

การพัฒนาสังคม

ที่นำไปสู่

การลดความเหลื่อมล้ำ



วารสาร

เศรษฐกิจและสังคม

Journal of Economic and Social

ปีที่ 60 ฉบับที่ 2 / 2566

ISSN 2774-0595 (Online)



ร่วมคิด ร่วมสร้าง ร่วมวางอนาคตไทย



สภาพัฒนา



www.nesdc.go.th



สภาพัฒนา



สภาพัฒนา



สภาพัฒนา



0 2280 4085



บทบรรณาธิการ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติของประเทศไทยเด่นชัดและทวีความรุนแรงมากขึ้น จากภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวส่งผลให้จำนวนคนจนเพิ่มสูงขึ้น โอกาสในการหลุดพ้นจากกับดักความยากจนเป็นไปได้ยาก จนมีแนวโน้มที่จะส่งต่อความยากจนข้ามรุ่นไปยังลูกหลาน และยังเป็นการตอกย้ำปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ทั้งความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการศึกษาและการพัฒนาทักษะแรงงานที่มีคุณภาพ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเชิงพื้นที่และบริการสาธารณะ รวมไปถึงการขาดหลักประกันและสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นคงในชีวิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของประเทศในระยะยาวได้

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างให้เห็นผลชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและ**ความเป็นธรรม** ด้วยการกระจายโอกาสสร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และสร้างโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางให้มีโอกาสได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเรื้อรังและป้องกันการส่งต่อความยากจนไปยังลูกหลาน

วารสารเศรษฐกิจและสังคม **“การพัฒนาสังคมที่นำสู่การลดความเหลื่อมล้ำ”** ฉบับนี้ จึงนำเสนอเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย

โดยสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ผลกระทบจากปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ โดยเริ่มจากการสัมภาษณ์ **นายดนุชา พิชยนันท์** เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถึง **“การพัฒนาสังคม ที่นำสู่การลดความเหลื่อมล้ำ”** **ดร.สมชัย จิตสุชน** ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในหัวข้อ **“ลดความเหลื่อมล้ำด้วยการศึกษา ส่งเสริมประชาธิปไตย และการคุ้มครองทางสังคม”** และ **ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล** ประธานกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ในหัวข้อ **“‘การศึกษา’ หัวใจสำคัญในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ”**

นอกจากนี้ยังมีบทความที่น่าสนใจ ได้แก่ **ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการสร้างสังคมเสมอภาคและเท่าเทียม การจัดสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ การศึกษากับการลดความเหลื่อมล้ำ การแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ และดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย : เครื่องมือสะท้อนผลกระทบจากแผนพัฒนาประเทศ**

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารต่าง ๆ ในวารสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทุกท่าน ที่จะช่วยให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

ที่ปรึกษาและกองบรรณาธิการ

เลขาธิการฯ

นายดนุชา พิชยนันท์

รองเลขาธิการฯ

นายวิษณุยุทธ บุญชิต

นายวิโรจน์ นรารักษ์

นายธิดา พัชร์ธรรม

นายวันฉัตร สุวรรณกิตติ

นางสาววรรณ พลคามิน

นายโสภณ แท่งเพชร

ที่ปรึกษาด้านนโยบาย

และแผนงาน

นางนภัสชล ทองสมจิตร

นางสาวนุชจรี วงษ์สันต์

นางสาวศศิธร พลัดเดช

รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบาย

และแผนงาน

นายวิษณุพิพล ติวะตันสกุล

นางภาวณา อัสวณีกุล

บรรณาธิการ

นายวิโรจน์ นรารักษ์

รองบรรณาธิการ

นายอาจันต์ ฉัตรแก้ว

กองบรรณาธิการ

นางจันทร์ทิพย์ ปาละนันท์

นางสาววิวรรณ เลียดทอง

นายคมสัน วรวิวัฒน์

นางสาววันทนีย์ สุขรัตน์

นางสาวณัฐพร ก่อใจ

นางสาวเมธติญา วงษ์ภักดี

นางสาวปราณี ขวัญเกิด

นายจักรพงษ์ สวภาพมงคล

นางสาวกวิณา แสงงาบ

ออกแบบ

บริษัท สหมิตรพรินต์

แอนด์พับลิชชิง จำกัด

ภาพประกอบ

กลุ่มประชาสัมพันธ์และ

ห้องสมุดสุริยานุวัตร สศช. /

เว็บไซต์ Google



4

ดนูชา พิชยนันท์

เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**“การพัฒนาสังคม
ที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ”**

สัมภาษณ์
พิเศษ



16

ดร.สมชัย จิตสุชน

ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**ลดความเหลื่อมล้ำด้วยการศึกษา
ส่งเสริมประชาธิปไตย
และการคุ้มครองทางสังคม**



34

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล

ประธานกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

**“การศึกษา” หัวใจสำคัญ
ในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ**

บทความที่ 1



48

**ระบบนิเวศ ที่เอื้อต่อการสร้าง
สังคมเสมอภาคและเท่าเทียม**

บทความที่ 2



58

**การจัดสวัสดิการ
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**

บทความที่ 3



67

**การศึกษา
กับการลดความเหลื่อมล้ำ**

บทความที่ 4



74

**การแก้ไขความยากจนและ
ลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่**

บทความที่ 5



88

**ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข
ร่วมกันในสังคมไทย :
เครื่องมือสะท้อนผลกระทบ
จากแผนพัฒนาประเทศ**

สัมภาษณ์พิเศษ



นายดนูชา พิชยนันท์

เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาสังคม

ที่น่าสนใจ

การลด ความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยมีหลากหลายมิติ ทั้งด้านรายได้ ความมั่งคั่ง โอกาสการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรที่จำเป็น และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำจึงเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของไทยมาอย่างต่อเนื่อง ในโอกาสนี้ **นายดนุชา พิชยนันท์** เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กรุณาให้วารสารเศรษฐกิจและสังคม สัมภาษณ์ถึงประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญในการเกิดปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาดังกล่าว รวมทั้งตัวอย่างความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบัน

เมื่อพูดถึงความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย คนส่วนใหญ่น่าจะจะมีมุมมองต่อสถานการณ์ดังกล่าวคล้าย ๆ กัน คือ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดความยากจนตลอดช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา ขณะเดียวกัน ก็เป็นประเทศที่มักจะติดอันดับต้น ๆ ของการจัดอันดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตพอสมควร ในฐานะที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่จัดทำนโยบายและติดตามสถานการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง พอสรุปสถานการณ์ได้ดังนี้

สำหรับสถานการณ์ความยากจน เมื่อมองภาพระยะยาว พบว่า สัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลงในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จากร้อยละ 50.04 ในปี 2535 มาเหลือเพียงร้อยละ 5.43 หรือมีคนจน 3.8 ล้านคน ในปี 2565 ซึ่งถือว่าไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการลดความยากจน แต่หากวิเคราะห์อย่างละเอียด โดยเฉพาะในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จะพบว่า สัดส่วนคนจนกลับมีการปรับตัวเพิ่มขึ้น 2 ครั้งระหว่างปี 2558 – 2561 ทั้งที่

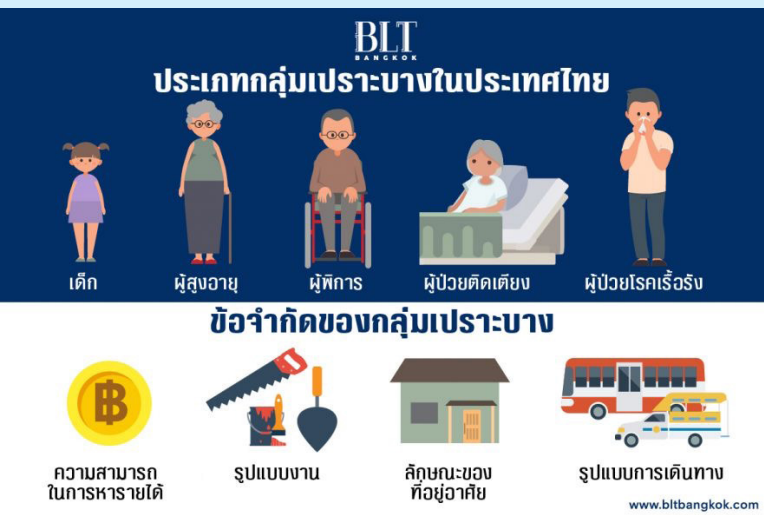
เป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เพราะที่ผ่านมา สัดส่วนคนจนจะเพิ่มสูงขึ้นเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤต นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา ภาคใต้ได้กลายเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดแทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้ สะท้อนถึงปัจจัยสนับสนุนการลดความยากจนที่เปลี่ยนไปจากในอดีต โดยรายงานของธนาคารโลกในปี 2563¹ พบว่า ในช่วงก่อนปี 2543 การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักในการลดสัดส่วนคนจน อันเป็นผลจากผลตอบแทนแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นตามความต้องการแรงงาน ขณะที่ในช่วงปี 2543 – 2556 ปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความยากจนกลับเป็นรายได้ภาคเกษตรกรรม ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นจากการขยายการผลิต การเข้าร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chains) และนโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลในขณะนั้น สำหรับในช่วงปี 2558 เป็นต้นมา ภาพความยากจนมีความผันผวนสูง สัดส่วนคนจนปรับตัวเพิ่มขึ้นถึง 2 ครั้ง โดยมีปัจจัยหลักคือ การหดตัวของเงินเดือน รายได้จากธุรกิจ และรายได้จากการเกษตรในเขตชนบท

ภาพของสถานการณ์ความยากจนในระยะหลังนี้ จึงสะท้อนถึงความเปราะบางของครัวเรือนไทยโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ต่อความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้นและมักจะส่งผลกระทบที่รุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยตกสู่ความยากจนได้ง่าย แต่การจะดูว่าเรามีประชากรกลุ่มเปราะบางมากน้อยเท่าไร ไม่สามารถดูได้จากจำนวนคนจนหรือสัดส่วนคนจน แต่ต้องไปดูที่ตัวเลขของคนเกือบจน ซึ่งจำนวนและสัดส่วนคนเกือบจนของประเทศไทยมีเยอะกว่าคนจนและลดลงช้ากว่า โดยเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลคนจนกับคนเกือบจนของไทย ในช่วงปี 2554 – 2565 สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.2



¹ ธนาคารโลก (2563). *Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand*. <https://www.worldbank.org/th/country/thailand/publication/taking-the-pulse-of-poverty-and-inequality-in-thailand>



“การจะดูว่าเรามีประชากร
กลุ่มเปราะบางมากน้อยเท่าไร
ไม่สามารถดูได้จากจำนวนคนจน
หรือสัดส่วนคนจน แต่ต้องไปดูที่
ตัวเลขของคนเกือบจน
ซึ่งจำนวนและสัดส่วนคนเกือบจน
ของประเทศไทย มีเยอะกว่าคนจน
และลดลงช้ากว่า”

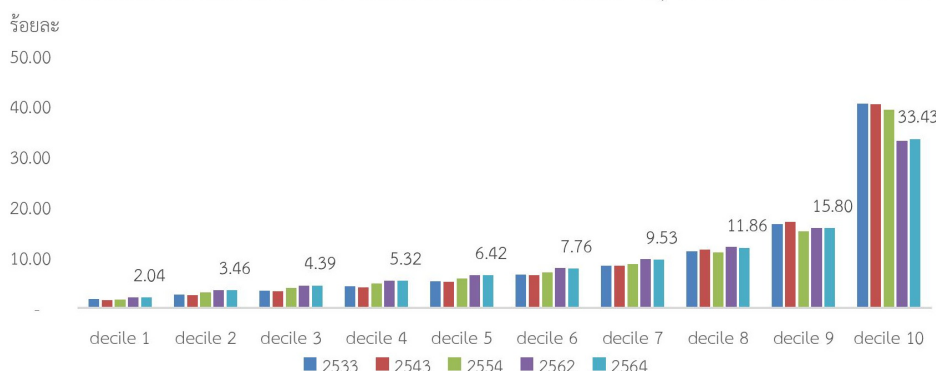
เหลือร้อยละ 5.4 ขณะที่สัดส่วนคนเกือบจนลดลงจาก
ร้อยละ 11.5 เหลือร้อยละ 6.9 ของประชากรทั้งประเทศ
ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภายใต้บริบทของโลกที่
เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน และความเสี่ยงต่าง ๆ

ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้สถานการณ์ความยากจน
ของไทย โดยเฉพาะปัจจัยสำคัญในการลดความยากจน
เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การแก้ปัญหาความยากจนด้วย
นโยบายที่เคยใช้ในช่วงที่ผ่านมาไม่สามารถใช้ได้อย่าง
มีประสิทธิภาพดังเดิม

ด้านสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ปัจจุบัน
ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง
ความเหลื่อมล้ำของไทย มักได้รับการกล่าวถึงว่าอยู่ใน
ระดับสูงและไม่ได้ลดลงจากอดีต อย่างไรก็ตาม ความ
เหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศไทยที่สะท้อนจาก
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือดัชนีจีนิ (Gini
Coefficient) มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว จาก 0.514
ในปี 2549 มาอยู่ที่ 0.430 ในปี 2564 ซึ่งเป็นไปในทิศทาง
เดียวกันกับการพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้วยการเปรียบ
เทียบส่วนแบ่งรายได้ของประชากรกลุ่มที่มีฐานะดีที่สุด
(Decile 10) กับกลุ่มคนที่มีฐานะต่ำที่สุด (Decile 1) ที่ขยับ
เข้าใกล้กันมากขึ้น แต่ถึงกระนั้น ความเหลื่อมล้ำทางรายได้
ของประเทศไทยก็ยังนับว่าอยู่ในระดับสูง โดยในปี 2564
ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มที่มีฐานะดีที่สุด (Decile 10)
มีส่วนแบ่งรายได้ที่ร้อยละ 33.4 ของรายได้รวมทั้ง
ประเทศ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.1 ในปี 2562 ขณะที่กลุ่ม
คนจนที่สุด (Decile 1) มีส่วนแบ่งทางรายได้เพียงร้อยละ
2.1 นอกจากนี้ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำยิ่งสูงขึ้นอีก
เมื่อเป็นด้านความมั่งคั่ง เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
มักมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการซื้อสินค้าที่จำเป็นทำให้มี

การก่อหนี้เพิ่มขึ้นอย่าง
ต่อเนื่อง ขณะที่กลุ่มที่
มีฐานะดีที่สุดมีโอกาส
ออมเงินและลงทุนใน
สินทรัพย์มากกว่า นำไปสู่
การมีรายได้เพิ่มขึ้น
ซึ่งอาจตอกย้ำให้ความ
เหลื่อมล้ำด้านรายได้
ให้สูงขึ้นไปอีก

ส่วนแบ่งรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ปี 2533 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.



ดังนั้น จะเห็นแล้วว่า แม้ว่าข้อมูลความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะมีแนวโน้มลดลง แต่ประเทศไทยก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับสูง จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำโดยละเอียด มีการวิเคราะห์ในเชิงลึกและมีการจัดทำนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

นอกจากความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้แล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งด้านการศึกษาที่ยังมีความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาระหว่างสังกัดโรงเรียน ขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค ด้านสุขภาพที่ยังมีประเด็นการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์รวมถึงเครื่องมือทางการแพทย์ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ และด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่ยังคงมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะดีและกลุ่มรายได้น้อย อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในการดำเนินธุรกิจระหว่างกิจการที่มีขนาดต่างกัน โดยกิจการรายใหญ่ของไทยยังคงมีความสามารถในการผลิตต่ำกว่าบริษัทข้ามชาติ ขณะที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมีจำนวนกว่าร้อยละ 99 ของกิจการทั้งหมดและจ้างงานกว่าร้อยละ 70 กลับมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อ GDP เพียงร้อยละ 34.2 ในปี 2563 เท่านั้น ซึ่งความเหลื่อมล้ำเหล่านี้มักถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วย

ปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุของความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยคืออะไร

ด้านความยากจน สาเหตุหลักคือ ความเปราะบางของครัวเรือน การมีภาคเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความคุ้มครองทางสังคมที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ครัวเรือนเปราะบางตกสู่ความยากจนเมื่อมีเหตุการณ์ไม่คาดฝันเข้ามากระทบ นอกจากนี้ยังมีประเด็นของการส่งต่อความยากจนข้ามรุ่นซึ่งข้อมูลจากระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai People Map and Analytics Platform: TPMAP) ได้อธิบายครัวเรือนที่มีแนวโน้มเป็นครัวเรือนยากจนข้ามรุ่นว่าหมายถึง ครัวเรือนที่มีเด็กและเยาวชน อายุ 0-18 ปี และมีความขัดสนอย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งจาก 4 มิติ ซึ่งได้แก่ มิติสุขภาพ มิติสภาพแวดล้อม มิติการศึกษา และมิติความมั่นคงทางการเงิน² จากคำนิยามดังกล่าว พบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีแนวโน้มจะตกอยู่ในความยากจนข้ามรุ่นในประเทศไทย มีประมาณ

² 4 มิติ ประกอบด้วย (1) มิติสุขภาพ ได้แก่ เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ถึง 2,500 กรัม หรือเด็กอายุ 0-12 ปี ได้รับวัคซีนไม่ครบ (2) มิติสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย หรือการขาดแคลนน้ำสะอาดสำหรับบริโภค (3) มิติการศึกษา ได้แก่ เด็กขาดการเตรียมพร้อมก่อนวัยเรียน ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ หรือไม่ได้เรียนต่อชั้น มัธยมศึกษาปีที่ 4 หรือเทียบเท่า หรือมีคนในครัวเรือนที่ไม่ทำงานทำ ไม่ได้รับการฝึกอาชีพ หรือขาดทักษะในการอ่าน เขียน และคิดเลขอย่างง่าย (4) มิติความมั่นคงทางการเงิน ได้แก่ รายได้ครัวเรือนต่ำกว่า 38,000 บาทต่อคนต่อปี หรือไม่มีเงินออม

597,428 ครั้วเรือน หรือประมาณร้อยละ 15 ของครั้วเรือน ที่มีเด็กและเยาวชนเป็นสมาชิก และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ต่อเนื่องตามผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วงที่ผ่านมา

ความยากจนข้ามรุ่น เป็นการถ่ายทอดการขาดดุล ทรัพยากรและสินทรัพย์จากรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ภายในครอบครัว โดยบุคคลที่เกิดในครั้วเรือนยากจน มีแนวโน้มที่จะติดอยู่กับกับดักความยากจน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการส่งต่อความยากจน ประกอบด้วยปัจจัย ด้านครั้วเรือน อาทิ รายได้ครั้วเรือน การเข้าถึงการศึกษา และอาชีพ รวมถึงปัจจัยภายนอกครั้วเรือน อาทิ สถานการณ์ ทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งล้วนมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเด็กในครั้วเรือน ยากจน ส่งผลต่อความสามารถในการเลื่อนชั้นทางเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ โอกาสในการเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจ และสังคม สามารถประเมินจากรายได้ การศึกษา หรือ อาชีพ ตัวอย่างเช่น การวัดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ ของผู้ปกครองกับบุตร การวัดจำนวนปีการศึกษาของบุตร กับผู้ปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โอกาสในการเลื่อนชั้น ทางเศรษฐกิจและสังคมมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่



“ความยากจนข้ามรุ่น

เป็นการถ่ายทอด

การขาดดุลทรัพยากรและสินทรัพย์
จากรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง

ภายในครอบครัว

โดยบุคคลที่เกิดในครั้วเรือนยากจน

มีแนวโน้มที่จะติดอยู่ใน

กับดักความยากจน

”

ด้านความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากระบบการคลังของไทย โดยเฉพาะ **ด้านภาษีที่ยังไม่สามารถทำหน้าที่กระจายรายได้** ได้ดีนัก ภาษีที่มีความก้าวหน้าอย่างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มี สัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างต่ำ โดยมีสาเหตุมาจาก จำนวนผู้ยื่นภาษีอยู่ในระดับต่ำ โดยมีเพียง 4.17 ล้านคน ที่จ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในปี 2564 นอกจากนี้ ประโยชน์จากมาตรการการหักค่าใช้จ่ายและการลดหย่อน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปัจจุบันยังกระจุกในกลุ่มที่มี รายได้สูง โดยเฉพาะการนำเงินลงทุนจากกองทุนรวมหุ้น ระยะยาว และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมาลดหย่อนภาษี ขณะที่ผู้มีรายได้น้อยมักไม่มีเงินลงทุนในกองทุนต่าง ๆ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้ ในด้านการ จัดเก็บภาษีความมั่งคั่ง พบว่า ยังจัดเก็บภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างได้ค่อนข้างน้อย คืออยู่ที่ร้อยละ 0.2 ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้รัฐ มีงบประมาณไม่เพียงพอในการนำไปใช้พัฒนาบริการ สาธารณะและสวัสดิการเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันใน สังคม

มาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปี 2566



หมายเหตุ : * ตามพระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563

** กรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมูลค่า 1 ล้านบาท ใช้ประโยชน์อื่น (อัตราภาษีเริ่มต้นร้อยละ 0.3)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นของกฎระเบียบที่ยังเอื้อประโยชน์กับธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่ารายย่อย อาทิ การควมรวมกิจการระหว่างบริษัทขนาดใหญ่ในตลาดค้าส่งค้าปลีกที่มีส่วนทำให้บริษัทดังกล่าวมีอำนาจเหนือตลาดและอาจนำไปสู่การผูกขาดทางเศรษฐกิจ ผ่านการลดราคาเพื่อกีดกันคู่แข่งทางธุรกิจที่มีอยู่ โดยเฉพาะผู้ค้าปลีกรายย่อย ก็จะไม่สามารถแข่งขันได้ อีกทั้งยังเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดด้วย เมื่อมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจแล้ว บริษัทขนาดใหญ่ยังสามารถกำหนดราคาสินค้าที่สูงได้โดยผู้บริโภคไม่มีทางเลือกอื่น ซึ่งอาจซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มมากขึ้นต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจและกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (กขค.) ตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นไปได้ล่าช้า และในยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 มีแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร

