสริมจากภายนอก ไปประสานกับ สปสช.เขต และ สจ. ซึ่งเป็นทีมที่มีศักยภาพสูง มีวิธีการพูดที่ “เป็นแรงจูงใจ ไฟสัมฤทธิ์”

- ประเด็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับชุมชน: การทำงานพยายามให้ประชาชนรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง โดยดึงศักยภาพของผู้นำให้เกิดการร่วมกลุ่มประชาชน นอกจากนั้นคนมีบทบาทในการชี้นำในพื้นที่คือ อสม. และ รพสต. มีการสื่อสารกับ อสม.อย่างสม่ำเสมอ โดยถ้า รพสต.เข้มแข็ง อสม.ก็จะทำงานได้ดี และอสม.มีบทบาทต่อชุมชนค่อนข้างมาก
- การแก้ปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายของกองทุนในระดับท้องถิ่น มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อท้องถิ่นประสบปัญหาจากการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงเข้ามาช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกและสร้างความชัดเจนในระเบียบการเบิกจ่ายที่เกี่ยวข้อง

ภาคผนวก ง. สรุปประเด็นสำคัญจากการประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา

การประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา “โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม”
วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2564 เวลา 13.30-16.00 น ทาง ZOOM Meeting

มีผู้เข้าร่วมประชุมทางออนไลน์ทั้งสิ้น 64 ท่าน และมีผู้เข้าร่วมประชุมที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 10 ท่าน หลังจากการนำเสนอผลการศึกษาโดยดร.สมชัย จิตสุชน ได้มีการเปิดรับฟังความเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม สรุปได้ดังนี้

คุณพิพัฒน์ กรมทรัพยากรน้ำ

- การใช้ที่ดินผิดประเภท ที่ดินชลประทานไปทำนิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหา แนวทางแก้ไขคือต้องมีการจัดรูปที่ดิน
- การพูดถึงเขตชลประทาน แท้จริงมีมากกว่ากรมชลประทาน ควรปรับเป็นพื้นที่การส่งน้ำ น้ำบนดินและน้ำใต้ดิน
- การขยายพื้นที่ส่งน้ำนอกเขตชลประทาน ขึ้นอยู่กับศักยภาพของพื้นที่ ศักยภาพน้ำสูงแต่ศักยภาพดินไม่ดี พื้นที่ศักยภาพลดลงไปเรื่อยๆ จะขยายช้าลงไปเรื่อยๆ
- ประเด็นประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ทรัพยากรดินใช้ผิดประเภทและใช้ทรัพยากรน้ำไม่คุ้มค่า ควรมีการจัดทำ water foot print การปลูกพืชบางชนิดที่มีราคาต่ำคุ้มค่าแล้วหรือ
- การกระจายหรือกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ควรกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ควรจะให้มีด้วยหรือไม่
- ขาดการพูดถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำไมไม่ดูดัชนีความสุข
- ควรมีตัวชี้วัดระบบนิเวศ ต้นทุนทางธรรมชาติ
- กรมทรัพยากรน้ำ ดูพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามพรบ.น้ำ ดูแลการรักษาพันธุ์ต่างๆ ยิ่งพัฒนาความสูญพันธุ์กลับเกิดมากขึ้น
- ในแผนฯ 13 ควรทบทวนเรื่องต่อไปนี้ด้วยหรือไม่ เช่น การขาดแคลนทรัพยากร การทำลายทรัพยากร ทำให้เกิดภาวะมลพิษต่างๆ

กรมการพัฒนาชุมชน

- รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
- น้ำกับดินเป็นสิ่งสำคัญ: บางพื้นที่ใกล้เขื่อนแต่ขาดน้ำ เช่น แก่นกระจาน วังจันทร์ ห่างเขื่อนนิดเดียวแต่หน้าแล้งไม่มีน้ำใช้ ทำไมไม่ทำระบบส่งน้ำที่ดี เกษตรกรน่าจะยินดีซื้อ
- เกษตรแปรรูปยังขาดเรื่องการตลาด

ดร.นฎา สถาบันป๋วย อึ้งภากรณ์

- แยกรายได้เป็นรายได้จากการทำงาน และ รายได้อื่นๆ
- เห็นด้วยกับทบทวนบัตรสวัสดิการที่ทบทวนทุกปี
- ตัวชี้วัดชุมชน เรื่อง final outcome มากขึ้น

UNICEF

- น่าทำการ consolidate ฐานข้อมูลสวัสดิการภาครัฐ
- สนับสนุนการกระจายอำนาจ (ทางการคลัง)
- Citizen journey mapping ความรู้ 2 ประเภท: ความรู้ในระบบการศึกษา และ ความรู้จากการ Reskill&Upskill [Career Training] โดยภาคประชาชนมีอิสระในการเลือกการ training ถ้าให้เป็นคูปอง น่าจะดีกว่า ประชาชนอยากได้แบบนั้นมากกว่า ไม่ได้อยากโดน training ที่กำหนดโดยภาครัฐ

คุณอมรรัตน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

- เรื่องบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ตรวจสอบ ประเมินผล และทบทวน อยู่แล้ว
- เรื่องการ consolidate ข้อมูล สศค. ก็อยากให้เกิด แต่ยังต้องใช้เวลา ข้อมูลในปัจจุบันกระจัดกระจายอยู่มาก ซึ่ง สศค. พยายามเชื่อมโยงอยู่
- ตอบคำถาม อ.สมชัยที่ยกตัวอย่างเรื่องแนวทางของจีนที่มีการเข้าไปสอบถามความต้องการ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็มีแนวคิดเรื่อง AO เหมือนกัน บัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็มีการถามความต้องการแล้ว แต่อาจจะไม่ได้ทั่วถึง และเรื่อง “ถูกฝาถูกตัว” เกิดขึ้นได้ประจำในทางปฏิบัติ

คุณเพ็ญแข สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

- การที่ทีมวิจัยสนับสนุนให้แรงงานออกจากภาคเกษตรจะเหมาะสมจริงหรือ ควรเน้นการพัฒนาภาคเกษตร เช่น เกษตรแปรรูป เกษตรคุณภาพสูง น่าจะเหมาะสมกว่าหรือไม่
- แผนบูรณาการฐานราก ไม่น่าจะมีจำนวนมากถึง 60 โครงการ
- ข้อเสนอให้มีหน่วยงานในพื้นที่ ยังไม่เห็นรูปธรรม

นักศึกษาฝึกงาน

- เสนอเกี่ยวกับประเด็นเป้าหมาย 2 ในแผนฯ 12 ตัวดัชนีปัจจุบันยังมุ่งไปที่การให้ภาครัฐเปิดโอกาส แต่ประชาชนต้องเข้าไปเอง โดยยังขาดมิติที่มุ่งให้ภาครัฐ เข้าไปหาประชาชน ในกรณีนี้การจัดการข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ

อ.สมชัย

- นอกจากเรื่อง “ถูกฝาถูกตัว” แล้ว ควรเพิ่มเรื่อง 'ถูกจริต' เข้าไปด้วย
- การทำงานของภาครัฐควรเปลี่ยนเป็นตั้งรับแทน และให้ประชาชนเลือกเองว่า อยากเรียนอะไร
- เห็นด้วยกับการทำข้อมูล Big data เพื่อที่สำนักงบประมาณจะได้นำมาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบในการพิจารณาจัดทำงบประมาณ

เอกสารประกอบการนำเสนอ

ผลการศึกษา

โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

24 มิถุนายน 2564

TDRI

TDRI

ประเด็นการนำเสนอ

1. ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. การประเมินและติดตามผลยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมฯ ตามตัวชี้วัดและข้อเสนอแนะ
3. ผลการประเมินโครงการ/มาตรการ/โครงการตัวอย่าง (7 เรื่อง) และข้อเสนอแนะ
4. ข้อเสนอแนะประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในระยะต่อไป
5. รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม

2

TDRI

1. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นยุทธศาสตร์ภายใต้แผนฯ 12 โดยมีเป้าหมาย 3 เรื่อง ได้แก่

1. ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน
2. กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง และ
3. เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

สศช. โดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม เล็งเห็นถึงความสำคัญของการติดตามและประเมินผลการพัฒนาในเชิงลึก ที่มีการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ พร้อมทั้งหาช่องว่างของการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการพัฒนาในช่วงครึ่งหลังของแผนฯ และใช้เป็นงานวิจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ต่อไป

3

TDRI

ธรรมชาติและแนวโน้มความเหลื่อมล้ำในไทย

- ข้อมูลความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ 'อาจ' มีแนวโน้มลดลง
- แต่ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินยังสูงและอาจไม่ลดลง
- ช่องว่างของ 'โอกาส' ในชีวิตของคนไทย
  - ช่องว่างของ 'โอกาสขั้นพื้นฐาน' ลดลง (เช่นการศึกษาภาคบังคับ การรักษาพยาบาลขั้นแรก)
  - แต่ช่องว่างของ 'โอกาสระดับสูง' ถ่างขึ้น (เช่นโอกาสจบปริญญา อายุขัย)
- แนวโน้มช่องว่างของ 'สิทธิ์และเสียง' ลุ่มๆ ดอนๆ
  - แต่รากหญ้ามีบทบาทมากขึ้น
- สถานการณ์โควิดทำให้ความเหลื่อมล้ำมากขึ้น คนจนเรื้อรัง แผลเป็น

4

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และแก้ไขปัญหาความยากจน
ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ
ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง
ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด

5

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และแก้ไขปัญหาความยากจน

ตัวชี้วัด	เป้าตัวชี้วัด	สถานการณ์	ผลลัพธ์
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี	เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 ต่อปี (2558-2560) และร้อยละ 4.5 ต่อปี (2560-2562)	ไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับต้นแผน
ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่สมภาค (Gini) ด้านรายได้	ลดเหลือ 0.41 เมื่อสิ้นแผนฯ	จาก 0.445 ในปี 2558 เป็น 0.453 ในปี 2560 และ 0.431 ในปี 2562	มีโอกาสที่จะไม่บรรลุ เพราะโควิด-19
การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด	เพิ่มขึ้น	สัดส่วนลดจาก 12.4 ในปี 2558 เป็น 10.9 ในปี 2560 และ 11.2 ในปี 2562	ยังไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นในช่วงกลางแผน
สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน	ร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นแผนฯ	จาก 7.9 ในปี 2560 เป็น 9.9 ในปี 2561, 6.2 ในปี 2562 และ 5.8 ในปี 2563	อาจไม่บรรลุ หากเกิดโคมช่วงโควิดหายไป
สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด	ลดลง	จาก 16.0 เท่าในปี 2558 เป็น 25.0 เท่าในปี 2560 และ 20.1 ในปี 2562	ไม่บรรลุ แต่ดีขึ้นในช่วงกลางแผน

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ตัวชี้วัด	เป้าตัวชี้วัด	สถานการณ์	ผลลัพธ์
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา	ร้อยละ 90	เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 99.4 ใน 2558 เป็น ร้อยละ 99.5 ในปี 2562	บรรลุ
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้น		เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 97.3 ใน 2558 เป็น ร้อยละ 97.7 ในปี 2562	บรรลุ
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย		เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 82.7 ใน 2558 เป็น ร้อยละ 84.7 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำผ่านเกณฑ์ระดับร้อยละ 50	เพิ่มขึ้น	ลดลงจาก ร้อยละ 23.74 ใน 2559 เป็น ร้อยละ 20.58 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำผ่านเกณฑ์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.2357 ในปี 2559 เป็น 0.2621 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
คะแนนสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำขึ้น	เพิ่มขึ้น	ลดลงจาก ร้อยละ 37.35 ใน 2559 เป็น ร้อยละ 35.97 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.0791 ในปี 2559 เป็น 0.0810 ในปี 2562	ไม่บรรลุ