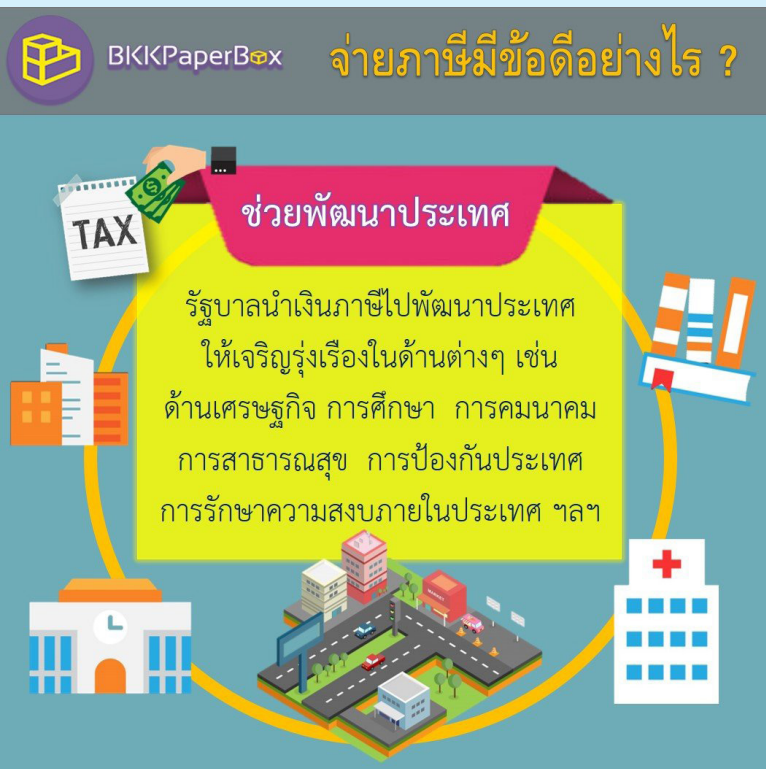
อุปสรรคสำคัญต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ คือ การขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอย่างจริงจัง และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการกระจายรายได้ให้กับคนในสังคมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตัวอย่างหนึ่งคือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งหมด โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2562 ที่ผ่านมา โดยจะเริ่มเก็บภาษีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นไป แต่เนื่องด้วยสถานการณ์โควิด-19 ทำให้รัฐบาลมีการปรับลดอัตราภาษีมาโดยตลอด และในปี 2566 กระทรวงมหาดไทยก็ออกประกาศปรับลดภาษีอีกเช่นกัน รวมถึงเลื่อนเก็บภาษีที่ดินออกไปอีก 2 เดือน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียโอกาส

ในการจัดเก็บรายได้ที่จะนำไปใช้ในการลงทุนและจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้ประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

อีกหนึ่งตัวอย่างคือ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) ที่ร้อยละ 7 แม้ว่าอัตราภาษี VAT ของประเทศไทยแท้จริงแล้วอยู่ที่ร้อยละ 10 มาตั้งแต่ปี 2535 เนื่องจากเมื่อปี 2540 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราภาษี VAT เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งจะพิจารณาต่อในทุก ๆ 2 ปี หลังจากนั้นตลอด 20 ปีที่ผ่านมา เราได้จัดเก็บภาษี VAT ที่อัตราร้อยละ 7 มาตลอดจนถึงปัจจุบัน แทนที่จะเป็นร้อยละ 10 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบรรยากาศในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงผลประโยชน์อีกนานัปการที่ประชาชนจะได้กลับไปในรูปแบบของสวัสดิการและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะที่ประเทศกลุ่มพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูงมาก ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณมากเพียงพอจะไปจัดสรรการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพตามที่ประชาชนต้องการ

“การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) ที่ร้อยละ 7 แม้ว่าอัตราภาษี VAT ของประเทศไทยแท้จริงแล้วอยู่ที่ร้อยละ 10 มาตั้งแต่ปี 2535 เนื่องจากเมื่อปี 2540 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราภาษี VAT เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งจะพิจารณาต่อในทุก ๆ 2 ปี หลังจากนั้นตลอด 20 ปีที่ผ่านมา เราได้จัดเก็บภาษี VAT ที่อัตราร้อยละ 7 มาตลอดจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ อุปสรรคสำคัญอีกประการก็คือ การขาดฐานข้อมูลประชาชนที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน โดยปัจจุบัน ข้อมูลประชาชนผู้ลงทะเบียนและผู้รับสิทธิประโยชน์โครงการต่าง ๆ ยังคงกระจุกกระจายไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ อีกทั้งไม่ทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญของการจัดสวัสดิการแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) กลับไม่ได้รับการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรสวัสดิการได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย





“ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 หมวดหมู่ที่ 9 มีเป้าหมายให้ คนทุกช่วงวัย ได้รับการคุ้มครอง ทางสังคมที่เพียงพอ ต่อการดำรงชีวิต ”

สำหรับแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำ ปัจจุบันภาครัฐขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อม

ของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 หมวดหมู่ที่ 9 มีเป้าหมายให้คนทุกช่วงวัยได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต พร้อมกับบูรณาการระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลรายบุคคล ให้คนทุกกลุ่มได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมบนฐานความยั่งยืนทางการคลัง กำหนดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการจัดความคุ้มครองทางสังคมให้ชัดเจน รวมถึงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลให้ทุกหน่วยงานสามารถทำงานบนฐานข้อมูลเดียวกัน

มีเรื่องใดบ้างที่ภาครัฐประสบความสำเร็จ ในการดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาความ ยากจนและความเหลื่อมล้ำ

มีหลายโครงการที่ภาครัฐประสบผลสำเร็จในการดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะเป็นโครงการสนับสนุนการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงขั้นพื้นฐาน หรือที่รู้จักกันในชื่อโครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสให้นักเรียนได้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้ภาพรวมความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษามีทิศทางที่ดีขึ้น ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องกังวลกับค่ารักษาพยาบาลที่แพงเกินตัวเหมือนในอดีต โดยปัจจุบันมีคนไทยกว่า 47 ล้านคน อยู่ภายใต้การคุ้มครองของหลักประกันสุขภาพ หรือร้อยละ 99.56 ของประชากรทั้งหมด ในปี 2565 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดู

เด็กแรกเกิดยังสนับสนุนครอบครัวเด็กเปราะบางอายุ 0-6 ปี ในรูปแบบเงินโอนจำนวน 600 บาทต่อเดือน โดยจำนวนผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 202,716 คน ในปี 2559 เป็น 2,337,950 คน ในปี 2565 การประเมินผลกระทบของโครงการ พบว่า เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนได้รับสารอาหารมากขึ้น และสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน อีกทั้งพ่อแม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกมากขึ้น และยังลงทุนกับหนังสือและของเล่นเสริมพัฒนาการเด็กเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน

“ ปัจจุบัน
มีคนไทยกว่า 47 ล้านคน
อยู่ภายใต้การคุ้มครองของ
หลักประกันสุขภาพ
หรือ ร้อยละ 99.56
ของประชากรทั้งหมด
ในปี 2565 ”



โครงการเงินอุดหนุน

๘ เพื่อการเลี้ยงดู เด็กแรกเกิด

เป็นโครงการของกรมกิจการเด็กและเยาวชน
เพื่อให้เด็กได้รับสวัสดิการ

ตั้งแต่เด็กแรกเกิด จนมีอายุครบ 6 ปี

คนละ 600 บาท ต่อเดือน

โดยมีเงื่อนไขเป็นเด็กที่มี..

- สัญชาติไทย
- อาศัยอยู่กับบิดา มารดา หรือผู้ปกครองที่ดูแลเด็ก
- ในครัวเรือนที่สมาชิกมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี

DCY

กรมกิจการเด็กและเยาวชน
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1300

นอกจากนี้ ความช่วยเหลืออื่น ๆ จากภาครัฐ อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยความพิการ และสวัสดิการแห่งรัฐ ยังมีบทบาทสำคัญในการรักษาระดับความเป็นอยู่ให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย โดยหากพิจารณาปัจจัยความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ จะพบว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มที่

มีรายได้น้อยเป็นการเพิ่มขึ้นของเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ แต่ไม่ได้มาจากผลผลิตภาพของแรงงาน อย่างไรก็ดี ความช่วยเหลือเหล่านี้ยังคงเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุและไม่ยั่งยืน แม้ว่าจะช่วยให้กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่มีเงินเพียงพอให้สะสมความมั่งคั่ง

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เช็คเลย! ได้สิทธิอะไรบ้าง

เริ่ม 1 มีนาคม 2566



ทุกวันที่

1

- ค่าซื้อสินค้า 200 - 300 บาท / เดือน
- ค่าเดินทางรถโดยสารสาธารณะ 500 บาท / เดือน
บขส. / รถไฟ / ขสมก. / MRT / BTS / ARL
- ส่วนลดก๊าซหุงต้ม 45 บาท / ต่อรอบ 3 เดือน
(กรณีกลุ่มเปราะบางจะได้ส่วนลด 100 บาท/ต่อรอบ 3 เดือน)

» สามารถถอนเป็นเงินสดได้ และไม่สะสมในเดือนถัดไป

ทุกวันที่

18

- เงินช่วยค่าไฟฟ้า ไม่เกิน 315 บาท / ต่อเดือน
(ส่วนเกินจ่ายตามจริง) ต่อครอบครัว
- เงินช่วยค่าน้ำประปา ไม่เกิน 100 บาท / ต่อเดือน
(ส่วนเกินจ่ายตามจริง) ต่อครอบครัว

» ไม่สามารถถอนเป็นเงินสดได้ และสะสมในเดือนถัดไป

ทุกวันที่

22

- เงินเพิ่มเบี้ยคนพิการ 200 บาท / ต่อเดือน
(สำหรับผู้มีบัตรประจำตัวคนพิการ)

» สามารถถอนเป็นเงินสดได้ และสะสมในเดือนถัดไป

“ความเหลื่อมล้ำของไทย
แม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลง
แต่ยังอยู่ในระดับสูงมาโดยตลอด
สะท้อนถึงรากลึกของปัญหาในเชิง
โครงสร้าง ดังนั้น
จึงอยากให้ความยากจน
และความเหลื่อมล้ำ
เป็นประเด็นสำคัญที่ทุกนโยบาย
หรือมาตรการจะต้องคำนึงถึง
และให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหา”

**อยากจะฝากข้อคิดและแนวทางให้กับภาครัฐ
เอกชน และประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
ในการแก้ปัญหาความยากจนและ
ความเหลื่อมล้ำของไทย**

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำถือเป็นประเด็นท้าทายสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยแม้ว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาสัดส่วนคนจนจะลดลงอย่างรวดเร็ว แต่ในระยะหลังกลับพบว่ามีคามผันผวน สะท้อนถึงแนวโน้มที่คนจนในปัจจุบันจะเป็นคนจนเรื้อรังที่ติดอยู่กับดักรายการความยากจนอย่างต่อเนื่อง และอาจส่งต่อความยากจนข้ามรุ่นไปยังลูกหลาน ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำของไทย แม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลง แต่ยังอยู่ในระดับสูงมาโดยตลอด สะท้อนถึงรากลึกของปัญหาในเชิงโครงสร้าง ดังนั้นจึงอยากให้ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกนโยบายหรือมาตรการจะต้องคำนึงถึง และให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นรูปธรรมครับ



สัมภาษณ์พิเศษ



ดร.สมชัย จิตสุชน

ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ลดความเหลื่อมล้ำ ด้วย การศึกษา ส่งเสริมประชาธิปไตย และ การคุ้มครอง ทางสังคม

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นปัญหาที่สังคมให้ความสำคัญมาอย่างยาวนาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นหนึ่งในองค์กรที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และมีงานวิจัยและผลงานวิชาการเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอยู่เสมอ ในโอกาสนี้ ทีมงานวารสารเศรษฐกิจและสังคม ได้รับเกียรติจาก **ดร.สมชัย จิตสุชน** ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งท่านเป็นนักวิชาการและนักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีผลงานวิจัยหลากหลายสาขา เช่น ด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การวางแผนเศรษฐกิจประเทศระยะยาว นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ระบบสวัสดิการและความคุ้มครองทางสังคม ท่านได้กรุณาให้สัมภาษณ์ถึงแนวคิดและมุมมองเกี่ยวกับปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำของไทย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

ท่านมีมุมมองเกี่ยวกับปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างไร

มุมมองของผม ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่กับประเทศไทยมายาวนาน และยังเป็นบ่อเกิดของปัญหาอีกมากมายตามมา รวมถึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ ที่มาซ้ำเติม เช่น ปัญหาสังคมสูงวัย ที่สำคัญคือเรื่องนี้เป็นปัญหาเรื้อรังและไม่ค่อยมีความคืบหน้าในการแก้ปัญหาสักเท่าไร เมื่อไม่นานมานี้ผมเพิ่งไปพูดในเวทีหนึ่งว่า ข้อมูลความเหลื่อมล้ำที่สภาพัฒน์และสำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำขึ้น อาจไม่ได้สะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำที่ถูกต้องเสียทีเดียว เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มาจากการสำรวจ ซึ่งการสำรวจนั้นเข้าถึงข้อมูลของคนรวยได้ยาก ข้อมูลของคนรวยจึงไม่ปรากฏอยู่ในข้อมูลความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย เมื่อเราไปทำข้อมูลสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ออกมาจึงดูดีกว่าที่ควรจะเป็น

ถ้าพิจารณาจากตัวเลขเรื่องของความมั่งคั่ง ผมคิดว่ามีความน่าเชื่อถือกว่าในการวัดความเหลื่อมล้ำ แต่ประเทศไทยไม่ได้เก็บข้อมูลตรงนี้ จึงต้องใช้ข้อมูลของต่างชาติที่เขาจัดทำขึ้นมา ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่าประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าน่าจะสรุปได้ว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยไม่ก้าวหน้าหรือไม่ดีขึ้น



“มีคนรวยอย่างไม่สมควรรวยมากเกินไป กล่าวคือ รวยจากการคอร์รัปชัน การผูกขาด การใช้เส้นสายต่าง ๆ หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด และ มีคนจนอย่างไม่สมควรจนมากเกินไป กล่าวคือ ไม่ได้จนเพราะว่าเขาขี้เกียจ เขาได้พยายามหาความรู้ พยายามทำงาน หนักเอาเบาสู้ แต่ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้”

การที่มีความเหลื่อมล้ำบ้างจึงเป็นเรื่องปกติ เพราะ “คนไม่จำเป็นต้องเท่ากัน” ยิ่งไปกว่านั้นสังคมก็ต้องมีทั้งคนรวยและคนจน แต่ประเด็นที่จะต้องพูดคุยกันให้ชัดเจนคือ คำที่ผมชอบใช้ว่า “ความเหลื่อมล้ำที่ชอบธรรม” สมมติว่ามีคนรวยกับคนจนซึ่งฐานะไม่เท่ากัน แต่คนรวยร่ำรวยขึ้นเพราะเขาขยันขันแข็ง ใฝ่หาความรู้ ทำงานตลอดเวลา เขาก็สมควรรวย เป็นความเหลื่อมล้ำที่ชอบธรรม

ส่วน “ความเหลื่อมล้ำที่ไม่ชอบธรรม” จะมีองค์ประกอบสองอย่างควบคู่กัน อย่างแรกคือ มีคนรวยอย่างไม่สมควรรวยมากเกินไป กล่าวคือ รวยจากการคอร์รัปชัน การผูกขาด การใช้เส้นสายต่าง ๆ หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด องค์ประกอบที่สองคือ มีคนจนอย่างไม่สมควรจนมากเกินไป กล่าวคือ ไม่ได้จนเพราะว่าเขาขี้เกียจ เขาได้พยายามหาความรู้ พยายามทำงาน หนักเอาเบาสู้ แต่ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ หรืออาจจะไม่ยากจนแต่ไม่สามารถยกระดับตัวเองขึ้นมาเป็นคนชั้นกลางได้ ถ้าเป็นลักษณะนี้แสดงว่าสภาพสังคมไม่ได้ให้โอกาสเขา ถ้าคนสองประเภทนี้มีมากเกินไป สังคมนั้นจะมีความเหลื่อมล้ำอย่างไม่ชอบธรรม นี่คือนิยามที่ผมใช้

ผมคิดว่าสังคมไทยเป็นแบบนี้ คือมีความเหลื่อมล้ำสูงและเป็นความเหลื่อมล้ำที่ไม่ชอบธรรมด้วย จริง ๆ แล้วทั้งสองเรื่องนี้มีความสอดคล้องกัน คือประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมักจะมีปัญหาความไม่ชอบธรรมเสมอ ส่วนประเทศที่มีปัญหาความไม่ชอบธรรมน้อยมักจะมี ความเหลื่อมล้ำไม่มาก สังคมที่มีความชอบธรรมนั้น ต่อให้เด็ก

เกิดมาในครอบครัวที่ยากจน แต่ว่าสุดท้ายหากสังคมให้โอกาส เขาจะสามารถยกระดับฐานะได้ การไม่ได้รับโอกาสมักมาควบคู่กับการที่มีการเอารัดเอาเปรียบกันในสังคม ด้วย เพราะการที่มีคนที่รวยโดยที่ไม่สมควรรวยมากแสดงว่าเขากำลังไปเอาเปรียบระบบ ซึ่งก็คือการเอารัดเอาเปรียบคนจนไปในตัว



สถานการณ์ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในปัจจุบัน

นักเรียนยากจน
ด้อยโอกาส

2.1
ล้านคน

คิดเป็น 29.9%
จากนักเรียนทั้งหมด

เด็กนอกกระบบ
(6-14 ปี)

4.3
แสนคน

หลัง COVID-19 พบว่า

จำนวนนักเรียน
ยากจนพิเศษเพิ่มขึ้น*

300,000
คน

ซึ่งเสี่ยงหลุด
ออกนอกระบบการศึกษา

เด็กยากจนมีโอกา
สเรียนต่ออุดมศึกษา

เฉลี่ยเพียง
5%
ต่อรุ่น

ห่างกับคนรายได้
ปานกลาง ถึง 20 เท่า

*อ้างอิงจากรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนพิเศษ
ในปีที่ผ่านมาประมาณ 1,337 บาท/คน/เดือน

การขาดโอกาสที่เหมาะสมสำหรับคนจนมีหลายรูปแบบ ที่คนพูดถึงมากคือ **คนระดับล่างนั้นไม่ค่อยได้รับโอกาสในการศึกษาที่ดี** คือคนไทยเข้าถึงการศึกษาได้จำนวนมากแต่คุณภาพนั้นอาจจะไม่ค่อยดี จึงทำให้ไม่สามารถใช้โอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อยกระดับฐานะได้ เคยมีคำพูดว่า **“การศึกษาจะเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำและป้องกันความยากจนข้ามรุ่น”** อันนี้คือทางทฤษฎี แต่การศึกษาของไทยไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาลดความเหลื่อมล้ำ ตรงข้าม อาจกลายเป็นกลไกที่ส่งผ่านความเหลื่อมล้ำจากรุ่นไปสู่รุ่น กล่าวคือ ถ้าเป็น

ลูกคนจนจะได้รับการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ ส่วนลูกคนรวยจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่า เป็นการส่งผ่านความเหลื่อมล้ำต่อไป ทั้งที่จริง ๆ แล้วโดยทฤษฎีการศึกษาควรจะสามารรถแก้ไขตรงจุดนี้ได้ เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างด้วย เพราะฉะนั้นมิติที่ควรเพิ่มเติมในเรื่องการขาดโอกาสของคนจนคือเรื่องเชิงโครงสร้าง เรื่องอำนาจ พูดอีกอย่างคือ **“รากเหง้าของปัญหาคือความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ”** เพราะคนมีอำนาจไม่เท่ากันจึงนำไปสู่โอกาสที่ไม่เท่ากัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางด้านการเมือง การปกครองมากกว่ามิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น

ปีการศึกษา 2562

168,307 คน

คือจำนวนนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษที่สำเร็จการศึกษา ม.3

ปีการศึกษา 2563

20 % (33,547 คน)

คือจำนวนเยาวชนที่ไม่พบการศึกษาต่อในระบบการศึกษา (รวม กศน.) สาเหตุหลักคือความยากจนและความห่างไกลของสถานศึกษาระดับม.ปลาย/เทียบเท่า

80 %

(134,760 คน)

คือจำนวนนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษที่ศึกษาต่อในระดับชั้น ม.4 ปวช. กศน. หรือเทียบเท่า

5%

ของนักเรียนยากจนพิเศษที่ศึกษาต่อระดับม.ปลาย/ปวช. ที่ยอมกู้ กยศ. (ในพื้นที่นาร่อง 7 จังหวัดที่ยากจนที่สุด) สาเหตุหลักของการไม่กู้คือไม่ต้องการเป็นหนี้สมัครไม่ทันตามกำหนดเวลา และไม่ทราบว่าจะกู้ กยศ. เรียน ม.ปลาย ได้

ปีการศึกษา 2566

12.46% (21,921 คน)

คือจำนวนของนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษซึ่งศึกษาอยู่ในระดับชั้น ม.3 เมื่อปีการศึกษา 2562 ที่เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาผ่านระบบ TCAS66 (ลดลงจากปี TCAS65)

มีนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษ

เพียง 1 ใน 10 คนเท่านั้น

ที่สามารถศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้สำเร็จ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา (ต่ำกว่าค่าสถิติของทั้งประเทศมากกว่า 3 เท่า)



หากไม่แตะเรื่องความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ ก็คงแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เช่นเมื่อบอกว่าการศึกษามีคุณภาพแล้วพูดต่อว่าก็ไปทำให้การศึกษามีคุณภาพอย่างทั่วถึงสิ แต่สังเกตว่าเมื่อเราพูดไปแล้วก็จบตรงนั้น ไม่มีการดำเนินการต่ออย่างจริงจัง เพราะยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจอยู่ คนที่มีอำนาจไม่สนใจที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น เพราะตัวเองไม่เดือดร้อน สามารถส่งลูกไปเรียนโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงได้ ไม่มีความจำเป็นต้องทำให้การศึกษาในภาพรวมดีขึ้นหรือทั่วถึงขึ้น สังเกตได้ว่าประเทศที่การศึกษาค่อนข้างเท่าเทียมกันมักจะเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีคนชั้นกลางขนาดใหญ่ ซึ่งคนชั้นกลางขนาดใหญ่เหล่านี้คือผู้ที่คอยติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของแต่ละโรงเรียน แต่ละพื้นที่ไม่ให้ต่างกันมากจนเกินไป เพราะเขาต้องส่งลูกไปโรงเรียนของรัฐ จึงต้องสร้างความมั่นใจว่าโรงเรียนรัฐ ‘ทั้งหมด’ เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ หากโรงเรียนไม่ได้คุณภาพอย่างทั่วถึง กระบวนการทางประชาธิปไตยจะทำงานจนกระทั่งทำให้ผู้ที่มิอำนาจบริหารจำเป็นต้องดำเนินการเรื่องนี้เพื่อตอบโจทย์ผู้ลงคะแนนเสียงของเขาซึ่งคือคนชั้นกลางกลุ่มใหญ่นั้นเอง