7

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ (ต่อ)

ตัวชี้วัด	เป้าตัวชี้วัด	สถานการณ์	ผลลัพธ์
สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่เข้าถึงระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน	เพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 7.23 ใน 2559 เป็น ร้อยละ 14.61 ในปี 2562	บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.39 ในปี 2559 เป็น 0.44 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์ระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.28 ในปี 2559 เป็น 0.30 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อเภสัชกรระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.32 ในปี 2559 เป็น 0.34 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.31 ในปี 2559 เป็น 0.33 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
ความแตกต่างของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลเทคนิคระหว่างพื้นที่	ลดลง	ค่า C.V. เพิ่มขึ้นจาก 0.46 ในปี 2559 เป็น 0.60 ในปี 2562	ไม่บรรลุ
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่มีฐานะยากจน	เพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้นจาก 1820 คน ในปี 2559 เป็น 3116 คน ในปี 2562	บรรลุ

8

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง

ตัวชี้วัด	เป้าตัวชี้วัด	สถานการณ์ ปี 2561	ผลลัพธ์
สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งเงินทุน	เพิ่มขึ้น	ความสามารถในการกู้หรือยืมเงินของครัวเรือน จาก 95.5% ในปี 2558 เป็น 95.1% ในปี 2560 และ 94.2% ในปี 2562	ไม่บรรลุ
มูลค่าสินค้าชุมชน	เพิ่มขึ้น	รายได้จากการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) : 125,208 ลบ. ในปี 2559 153,510 ลบ. ในปี 2560 190,320 ลบ. ในปี 2561 237,724 ลบ. ในปี 2562	บรรลุ
ดัชนีชุมชนเข้มแข็ง	เพิ่มขึ้นในทุกภาค	ยกเลิกการคำนวณแล้ว	ยกเลิกการจัดทำ

9

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

การจัดทำตัวชี้วัดเพิ่มเติม

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

เพิ่มมิติรายจ่าย (แสดง well-being ดีกว่ารายได้ ข้อมูลมีน้อยกว่า)

1. รายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (อัตราเพิ่ม 0.5 ต่อปีในปี 2560 3.2 ในปี 2562)
2. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย (0.364 ในปี 2560 0.362 ในปี 2561 และ 0.348 ในปี 2562)

เพิ่มมิติทรัพย์สิน

3. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการถือครองทรัพย์สิน (0.621 ในปี 2560 และในปี 2562)

เพิ่มมิติความเสี่ยงต่อรายได้ในอนาคต

4. สัดส่วนหนี้สินต่อรายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือน 40% ที่มีรายจ่ายต่ำสุด (10.6 ในปี 2560 10.3 ในปี 2562)
5. ภาระหนี้สินต่อรายได้และต่อรายจ่าย

10

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

ตัวชี้วัดเพิ่มเติม

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ปรับเปลี่ยนเป้าหมายเป็น เพิ่มโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

1. การเข้าถึงที่ดินเกษตร (สัดส่วนครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีโอกาสสิทธิใด ๆ ลดลงจาก 5.26% ในปี 2560 เป็น 4.81% ในปี 2562)
2. การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตระดับประเทศ และความแตกต่างระหว่างพื้นที่ (สัดส่วนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต เพิ่มขึ้นจาก 52.90% ในปี 2560 เป็น 66.70% ในปี 2562 สัมประสิทธิ์ความแปรปรวนลดลงจาก 0.208 ในปี 2560 และ 0.150 ในปี 2562)

11

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

ตัวชี้วัดเพิ่มเติม

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

1. จำนวนวิสาหกิจชุมชน
   6,259 แห่ง 9,157 แห่ง และ 17,599 แห่งในปีพ.ศ.2560, พ.ศ.2561 และ พ.ศ.2562 ตามลำดับ
2. สัดส่วนครัวเรือนที่เคยร่วมประชุมหมู่บ้าน/กลุ่มในหมู่บ้าน
   ร้อยละ 78.31 ในปีพ.ศ.2560 และร้อยละ 75.51 ในปีพ.ศ.2562
3. สัดส่วนหมู่บ้านที่มีการจัดเวทีประชาคมฯหมู่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหา/จัดทำแผนชุมชน มากกว่าปีละ 6 ครั้ง
   ร้อยละ 35.49 ในปีพ.ศ.2560 และร้อยละ 34.61 ในปีพ.ศ.2562

12

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

การวิเคราะห์การบรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ในระยะครึ่งแรกของแผนฯ 12 *ยังไม่บรรลุผลเป้าหมาย*ที่วางไว้
- ความสามารถในการหารายได้และสะสมทรัพย์สินของผู้มีรายได้น้อยของไทยในระยะหลัง *ถดถอยลง* ทั้งที่ในอดีตประชาชนกลุ่มนี้มีการปรับตัวดีขึ้นด้านเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่อง
- สัดส่วน*คนจนเพิ่มขึ้น ทั้งที่เศรษฐกิจขยายตัวในปี 2559 และ 2561 มีความเสี่ยงเกิดคนจนเรื้อรัง*
- การขยายตัวของเศรษฐกิจหลังช่วง ปี 2558 เป็นแบบ *non-inclusive growth*

13

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

การวิเคราะห์การบรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ข้อมูลบ่งชี้ว่าอาจเป็น*ปัญหาเชิงโครงสร้าง* โครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศไทยว่าส่วนใหญ่มีการศึกษาค่อนข้างต่ำ
- แรงงานส่วนใหญ่*มีอายุค่อนข้างมาก*และ*มีระดับการศึกษาต่ำ* แรงงานกลุ่มนี้มีข้อจำกัดในการเรียนรู้และปรับตัว ซึ่งจะยิ่งเป็นปัญหาท่ามกลางการเร่งตัวของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดและปั่นป่วน (disruptive technology)

ช่วงอายุ	มีระดับต้นหรือต่ำกว่า	มัธยมปลาย	วิชาชีพ	มหาวิทยาลัย	รวม
15-19	1.6	0.3	0.1	0.0	2.0
20-29	8.6	3.9	2.7	4.0	19.2
30-39	9.8	3.9	2.9	5.7	22.2
40-49	15.6	3.1	1.7	4.0	24.4
50+	26.0	1.9	1.4	2.8	32.1
รวม	61.7	13.1	8.8	16.5	100.0

14

TDRI

2. การติดตามตัวชี้วัดตามเป้าหมาย (ต่อ)

การวิเคราะห์การบรรลุผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ผลการประเมินตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 2 ที่เป้าหมายด้านการเข้าถึงการศึกษาระดับสูง คุณภาพการศึกษา และการกระจายบุคคลการทางการแพทย์ ไม่บรรลุเป้าหมาย ปงชี้ให้เห็น*ภาพความเหลื่อมล้ำในอนาคตที่ไม่ค่อยสดใสนัก*
- ถึงแม้ผลการประเมินตัวชี้วัดในเป้าหมายที่ 3 จะบรรลุตามที่ตั้งไว้ แต่*บทบาทของชุมชนในเศรษฐกิจประเทศยังค่อนข้างน้อย* จึงไม่เพียงพอที่จะทำให้แนวโน้มความเหลื่อมล้ำในอนาคตดีขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ
- ภาครัฐมีความจำเป็นต้องเร่งยกระดับนโยบายและมาตรการอีกหลากหลายประการ โดยมีเป้าหมายให้ประชากรฐานรากมีส่วนร่วมในกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น (inclusive growth)

15

TDRI

ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

พัฒนามาตรการเพื่อการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาประสิทธิภาพข้อมูลสวัสดิการซึ่งเป็นก้าวแรกสู่มาตรการการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

ส่งเสริมการออมระยะยาว ควรมีมาตรการให้โอนเงินบางส่วนจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปเป็นบัญชีบำเหน็จบำนาญ

กำหนดให้นโยบายที่จำเป็นเป็นนโยบายล้วนหน้า เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายที่จำเป็นต่อการพัฒนาทุนมนุษย์และลดความเหลื่อมล้ำ จึงควรกำหนดให้เป็นนโยบายแบบล้วนหน้าเพื่อแก้ปัญหาการตกหล่นเด็กยากจน

การส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ผ่านการส่งเสริมการมีที่ดินทำกิน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มผลิตภาพการเกษตร โดยการการพัฒนาทักษะ/ความรู้ ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้อย่างทั่วถึง

16

ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

เป้าหมายที่ 2 กระจายการให้บริการภาครัฐ

พัฒนาระบบการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก สร้างแรงจูงใจในการไปสอนพื้นที่ห่างไกล จัดสรรเงินประมาณโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน เพิ่มความรับผิดรับชอบ (accountability) ในระบบการศึกษา

ส่งเสริมความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม

ส่งเสริมการเข้าถึงระบบประกันสังคม โดยการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับปรุงให้รูปแบบการจ่ายเงินสมทบ อุดหนุนเงินสมทบตามรายได้ของผู้ประกันตน เพิ่มช่องทางในการสมัครและจ่ายเงินสมทบ เชื่อมโยงฐานข้อมูลต่างๆ ปรับปรุงสิทธิ

ระบบสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น หาแนวทางสร้างความร่วมมือให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพิ่มการประชาสัมพันธ์

17

ข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

เป้าหมายที่ 3 เสริมสร้างพักยภาพชุมชน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานราก

การกระจายอำนาจพร้อมบูรณาการแนวดิ่งและแนวราบ พร้อมกับการอำนวยความสะดวกให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยกันเอง (แนวราบ) และส่วนราชการ (แนวดิ่ง)

การวางแผนและจัดทำแผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานราก ตั้งแต่การกำหนดบทบาทของเจ้าภาพแผนฯ ทั้งส่วนกลางและพื้นที่ การออกแบบระบบติดตามประเมินผล ระยะเวลาและความต่อเนื่องของการจัดทำแผนบูรณาการ การดำเนินงานของแผนบูรณาการต้องมีการเชื่อมโยงตั้งแต่ในระดับโครงการภายใต้แผนฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

18

ผลการประเมินโครงการตัวอย่าง
และข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

19

3. กรอบการประเมินโครงการ (policy design/implementation)

หลักเกณฑ์ที่ 1: การออกแบบนโยบายมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งชัดเจนหรือไม่ และ/หรือมีผลกระทบในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่ 2: มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนฐานล่าง

หลักเกณฑ์ที่ 3: กลุ่มเป้าหมายของมาตรการได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโครงการหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่ 4: มีการให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรระดับล่างมากกว่าประชากรเป้าหมายกลุ่มบนหรือประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการให้แต้มต่อดังกล่าวมีส่วนในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสมากขึ้น

หลักเกณฑ์ที่ 5: มีการป้องกันการ 'ตกหล่น' ประชากรกลุ่มล่างหรือไม่ หมายถึงมีกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ดีนักกลับเข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์จากมาตรการ

หลักเกณฑ์ที่ 6: **หลักเกณฑ์อื่นๆ** ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโครงการ ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดของแต่ละโครงการ

20

4. ผลการประเมิน 7 โครงการ/มาตรการ/โครงการที่สำคัญ

1. แผนงานการช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อย(บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ)
2. โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
3. กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่
4. กองทุนยุติธรรม
5. แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
6. ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร
7. ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

21

4.1 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

เริ่มในปี 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรับทราบข้อมูลคนจน และแก้ไขปัญหาความยากจน

เกณฑ์ผู้มีสิทธิ
- อายุ 18 ปีขึ้นไป
- มีรายได้ไม่เกิน 1 แสนบาทต่อปี
- มีทรัพย์สินทางการเงิน และอสังหาริมทรัพย์ไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด

โดยพัฒนาคุณภาพชีวิต 4 มิติ (ระยะที่ 2)
1. ช่วยให้เข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน
2. พัฒนาทักษะทางอาชีพ
3. การมีงานทำ
4. เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ

ที่มา: วารสารไทยคู่ฟ้า 2561

22

4.1 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : ผลการประเมิน

ความสำเร็จ
- เป็นการช่วยเหลือที่ส่งตรงถึงกลุ่มเป้าหมายที่รวดเร็วและคล่องตัว ป้องกันการคอรับชั่นได้
- สร้างฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย
- มีการติดตามประเมินผลการให้สวัสดิการแต่ละประเภท

ปัญหา/อุปสรรค
- เกิด inclusion และ exclusion error โดยเฉพาะการตกหล่นกลุ่มคนพิการ คนจนที่อยู่ห่างไกล
- ได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่ และไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ พบว่ามีการใช้ประโยชน์บางเรื่องน้อยกว่าเป้าหมายที่วางไว้
- ความเป็นธรรมและความทั่วถึงในแง่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ

ที่มา: ธร ปีตะสุวรรณ์ และวิระวัฒน์ ลักษณศิลป์กาจน, การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
ยาวิภา กลางประพันธ์ และคณะ, การประเมินผลนโยบายโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ศึกษากรณีการขึ้นทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
นลิดา อาชวอัครศิลป์, การประเมินผลโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กรณีศึกษาชุมชนกำนันแม้น เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ
รายงานการตรวจสอบการดำเนินโครงการประชารัฐสวัสดิการ

23

4.1 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : ผลการประเมินและข้อเสนอแนะ

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	✓	✗	?	✓	✓	✓

- **วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ:** กำหนดเป็นเป้าหมายของโครงการไว้อย่างชัดเจน
- **กระบวนการมีส่วนร่วม:** ยังไม่พบการมีส่วนร่วมจากประชาชน
- **ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง:** เป็นนโยบายเฉพาะเจาะจง และมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและคุณสมบัติไว้อย่างชัดเจน มีกระบวนการคัดกรอง แต่ในทางปฏิบัติยังอาจจะมีปัญหาไม่เท่าเทียม
- **การให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมาย:** แบ่งกลุ่มเป้าหมายเป็น 2 ระดับ และให้แต้มต่อกับกลุ่มที่ยากจนกว่า
- **การป้องกันการ 'ตกหล่น':** เปิดลงทะเบียนรอบพิเศษในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ ด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ค้นหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุก

24

4.1 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการ

- ปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความแม่นยำ โดยดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ
  (ก) เปลี่ยนแนวคิดจากรายได้บุคคลเป็นรายได้ครอบครัว
  (ข) ตรวจสอบฐานข้อมูลโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการลดปัญหา exclusion และ inclusion errors ลง
  (ค) ควรทำการตรวจสอบและทบทวนฐานข้อมูลทุกปี
- ควรมีการติดตามประเมินผลของโครงการอย่างต่อเนื่องในทุกมิติ
- สร้างความเชื่อมโยงด้านนโยบายอื่นที่สำคัญสำหรับการดูแลคนจน

25

4.2 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

เป็นนโยบายตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เพื่อสร้างระบบคุ้มครองทางสังคม โดยให้สวัสดิการเป็นเงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนหรือเสี่ยงต่อความยากจน

26

4.2 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด : ผลการประเมิน

ความสำเร็จ

- เป็นโครงการที่ดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว
- ฐานข้อมูลเด็กเล็กในครัวเรือนยากจนหรือเสี่ยงจน
- มีการติดตามประเมินผลของโครงการตั้งแต่ก่อนดำเนินงาน

ปัญหา/อุปสรรค

- เกิด inclusion และ exclusion error
- ได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่
  - ความล่าช้าในกระบวนการนำเข้าข้อมูล
  - งบประมาณไม่เพียงพอ

27

4.2 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	✓	✓	?	ส่งต่อข้อมูล	✓	

- **วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ:** กำหนดเป้าหมายของโครงการไว้อย่างชัดเจน
- **กระบวนการมีส่วนร่วม:** ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการผลักดันโครงการ
- **ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง:** เป็นนโยบายเฉพาะเจาะจง และมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและคุณสมบัติไว้อย่างชัดเจน มีกระบวนการคัดกรอง แต่ในทางปฏิบัติยังอาจจะมีปัญหาไม่เท่าเทียม
- **การให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมาย:** ไม่มีการให้แต้มต่อ แต่มีการส่งต่อข้อมูลกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- **การป้องกันการ 'ตกหล่น':** ในตอนเริ่มต้นโครงการให้ อสม. ช่วยประชาสัมพันธ์และค้นหากลุ่มเป้าหมาย

28

4.2 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด : ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการ

- แก้ปัญหาการตกหล่นเด็กยากจนคือการทำให้นโยบายนี้เป็นแบบถ้วนหน้า
- ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- ปรับวิธีการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิให้สามารถลงทะเบียนผ่านช่องทางออนไลน์ด้วยแอพพลิเคชั่นได้ด้วย หรือสามารถลงทะเบียนได้พร้อมกับการแจ้งเกิด
- ศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมตั้งแต่ตั้งครรภ์
- เชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดกับบริการอื่นๆ

29

4.3 กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

- พ.ศ.2549 คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารจัดการระบบกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
- พ.ศ.2557 มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจนและเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น
  - การส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุข ส่งเสริมสุขภาพในพื้นที่
  - มุ่งเน้นกลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยง และกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรัง
- การดำเนินงานกองทุนฯ มีการสร้างความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนในการร่วมพิจารณา
  - อปท. ภาคประชาชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มท. สธ. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งสำนักงานประกันสังคมทั้งในระดับเขตและส่วนกลาง
- ปัจจุบันมี อปท. เข้าร่วม 7,732 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 99.45
- รายรับของกองทุนฯ
  - มาจาก เงินโอน สปสช. + เงินสมทบของ อปท. + ดอกเบี้ย + รายได้อื่นๆ
- การติดตามและประเมินผลของโครงการเป็นไปตามหลักคิด I-A-O-V