“**รากเหง้าของปัญหาคือความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ เพราะคนมีอำนาจไม่เท่ากัน จึงนำไปสู่โอกาสที่ไม่เท่ากัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางด้านการเมือง การปกครอง มากกว่ามิติด้านเศรษฐกิจ เท่านั้น**”

แต่สังคมไทยนั้นต่างออกไป เรามีคนชั้นล่างจำนวนมาก และมีคนชั้นกลางกลุ่มเล็ก จากนั้นคือคนที่รวยไปเลย คนชั้นกลางกลุ่มนี้มีทางเลือกคือส่งลูกไปโรงเรียนเอกชน จึงไม่มีความจำเป็นต้องพยายามร่วมมือกันเรียกร้องให้การศึกษาดีขึ้นสำหรับคนทุกคน เมื่อไม่มีเสียงจากคนชั้นกลางคนชั้นล่างซึ่งไม่มีสิทธิไม่มีเสียง จึงจำเป็นต้องส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่ไม่มีคุณภาพ เรื่องนี้จึงเป็นความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ หากสามารถเริ่มกระจายอำนาจไปสู่คนระดับล่างมากขึ้น มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คนชั้นกลางขยายตัว และมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น ปัญหาหลาย ๆ เรื่องจะดีขึ้นตามมา

ผลกระทบจากปัญหาความเหลื่อมล้ำส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างไร

สำหรับเรื่องผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำนั้น มีงานวิจัยมากมายที่บอกว่า “ประเทศที่เหลื่อมล้ำมากจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าในระยะยาว” คือในระยะสั้นอาจจะสามารถดันเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นได้บ้าง เช่น การให้สิทธิให้อำนาจผูกขาดกับนายทุนก่อสร้างโรงงาน แล้วมีการดึงทุนเข้ามา ก็สามารทำให้เศรษฐกิจโตได้ แต่ผลประโยชน์จะกระจุกอยู่กับคนกลุ่มเดียว เศรษฐกิจจึงเติบโตได้ระยะหนึ่ง แต่ในระยะยาวเศรษฐกิจจะไม่ค่อยโต เพราะการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนั้นต้องเกิดจากพลังความร่วมมือจากคนทุกคนร่วมกันผลักดัน เศรษฐกิจด้วยศักยภาพสูงสุด



ข้อเสนอเชิงนโยบาย

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษา

1

การบูรณาการ
ข้อมูลสถานการณ์
ความยากจน
รายครัวเรือน

ระหว่างหน่วยงานต่างๆ
ในการแก้ไขปัญหา
ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
และความยากจนในระยะยาว



2

การบูรณาการ
งบประมาณ
และทรัพยากร

ระหว่างหน่วยงานต่างๆ
มีการจัดแก้ไขปัญหา
ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
และความยากจน

3

การแก้ไขปัญหาความยากจน
โดยใช้ครัวเรือนเป็นฐาน

(Household-based Anti-poverty
Intervention) ในการดำเนินการ
มาตรการต่อเนื่อง 5-10 ปี



4

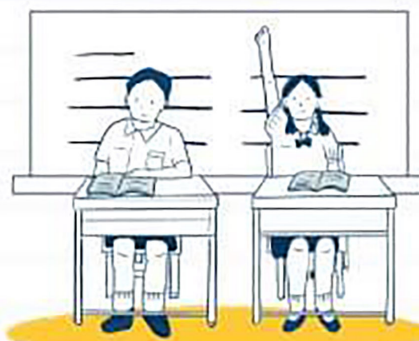
การแก้ไขปัญหาภาวะ COVID Slide และ
Pandemic Wall ในประเทศไทย

เพื่อป้องกันผลกระทบของ COVID-19
ต่อพัฒนาการของเด็กเยาวชนในระยะยาว

5

Build Back
Better

ข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านี้จะมี
ส่วนช่วยให้ประเทศไทย
กลับเข้าสู่เส้นทางของการแก้ไข
ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ
อย่างยั่งยืนตามเป้าหมาย SDG30
ได้ภายใน 10 ปีข้างหน้า



“
ไม่น่าแปลกใจ !!
ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำน้อย
มักจะเป็นประเทศ
ที่สามารถใช้ประโยชน์
จากศักยภาพของคนที่มีอยู่
ได้อย่างเต็มที่
เศรษฐกิจเติบโตได้ดีกว่า
ความเหลื่อมล้ำ
จึงส่งผลกระทบ
ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ
ในระยะยาว”



การที่มีความเหลื่อมล้ำนั้นทำให้คนระดับล่างไม่ได้รับโอกาส และพลอยทำให้ประเทศชาติเสียโอกาสไปด้วย เพราะประเทศชาติจะไม่สามารถได้รับประโยชน์จากคนเหล่านั้นซึ่งบางคนก็มีศักยภาพสูงมาก มิงานวิจัยเรื่อง “Lost Einstein” หรือ “อัจฉริยะผู้สาบสูญ” กล่าวคือ ถ้าเราเชื่อว่าเด็กทุกคนเกิดมาเท่ากัน มีความฉลาดพอ ๆ กันไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจน ถ้าอย่างนั้น เราต้องมีระบบที่ใช้ประโยชน์จากคนเก่งที่เกิดมามีไอคิวสูง หรือเทียบได้กับ “ไอน์สไตน์” โดยเมื่อเรารู้แล้วว่าเขามีศักยภาพ เราจะต้องคอยดูแลให้เขาพัฒนาได้เต็มศักยภาพที่เขา มี แต่ปัญหาคือ หากเด็กที่เก่งและมีศักยภาพสูงเกิดมาในครอบครัวที่ยากจน ครอบครัวไม่สามารถสร้างโอกาสให้เขาได้ และถ้าสังคมก็ไม่ได้เปิดโอกาสแก่เขาด้วย สุดท้ายเขาจะไม่สามารถสร้างผลประโยชน์แก่สังคมได้ตามศักยภาพที่มี เขาอาจจะกลายเป็นแรงงานระดับล่างไปเรื่อย ๆ หาก

เคยได้สนทนากับแรงงานระดับล่างบางคน คุณจะพบว่าเขาฉลาดมาก รู้สึกได้ว่าเขามีไอคิวสูง แต่เขามีโอกาสสร้างประโยชน์ได้แค่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ เมื่อนำค่าแรงที่เขาได้รับซึ่งเป็นค่าแรงขั้นต่ำมาคำนวณเข้าไปใน GDP หรือ ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะได้เพียงน้อยนิด แต่ถ้าหากเขาได้โอกาส ได้เป็นหมอหรือเป็นวิศวกรต่าง ๆ ทำให้รายได้สูงขึ้น พอนำมาคำนวณเข้าไปใน GDP จะทำให้เศรษฐกิจโตได้ เพราะฉะนั้นส่วนหนึ่งที่เศรษฐกิจไม่โตเพราะว่าคนที่มีศักยภาพในการสร้างผลผลิตนั้นไม่ได้โอกาส กลายเป็นอัจฉริยะผู้สาบสูญ จึงไม่น่าแปลกใจที่ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำน้อยมักจะเป็นประเทศที่สามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของคนที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ เศรษฐกิจเติบโตได้ดีกว่า ความเหลื่อมล้ำจึงส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว



5

จักจ้อว์

แก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาไทย



ครอบครัว

ยากจน/ปัญหาหย่าร้าง/ความรุนแรง/
ว่างงาน/รายได้น้อย/เด็กกำพร้า

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

- สนับสนุนทักษะทางอารมณ์สังคม
ระดับครอบครัว
- ช่วยเหลือด้านการเงินเพิ่มโอกาส
ทางการศึกษา



โรงเรียน

บรรยากาศ/ความสัมพันธ์/
สภาพแวดล้อม

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

- สร้างชุมชนเครือข่ายทางสังคม
- ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมและบริบท
ของกลุ่มให้เด็กเกิดการเรียนรู้การอยู่ร่วมกัน
ในสังคมพหุวัฒนธรรม



ชุมชน

ชุมชนแออัด/สภาพแวดล้อมไม่ดี/
ขาดความสัมพันธ์ในชุมชน

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

- สร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ปลอดภัย
- ภาวะผู้นำและความสามารถของผู้บริหาร
สถานศึกษามีบทบาทสำคัญมาก
- นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเพิ่มเติม
เช่น การเปิดกว้างเรื่องสาขาวิชาเรียน



บุคคลหรือบุคลิกภาพ

สภาพจิตใจ/สุขภาพร่างกาย

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

- สนับสนุนให้มีการทำกับตนเองได้
- พัฒนาทักษะการคิดเชิงบริหารจัดการ
- เสริมพลังบุคลิกภาพเชิงบวก



การสะกิด

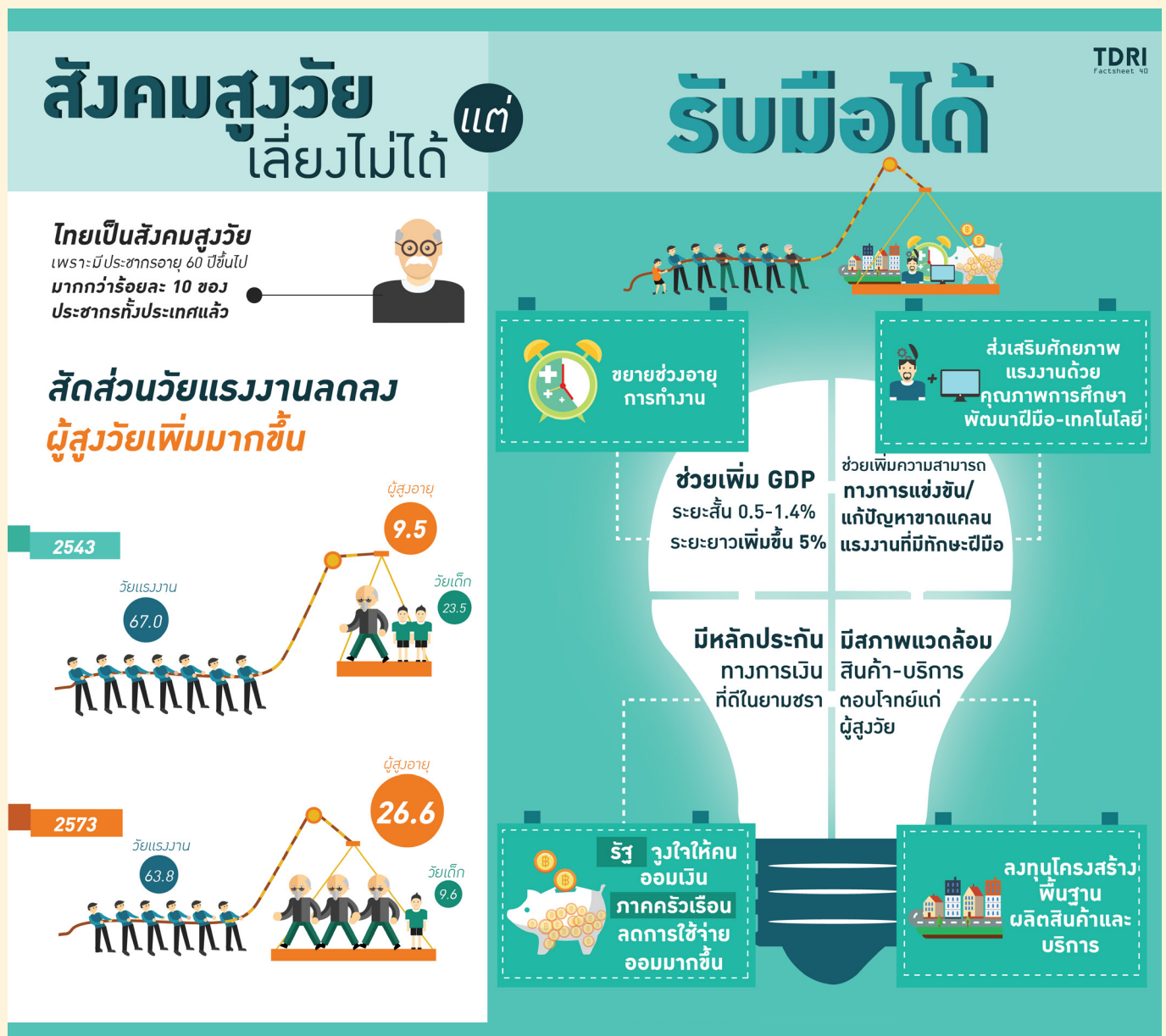
การแจ้งข้อมูลข่าวสาร/การให้ข้อมูล

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

- การสะกิด (Nudge) สามารถทำได้ด้วย
การสะกิดด้วยข้อความ (Text) ในกลุ่ม
ผู้ปกครอง เช่น การเสนอแนะวิธีปฏิบัติ
และกิจกรรมที่สร้างสรรค์
- การปฐมนิเทศ
- การแนะแนวด้วยข้อมูลข่าวสาร

อีกเรื่องหนึ่งที่เป็นผลกระทบจากปัญหาความเหลื่อมล้ำคือทำให้การแก้ปัญหาเรื่องอื่น ๆ ซ้ำไปด้วย ยกตัวอย่างเรื่อง “สังคมสูงวัย” ทุกคนรู้ว่าประเทศไทยจะเริ่มเข้าสู่สังคมสูงวัยตั้งแต่เมื่อ 20 ปีที่แล้ว เราสามารถคาดการณ์เรื่องปัญหาสังคมสูงวัยไว้ได้นานแล้ว แต่เราป้องกันปัญหานี้ไม่ได้ ทุกวันนี้ยังมีคนแก่ซึ่งออกมาเรียกร้องเบี้ยยังชีพ 3,000 บาท เพราะเขาไม่มีเงิน ทั้งที่เราทราบมานานแล้วว่าคนกลุ่มนี้จะแก่ และเกษียณอายุโดยไม่มีเงินที่มากพอ ที่เราป้องกันปัญหานี้ไม่ได้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเหตุผลจะคล้ายกับเรื่องการศึกษาที่ได้กล่าวไปแล้ว คือเรารู้ว่าปัญหาจะเกิดกับคนกลุ่มนั้น

แต่คนกลุ่มนั้นเป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิไม่มีเสียง เพราะฉะนั้นรัฐจึงไม่มีนโยบายที่จะทำให้เขามีเงินใช้มากเพียงพอหลังเกษียณอายุ เมื่อปัญหานี้สะสมไปเรื่อย ๆ สุดท้ายก็กลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ ผมใช้คำว่า “Aging Cliff” หรือ “หน้าผาสังคมสูงวัย” เปรียบเทียบว่าคุณกำลังเดินไปแล้วมองเห็นหน้าผาอยู่ไม่ไกล แต่คุณยังคงเดินต่อไปจนสุดท้ายตกหน้าผา ซึ่งเวลานี้ผมคิดว่าเราเข้าสู่ช่วงตกหน้าผาแล้วเพราะปัญหาได้ปะทุขึ้นมาแล้ว โดยที่เราไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที เพราะการแก้ปัญหาเหล่านี้จะต้องให้คนที่เป็นเจ้าของปัญหาได้มีสิทธิมีเสียงเสียก่อน เมื่อคนไม่มีสิทธิไม่มีเสียงจึงไม่นำไปสู่การแก้ปัญหา





ตัวอย่างเรื่องใหญ่อีกเรื่องคือเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)” ต้นตอของปัญหาคืออะไร ใครเป็นผู้ผลิตมลพิษ ซึ่งมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่าคนรวยกับคนจนใครผลิตมลพิษมากกว่ากัน แต่จุดคล้ายกันคือ เรามองเห็นปัญหาแล้ว แต่เราไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงทีและสุดท้ายแล้วเราคงต้องตกหน้าผา ในขณะนี้เรายู้ง่ายๆว่าจะตกหน้าผาแล้ว ประเทศไทยคาดว่าจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีความเปราะบางจากลักษณะทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจสังคม โดยรายงานดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศโลก (Global Climate Risk Index) ของ GermanWatch ประจำปี 2564 ได้จัดอันดับดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศระยะยาวของไทยอยู่ที่อันดับที่ 9 ของโลก เนื่องจากประเทศไทยมีแนวชายฝั่งที่กว้างขวาง ชุมชนในชนบทที่ต้องพึ่งพาการเกษตรกรรม และพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นตั้งอยู่บนที่ราบที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคุกคามภาคส่วนสำคัญของเศรษฐกิจไทย ได้แก่ เกษตรกรรม การท่องเที่ยว และการค้า

**“ การแก้ปัญหาใหญ่ ๆ
ของประเทศ
ต้องอาศัยความร่วมมือกัน
เมื่อสังคมไม่ไว้วางใจกันแล้ว
จะกำหนดนโยบายใหญ่ ๆ ได้ยาก ”**



อีกปัญหาที่เชื่อมโยงมาคือ “การเมืองแบ่งขั้ว” มีการแบ่งเป็นสีต่าง ๆ ส่วนหนึ่งที่ทำให้คนในสังคมทะเลาะกันอย่างไม่รู้จักจบสิ้นเพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำ กลุ่มคนรากหญ้าจะมองกลุ่มคนรวยอย่างไม่ไว้วางใจว่าจะมากดขี่หรือตัดโอกาสพวกเขาหรือไม่ และคิดว่าหลายเรื่องดูเหมือนจะมี 2 มาตรฐาน อย่างเช่น กระบวนการยุติธรรมที่มีความคิดว่าคนจนต้องติดคุก คนรวยไม่ต้องติดคุก จนเกิดเป็นความไม่พอใจทางการเมืองขึ้น ซึ่งเรื่องนี้เป็นข้อบ่งชี้ว่ามิติความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นเชื้อเพลิงที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ในทางกลับกัน ฝ่ายคนรวยเองมองอีกฝั่งไม่ดีเช่นกัน มองว่าพวกนั้นจนเพราะขี้เกียจ ไม่ทำมาหากิน มีภาพจำที่ไม่ดีต่อคนรากหญ้า

จากการที่เกิดปัญหาการเมืองแบ่งขั้ว สังคมไม่ไว้วางใจกัน ส่งผลให้การแก้ปัญหาใหญ่ ๆ ของประเทศเป็นไปได้ยาก เพราะการแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือกัน ในการแก้ปัญหา เมื่อไม่ไว้วางใจกันแล้วจะกำหนดนโยบายใหญ่ ๆ ได้ยาก ต่อให้รัฐบาลมีนโยบายที่ดีออกมา ก็จะถูกอีกฝั่งหนึ่งคอยตำหนิและไม่เห็นด้วยโดยไม่ดูรายละเอียดใด ๆ แต่หากสังคมมีความไว้วางใจกันแล้ว อีกฝั่งอาจจะเห็นด้วยในหลักการ แล้วไปวิจารณ์ในรายละเอียด คนในสังคมจะช่วยกันปรับปรุงนโยบายนั้น ๆ ให้ตอบโจทย์มากที่สุด เพราะฉะนั้น สาเหตุที่การแก้ปัญหาในหลาย ๆ เรื่องที่ผ่านมาทำได้ช้า นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการแบ่งขั้วทางการเมืองด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำที่ท่่านอยากรนำเสนอแก่รัฐบาล

ก่อนอื่นคือรัฐบาลต้องตระหนักว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและหาแนวทางแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจัง แม้จะเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลาก็ตาม โดยต้องตรวจสอบว่าปัญหาเชิงโครงสร้างมีเรื่องใดบ้าง หากเป็นปัญหาเรื่องของอำนาจต้องแก้ที่เรื่องการเมือง ต้องมีความจริงจังในการแก้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าอำนาจทางสังคมจะมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ถ้าเป็นเรื่องของคนที่ยวยอย่างไม่สมควรรวย แล้วมีการเอาไรต์เอาเปรียบคนจน ต้องแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เช่น รัฐบาลต้องลดการผูกขาดโดยนายทุนหรือลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะเดียวกัน เรื่องคนที่ไม่สมควรจนนั้นเป็นเรื่องใหญ่ ต้องทำให้มั่นใจว่าคนทุกคนในประเทศไทยได้รับโอกาสที่เพียงพอ ต้องไม่มีอสังหาริมทรัพย์ผู้สับสนอีกต่อไป หรือทำให้เหลือน้อยที่สุด

นโยบายระดับโครงสร้างอีกเรื่องที่ยกมาแนะนำให้รัฐบาลทำคือทำนโยบาย “การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)” ให้ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเน้นไปที่เรื่อง “คน” ซึ่งการคุ้มครองทางสังคมนั้นเป็นเรื่อง

นโยบายระดับโครงสร้าง ที่อยากแนะนำให้รัฐบาลทำคือ ทำนโยบาย “การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)” ให้ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเน้นไปที่เรื่อง “คน”

การพัฒนาคนโดยตัวเองอยู่แล้ว โดยจะมี 4 เสาหลัก เสาหลักที่ 1 คือ การบริการสังคม (Social Service) เป็นการส่งเสริมศักยภาพของคน เช่น ให้การศึกษา เสริมทักษะ เสาหลักที่ 2 คือ การประกันสังคม (Social Insurance) ต้องทำให้คนเข้าสู่ระบบประกันสังคม ให้แรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบเพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงต่าง ๆ ในชีวิต เสาหลักที่ 3 คือ การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ซึ่งคนมักจะคิดว่าระบบสวัสดิการหรือ Social Protection คือการสงเคราะห์ซึ่งไม่จริง แท้จริงแล้วเป็นเพียงเสาที่ 3





SOFT POWER

แผนผลักดันซอฟต์แวร์ของไทย

เร่งขับเคลื่อน 1 ครอบครัว 1 ซอฟต์แวร์ (ONE FAMILY ONE SOFT POWER: OFOS)
และ THAILAND CREATIVE CONTENT AGENCY: THACCA)
ยกระดับทักษะคนไทย 20 ล้านคน เป็นแรงงานทักษะขั้นสูง-สร้างสรรค์
สร้างงาน 20 ล้านตำแหน่ง เป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านซอฟต์แวร์ของโลก