30

4.3 กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	มีบางส่วน	✓

- **วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ:** เป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำชัดเจนจากเจตนารมณ์ของ พรบ. หลักประกันสุขภาพ
- **กระบวนการมีส่วนร่วม:** หน่วยงานในท้องถิ่น หน่วยงานด้านสาธารณสุข รวมทั้งกลุ่มของประชาชน
- **ความเท่าเทียมและการให้แต้มต่อ:** การเข้าร่วมเข้ากิจกรรมเป็นไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและมีการให้แต้มต่อกับประชาชนบางกลุ่ม
- **การป้องกันการ 'ตกหล่น':** อสม./การป้องกันการตกหล่นจากบริบทเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ชัดเจน
- **อื่นๆ:** กองทุนฯ มีการประเมินด้วยหลักคิด I-A-O-V สะท้อนเรื่องของ input และ output ของกิจกรรม

31

4.3 กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ : ข้อเสนอแนะ

- ควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับหลักการเข้าร่วมตามความสมัครใจในระยะยาว
  - เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินงานยังไม่มีการบังคับ อปท. เข้าร่วม ซึ่งส่งผลให้บางพื้นที่ยังไม่ได้รับบริการดังกล่าว
- ควรมีการพิจารณาแนวทางการดำเนินโครงการในลักษณะที่เป็นเชิงรุกมากยิ่งขึ้นในพื้นที่ชุมชนเมือง โดยเฉพาะพื้นที่ กทม.
  - เนื่องจากวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ค่อนข้างมีความแตกต่างจากในชนบท
  - การจัดบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายตามสถานที่สาธารณะต่างๆ จึงเป็นอีกทางเลือกที่ควรพิจารณา
- ควรมีการออกแบบมาตรการที่ป้องกันการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มเพิ่มเติม
  - กลุ่มเป้าหมายบางส่วนอาจมีการตกหล่นจากข้อจำกัดทางด้านร่างกาย ด้านทุนการเดินทาง เป็นต้น
- ควรมีการพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้น
  - เพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารกองทุนหลังการปรับปรุงกฎระเบียบในปี พ.ศ.2561
- ควรมีการตรวจสอบข้อมูลที่มีการเผยแพร่ในระบบออนไลน์

32

4.4 กองทุนยุติธรรม

- ช่วยเหลือผู้ยากไร้ คนยากจน ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรม โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ ภารกิจหลักของกองทุนมีอยู่ ทั้งหมด 4 ภารกิจ
  - ภารกิจการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี โดยการจัดหาทนายความ สนับสนุนค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล และค่าใช้จ่ายอื่นๆ
  - ภารกิจการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
  - ภารกิจการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
  - ภารกิจการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
- การพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือใน 3 ภารกิจแรก มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 3 ด้าน ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจ พฤติการณ์และข้อเท็จจริง และการได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายอื่น

33

4.4 กองทุนยุติธรรม : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
กองทุนยุติธรรม	✓	✓	✗	✓	✓	

- จำนวนผู้ขอยื่นความช่วยเหลือยังมีน้อย
- วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ: มีข้อเขน ว่าต้องการสร้างความเสมอจากวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ
- กระบวนการมีส่วนร่วม: มีการทำกิจกรรมและจัดทำโครงการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมเป็นระยะ ๆ
- ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง: เกณฑ์การพิจารณาและแนวทางการบังคับใช้มีความไม่ชัดเจน ผนวกกับการบังคับใช้ที่เคร่งครัดเกินไป ตลอดจนความล่าช้า ส่งผลให้เกิด exclusion error และ inclusion error
- การให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมาย: เป็นการช่วยเหลือเจาะจงเฉพาะประชากรกลุ่มล่าง
- การป้องกันการ 'ตกหล่น': สามารถยื่นหนังสือขอให้ทบทวนผลการพิจารณา พร้อมแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

34

4.4 กองทุนยุติธรรม : ข้อเสนอแนะ

- สร้างการรับรู้เกี่ยวกับกองทุนยุติธรรมให้มากขึ้น
  - พัฒนาการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานในแบบเชิงรุกมากขึ้น การจัดทำ MOU กับหน่วยงานอื่นเพื่อให้ช่วยแจ้งสิทธิ์กับกลุ่มเป้าหมาย
- ลดการตกหล่นในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ
  - ปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เป็นไปแนวทางเดียวกัน
  - ลดการบังคับใช้ที่เคร่งครัดเกินไปซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการก้าวล่วงหน้าที่ของศาล
  - นำเอาฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐมาช่วยพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ

35

4.4 กองทุนยุติธรรม : ข้อเสนอแนะ

- ลดความล่าช้าของกระบวนการ
  - ยกเลิกการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจ พฤติการณ์ และความซ้ำซ้อน ในการพิจารณาคำร้องในภารกิจการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงยกเลิกกลไกคณะอนุกรรมการในภารกิจนี้
  - ยกเลิกกลไกคณะอนุกรรมการในการกิจการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้อำนาจนิติกรสามารถพิจารณาอนุมัติได้
  - นำเอาฐานข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐมาช่วยพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ
  - เพิ่มบุคลากร
- ขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม
  - เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นยังสามารถรับความช่วยเหลือด้านทนายจากกองทุนยุติธรรมได้
  - ให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและขั้นใกล้เคียง
  - ให้มีการให้บริการผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย

36

4.5 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

- ความซับซ้อนของการบริหารจัดการนำมาสู่การบริหารแบบใหม่ในแนวทางการบริหารจัดการ (governance approach) มากยิ่งขึ้น
  - ให้ความสำคัญในการส่งเสริม (empowerment) การเชื่อมโยงและกำกับดูแล (coordination and steering)
- แผนบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานราก ปัจจุบันมี 2 แผนฯ ที่สำคัญ
  - แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
    - กรมพัฒนาชุมชน (พ.ศ.2560 – 2561) – ประมาณ 35 โครงการ
  - แผนบูรณาการการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก
    - สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (พ.ศ.2563 – ปัจจุบัน) – ประมาณ 60 โครงการ
- การดำเนินงานภายใต้แผนฯ มีการประเมินผลในลักษณะของ Input (อัตราการเบิกจ่าย) และ Output (ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด)
  - ภาพรวมพบว่าตัวชี้วัดมีทั้งที่ ผ่านการประเมิน ไม่ผ่านการประเมิน และไม่สามารถประเมินได้ จากหลายสาเหตุ

37

4.5 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
แผนงานบูรณาการฐานรากฯ	✓	เป็นแนวทางการประเมินในระดับโครงการภายใต้แผนฯ				✗

- วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ: มีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนผ่านการส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก
  - เป็นการระบุ input, output, outcome ยังคงขาดหลักคิด contributor หลักของตัวชี้วัด
- การมีส่วนร่วม / ความเท่าเทียม / การให้แต้มต่อ / การป้องกันตกหล่น: ต้องประเมินในแต่ละโครงการภายใต้แผนบูรณาการฯ มากกว่าการประเมินในระดับภาพรวม
- อื่นๆ: ควรมีการประเมินถึงผลสัมฤทธิ์ที่ควรจะสูงกว่าการดำเนินการแยก อย่างไรก็ตามการประเมินและดำเนินการในส่วนนี้ยังไม่เคยมีการพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าว

38

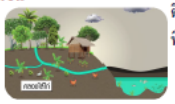
4.5 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง : ข้อเสนอแนะ

- การออกแบบและจัดทำแผนฯ ควรมีการคำนึงถึง ...
  - ความต่อเนื่องระหว่างปีงบประมาณ ทั้งในแง่ของการดำเนินงานและการติดตามประเมินผล
  - การกำหนดแนวทางการดำเนินงานสำหรับการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด
  - ความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินงานในแต่ละโครงการในเชิงปฏิบัติ โดยไม่ควรพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณเพียงอย่างเดียว
- การออกแบบตัวชี้วัดสำหรับแผนบูรณาการฯ ควรพิจารณาถึงเรื่องของ ...
  - ควรที่จะสามารถจำแนกหน่วยงาน contributor หลักหรือปัจจัยความสำเร็จของตัวชี้วัดได้
  - ควรที่จะแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถเปรียบเทียบได้ระหว่างหน่วยงานได้
  - ควรที่จะสอดคล้องกับความพร้อมของข้อมูลที่จะใช้ในการรายงานผล และเพื่อเป็นการป้องกันการตกหล่นของข้อมูล
- การดำเนินการโดยการกำหนดเจ้าภาพแผนบูรณาการฯ ควรมีการกำหนดทั้งในระดับส่วนกลาง (ในระดับแผนบูรณาการ) และเจ้าภาพในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นแกนนำในการปฏิบัติงาน
  - ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวในระดับของแผนบูรณาการฯ
  - เจ้าภาพแผนบูรณาการในส่วนกลางยังคงต้องมีบทบาทที่ชัดเจนในการจัดทำการประเมินผลการดำเนินงาน

39

4.6 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร

1. นโยบายด้านอุปทาน
   1. การขยายพื้นที่ชลประทาน
   2. การเพิ่มการเข้าถึงน้ำผ่านพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทานโดยภาครัฐ
   3. การสนับสนุนการสร้างแหล่งน้ำในพื้นที่ขาดแคลน (นอกเขตชลประทาน) โดยภาคท้องถิ่นหรือชุมชน
2. นโยบายด้านอุปสงค์



ปัญหา อุปสรรค

- การขยายพื้นที่เขตชลประทานมีปัญหาการเวนคืน
- ในพื้นที่นอกเขตชลประทานมาขยายระบบส่งน้ำได้ค่อนข้างช้า
- การพัฒนาโดยชุมชนและท้องถิ่นยังติดข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่ทำให้ขยายแหล่งน้ำได้ไม่เต็มกำลัง

40

4.6 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำ	มีบางส่วน	✓	✗	มีบางส่วน	✗	

- วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ: มีโดยอ้อมในบางโครงการ
- กระบวนการมีส่วนร่วม: มีกลไกผู้ใช้น้ำ ที่อยู่ในช่วงริเริ่ม
- ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง: ไม่พบ
- การให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมาย: พบในการพัฒนานอกเขตชลประทาน
- การป้องกันการ 'ตกหล่น': ไม่พบ

41

4.6 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร : ข้อเสนอแนะ

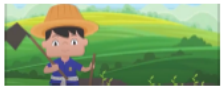
- การพัฒนาข้อมูลด้านแหล่งน้ำที่ครอบคลุมมากขึ้น จะได้ระบุถึงความต้องการน้ำและพัฒนาได้ตรงจุดขึ้น
- ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ยากจนหรือประชากรกลุ่มเปราะบางก่อน (พบแนวทางนี้จากกรมทรัพยากรน้ำ)
- การรับฟังคนในพื้นที่ผ่านคณะอนุกรรมการน้ำจังหวัดหรือเครือข่ายกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยให้มีตัวแทนอปท.ที่เป็นกฎเกณฑ์ชัดเจน
- การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น
  - การบูรณาการกับส่วนกลางให้เสริมทรัพยากรที่ท้องถิ่นขาดแคลน
  - ปรับกฎเกณฑ์เรื่องขนาดแหล่งน้ำให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น
  - สนับสนุนการรวมกลุ่มกันในอปท. เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำข้ามตำบล/ข้ามจังหวัด
- การบริหารทรัพยากรน้ำกับที่ดินทำกินควรบริหารไปโดยพร้อมกัน
  - การจัดสรรที่ดินที่เหมาะสมให้กับเกษตรกรที่อยู่ใกล้แล้งน้ำจะส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของเกษตรกร

42

4.7 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

โครงการที่เกี่ยวข้อง

1. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)
3. โฉนดชุมชน
4. ธนาคารที่ดิน



ปัญหา อุปสรรค

- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหากว้านซื้อที่ดินได้
- ที่ดินของรัฐมีไม่เพียงพอ
- การส่งเสริมอาชีพยังมีช่องว่าง ทั้งในการส่งเสริมองค์ความรู้ ความเหมาะสมของพื้นฐาน และความช่วยเหลืออื่น ๆ

43

4.7 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร : ผลการประเมิน

นโยบาย/มาตรการ/โครงการ	เป้าเพื่อลดเหลื่อมล้ำ	การมีส่วนร่วม	ความเท่าเทียม	การให้แต้มต่อ	ป้องกันการตกหล่น	อื่นๆ
ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร	✓	✓	?	✓	✓	

- วัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ: มีในทุกโครงการ
- กระบวนการมีส่วนร่วม: ประชากรกลุ่มล่างมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนอย่างมาก
- ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง: กฎเกณฑ์การพิจารณามีความชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังมี Inclusion และ Exclusion Error
- การให้ 'แต้มต่อ' กับกลุ่มเป้าหมาย: มีในทุกโครงการ
- การป้องกันการ 'ตกหล่น': สามารถคัดค้านผลการคัดเลือกได้ มีการให้ชุมช่วยยืนยันว่ายากจนจริง

44

4.7 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร : ข้อเสนอแนะ

- ทบทวนหลักการคำนวณภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการบังคับใช้
- ไม่ยกเลิกโฉนดชุมชน และผลักดัน พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
- ใช้ฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐมาช่วยใช้พิจารณาคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ
- ปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกร เช่น ควรมีการทำแผนบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพิ่มงบประมาณสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์
- สนับสนุนให้เกษตรกรมีความสามารถในการย้ายออกจากภาคเกษตร ด้วยการส่งเสริมความรู้และทักษะอื่นๆ การช่วยจัดหางาน

45

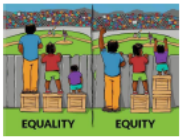
ข้อเสนอแนะการออกแบบนโยบายและการดำเนินการโครงการ

ด้านการออกแบบโครงการ (policy design) ควรเพิ่มมิติการลดความเหลื่อมล้ำ อาจเป็นมิติเด่น (key feature) หรือมิติเสริม (supplementary feature) และเพิ่มมิติการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะประชาชนกลุ่มฐานล่าง

ด้านการดำเนินการ (implementation) มีข้อเสนอดังนี้

(1) โครงการต้องใส่ใจเรื่องการตกหล่น (exclusion error) ให้มาก อาจต้องมีมาตรการเชิงรุกในการเข้าหากลุ่มเป้าหมาย

(2) ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ที่แม่นยำเพื่อให้การดำเนินโครงการคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกัน



(3) ควรมีการบูรณาการฐานข้อมูลด้าน policy implementation ในพื้นที่ด้วย

(4) ควรมีความยืดหยุ่นในการใช้เงิน ถ้าการใช้งบฯ ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

(5) ในกรณีที่เป็นโครงการบูรณาการ ควรมีหน่วยงานที่ทำการประเมินมิติของบูรณาการ และ

(6) ควรเพิ่มมิติการประเมินโครงการที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ

46

5. ข้อเสนอแนะประเด็นการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระยะต่อไป

ข้อเสนอแนะมาตรการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

47

มาตรการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นโยบายสร้างเสริมทักษะประชากรและสร้างงานที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (inclusive growth) สร้างแรงจูงใจนายจ้าง/ลูกจ้าง, OJT, ศูนย์ฯ

เพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการภาครัฐที่มีคุณภาพสำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource) สำหรับประชากรไทยร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (bottom 40) โดยเฉพาะการศึกษา/ทักษะ/สุขภาพ

การขยายขอบเขตและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม ทั้งมิติการได้รับความคุ้มครอง (protection) การป้องกันความเสี่ยง (prevention) และการส่งเสริม (promotion) อาจเป็นโยบายเป็นโซนแห่งชาติ (เพียงพอแต่ไม่มากเกิน, ไม่ตกหล่น, ควบกับการส่งเสริมทักษะทั้งในและนอกระบบตลาด)

เพิ่มระดับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ รัฐควรเอื้อให้เกิดธุรกิจใหม่ง่ายขึ้นและสนับสนุนให้ธุรกิจเก่าขนาดใหญ่ที่ล้าสมัยลดขนาดลง สนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กที่มีศักยภาพให้เติบโตได้ดีขึ้น สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ microfinance, P2P, ข้อมูล non-financial, ใช้ กม. แข่งขันอย่างจริงจัง

48

มาตรการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสร้างการเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์สองประการควบคู่กันคือการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างเสถียรภาพ (stability) ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะหากไม่มีเสถียรภาพย่อมกระทบประชาชนฐานล่างที่มักมีความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงน้อยกว่า financial stability

มาตรการป้องกันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate changes) รัฐควรดำเนินการในการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวให้กับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ ภาษีคาร์บอน พลังงานทดแทน ระบบเตือนภัย climate change เทคโนโลยีที่เหมาะสม

นโยบายกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง ควรกระจายอำนาจพร้อมกับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม พร้อมๆ กับกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความชัดเจนสอดประสานกัน กำหนดบทบาทให้ชัด (ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน)

49

TDRI

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

http://tdri.or.th

facebook/tdri.thailand

@TDRI_thailand

50

กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเกษม แขวงวัดโสมนัส
เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ 10100
โทรศัพท์: 02-280-4085
โทรสาร: 02-281-3938
Website: www.nesdc.go.th

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทรศัพท์: 02-718-5460
โทรสาร: 02-718-5461-2
Website: www.tdri.or.th