3 ขั้น การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย



01

การพัฒนาคนผ่านกระบวนการ
ส่งเสริมบ่มเพาะศักยภาพ เพื่อบ่ม
คน 20 ล้านคน จาก 20 ล้านครัวเรือน
มาบ่มเพาะทักษะสร้างสรรค์
โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

การพัฒนาอุตสาหกรรม
ซอฟต์แวร์สาขาต่าง ๆ
ภายในประเทศ 11 สาขา ได้แก่
อาหาร กีฬา เฟสตีวัล ท่องเที่ยว
ดนตรี หนังสือ ภาพยนตร์ เกม
ศิลปะ การออกแบบ และแฟชั่น



02

03

การนำอุตสาหกรรม
ซอฟต์แวร์ไทย
รุกสู่เวทีโลก



เดินหน้าผลักดัน
ซอฟต์แวร์
ของประเทศ
สู่ระดับสากล
ด้วยความร่วมมือ
รัฐ-เอกชน

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ซอฟต์แวร์แห่งชาติ

- นายกรัฐมนตรี ประธาน
- 'แพทองธาร ชินวัตร' รองประธาน
- 'พิณศักดิ์ วิญญูรัตน์' ที่ปรึกษา
- รมว.ต่างประเทศ
ท่องเที่ยวและกีฬา อุดมศึกษาฯ
ดิจิทัลฯ พาณิชย์ มหาดไทย
แรงงาน วัฒนธรรม ศึกษาธิการ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ
จากแต่ละสาขาวิชาชีพ
รวม 29 คน
- 'นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี' เลขาธิการ



เท่านั้น อย่างเช่นเรื่อง เปี้ยยังชีพ คนจะมองว่าเป็นการสงเคราะห์ บางคนบอกว่าเป็นประชานิยม ซึ่งสำหรับผมแล้ว คิดว่าการพัฒนาคนโดยพอเหมาะพอควรนั้น ผมคิดว่าไม่ใช่ประชานิยม ผมมองว่าเป็นลักษณะของการคุ้มครองทางสังคมมากกว่า และเสาหลักที่ 4 คือ การส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม (Social Promotion) เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้สวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การทำเรื่องการคุ้มครองทางสังคมในทุกมิตินั้น รัฐบาลต้องแน่ใจว่า วาทกรรมที่ว่า “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” นั้นได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังไม่ใช่แค่เป็นวาทกรรมสวยหรู หมายความว่า เมื่อคุณมองไปทั่วประเทศแล้วจะต้องเห็นทุกซอกทุกมุมของประเทศว่ามีกลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มคนรากหญ้า ที่ไม่ได้รับการดูแลอยู่ที่ใดบ้าง แต่ละคนมีปัญหาในลักษณะใด แล้วเข้าไปโอบอุ้มพวกเขาด้วยการคุ้มครองทางสังคมที่ได้กล่าวไปแล้ว

ส่วนในระดับมาตรการผมคิดว่าเรื่องที่มีความน่าสนใจคือเรื่องการ Upskill และ Reskill ซึ่งต้องทำอย่างจริงจัง นโยบาย “1 ครอบครัว 1 ซอฟต์แวร์” ของรัฐบาลปัจจุบันก็เข้าข่ายนี้ เพราะนโยบายนี้มีนัยยะว่า รัฐบาลจะส่งเสริมให้มีการพัฒนาทักษะคนไทยไปถึงระดับครอบครัว ซึ่งถ้าทำได้จริงจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้และเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้วย เพราะถือว่าการทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีความสามารถที่ดีขึ้น ไม่รู้สึกขาดโอกาสเหมือนที่ผ่านมา

**การแบ่งภาษีไปให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้มีงบประมาณดำเนินการต่าง ๆ
ซึ่งเรื่องนี้คือ การคลัง
แต่ผมคิดว่า
ต้องทำควบคู่
ไปกับการกระจายอำนาจ
การเมืองด้วย**

และต้องไม่ลืมเรื่องที่เป็นรากเหง้าของปัญหาคือ ต้อง “ส่งเสริมประชาธิปไตย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติเรื่อง การให้คนทุกคนหรืออย่างน้อยเป็นคนส่วนใหญ่มีส่วนในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ อย่างเช่นที่สภาพัฒนาจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 โดยรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนจากหลายภูมิภาคเป็นรูปแบบของการฟังเสียงจากประชาชน แต่ผมอยากให้ไปไกลกว่านั้นคือ ควรจะ “กระจายอำนาจทางการเมือง” ไปสู่ท้องถิ่น เพิ่มเติมจากที่คนมักจะพูดถึง “การกระจายอำนาจการคลัง” เช่นการแบ่งภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีงบประมาณดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้คือการคลัง แต่ผมคิดว่าต้องทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการเมืองด้วย เช่น แนวคิดที่จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต้องพิจารณาว่าหากเลือกตั้งผู้ว่าฯ แล้ว จะทำอย่างไรกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งในส่วนนั้นเป็นรายละเอียด แต่โดยหลักการแล้วต้องมีการกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการคลัง ให้เขาเลือกผู้นำและนโยบายของเขาเอง ซึ่งหากสามารถทำได้ จะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนทุกคนโดยผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น

ขณะเดียวกันต้องมีช่องทางอื่น ๆ ที่เปิดรับฟังเสียงของประชาชนเพิ่มเข้ามาได้ตลอดเวลา นอกเหนือจากการเลือกตั้งที่ต้องรอถึง 4 ปี โดยอาจรับฟังผ่าน Social Media หรือการจัดประชุมชุมชนเป็นระยะ ๆ เป็นต้น หรือกระทั่งบางนโยบายที่สำคัญนั้นผมอยากสนับสนุนให้มีการทำประชามติทั่วประเทศ ซึ่งผมชอบ “โมเดลแบบสวิตเซอร์แลนด์”



คือเขาจะทำประชามติบ่อยมากเกือบทุกสัปดาห์ เพราะข้อเสียของการเลือกตั้งคือไม่สามารถทราบได้ว่าคนที่เลือกผู้แทนเขาตัดสินใจเลือกเพราะนโยบายใด การทำประชามติจะช่วยแก้ปัญหานี้ สามารถทำประชามติเป็นเรื่อง ๆ ได้ตามนโยบายที่มี ประชาชนคือผู้ที่บอกว่าอะไรใช่หรือไม่ใช่ นี่คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างถูกฝาถูกตัว และเราสามารถคุมต้นทุนของการทำประชามติ โดยใช้ช่องทางออนไลน์ ซึ่งผมคิดว่าประเทศไทยสามารถทำได้

อยู่แล้ว อาจมีประเด็นว่าคนรากหญ้าอาจจะโหวตไม่เป็น แต่ผมคิดว่าตั้งแต่เกิดวิกฤตโควิด-19 คนไทยน่าจะใช้เครื่องมือสื่อสารกันคล่องอยู่แล้ว ระบบอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยค่อนข้างครอบคลุม หรืออาจทำควบคู่ไปกับกลไกเดิมเพื่ออำนวยความสะดวกกับคนบางกลุ่มได้ ซึ่งหากเราสามารถทำตามโมเดลนี้ได้ จะสามารถทำประชามติได้บ่อยขึ้น และเมื่อเราสามารถรับฟังเสียงของคนได้กว้างขึ้น คนระดับรากหญ้าเข้ามามีส่วนร่วม



ได้มากขึ้น นโยบายที่ออกมาผ่านการทำประชาคมดีแล้ว จะเอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และจะดียิ่งขึ้น ถ้าทำประชาคมดีโดยระบุไปด้วยว่านโยบายเหล่านั้น มีต้นทุนทางการเงินการคลังเท่าไร ประชาชนจะต้องเสียภาษี ในอนาคตเพิ่มขึ้นเท่าไรหากทำนโยบายนั้น หรือต้องแลกกับการตัดลดงบประมาณในเรื่องอะไรบ้าง ผมว่ายุติธรรมดี และสามารถเลือกนโยบายให้เหมาะสมกับงบประมาณ ที่มีอยู่



ภาคประชาชนและภาคเอกชนมีบทบาทอย่างไรในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ภาคประชาชนจะต้องกระตือรือร้นมากขึ้นคือ เมื่อรัฐเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นของคุณ คุณต้องพยายามใช้ช่องทางนั้นในการส่งเสียงออกไป แต่หากรัฐไม่เปิดช่องทาง คุณต้องพยายามเปิดช่องด้วยตัวเอง โดยอาจใช้ช่องทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ ซึ่งง่ายและต้นทุนถูก หรืออาจทำแพลตฟอร์มซึ่งสามารถรวบรวมเสียงของคุณ ให้ได้รับการได้ยิน ซึ่งเรื่องนี้ผมไม่ค่อยห่วง เพราะจะมีองค์กรสาธารณะประโยชน์ (NGO) หรือ กิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่ทำเรื่องนี้อยู่ เพราะฉะนั้น บทบาทภาคประชาชนที่ดีที่สุดคือ “สร้างอำนาจให้ตัวเอง (Empower) ในทางการเมือง” อันนี้น่าจะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้ คือเรื่อง “การสอดส่องการทุจริตคอร์รัปชัน” ซึ่งรัฐควรที่จะเปิดช่องทางให้ อย่างเช่นที่อินเดีย มีการเปิดช่องให้ส่งบัตรสนเท่ห์อิเล็กทรอนิกส์ได้โดยคนที่แจ้งได้รับการคุ้มครอง ซึ่งเรื่องนี้จะช่วยได้ส่วนหนึ่ง

สำหรับภาคเอกชน ผมคิดว่ามีแนวโน้มที่ดี เพราะเอกชนเริ่มมองเป้าหมายที่มากกว่ากำไรเพียงอย่างเดียว ซึ่งเราเห็นกันมาระยะหนึ่งแล้ว เช่น เรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคม” หรือ “เรื่องความยั่งยืน” ภาคเอกชนต้องปรับปรุงนิยามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ซึ่งไม่ใช่เพียงองค์กร ลูกค้า หรือผู้ผลิตสินค้าและวัตถุดิบ (Supplier) เท่านั้น แต่รวมไปถึง “ชุมชนและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งบริษัทใหญ่ ๆ หลายบริษัทได้เริ่มทำแล้ว





“Corporate Social Responsibility: CSR”
หรือ “ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร”
ที่บริษัทมักจะทำอยู่แล้ว
แต่ที่เห็นส่วนมาก
จะเน้นเรื่องสิ่งแวดล้อม
แต่อยากให้เน้นเรื่อง
การพัฒนาคนด้วย

นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังสามารถจัดทำเรื่อง “การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)” เพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมภาครัฐได้ โดยในเสาหลักที่ 1 สามารถช่วยเพิ่มทักษะของคนได้โดยเฉพาะคนในองค์กรเอง หรือกระทั่งช่วยเพิ่มทักษะของคนในชุมชนรอบ ๆ บริษัท เสาหลักที่ 2 คือต้องให้ลูกจ้างในองค์กรได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมทั้งหมด และเสาหลักที่ 3 เรื่องของการสงเคราะห์จะเป็นลักษณะของ “Corporate Social Responsibility: CSR” หรือ “ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร” ที่บริษัทมักจะทำอยู่แล้ว แต่ที่เห็นส่วนมากจะเน้นเรื่องสิ่งแวดล้อม ผมอยากให้เน้นเรื่องการพัฒนาคนด้วย ซึ่งผมในฐานะที่เป็นอนุกรรมการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ได้มีโอกาสเห็นบทบาทของภาคเอกชนมากพอควร ยกตัวอย่างเช่น KFC ให้ทุนแก่เด็กในสถานพินิจ ส่งเสริมให้ประกอบอาชีพและไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำ หรือ ESSO ได้ลงพื้นที่เพื่อสนับสนุนเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หรือ SCG ได้สนับสนุนเรื่องกองทุนพัฒนาอาชีพในพื้นที่ โดยให้ทุนสนับสนุนและให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ เป็นต้น



เรื่องที่ยากฝักกับสภาพพัฒนาในฐานหน่วยงานวางแผนระดับชาติ

ผมอยากให้สภาพพัฒนาในฐานะที่เป็นผู้พิจารณาแผนระดับ 3 นั้น อยากให้เน้นมิติด้านการพัฒนาคนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะว่าการพัฒนาคนนั้นมีหลายมิติ บางเรื่องที่อยู่ในแผนแม้จะดูไม่ตรงแต่สามารถเชื่อมโยงเข้าไปเกี่ยวข้องได้ หากสภาพพัฒนาช่วยเสริมเข้าไปในแผนด้วยก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น และต้องพิจารณาให้รอบคอบและแน่ใจว่าไม่มีกลุ่มใดตกหล่น เพราะบางครั้งการค้นหาค้นที่ตกหล่นนั้นมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูง แต่เป็นเรื่องที่สำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาเด็ก แนวคิดเรื่อง “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” นั้นเหมาะสมที่สุดที่จะใช้กับการพัฒนาเด็ก เนื่องจากเด็กมีอัตราการเกิดที่ลดลง จึงต้องมั่นใจว่าเด็กที่มีจำนวนน้อยลงนั้นจะได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ต้นทุนอาจจะสูงบ้าง แต่ผมคิดว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า อย่างเช่นการที่เราไปช่วยเด็กที่อยู่บนดอยสีก 100 คน หากหนึ่งในนั้นมีผู้มีศักยภาพสูงอยู่ก็ถือว่าคุ้มแล้ว



สัมภาษณ์พิเศษ

ภาคทางการศึกษา



ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล

ประธานกรรมการบริหาร
กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

“การศึกษา”

หัวใจสำคัญ

ในการลดปัญหา ความเหลื่อมล้ำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นสำคัญที่ท้าทายการทำงานของฝ่ายนโยบายในการหาแนวทางแก้ไขตลอดมา ยิ่งประเทศไทยเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล สังคมผู้สูงอายุ การฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังโควิด-19 และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยิ่งเป็นปัจจัยส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้น สิ่งที่จะช่วยขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ และช่วยให้คนสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพ มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้ คือ **“การศึกษา”** ดังที่องค์การ UNESCO ได้ให้กรอบความสำคัญเรื่องการศึกษาไว้ว่า การศึกษาที่มีคุณภาพจะช่วยขจัดความยากจน นำไปสู่สุขภาพที่ดี สนับสนุนประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล และรักษาธรรมชาติสิ่งแวดล้อม คนที่เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ จึงสามารถเป็นอิสระจากการพึ่งพาผู้อื่นได้

ในโอกาสนี้ ทีมงานวารสารเศรษฐกิจและสังคม ได้รับเกียรติจาก ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ประธานกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งท่านได้ขับเคลื่อนงานพัฒนาระบบการศึกษาช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสในการศึกษาให้ได้รับการศึกษา จนกระทั่งมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพและมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองในการดำรงชีวิตได้ ท่านได้ให้สัมภาษณ์ถึงประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแก่ทีมงานวารสารฯ ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

ความเหลื่อมล้ำที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และภาครัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขเป็นลำดับแรก

ความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยมีหลายด้านด้วยกัน และความเหลื่อมล้ำทั้งหลายนั้นมีความสัมพันธ์กัน บางอย่างเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอีกด้านหนึ่ง สำหรับประชาชนแต่ละคนความร่ำรวยของแต่ละเรื่องนั้นอาจไม่เท่ากัน ฉะนั้น เราจึงไม่ควรมองความเหลื่อมล้ำด้านไหนสำคัญที่สุด แต่ควรพิจารณาว่าความเหลื่อมล้ำด้านไหนที่เป็นต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำอื่น ๆ

ในช่วงที่จัดทำแผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกระบวนการยุติธรรมและอื่น ๆ จะสังเกตเห็นได้ว่าแผนการปฏิรูปในแต่ละด้านเน้นไปที่ “คนคือศูนย์กลาง” ในการปฏิรูป ผมได้มีโอกาสเป็นกรรมการปฏิรูปประเทศอยู่ 2 ชุด คือกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาและกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจากการทำงานของทั้ง 2 คณะนี้ทำให้เห็นชัดเจนมาก ว่าการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจนั้น เราควรให้ความสำคัญกับ 3 เสาหลัก คือ ความสามารถทางการแข่งขัน การลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจ และการปฏิรูปกลไกระบบราชการ ซึ่งทั้ง 3 อย่างนี้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลาง คือ เน้นคุณภาพของคน ไม่ว่าจะเขียนแผนภาพออกมาอย่างไร ศูนย์กลางคือการพัฒนาคน

ในส่วนของการปฏิรูปด้านการศึกษา มี 4 เรื่องใหญ่ ๆ ที่ต้องดำเนินการ คือ 1. ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา 2. ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 3. มุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และ 4. ปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนเพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล





เปิดประตูสู่โอกาส สู่ความเสมอภาคทางการศึกษา ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

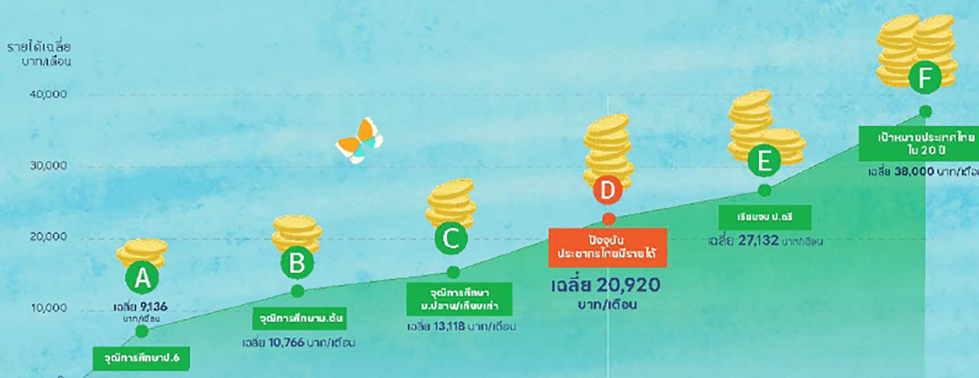


เราพบว่า มีอุปสรรคที่เห็นได้ชัดเจน เช่น มีเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวซึ่งมีฐานะยากจน ซึ่งสร้างความไม่แน่นอนให้กับเขาว่าจะสามารถมาเรียนต่อได้ไหม เพราะติดเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และมีเด็กและเยาวชนจำนวนไม่น้อยที่มาโรงเรียนโดยไม่มีอาหารเช้า ยิ่งถ้าเด็กโตขึ้นยังมีค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่นๆ เช่น ค่าเครื่องแบบ

หลังจากนั้นหนึ่งปี ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ขึ้น ยิ่งตอกย้ำให้เห็นภาพชัดขึ้นว่าตรงนี้ (กสศ.) เข้าข่ายที่จะให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ มีเด็กจำนวนไม่น้อยที่ถูกปิดโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ต้น โดยปัญหาเบื้องต้นเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งความจริงไม่ใช่ว่าภาครัฐไม่ได้ทำอะไรเลย ภาครัฐได้ดำเนินการแก้ปัญหาอยู่หลายเรื่อง เช่น การศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดงบประมาณให้เรียนฟรี เรื่องค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนและอาหารกลางวัน เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระอีกทางหนึ่ง ซึ่งถือว่าภาครัฐทำได้ดี แต่คำถามคือเพียงพอไหม ? มีอุปสรรคอย่างอื่นหรือไม่ ?

อุปกรณ์การเรียน ฯลฯ เหล่านี้เป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้เขาหลุดออกไปจากระบบการศึกษาที่เราเรียกกันว่าช่วงรอยต่อ เช่น จากชั้นประถมศึกษาไปมัธยมศึกษาปีที่ 1 จากมัธยมศึกษาปีที่ 3 ไปมัธยมศึกษาปีที่ 4 หรือไประดับอาชีวศึกษา หรือจากมัธยมศึกษาตอนปลายไประดับอุดมศึกษา เราพบว่า มีเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบตรงช่วงรอยต่อนี้มากพอสมควร จึงเป็นเหตุผลที่รัฐควรให้ความสำคัญและเข้าไปช่วยเหลือ ซึ่งจะช่วยให้เด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ได้รับการเสริมทักษะวิชาชีพ สามารถพัฒนาตัวเองได้ และเข้ามามีส่วนช่วยพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

รายได้เฉลี่ยหลังสำเร็จการศึกษาของเยาวชนไทย ตลอดช่วงชีวิต



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.) คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2564 ประมาณการโดยคำนวณมูลค่าปัจจุบัน (Present value) โดยใช้สมมติฐานอัตราคิดลด (Discount Rate) ที่ 3%

องค์กรยูเนสโก ประเมินว่า หากประเทศไทยบรรลุเป้าหมาย ZERO-Dropout ได้ สำเร็จตาม SDG4 ประเทศไทยจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

ปีละประมาณ
3%

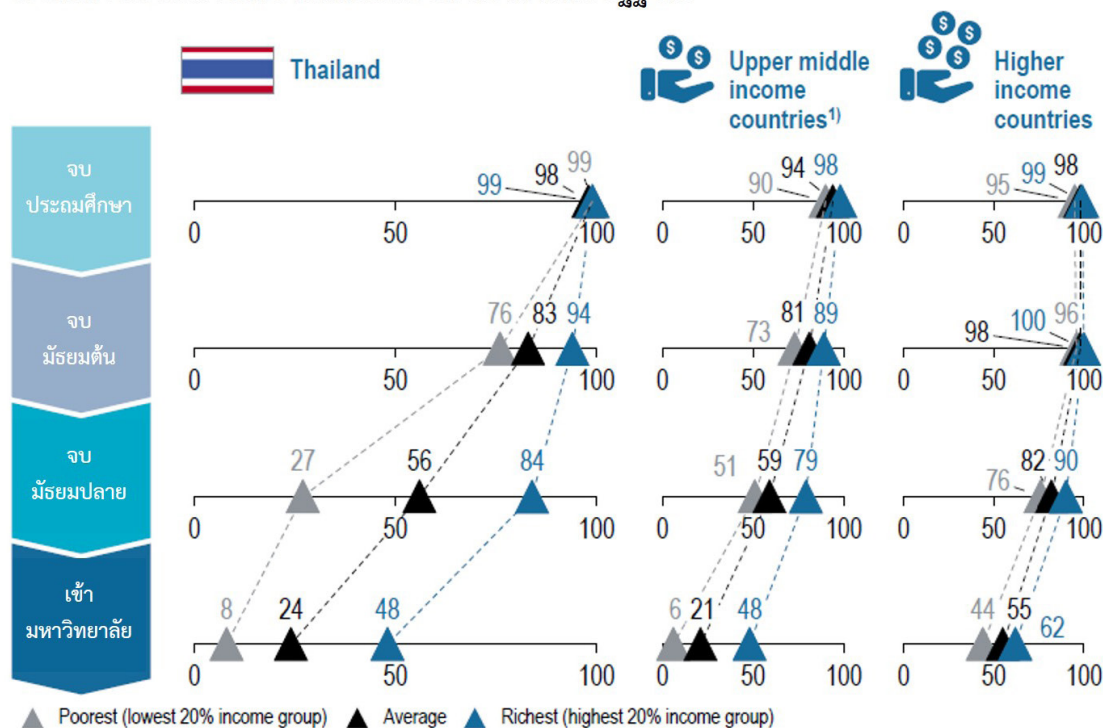
ถ้านักเรียนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนมีการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับ จะช่วยสร้าง
ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (IRR) สูงถึง **9%**

จากการคำนวณรายได้เฉลี่ยหลังสำเร็จการศึกษาของเยาวชนไทยตลอดช่วงชีวิต ของสถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.) ที่คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2564 พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาของเยาวชนกับระดับรายได้ที่หาได้มีความสอดคล้องกัน คือถ้าเขามีวุฒิการศึกษาแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จะมีรายได้เฉลี่ยอยู่ประมาณ 9,000 บาทต่อเดือน ถ้าขยับขึ้นมาเป็นวุฒิมัธยมศึกษาตอนต้น รายได้เฉลี่ยประมาณ 10,000 บาทต่อเดือน ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่ารายได้เฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ 13,000 บาทต่อเดือน และถ้าวุฒิปริญญาตรีจะมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 27,000 บาทต่อเดือน แต่เมื่อคิดรายได้เฉลี่ยของประชากรไทยทั้งหมดอยู่ที่ 20,000 บาทต่อเดือน อันนี้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ถ้าเราพัฒนาคนพัฒนาทักษะแล้ว เขาจะมีโอกาสสร้างรายได้ที่สูงขึ้น

และถ้าพิจารณากราฟภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของการศึกษาในประเทศไทย บ่งบอกได้ว่าระดับการศึกษาในประเทศไทยหดตัวเข้าไปเรื่อย ๆ โดยในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ (กราฟเส้นในสุด) เด็ก 100 คน ที่จบประถมศึกษา สามารถผ่านเข้ามาเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ประมาณ 8 คน นอกจากนี้ยังเห็นได้ทันทีว่าเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะต่างกันเส้นกราฟจะหดตัวไม่เท่ากัน กลุ่มที่มีรายได้สูงจะหดตัวน้อยกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำ อันนี้เป็นตัวอย่างความเหลื่อมล้ำทางโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ซึ่งทาง กสศ. พยายามช่วยเหลืออยู่ โดยเฉพาะกลุ่มล่างสุดที่มีอยู่ 15% แต่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่ได้มีเพียงแค่นี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำในเชิงคุณภาพด้วย เนื่องจากโรงเรียนเล็ก ๆ ที่อยู่ในชนบท เครื่องเล่น/อุปกรณ์กีฬาไม่ครบ คุณภาพก็ต่างกันไป ไม่เหมือนกับโรงเรียนในกรุงเทพฯ โรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนที่มีชื่อเสียง หรือโรงเรียนนานาชาติ

ภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของการศึกษาในประเทศไทย

ร้อยละการเข้าถึงการศึกษาแต่ละระดับชั้น แบ่งตามเศรษฐกิจฐานะ



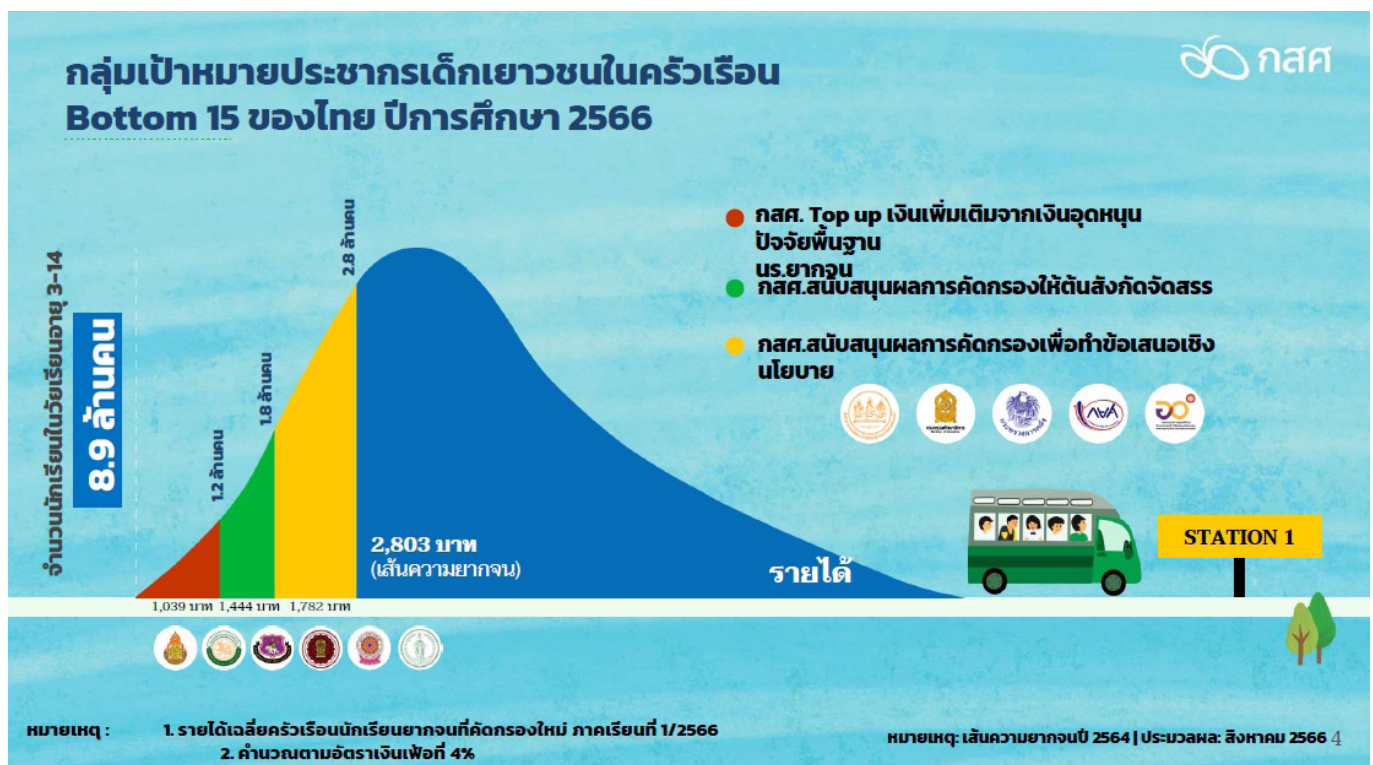
Source: UNESCO, Roland Berger

ที่มา: UNESCO และ Roland Berger

ข้อมูลรายได้เฉลี่ยสมาชิกครัวเรือน ไม่เกิน 3,000 บาท/คน/เดือน และข้อมูลสถานะครัวเรือน 8 ด้าน ได้แก่ 1) ครอบครัวมีภาวะพึ่งพิง 2) การอยู่อาศัย 3) ลักษณะที่อยู่อาศัย 4) ที่ดินทำกินการเกษตร 5) แหล่งน้ำดื่ม 6) แหล่งไฟฟ้า 7) ยานพาหนะ 8) ของใช้ในครัวเรือน

นอกจากนี้ยังมีเรื่องคุณภาพโรงเรียน ครู ห้องเรียน ระบบการเรียนการสอน ซึ่งมีความลึกซึ้งในมิติต่าง ๆ กัน ความจริงเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้แตกต่างกัน ถ้าวางแผนกระจายรายได้ให้ทั่วถึงแล้ว เส้นความยากจนจะอยู่ที่ 2,000 บาท และรายได้ต่อหัวจะอยู่ที่ 2,803 บาท ซึ่งจะมีเด็กเยาวชนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถึง 2.8 ล้านคน ตอนที่ดำเนินการเรื่องนี้เราร่วมกับหลายหน่วยงาน ทั้งรัฐบาล และนิติบัญญัติ แล้วตั้ง กสศ. ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนส่วนที่ขาด เช่น การให้เงินช่วยเหลือค่าเดินทาง ค่าอาหารเช้า ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เฉพาะกลุ่มยากจนพิเศษที่เป็นสีแดงล่าสุด 15% แต่ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนและอยู่เหนือเส้นสีแดงขึ้นมาเรียกว่ายากจนเหมือนกันแต่ไม่ใช่ยากจนพิเศษ

กลุ่มยากจนพิเศษนี้เราใช้เกณฑ์การคัดกรองนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข ด้วยวิธีการวัดรายได้ทางอ้อม (Proxy Mean Test : PMT) คือ ข้อมูลรายได้เฉลี่ยสมาชิกครัวเรือนไม่เกิน 3,000 บาท/คน/เดือน และ ข้อมูลสถานะครัวเรือน 8 ด้าน ได้แก่ 1) ครอบครัวมีภาวะพึ่งพิง เช่น มีคนพิการ/เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือเป็นพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว มีผู้สูงอายุเกินกว่า 60 ปี และมีคนอายุ 15-65 ปีที่ว่างงาน (ที่ไม่ใช่นักเรียน) 2) การอยู่อาศัย ไม่มั่นคงปลอดภัย 3) ลักษณะที่อยู่อาศัย วัสดุที่ใช้ทำที่อยู่อาศัย 4) ที่ดินทำการเกษตร (รวมเช่า) เช่น มีที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ มีที่ดินเกิน 5 ไร่ มีที่ดิน 1-5 ไร่ หรือไม่มีทำการเกษตร 5) แหล่งน้ำดื่ม เช่น ใช้น้ำดื่มบรรจุขวด ดื่มหอยดน้ำ หรือน้ำประปา 6) แหล่งไฟฟ้า ไม่มีไฟฟ้าใช้/ไม่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าชนิดอื่น



7) ยานพาหนะหรือมียานพาหนะที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 15 ปีขึ้นไปพร้อมระบุประเภทรถยนต์ และ 8) ของใช้ในครัวเรือน เช่น โทรศัพท์ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า คอมพิวเตอร์ แอร์ มาเป็นข้อมูลประกอบการประมวลผลด้วยวิธีการทางสถิติ เพื่อหาคะแนนความยากจนของนักเรียนแต่ละคน เพราะรายได้เป็นแค่ตัวชี้วัด แต่จะดูจนกระทั่งมั่นใจว่ายากจนพิเศษและจัดไปอยู่ในกลุ่มสีแดง แล้วพยายามติดตามผลเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ซึ่งมีอยู่จำนวนประมาณ 1.2 ล้านคน

เด็กและเยาวชนที่เราพยายามช่วยตั้งแต่เด็ก ๆ ถ้าดูจากเส้นทางการศึกษาของนักเรียนยากจน - ยากจนพิเศษ ปีการศึกษา 2566 มีโจทย์ที่รัฐบาลให้ความสนใจคือจุดไหนที่สามารถเข้าไปช่วยเหลือเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ได้ และใช้ระยะเวลาในการศึกษาไม่นาน แต่ทำให้เขาสามารถมีอาชีพและช่วยเหลือครอบครัวได้ ดังนั้น เราจึงมุ่งให้ความช่วยเหลือไปที่เด็กและเยาวชนที่อยู่ช่วงระหว่างรอยต่อ เช่น ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ไปต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ให้ไปต่อได้ในระดับอุดมศึกษาหรือแยกตัวออกไปเรียนอาชีวศึกษา เช่น ผู้ช่วยพยาบาล ผู้ช่วยทันตแพทย์ แต่ที่สำคัญคือ เราพยายามทำให้ระบบฐานข้อมูลเหล่านี้

เชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลในมิติอื่น ๆ ของหน่วยงานราชการ เพื่อให้การใช้ข้อมูลมีประสิทธิภาพ ใช้เงินน้อย แต่ได้ผลตรงจุด และถ้าทำตรงนี้สำเร็จจะช่วยเรื่องการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ ได้อีก

กสศ. จึงพยายามลงลึกในช่วงวัยต่าง ๆ มีการศึกษาบางเรื่องที่ทำร่วมกับนักวิชาการแล้วน่าสนใจมาก คือเราต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาตั้งแต่เด็กอยู่ในครรภ์มารดา ซึ่งปัจจัยที่สำคัญคือ แม่ จากการศึกษาพบว่า ถ้าแม่มีปฏิสัมพันธ์กับเด็กตั้งแต่แรกเกิด เด็กจะมีความอบอุ่น ตั้งแต่วัยก่อนเข้าโรงเรียน ซึ่งจะช่วยในเรื่องพัฒนาการของเด็กได้ดีมากเป็นการช่วยลดต้นทุนอื่นๆของรัฐในวัยอื่นๆ ได้อีกมาก ในระยะยาวไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาชญากรรม เรื่องการมีอาชีพ เรื่องการกระจายรายได้ หัวใจคือเรื่องคน และต้องมองเรื่องการศึกษให้กว้างกว่าโรงเรียน กล่าวคือ ต้องมองตั้งแต่แม่เชื่อมโยงไปยังสถานะครอบครัว



“วิธีเดียวที่จะทำให้จีดีพีโตได้ นอกจากแรงงานต่างชาติ คือ เรื่องของผลิตภาพแรงงาน ซึ่งโครงการที่ทดลองทำ เป็นโครงการนำร่องแล้วได้ผลชัด คือ “โครงการทุนนวัตกรรม สายอาชีพชั้นสูง”

เรื่องระบบการศึกษา คนมักให้ความสนใจกับคำว่า “Learn to Earn” เวลาคนตำหนิหรือวิพากษ์วิจารณ์ระบบการศึกษาของเราว่าเรียนจบแล้วเด็กไม่รู้จะนำความรู้ไปทำอะไร ประกอบอาชีพได้หรือไม่ ก่อให้เกิดรายได้ไหม เกิดผลอย่างไร และมีผลกระทบอะไรหรือไม่ จริง ๆ แล้วช่วงที่สำคัญมากคือช่วงมัธยมศึกษาปีที่ 3 เพราะช่วงนี้มักจะมีเด็กหลุดออกไปจากระบบการศึกษาประมาณปีละ 30,000 คน ช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายหลุดออกไปประมาณ 100,000 กว่าคน เมื่อรวม ๆ แล้วเรามีเด็กไทยยากจนที่หลุดออกไปจากระบบการศึกษาประมาณ 150,000 คน ซึ่งการศึกษาตรงนี้แม้จะเป็นการศึกษาภาคบังคับแต่คำถามคือ วุฒิการศึกษาเท่านั้นเพียงพอกับเขาจริงหรือ เด็กและเยาวชน 30,000 กว่าคนออกจากโรงเรียนไปโดยมิวุฒิการศึกษาแค่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ส่วนเด็กที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 แล้วแต่ไม่พบข้อมูลในระดับอุดมศึกษาอีกแสนกว่าคน คำถามเดียวกันคือ เด็กเรียนจบมิวุฒิการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพียงพอแล้วหรือยังสำหรับเป้าหมายของประเทศไทยที่ต้องการให้ไทยเป็นประเทศรายได้สูง ดังนั้น ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการให้ทุนการศึกษาสามารถพัฒนาทักษะเขาให้ดีขึ้น ทำให้เขามีรายได้สูงขึ้น สามารถใช้จ่ายได้มากขึ้น การที่รัฐจะลงทุนเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่คุ้มค่า

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ประเทศดำเนินการ แก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำให้ประสบความสำเร็จ

ตอนที่ผมทำเรื่องปฏิรูปเศรษฐกิจมีอยู่ 3 เรื่องหลักๆ ที่ต้องดำเนินการ คือ

1. การลดความเหลื่อมล้ำ เราคิดว่ามีนโยบายของทางราชการที่จะช่วยได้ในหลากหลายรูปแบบ โดยเราแจกแจงออกเป็นระดับปัจเจก ระดับชุมชน และระดับประเทศ ระดับปัจเจกนี้เรานำโปรไฟล์ของกำลังแรงงานในประเทศไทยมาพิจารณาพบว่าเกษตรกรแบบดั้งเดิมกับแรงงานไร้ทักษะรวมกันแล้วประมาณกว่า 50% ของกำลังแรงงานทั้งหมด ถ้าเราสามารถพัฒนาทักษะเขาให้สูงขึ้นได้ ตัวเขาจะมีรายได้ดีขึ้น เป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้

2. เรื่องของเศรษฐกิจมหภาค ในระยะหลังเราพูดกันมากกว่าจำนวนประชากรไทยอาจจะลดลงและวิธีเดียวที่จะทำให้จีดีพีโตได้นอกจากแรงงานต่างชาติคือเรื่องของผลิตภาพแรงงาน ซึ่งโครงการที่ทดลองทำเป็นโครงการนำร่องแล้วได้ผลชัด คือ “โครงการทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง” โดยให้ทุนการศึกษากับเด็กและเยาวชนกลุ่มสีแดง 15% นั้น ไปเรียนและพัฒนาอาชีพกับสถาบันการศึกษาให้สถาบันการศึกษาออกแบบหลักสูตรฝึกแรงงานที่เป็นความต้องการของประเทศ (New S-Curve) ของระบบเศรษฐกิจ แล้วเราให้ทุนดำเนินการอย่างจริงจัง





ผลลัพธ์สำคัญ

ทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง

ระบบทุนการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำและพัฒนาทุนมนุษย์

• นวัตกรรมผลิตและพัฒนากำลังคน
สมรรถนะสูง

ใน
130
สถานศึกษา

สายอาชีพทุกสังกัด
50
จังหวัด

- ✓ มีระบบดูแลความเป็นอยู่ สวัสดิภาพ ป้องกันออกกลางคัน
- ✓ มีหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนคุณภาพสูง
- ✓ ส่งเสริมโอกาสการมีงานทำ

พัฒนาหลักสูตรระยะสั้นความยากจน
นักศึกษาทุนจบการศึกษา **มีงานทำ**

100%

และเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน
ผ่านหลักสูตรระยะสั้น ผู้ช่วยพยาบาล
ผู้ช่วยทันตแพทย์



ร่วมมือ ร่วมทุน ภาคเอกชน

ยกระดับคุณภาพหลักสูตร 7 สาขา 14 สถานศึกษา

อุตสาหกรรมเกษตร อาหารและโภชนาการ เมดคาทรอนิกส์ การซ่อม
บำรุงระบบราง เครื่องกล งานเชื่อม ยานยนต์ไฟฟ้า/ยานยนต์สมัยใหม่

แก้ปัญหาความยากจนข้ามรุ่น

เยาวชน
11,818คน

77 จังหวัด ได้เรียนต่อ
สายอาชีพ ด้วย
สวัสดิการเรียนฟรี
เต็มรูปแบบ

ผลการเรียน
ระดับดีมาก เกณฑ์เฉลี่ย

3.00
4.00 ถึง

จบการศึกษาแล้ว
4,257คน

ในจำนวนนี้
422คน

เป็นผู้เรียนที่มีความ
ต้องการพิเศษ

✓ เป็นคนแรกของครอบครัว
ที่เรียนสูงกว่า ม.6

✓ กำลังคนทักษะสูงเข้าสู่
ระบบแรงงาน



แต่ขนาดอาจไม่ได้เป็นล้านคน แคร่ระดับพันหรือหมื่นคน เช่น ร่วมกับคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดทำหลักสูตรผู้ช่วยทันตแพทย์ โดยเปิดรับสมัครเด็กที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่อยู่ในชนบทพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง ครอบครัวยากจน ไม่ได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา แต่สนใจอยากเป็นผู้ช่วยทันตแพทย์ ให้สมัครเรียนหลักสูตรนี้ 1 ปี พอเรียนจบแล้วสามารถทำงานได้เลย มีรายได้เดือนละประมาณ 20,000 บาท ทำให้มีรายได้ไปช่วยครอบครัว แต่สำหรับนักศึกษาถ้าเขาอยากจะเรียนต่ออีกสักปีสองปีเขาจะได้วุฒิการศึกษาอนุปริญญา ถ้าสถาบันเอกชนและบริษัทต่าง ๆ สนใจซึ่งมีระบบทวิภาคีกันอยู่ รับเด็กมาฝึกงาน เมื่อฝึกเสร็จแล้วสามารถทำงานได้เลย เราเรียกว่าเป็นการพัฒนาทักษะ

สำหรับผู้ช่วยพยาบาลนั้น ถ้ามองไปในอนาคตข้างหน้าผมคิดว่าจะมีความต้องการจำนวนมาก โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุ ขณะนี้ปัญหาบ้านเราคือมีผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ สมัยก่อนอยู่กันเป็นครอบครัวใหญ่จะดูแลผู้สูงอายุเอง แต่ทุกวันนี้ค่อนข้างแยกกันอยู่ เพราะฉะนั้นความต้องการเรื่องการดูแลผู้สูงอายุจะมากขึ้น ผู้ช่วยพยาบาลจึงเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่มีความต้องการสูง

“ **ถ้าเป็นไปได้**
เราจะสนับสนุนส่งเสริม
เรื่องการบูรณาการ
ระบบฐานข้อมูล
เด็กและเยาวชนของเรา
ไปเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ
รวมทั้งของสภาพัฒน์ด้วย
ในมิติของการศึกษา
และอาจจะมีมิติอื่นเข้ามาด้วย ”

ส่วนระดับชุมชนเป็นเรื่องสำคัญเพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมาหรือจากแวดวงวิชาการบอกว่าการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้หรือว่าการพัฒนาประเทศนั้นชุมชนจะเป็นตัวที่ช่วยได้มาก ถ้าชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้ จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ หากคนในชุมชนได้ปัจจัยที่เอื้อให้เขาประกอบกิจการได้ เช่น การสร้างการตลาดที่สามารถสร้างแบรนด์ให้ตัวเองได้ ธุรกิจจะยั่งยืน ส่วนเรื่องการศึกษาที่ กสศ. เข้าไปช่วยเรามองภาพในมุมกว้างกว่าเรื่องของการศึกษาในระบบใช้แนวคิดไปในทางที่พยายามให้เส้นแบ่งกันระหว่างการศึกษาในระบบกับนอกระบบเจือจางลง เพราะการเรียนรู้ไม่ใช่เฉพาะจากโรงเรียนเท่านั้นแต่เป็นการฝึกอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ สมัยก่อนมีระบบการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ต่อไปอาจจะไม่จำเป็นต้องแยกให้เป็นพิเศษ แต่ต้องทำให้เป็นระบบการเรียนรู้ที่มีหลากหลายรูปแบบ ต้องมีผู้นำและมีการบริหารจัดการที่ดี

3. ระดับประเทศ ต้องสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ในหลากหลายรูปแบบด้วยกัน ความจริงประเทศไทยมีบางอย่างที่ทำรุดหน้าเหนือกว่าอีกหลายประเทศ เช่น ด้านสาธารณสุข เรื่องการประกันสุขภาพถ้วนหน้า อันนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของระดับชาติ (national level) อย่างเรื่องการศึกษาของบ้านเรา รัฐบาลทำเรื่องให้เรียนฟรี 15 ปี และมี กสศ. เสริมเข้าไปช่วยเรื่องทุนเสมอภาคที่กล่าวในตอนต้นจำนวน 1.2 ล้านคน

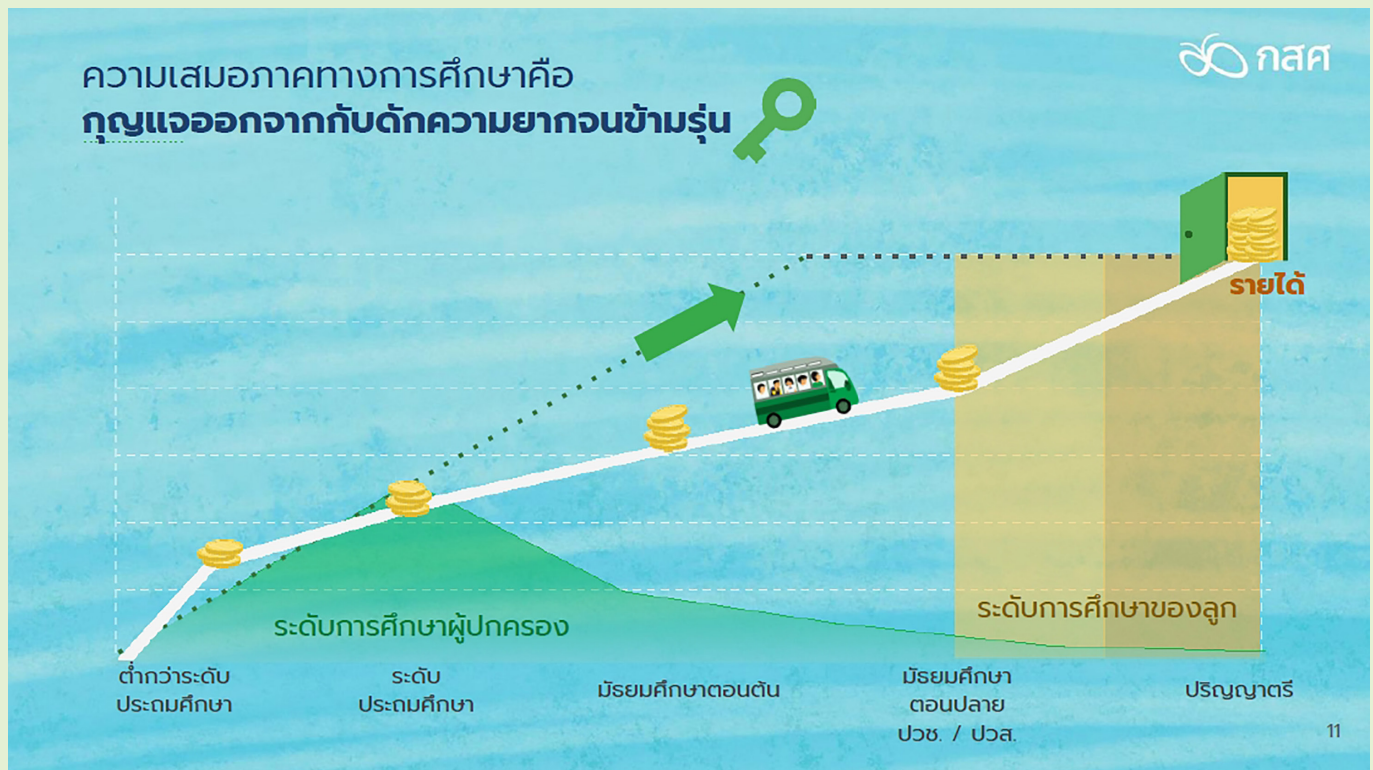
เราพยายามเน้นกับรัฐบาลว่าเป้าหมายหลักของเราคือไม่ได้ไปทำงานแทนหน่วยงานอื่น แต่เราเน้นเรื่องการสร้างฐานข้อมูลที่ดี และนำข้อมูลไปใช้ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยทำให้รัฐบาลใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นข้อเสนอหนึ่งในเชิงนโยบายที่ กสศ. เสนอรัฐบาลคือ ถ้าเป็นไปได้เราจะสนับสนุนส่งเสริมเรื่องการบูรณาการระบบฐานข้อมูลเด็กและเยาวชนของเราไปเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งของสภาพัฒน์ด้วยในมิติของการศึกษา และอาจจะมีมิติอื่นเข้ามาด้วย



เมื่อตอนที่ทำเรื่องปฏิรูปเศรษฐกิจ ตอนนั้นเราสำรวจพบว่ามิโปรแกรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลเข้าไปช่วยคนด้อยโอกาสรวมแล้วถึง 43 แผนงาน/โครงการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง 30 บาทรักษาทุกโรค หรือการศึกษาภาคบังคับ ให้เรียนฟรี หรือการลงทุนช่วยคนพิการ ตามมาตรา 33 แต่ไม่มีใครเชื่อมโยงข้อมูลและไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน อย่างเช่นประชากรไทยหนึ่งคน มีการเชื่อมโยงข้อมูลกับโครงการทั้ง 43 โครงการนี้อย่างไร กสศ. จึงเป็นคล้าย ๆ เครื่องจักรชิ้นหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยเชื่อมโยงตรงนี้ แต่ต้องดูว่ามีความเป็นไปได้แค่ไหนเพราะฐานข้อมูลแต่ละกระทรวงจะมีกฎและข้อจำกัดเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act: PDPA) อย่างตอนที่กระตุ้นเศรษฐกิจช่วงโควิด-19 มีเรื่องแอปกระเป๋าดังค์ เรื่องบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังทุ่มเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจจำนวนมากแต่ทุกคนจะมีข้อสงสัยว่าแล้วเงินจะไปถึงใคร คนนี้ได้สวัสดิการอย่างอื่นหรือยัง เพราะมีข้อสงสัยว่าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนี้รัฐบาลจะเติมเงินให้เฉพาะคนที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร ประชาชนก็มาประท้วงกันที่กระทรวงการคลังบอกว่าทำไมถึงมาบอกว่าเขาเป็นเกษตรกร ทั้งที่เขาไม่ได้เป็นเกษตรกร พอเช็คไปเช็คมาจึงพบว่าสมาชิกบางคนของครอบครัวมีฐานข้อมูลว่าเป็นเกษตรกร คนนี้จึงไม่ได้เงินสวัสดิการ อันนี้เป็นตัวอย่างว่าในเรื่องฐานข้อมูลของไทยยังต้องพัฒนาอีกมาก เพราะถ้าเรามีฐานข้อมูลที่ดีจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มีบทบาทอย่างไรในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

กสศ. เป็นตัวเสริม เพราะงานเหล่านี้มีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ทำอยู่ด้วย อย่างกระทรวงศึกษาธิการเอง มีโจทย์มากมายของเขา อาจจะไม่สามารถลงลึกในบางจุดได้ เราเข้าไปช่วยเสริมงานของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะภารกิจของเราตามกฎหมายที่ระบุไว้คือ สนับสนุนให้เด็ก เยาวชน และประชาชน ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือด้อยโอกาสทุกคน สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ตั้งแต่เด็กปฐมวัย ภาคบังคับ เยาวชน และวัยแรงงาน ซึ่งเราพยายามสำรวจตัวเองเสมอว่าบทบาทของเราอยากจะเป็นไปที่เรื่องข้อมูลความรู้ การวิจัย การสร้างนวัตกรรม แต่มีเรื่องที่เราทำในระดับชาติคือเรื่องทุนเสมอภาค 1.2 ล้านคน ซึ่งบางอย่างหน่วยงานหลักอาจไม่ได้ดำเนินการมากนัก จากข้อมูลที่เราศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาคือ ภัยแฉออกจากกับดักความยากจนข้ามรุ่น พบว่าระดับการศึกษาของผู้ปกครองต่ำกว่าระดับการศึกษาของลูก คือ เราต้องการให้เด็กรุ่นนี้มีโอกาสได้เรียนสูงกว่าพ่อแม่ จึงให้ทุนเสมอภาคเพราะเด็กที่ได้เรียนน้อยกว่าพ่อแม่ที่ได้เรียนน้อยกว่ามาจากครอบครัวที่ปู่ ย่า ตา ยาย เรียนหนังสือน้อย จึงต้องช่วยผลักดันให้เด็กกลุ่มนี้มีโอกาสเรียนสูงกว่าพ่อแม่ ซึ่งบางคนอาจจะบอกว่ารัฐบาลให้เรียนฟรี 15 ปีแล้วแต่ความจริงคือเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา และอาจจะมีบ้างที่หลุดระหว่างรอยต่อ หรือเป็นคนที่มีศักยภาพแต่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าตามศักยภาพที่มีอยู่ กสศ. จึงต้องเข้าไปแทรกวงจรปัญหานี้ (Vicious circle) ทำให้รุ่นเขาสามารถตั้งตัวได้ ได้เรียนตามศักยภาพ และหวังว่าจะส่งผลต่อทำให้ลูกของเขาอีกชั้นหนึ่งได้เรียนหนังสือมากเท่าเขาหรือมากกว่าเขา ซึ่งถ้าทำได้สัก 2-3 รุ่น เราจะค่อย ๆ กลายเป็นประเทศที่มีโอกาสมากขึ้น และโอกาสที่เราจะหลุดจากความยากจนตามเป้าหมาย 20 ปีจะมีมากขึ้นตามไปด้วย แต่ทั้งหมดนี้ กสศ. หน่วยงานเดียวทำไม่ได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น



กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เพราะปัญหาของเด็กไม่ใช่แค่เรื่องเงินอย่างเดียว กว่า 40% เด็กมาจากครอบครัวที่มีปัญหา พ่อแม่ไม่ได้อยู่ด้วยกัน จึงต้องมีหลายหน่วยงานมาช่วยกันดูแล

“ความเสมอภาคทางการศึกษาและการพัฒนา
กำลังคน ซึ่งมีอยู่ 2 ประเด็นหลักด้วยกันคือ
1. “คนไทย ไม่จนอีกต่อไป”
2. “เพิ่มรายได้ภาคแรงงาน
และการจ้างงานภายในปี 2570”



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการลด ความเหลื่อมล้ำที่อยากเสนอแก่รัฐบาล

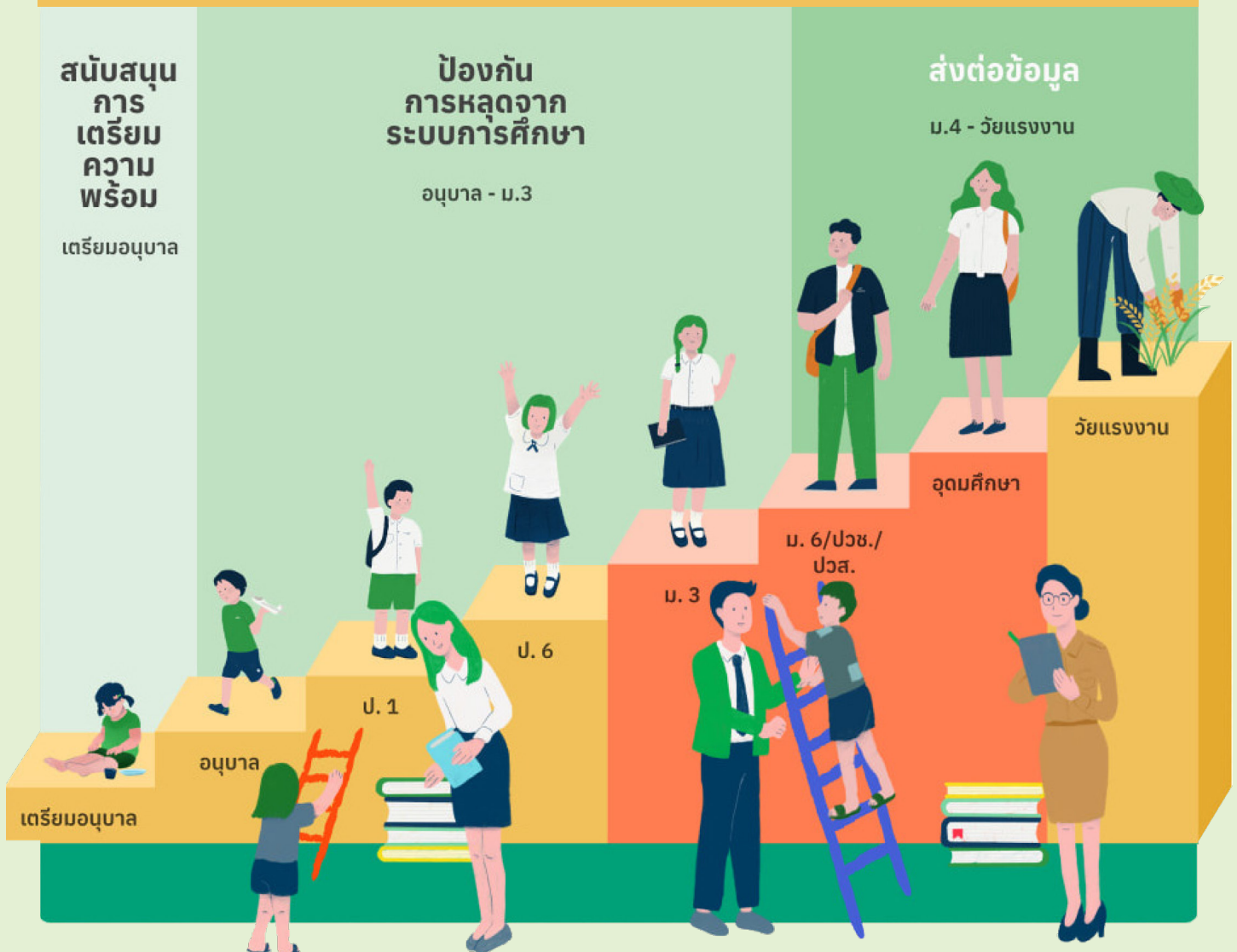
กสศ. พยายามพัฒนาระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษาและพัฒนากำลังคนตลอดทุกช่วงวัยอย่างเสมอภาคอย่างน้อย 20 ปี โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเปราะบางทุกคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน พร้อมทั้งสนับสนุนการบูรณาการฐานข้อมูล ให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของกระทรวงหลักต่าง ๆ ซึ่งมีการเชื่อมโยงกันอยู่แล้วระดับหนึ่ง และพยายามใช้ข้อมูลในการทำนโยบาย ส่วนอีกเรื่องจะเน้นการพัฒนาทักษะภาคแรงงานในสาขาที่เป็นที่ต้องการของประเทศ โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่อยากเสนอแก่รัฐบาลคือ เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาและการพัฒนากำลังคน ซึ่งมีอยู่ 2 ประเด็นหลักด้วยกันคือ

1. เพื่อตอบสนองนโยบาย “คนไทยไม่จนอีกต่อไป” รัฐบาลสามารถใช้นโยบายความเสมอภาคทางการศึกษา และการพัฒนาทุนมนุษย์ทุกช่วงวัยเพื่อยกระดับเศรษฐกิจครัวเรือนไทยให้มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่า 38,000 บาท/เดือน และออกจากกับดักรายได้ปานกลางภายในปี 2580 อย่างยั่งยืน ซึ่งนอกเหนือจากการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่รัฐบาลได้ดำเนินการสำเร็จแล้วตั้งแต่ปี 2545 รัฐบาลสามารถลงทุนพัฒนาระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนากำลังคนตลอดทุกช่วงวัยอย่างเสมอภาคอย่างน้อย 20 ปี ตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงอุดมศึกษา หรือเทียบเท่าทั้งในและนอกระบบการศึกษา โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเปราะบางทุกคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้น

ความยากจน เพื่อยุติปัญหาความยากจนข้ามรุ่นของคนไทยมิให้ส่งต่อสู่รุ่นลูกหลานอีกต่อไป และ กสศ. สามารถสนับสนุนการบูรณาการฐานข้อมูล มาตรการแก้ไขปัญหาความยากจน และทรัพยากรรวมทั้งความร่วมมือด้านการวิจัยพัฒนานวัตกรรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อตอบสนองนโยบาย “เพิ่มรายได้ภาคแรงงานและการจ้างงานภายในปี 2570” ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนสายอาชีพ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการพัฒนาทักษะเพื่ออนาคต (Reskill/Upskill) เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในการพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับเยาวชนวัยแรงงาน เพื่อป้องกันกำลังคนที่มีทักษะขั้นสูงในสาขาที่ประเทศ

เส้นทางระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษา ที่ กสศ. ดูแล



“ เรื่องการศึกษา เป็นหัวใจหนึ่ง ที่จะเพิ่มผลิตภาพ ของแรงงาน แล้วปล่อยให้ ระบบกลไกทำงานเองได้ โดยที่ ไม่ต้องมีใครไปทำอะไร ”

มีความต้องการให้แก้ตลาดแรงงานซึ่งพร้อมจ่ายค่าแรงในระดับสูง โดยรัฐบาลสนับสนุนให้เกิดการร่วมทุน (Co-Funding) ระหว่างภาครัฐและเอกชน ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางภาษี และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยผลิตกำลังคนกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน รวมทั้งกลไกตลาดเงิน ตลาดทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสนับสนุนทุนการศึกษาสายอาชีพ การเรียนรู้และพัฒนาทักษะอาชีพผ่านเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการพัฒนากำลังคนโดยเฉพาะประชากรกลุ่มเปราะบางทุกคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ให้มีผลิตภาพตรงตามความต้องการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ กสศ. สามารถสนับสนุนการระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคเอกชน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

ขณะนี้เราคิดเรื่องกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการให้ทุนการศึกษา แต่ไม่ได้รับประกันว่าวิธีการนี้จะดีตลอดไป เพราะการให้เงินอุดหนุน (subsidize) ต้องระวัง อย่างที่เรียกว่าอุตสาหกรรมเฒ่าทารกหรืออุตสาหกรรมที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้และต้องการความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา การให้ทุนการศึกษาผู้ช่วยทันตแพทย์หรือผู้ช่วยพยาบาลต่าง ๆ พอไปถึงจุดหนึ่ง เราต้องถอนตัว ถ้ากลไกในระบบสามารถทำงานได้ สมมติว่าผู้ช่วยทันตแพทย์เรียน 1 ปี ตอนนี้เราให้ทุนผู้ช่วยทันตแพทย์ 150,000 บาท/ปี แต่การสร้างรายได้จากการทำงานถ้ารวมโอทีที่เขาสามารถมีรายได้เดือนละประมาณ 20,000 บาท จากค่าแรงขั้นต่ำ 9,000 บาท ถ้าเปรียบเทียบกับไปแล้วเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่เห็นเป็นรูปธรรม เพราะเงินเดือน 20,000 บาทนั้นเฉลี่ยแล้วเกิน 600 บาทต่อวัน คือรัฐบาลไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด ลงทุนให้ถูกจุด แต่ต้องหาสถาบันการศึกษาที่พร้อมจะผลิตบุคลากรเพื่อสังคม

กลับมาพูดถึงเรื่องผลิตภาพแรงงานที่เราพูดกันตอนต้นว่าจะทำอะไร จะเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำอย่างเดียว แต่ผลิตภาพไม่เพิ่มขึ้นนายจ้างก็ไม่สามารถรับได้ อีกหน่อยเงินลงทุนจะหายไป จึงต้องลงทุนเรื่องการศึกษานี้ไปพร้อมกัน เราเข้าไปแทรกแซงเพื่อหวังให้กลไกได้ผลเพื่อจะได้มีความยั่งยืนในภายหลังโดยที่เราไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงตลอดเวลา

ผมคิดว่าเรื่องการศึกษาเป็นหัวใจหนึ่งที่จะเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน แล้วปล่อยให้ระบบกลไกทำงานเองได้โดยที่ไม่ต้องมีใครไปทำอะไร





ระบบนิเวศ ที่เชื่อมต่อ การสร้างสังคมเสมอภาคและเท่าเทียม

โดย นางสาวนิตา สุภาพร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
กองยุทธศาสตร์การพัฒนามาตรฐานเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม



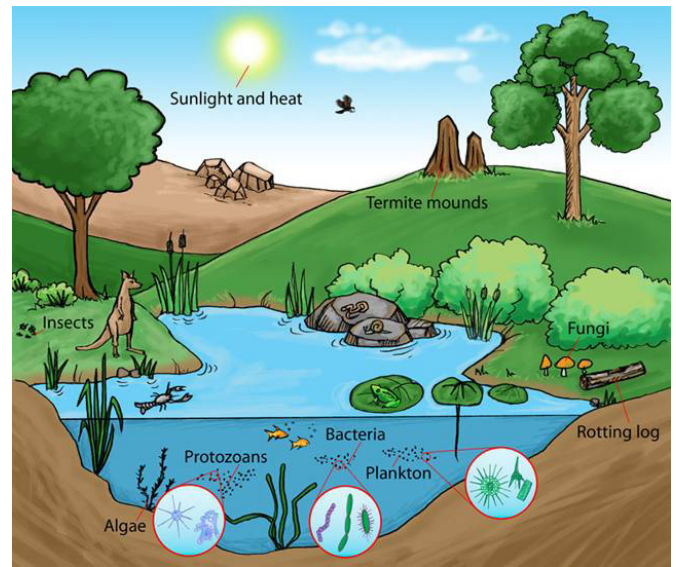
บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางนับเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบทุกภาคส่วนของสังคม นำมาสู่การกระจายผลตอบแทน และโอกาสของกลุ่มคนที่แตกต่างกัน อาทิ โอกาสด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ บริการสุขภาพที่เท่าเทียม และเป็นธรรม ความสามารถในการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติ และการมีอำนาจตัดสินใจของประชาชนต่อนโยบายหรือมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงดำเนินการศึกษาวิเคราะห์

ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการสร้างสังคมเสมอภาคและเท่าเทียม¹ เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของระบบที่ปรับตัวและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จากปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการเมือง รวมทั้งการมีอยู่ของทุน/ทรัพยากรดั้งเดิม ร่วมกับการวิเคราะห์กลไกและบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านทางรูปแบบกิจกรรมที่เกิดขึ้น และสังเคราะห์หาแนวทางสร้างความร่วมมือ แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และชุมชน ซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศ ให้เกิดเป็นนวัตกรรมทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชากรกลุ่มเปราะบางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเกิดการพัฒนาระบบนิเวศในรูปแบบของแพลตฟอร์มออนไลน์ และแอปพลิเคชันต่าง ๆ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงวงกว้างต่อไป

1. กรอบแนวคิดเรื่องระบบนิเวศ²

แนวคิดเรื่องระบบนิเวศเริ่มใช้ในการศึกษาด้านชีววิทยา โดยมองว่า ระบบนิเวศ คือ **“ระบบชีวภาพที่มีความซับซ้อน ประกอบไปด้วยสิ่งมีชีวิตทั้งหมดที่พบในสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน”** ในระยะเวลาต่อมาจึงได้มีการประยุกต์แนวคิดระบบนิเวศเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ระบบที่มีความซับซ้อน (Complex System) เพื่อหาความสัมพันธ์ของเครือข่ายตัวแสดง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศ บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นผ่านทางกิจกรรมหรือปฏิบัติการ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่จะส่งผลการดำเนินการของระบบ การวิเคราะห์ด้วยกรอบคิดดังกล่าว



ระบบนิเวศทางชีวภาพ / ธรรมชาติ

พบได้ทั้งในภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาคนวัตกรรม และเทคโนโลยีดิจิทัล รวมทั้งในภาครัฐ อาทิ ระบบนิเวศของการส่งเสริมนวัตกรรมในระบบยุติธรรม³ โดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) (TIJ) (ภาพที่ 2) และระบบนิเวศในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา⁴ โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (ภาพที่ 3)

**ระบบชีวภาพที่มีความซับซ้อน
ประกอบไปด้วยสิ่งมีชีวิตทั้งหมด
ที่พบในสภาพแวดล้อม
ทางกายภาพ
ซึ่งสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น
ต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน**

- 1 ดำเนินการระหว่างมกราคม - กันยายน 2566 โดยกองทุนศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม ดำเนินการร่วมกับที่ปรึกษาจาก (1) สถาบันนโยบายสาธารณะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ (3) บริษัทโรส อิมแพค จำกัด ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุงผลการศึกษา คาดว่าจะแล้วเสร็จภายในกันยายน 2566
- 2 ปิยะพงษ์ บุชบงก์, รายงานสรุปผลการศึกษาค้นคว้าสำหรับผู้บริหาร: ภาพรวมของระบบนิเวศที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม, กรกฎาคม 2566, เสนอต่อกองทุนศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- 3 ที่มา : เอกสาร Powerpoint “Justice Innovation” โดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 4 ที่มา : แผนกลยุทธ์ กสศ. 2565-2567 โดย กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ดังนั้น เมื่อแปลงกรอบแนวคิดดังกล่าวมาสู่ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม จึงมีองค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศฯ ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1.1 นโยบายและเงื่อนไขตั้งต้นที่ส่งผลต่อการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง อาทิ นโยบายและการบริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ต้นทุนการพัฒนาของสังคม/ชุมชนนั้น ๆ เช่น ทุนทางการเงิน ทุนทางมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางธรรมชาติ เป็นต้น รวมถึงสถานการณ์/สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิ สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ หรือสถานการณ์การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง เงื่อนไขเหล่านี้เปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของระบบนิเวศที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง



ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศของการส่งเสริมนวัตกรรม
ในระบบยุติธรรม

1.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders/Actors)

ภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ แบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็น 3 คลัสเตอร์หลัก ได้แก่ (1) ธุรกิจหลัก (Core business) (2) เครือข่ายคู่ค้า ห่วงโซ่ พันธมิตร (Extended enterprise) และ (3) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (Business ecosystem)

ได้แก่ นักลงทุน องค์กรการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฯลฯ โดยจะวิเคราะห์ร่วมกับกิจกรรมที่แต่ละคลัสเตอร์ดำเนินการเพื่อหาแนวทางขยายตลาด สร้างพันธมิตรข้ามสาขา

Intervention journey							
	Generate Intervention	Pilot, incubate & evaluate	Scale & accelerate	Advocate	Operate	Monitor	
ภาครัฐ สป.ศธ.	●	●	●	▶	●	●	ผลักดันการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา
สทศ.	●	▶	●	▶	●	●	นำร่องโครงการ ภายใต้พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา
สทศ.	●			▶	●	●	จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาการศึกษา
อปท.	●	▶	●	●	●	●	นำร่องโครงการ ในโรงเรียนสังกัด อปท. และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
สภาพัฒนา	●	●	●	▶		●	จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาแห่งชาติ
กสศ.				▶		●	สนับสนุน innovative financing และผลักดันกฎระเบียบ CSR
คสท.				▶		●	สนับสนุน innovative financing และผลักดันกฎระเบียบ CSR
กรมพัฒนา		●				●	สนับสนุนการพัฒนาโครงการเพื่อช่วยกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน
หน่วยงานวิจัย							
TDR	▶	▶	●	●		●	นำร่องโครงการ ภายใต้พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา
PIER	▶	●	●	●			สนับสนุนข้อมูลและเงินทุนสำหรับงานวิจัย
มหาวิทยาลัย	▶	●	●	●			สนับสนุนข้อมูลและเงินทุนสำหรับงานวิจัย
NGOs UNESCO	●	▶	▶	▶			ช่วยขยายผลโครงการ
Unicef	▶	▶	●	▶			กำหนดเป้าหมายและความร่วมมืออย่างเป็นระบบร่วมกัน
มูลนิธิสาคีร์	●	●	●	▶			เป็นกระบอกเสียงให้กับงานขององค์กร
มูลนิธิสยาม	●	●	●	▶			ใช้ประโยชน์จากเครือข่ายของ กสศ.เพื่อทำงานร่วมกับภาครัฐ
บริษัทเอกชน							
Betagro		▶	●	●			ให้ข้อมูลและเครือข่ายเพื่อพัฒนาโครงการสำหรับ corporate CSR programs
SCG		▶	●	●			
CPF		▶	●	●			
TOT		▶	●	●			
KTC		▶	●	●			
MK		▶	●	●			
สื่อ				▶			

● โอกาสสูงและมูลค่าเพิ่มสูง ● โอกาสและมูลค่าเพิ่มพอสมควร ● โอกาสและมูลค่าเพิ่มน้อย ● โอกาสต่ำและมูลค่าเพิ่มต่ำ ● โอกาสต่ำและมูลค่าเพิ่มต่ำ

จุดที่เหมาะสมในการริเริ่มความสนใจ

39

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศ
ของการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

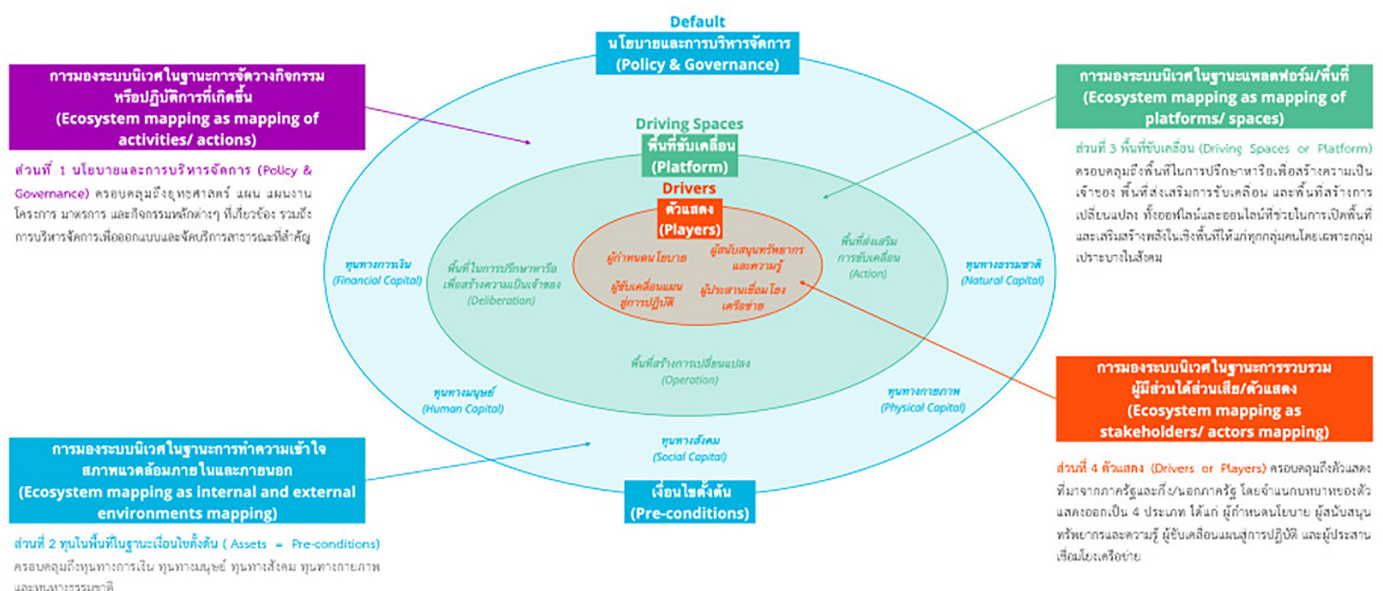
หรือเชื่อมโยงกับระบบนิเวศอื่น ๆ อาทิ การออกผลิตภัณฑ์ทางการเงินร่วมกันระหว่าง GrabPay x KBank เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกค้าร่วมกัน พร้อมทั้งสร้างคุณค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจ ขณะที่**ภาครัฐ** อาทิ TIJ แบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศของการส่งเสริมนวัตกรรมในระบบยุติธรรมออกเป็น 5 กลุ่ม เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกัน ประกอบด้วย (1) ผู้อยู่ในองค์กรที่ให้บริการด้านความยุติธรรม อาทิ กรมราชทัณฑ์ (2) นวัตกรรมทางสังคม ได้แก่ กลุ่มผู้คิดค้นนวัตกรรม (Startup) (3) นักลงทุน/แหล่งทุนที่สนับสนุนการนำนวัตกรรมทางสังคมมาทดลองใช้ในรูปของต้นแบบ (Prototype) (4) เครือข่ายภาควิชาการผู้ประเมินประสิทธิภาพนวัตกรรมทางสังคมที่ทดลองใช้ และ (5) ผู้ขยายผลนวัตกรรม ได้แก่ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่สนใจต่อยอดขยายผลต้นแบบไปสู่สาธารณะต่อไป

ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม เบื้องต้นได้มีการจัดกลุ่มประเภทหรือคลัสเตอร์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกเป็น 4 กลุ่มตามบทบาท/กิจกรรมหลักที่ต้องการส่งเสริมให้มีในระบบนิเวศฯ กล่าวคือ (1) ผู้กำหนดนโยบาย (2) ผู้ขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ (3) ผู้สนับสนุนทรัพยากรและความรู้ และ (4) ผู้ประสานเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน

ที่ร่วมขับเคลื่อนในระบบนิเวศฯ ทั้งที่เป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมสถาบันการศึกษา ชุมชน/ประชาชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ

1.3 พื้นที่ขับเคลื่อน (Driving Spaces/Platform)

เป็นการวิเคราะห์พื้นที่เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในระบบ ซึ่งต้องมีการจัดการแพลตฟอร์มหรือพื้นที่ดังกล่าวให้รองรับรูปแบบกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น และเหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากคลัสเตอร์ต่าง ๆ มารวมตัวกัน อาทิ **แพลตฟอร์มเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์** เป็นพื้นที่สำหรับระดมทุนโครงการเพื่อสังคม โดยเป็นการรวมตัวระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะบริจาคสนับสนุน **สมัชชาสุขภาพระดับจังหวัด/ระดับประเทศ** เป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนความเห็นและสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อออกแบบนโยบายสาธารณะระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา และชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การดำเนินโครงการต่าง ๆ ถือเป็นพื้นที่ขับเคลื่อนด้วยเช่นกัน อาทิ กองทุนสวัสดิการตำบล หรือโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศได้ทำกิจกรรมหรือมีบทบาทร่วมกันในการขับเคลื่อนระบบฯ



(ร่าง) องค์ประกอบของระบบนิเวศนโยบายเพื่อพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม

ระบบชีวภาพที่มีความซับซ้อน ประกอบไปด้วยสิ่งมีชีวิตทั้งหมด ที่พบในสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น ต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการสร้างสังคม
เสมอภาคและความเท่าเทียม ต้องเป็นการบูรณาการร่วมกัน
ระหว่างสามระบบที่สำคัญ คือ การสร้างพลังทางสังคม
การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และการสร้างหลักประกัน
ทางสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตาม
ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาค
ทางสังคม และองค์ประกอบภายใต้ห่วงโซ่คุณค่าของ
ประเทศไทยภายใต้แผนแม่บทของยุทธศาสตร์ชาติ
ทั้ง 3 ประเด็น โดยจะทำการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูล
การขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ และการทบทวนวรรณกรรม
งานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินนโยบายในต่างประเทศ
เพื่อสังเคราะห์เป็นระบบนิเวศที่เอื้อต่อการสร้างสังคม
เสมอภาคและความเท่าเทียม ในบริบทของประเทศไทยต่อไป

2. ตัวอย่างการขับเคลื่อนที่สะท้อนระบบ นิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางสังคม

**2.1 การขับเคลื่อนสังคมของสภาพลเมืองจังหวัด
เชียงใหม่** สภาพลเมืองจังหวัดเชียงใหม่ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2556
เป็นกลไกเชื่อมต่อและประสานงานระหว่างประชาชน
ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงาน
ราชการที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการทำงานที่ตอบสนอง
ความต้องการของประชาชน และเป็นพื้นที่กลางให้ทุกภาคส่วน
ในจังหวัดเชียงใหม่ได้แลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็น

ในประเด็นนโยบายสาธารณะ เพื่อขับเคลื่อนเชียงใหม่
จัดการตนเองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากพลเมือง
ทุกภาคส่วน โดยมีอาสาสมัครจากเครือข่ายต่าง ๆ ร่วมกัน
เป็นกองเลขานุการ จุดเด่นสำคัญของสภาพลเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ คือ มีพื้นที่ทดลองนวัตกรรมเมือง
(Chiangmai City Innovation Lab) เพื่อเป็นพื้นที่ทดลอง
(Sandbox) นำร่องนวัตกรรมที่เป็นการแก้ไขปัญหาจากการ
กำหนดโจทย์ของสภาพลเมือง

2.1.1 นโยบายและเงื่อนไขตั้งต้นที่ส่งผลต่อ

การพัฒนา

● ทูทางสังคมที่สั่งสมมาอย่างต่อเนื่อง

เชียงใหม่มีต้นทุนทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของพื้นที่



การขับเคลื่อนสภามลายใจเชียงใหม่
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งจากสภาพลเมือง



มายาวนาน และมีขบวนการทางสังคม (Social Movement) ที่สำคัญมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การขับเคลื่อนสมัชชาสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่ (2544) และการขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง (ปี 2554) ส่งผลให้เชียงใหม่มีต้นทุนทางความคิด/จิตสำนึกที่ก่อเกิดจากภาคประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ และความต้องการมีส่วนร่วมพัฒนา อาทิ กลุ่มคนเฒ่า (ฮักเชียงใหม่) กลุ่มแม่สุนทรีย์ ซึ่งถ่ายทอดค่านิยมมายังกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง

● **ทุนการพัฒนาจากการขับเคลื่อนสมัชชาสุขภาพจังหวัด** สมัชชาสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่เริ่มต้นเมื่อปี 2544 จากการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมที่มีกระบวนการทางความคิดและการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ อาทิ การรวมตัวเพื่อร่วมแก้ไขปัญหา HIV ปัญหาของผู้สูงอายุ และปัญหาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชน ต่อมามีการทำงานในลักษณะ “เครือข่ายสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่” ซึ่งเป็นเครือข่ายแนวระนาบที่มาจากการรวมตัวของกลุ่ม/ขบวนเครือข่ายต่าง ๆ จำนวนมากกว่า 200 กลุ่ม โดยมีสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) เชื่อมประสานการทำงานร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมเพื่อสร้างจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นสังคมแห่งสุขภาพะ ปัจจุบันมีการยกระดับและขยายการขับเคลื่อนงาน อาทิ พัฒนาระบบ Long Term Care พัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน รวมทั้งการส่งเสริม

การจ้างงานผู้สูงอายุในชุมชน เกิดวิสาหกิจเพื่อสังคม Buddy Home Care นอกจากนี้ คนในเครือข่ายได้รับการพัฒนาและเลื่อนสถานะตนเองเข้าสู่การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น (เป็นผู้นำท้องถิ่น) เพื่อนำประเด็นการขับเคลื่อนของเครือข่ายสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง จากนั้นนำมาสู่การจัดตั้งสภาพลเมืองจังหวัดเชียงใหม่เพื่อขับเคลื่อนในประเด็นอื่น ๆ ให้ครอบคลุมรอบด้านนอกเหนือจากมิติสุขภาพะ อาทิ มิติการบริหารจัดการท้องถิ่น

● **ธรรมนูญสภาพลเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2559** เป็นโครงสร้างให้ประชาชนเชียงใหม่เพิ่มอำนาจอธิปไตยในการจัดการตนเอง ให้เป็นเชียงใหม่มหานครที่อยู่ดีมีสุขอย่างต่อเนื่องร่วมกัน กำหนดให้สมาชิกสภาพลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกรายบุคคล กลุ่มคนและองค์กร ที่มีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ มีใจรักการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเชียงใหม่และเคารพการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เชื่อมมั่นในอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สภาพลเมืองเชียงใหม่มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ การรับรู้ ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (2) เพื่อสานพลังพลเมืองร่วมปฏิบัติการชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองและผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจสู่การเป็นจังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง

สนับสนุนงบประมาณนำร่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบได้ทดลองแก้ไข/นำข้อเสนอจากสภาฯ ไปปฏิบัติ จากนั้น City Lab จะเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาเพื่อประเมินผลการทดลองนำร่องก่อนส่งมอบให้อปท. ดำเนินการต่อไปในระยะยาว นอกจากนี้ City Lab ยังสนับสนุนงบประมาณจัดจ้างบุคลากรฝังตัวอยู่กับ อปท. เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจที่เป็นนวัตกรรม การแก้ไขต่าง ๆ ตามมติของสภาพลเมือง รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลและจัดการองค์ความรู้ ตลอดจนเป็นส่วนหนึ่งของการถ่ายทอดองค์ความรู้จากการดำเนินงานสู่ อปท. ให้เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตัวเองในอนาคต

2.1.4 ผลการดำเนินงาน/การขับเคลื่อน

ระบบนิเวศ ภาคประชาสังคมและประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญในการใช้พื้นที่ประชุมสภาพลเมืองในวาระที่เป็นเหตุการณ์เฉพาะที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา โดยในห้วงปี 2563-2564 มีการประชุม 8 ครั้ง จำแนกเนื้อหาได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่สีเขียว การอนุรักษ์ต้นไม้ อาทิ การขับเคลื่อนของสมาคมยางนาซีเหล็กสยาม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างปลอดภัยระหว่างต้นไม้ใหญ่กับชุมชน (2) ประเด็นด้านสถานการณ์วิกฤติสุขภาพ โรคระบาด ผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบาง อาทิ การขับเคลื่อนของสภาลมหายใจ และการขับเคลื่อนสภาอาหารเพื่อสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่ และ (3) ประเด็นด้านนโยบายโดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

2.2 การจัดการตำบลสุขภาพแบบบูรณาการ :

บริษัทสร้างสุขห้วยงู อำเภอดอนตาล จังหวัดชัยนาท⁵ เป็นตัวอย่างการจัดการตำบลเข้มแข็งโดยจัดตั้งกลไกพัฒนา “บริษัทสร้างสุขตำบลห้วยงู” เป็นกลไกกลางเชื่อมโยงจุดพลังในพื้นที่ คือ ท้องที่ ท้องถิ่น ท้องทุ่ง (ภาคประชาสังคมและเอกชน) และหน่วยงานราชการในพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 9 เครือข่ายให้ทำงานร่วมกันแบบกึ่งทางการ บนฐานคิด “ความเป็นหุ้นส่วน”



ระบบจุดพลัง (4 เสาหลัก) ของการพัฒนาตำบลห้วยงู

ที่มีเป้าหมายร่วมกัน แต่มีอิสระต่อกันในการพัฒนาตำบลใน 5 ด้าน ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ สวัสดิการ และสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มประกาศใช้นโยบายสาธารณะ “3 ดี 4 สุข” และการพัฒนาชมรมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2546 โดยเทศบาลตำบลห้วยงูร่วมกับสถานีอนามัยตำบลห้วยงู ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชัยนาท (พมจ.) และขบวนสภาองค์กรชุมชนของจังหวัดชัยนาท

2.2.1 นโยบายและเงื่อนไขตั้งต้นที่ส่งผลต่อ

การพัฒนา

● มีการรวมกลุ่มชมรมผู้สูงอายุ และกลุ่มเกษตรกรเป็นพื้นฐานของการพัฒนา เนื่องจากเป็นพื้นฐานของการสร้างผู้นำและพัฒนาศักยภาพคนทำงานที่หลากหลาย ประกอบกับมีประสบการณ์ผู้นำท้องถิ่นทุจริตในอดีต ทำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจ

5 ข้อมูลจาก คณะทำงานพิจารณาศึกษาระบบการจัดการตำบลเข้มแข็งตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ (นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ ประธานคณะทำงาน) โดยเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

กรรมการกองทุน 5 กลุ่มวัย เป็นตัวเชื่อมประสาน ทำให้ประชาชน สามารถเข้าถึงเงินกองทุนได้ และนำไปใช้ตรงกับปัญหาในพื้นที่ และใช้เงินกองทุน อย่างมีประสิทธิภาพ

● มีทักษะการทำงานกับข้อมูล

อย่างเป็นระบบ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่หน่วยงานรัฐและสถาบันการศึกษาเข้ามาสนับสนุนผ่านโครงการต่าง ๆ ทำให้มีโอกาใช้เครื่องมือเพื่อการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลหลายประเภท เช่น การจัดทำข้อมูล TCNAP เพื่อจัดการตำบลสุขภาวะของ สสส. การใช้เครื่องมือประเมินสุขภาพ/เครื่องมือการทำความเข้าใจการดูแลผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินรองรับสังคมผู้สูงอายุ ของ สพด. การสำรวจข้อมูลคนจนด้วย TPMAP เพื่อจัดทำแผนพัฒนาภาคประชาชน การเข้าร่วมโครงการวิจัย สกว. เรื่องการผลิตสื่อแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

● มีทุนทางการเงินในพื้นที่ ได้แก่

(1) กองทุนสวัสดิการชุมชน เน้นการบริหารจัดการกองทุนให้มีความมั่นคง น่าเชื่อถือ วางระบบที่เข้มงวด สร้างแรงจูงใจจากการมีสวัสดิการหลายประเภทเพื่อให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสได้รับสวัสดิการโดยไม่ต้องรอจนป่วยหรือเสียชีวิต
(2) กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล มีนโยบายและแผนการทำงานที่เป็นระบบ มีแผนงานกองทุนสุขภาพ 5 กลุ่มวัย และกรรมการกองทุน 5 กลุ่มวัยเป็นตัวเชื่อมประสานทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเงินกองทุนได้ และนำไปใช้ตรงกับปัญหาในพื้นที่ และใช้เงินกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและบทบาท

(1) จัดการเชื่อมประสานฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ รพ.สต.หัวยง (2) ดูแลการปกครอง ได้แก่ เทศบาลตำบลหัวยง (3) ดูแลการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต ได้แก่ ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และสภาองค์กรชุมชน (4) ดูแลการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ พัฒนาชุมชน และกลุ่มอาชีพ (5) ดูแลมิติสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กองสาธารณสุขของเทศบาล ผู้นำท้องที่ (กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน) และ (6) หน่วยงานภายนอกที่มาเชื่อมโยงการทำงาน⁶ มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทรัพยากรด้านงบประมาณ/องค์ความรู้/บุคลากร/ข้อมูล

2.2.3 พื้นที่ขับเคลื่อนและการจัดการ

“บริษัทสร้างสุขหัวยง” คือพื้นที่ขับเคลื่อน/แพลตฟอร์มการพัฒนา โดยเป็นพื้นที่ที่ภาคีทั้ง 9 เครือข่ายจาก 5 ด้านมาบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างแผนพัฒนาภาคประชาชน และแผนพัฒนาตำบลของท้องถิ่น (บูรณาการระหว่างแผน-งบ-ระบบ-คน) โดยมี รพ.สต.หัวยง และเทศบาลตำบลหัวยง เป็นองค์กรสนับสนุน/ฝ่ายเลขานุการ บริหารจัดการทรัพยากรของตำบลอย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายคือคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนตำบลหัวยง ตัวบริษัทแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้ **ระดับผู้บริหาร (ผู้อำนวยการบริษัท)** ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี/กำนัน/ประธานชมรมผู้สูงอายุ/ผอ.รพ.สต. เป็นกลไกกำกับติดตามการทำงาน **ระดับผู้จัดการบริษัท** ประกอบด้วย แกนนำ อสม. เขียวชาญ 5 กลุ่มวัย/แกนนำหมออนามัย 5 กลุ่มวัย/แกนนำเครือข่าย 5 กลุ่มวัย/กรรมการกองทุน 5 กลุ่มวัย **ระดับแกนนำ** **นักจัดการสุขภาพบริษัทฯ** จำนวน 55 คน และ **ระดับ** **นักจัดการสุขภาพบริษัทฯ** จำนวน 105 คน ทั้งนี้ การเชื่อมโยงและการสนับสนุนจากภายนอก ต้องสอดคล้อง

6 อาทิ สสส. สนับสนุนโครงการตำบลจัดการสุขภาวะ และเป็นตำบลต้นแบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (วิทยาลัยสร้างสุขตำบลต้นแบบอำเภอหันคา) เครือข่ายห่วงโซ่ไร้สาร (ชุมชนเกษตรปลอดโรค) พมจ. ผ่านกลไกคณะประสานงานการพัฒนาขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดชัยนาท และเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนจังหวัดชัยนาท สนับสนุนการพัฒนาชมรมและกองทุนผู้สูงอายุพัฒนาอาคารศูนย์พัฒนาศักยภาพ (โรงเรียนผู้สูงอายุ) สพด. สนับสนุนโครงการวิจัยระบบการแพทย์ฉุกเฉินรองรับสังคมผู้สูงอายุจนเป็นตำบลต้นแบบด้านการแพทย์ฉุกเฉิน : หัวยงโมเดล **ธนาคารอมลีน และบริษัทเอกชน** สนับสนุนโครงการพัฒนานวัตกรรมดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ โดยใช้หุ่นยนต์ดินสอ **พอช.** สนับสนุนการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนพัฒนาเด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุผู้ชมชนเข้มแข็งยั่งยืน/พัฒนาพื้นที่สาธารณะให้เป็นป่าชุมชน **เกษตรตำบล/อำเภอ** จัดตั้งโรงเรียนชาวนาและยกระดับเป็นโรงเรียนเกษตรกร **มรภ.จันทน์เกษม** สนับสนุนโครงการสำรวจข้อมูลสุขภาพชุมชนและการวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์โอท็อปของชุมชน

กับแนวทางการพัฒนาของบริษัท และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริษัท

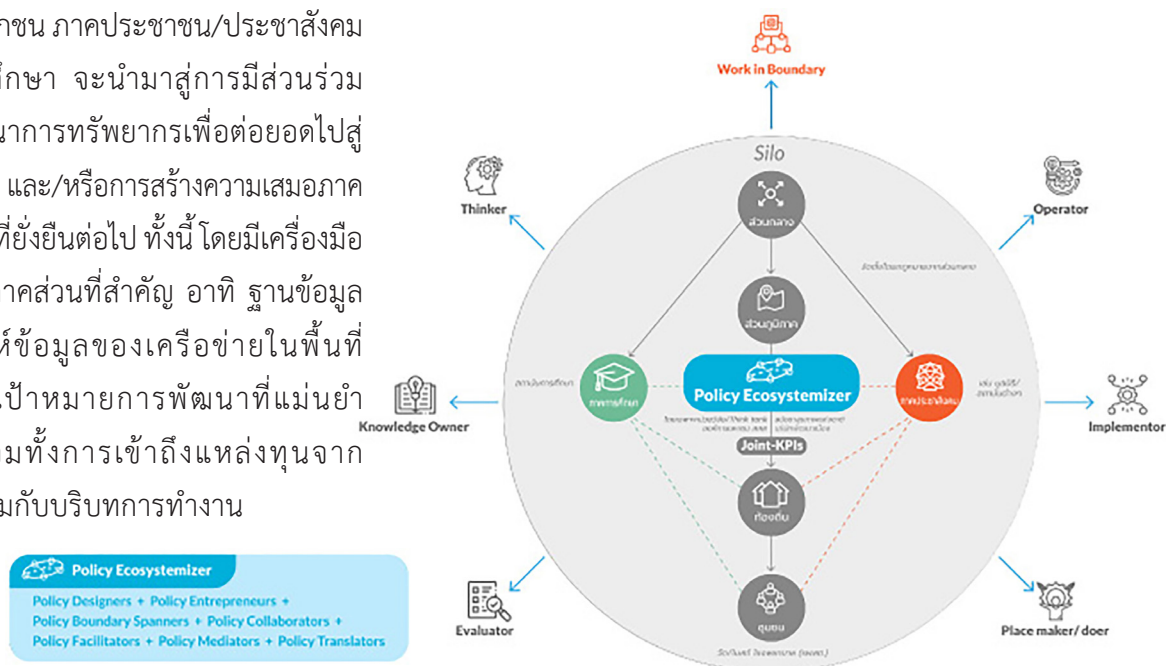
2.2.4 ผลการดำเนินงาน/การขับเคลื่อนระบบนิเวศฯ บริษัทฯ ดำเนินงานมาได้ 16 ปี รูปธรรมความสำเร็จที่สำคัญในฐานะ “การบริหารจัดการตำบลเข้มแข็งแบบหุ้นส่วน” อาทิ **ด้านสังคมและสุขภาพ** เป็นต้นแบบระบบการดูแลผู้สูงอายุ และการพัฒนาตำบลจัดการสุขภาพแบบบูรณาการ **ด้านเศรษฐกิจ** จัดตั้งโรงเรียนชาวนาและยกระดับเป็นโรงเรียนเกษตรกร พัฒนากลุ่มอาชีพและนวัตกรรม อาทิ โครงการ Silver Waste เพื่อลดหนี้สินและพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน เช่น กระถางต้นไม้จากเยื่อฟางข้าว ผลิตภัณฑ์จากหวาย กล้วย ผักปลอดสารพิษ เป็นต้น **ด้านสวัสดิการ** พัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลและกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้ประชาชนทุกกลุ่มวัยเข้าถึงได้ง่ายและเป็นระบบ และ**ด้านสิ่งแวดล้อม** พัฒนาพื้นที่สาธารณะให้เป็นป่าชุมชน

3. ข้อสังเกตต่อการพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม

3.1 การดึงพลังจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีบทบาทร่วมกันอย่างเข้มแข็ง เป็นปัจจัยความสำเร็จสำคัญของการพัฒนาระบบนิเวศ ในระบบนิเวศที่สามารถสร้างต้นทุนทางสังคมให้เชื่อมโยงอย่างเข้มแข็งระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน/ประชาสังคม ชุมชน และสถาบันการศึกษา จะนำมาสู่การมีส่วนร่วมพัฒนาศักยภาพ และบูรณาการทรัพยากรเพื่อต่อยอดไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และ/หรือการสร้างเสริมความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมที่ยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้โดยมีเครื่องมือสนับสนุนการดึงพลังของภาคส่วนที่สำคัญ อาทิ ฐานข้อมูลและทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลของเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่แม่นยำและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งทุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทการทำงาน

3.2 การจะพัฒนาระบบนิเวศฯ ให้เกิดขึ้นได้จริง ต้องมีผู้เชื่อมระบบนิเวศเชิงนโยบาย (Policy Ecosystemizer)

ทำหน้าที่เชื่อมประสานการทำงานของเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ทั้งในเชิงพื้นที่ (Area-based) และในเชิงนโยบาย (Issue-based) รวมทั้งช่วยระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง ดังนั้นผู้เชื่อมระบบนิเวศฯ จึงต้องมีความเข้าใจและมีศักยภาพที่ครอบคลุมทั้งการออกแบบนโยบาย การกำกับติดตามประเมินผลการอำนวยความสะดวกกระบวนการพัฒนา (Facilitating) รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็ง (Empower) ให้กับกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาระบบนิเวศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม ในแง่นี้ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ อาทิ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานด้านการสร้างเสริมสุขภาพ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีบทบาทและศักยภาพที่จะเป็น Policy Ecosystemizer เนื่องจากมีระเบียบข้อจำกัดที่ยืดหยุ่นและส่งเสริมการทำงานด้านประสานเชื่อมโยงเครือข่ายที่คล่องตัวมากกว่าสามารถทำงานเชื่อมโยงภาคีหน่วยงานได้ทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ และมีศักยภาพในการเชื่อมโยงพลังทางสังคมที่มีอยู่ในระบบนิเวศ ให้ไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก/การสร้างเสริมความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม





เพื่อการจัดสวัสดิการ ลดความเหลื่อมล้ำ

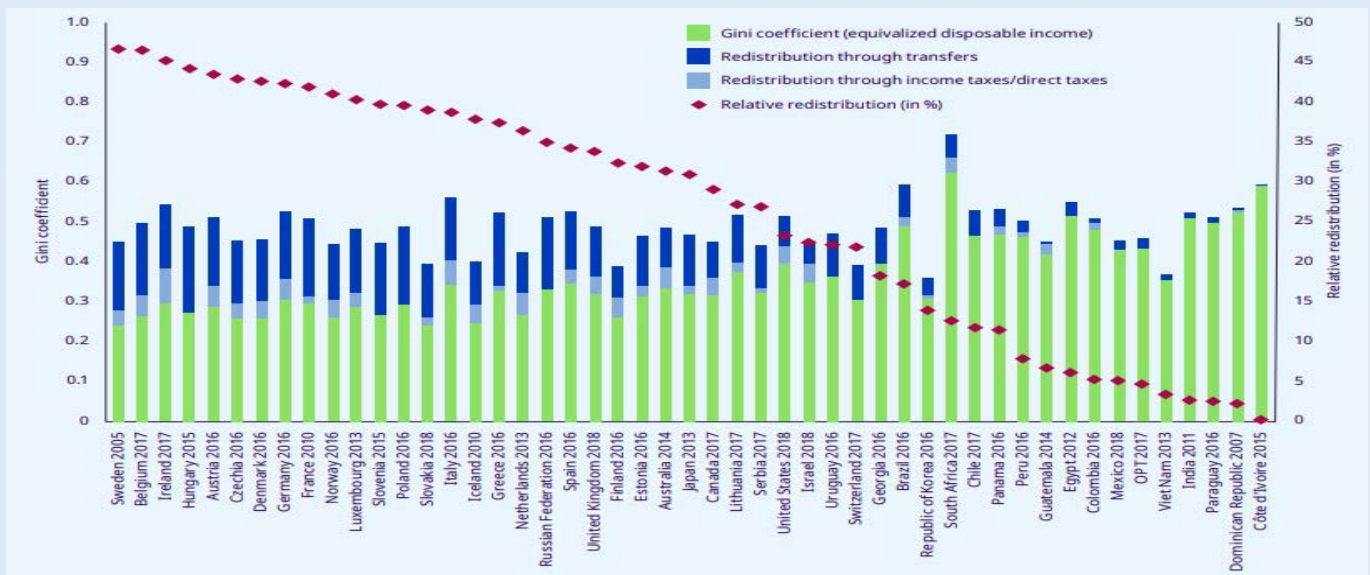
โดย บุญทวี เทียมวัน, บุณนลิน ทองพิมพ์
กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

ปัจจุบัน นานาประเทศกำลังเผชิญกับความท้าทายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคมและเยียวยาผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครนตั้งแต่ต้นปี 2565 ได้ส่งผลกระทบต่ออุปทานด้านพลังงานและอาหารโลก โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ประเมินว่า อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นจากวิกฤตการณ์ข้างต้น ผลักให้ประชากรโลกจำนวน 71 ล้านคน ตกอยู่ในภาวะความยากจน แม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบโดยทั่วหน้า แต่ประชากรกลุ่มเปราะบางมักได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่ากลุ่มอื่น และมีแนวโน้มที่จะติดอยู่ในกับดักความยากจน กระทั่งอาจส่งต่อเป็นความยากจนข้ามรุ่นได้

นโยบายการคุ้มครองทางสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยทลายกับดักความยากจน ผ่านการสร้างหลักประกันเพื่อลดผลกระทบจากความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความยากจน/คุณภาพชีวิตที่ลดลง และการช่วยเหลือผู้ประสบกับสภาวะยากลำบาก รวมถึงกลุ่มเปราะบางที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ให้ประชาชนทุกคนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต อยู่ดีมีสุข ตลอดจนสามารถพัฒนาและแสดงศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office: ILO) ได้กำหนดแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (social protection floor)

ซึ่งเป็นชุดนโยบายทางสังคมที่มุ่งสร้างหลักประกันด้านรายได้ และการเข้าถึงบริการทางสังคมที่จำเป็นสำหรับทุกคน ตลอดช่วงชีวิต โดยมีหลักฐานสนับสนุนว่า การคุ้มครองทางสังคมเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังภาพที่ 1 ซึ่งสะท้อนว่า ประเทศในแถบยุโรปที่มีระบบการคุ้มครองทางสังคมค่อนข้างแข็งแกร่ง มักประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้กว่า 1 ใน 3 ในทางตรงกันข้าม กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง ซึ่งมีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่พัฒนาน้อยกว่า มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ค่อนข้างสูง

การลดความเหลื่อมล้ำผ่านมาตรการคุ้มครองทางสังคมและมาตรการทางภาษี

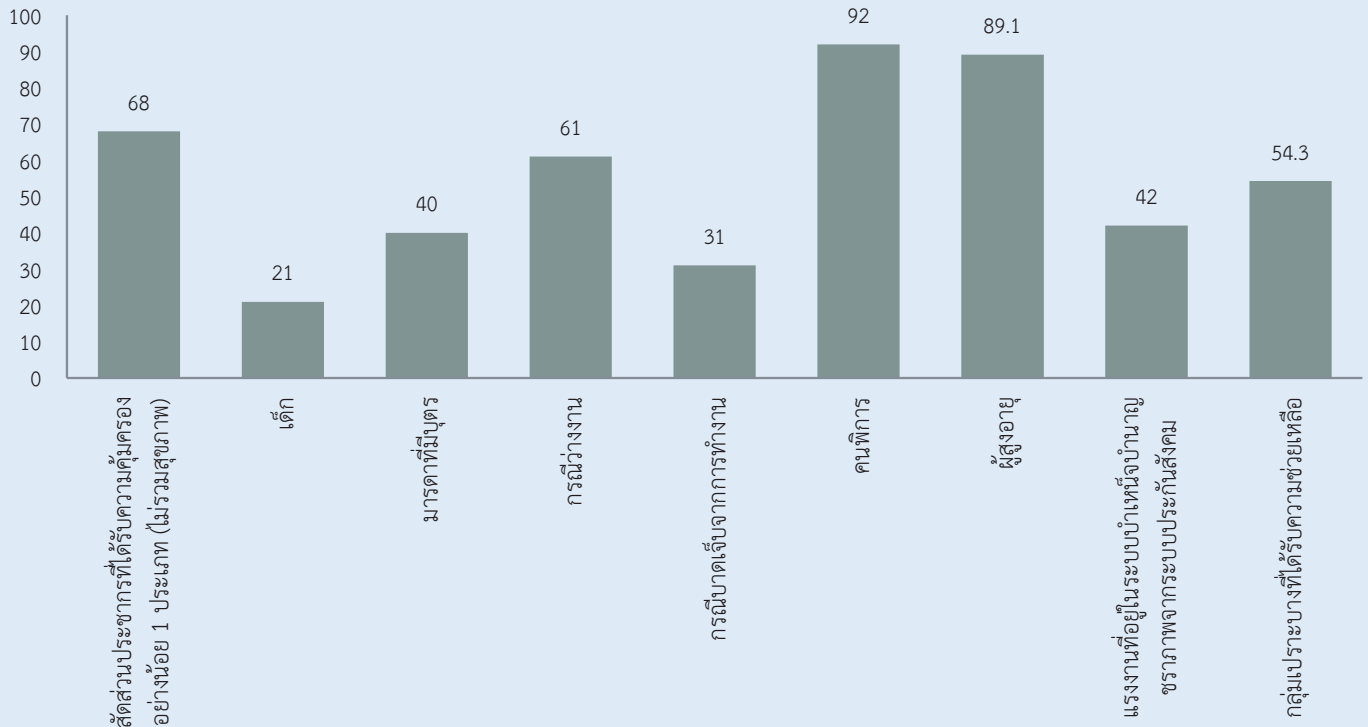


ที่มา : ILO (2021)

ในภาพรวม รัฐบาลไทยมีการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายครบทุกด้าน ครอบคลุมประชากรหลายกลุ่ม ตั้งแต่วัยเด็ก วัยแรงงาน วัยสูงอายุ ตลอดจนกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ทั้งรูปแบบที่ต้องร่วมสมทบ (contributory) และไม่ร่วมสมทบ (non-contributory) ซึ่งสอดคล้องกับตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน 1.3.1 (สัดส่วนของประชากรที่ได้รับความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน จำแนกตามเพศ และตามกลุ่มประชากร) ที่ระบุว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรที่ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการอย่างน้อย 1 ประเภท (ไม่รวมสวัสดิการด้านสุขภาพ) ถึงร้อยละ 68 โดยคนพิการมีอัตราการครอบคลุมสูงที่สุดที่ร้อยละ 92 ขณะที่เด็กเพียงร้อยละ 21 และมารดาที่มีบุตรร้อยละ 40 ที่ได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าด้านการคุ้มครองทางสังคมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังคงมีประชากรอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ หรือแม้บางคนเข้าถึงสวัสดิการ ทว่าสิทธิประโยชน์ที่ได้รับยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต อาทิ คนพิการ ซึ่งแม้มีแนวโน้มเข้าถึงเบี้ยความพิการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่มูลค่าของเงินที่ได้รับก็ไม่มากพอที่จะช่วยสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีได้ อีกทั้งคนพิการแต่ละคนมีความจำเป็นที่แตกต่างกัน คนพิการที่มีความยากลำบากในการดูแลตนเองจำนวนมากต้องการผู้ดูแล ซึ่งเบี้ยความพิการนั้นไม่เพียงพอในการจ้างผู้ดูแล หรือชดเชยการสูญเสียรายได้ของสมาชิกในครอบครัวที่มาดูแล

**แม้ว่าประเทศไทย
จะมีความก้าวหน้า
ด้านการคุ้มครอง
ทางสังคม
ค่อนข้างมาก
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
โครงการ
หลักประกันสุขภาพ
ถ้วนหน้า แต่ยังคง
มีประชากร
อีกจำนวนหนึ่ง
ที่ไม่สามารถเข้าถึง
สวัสดิการได้**

สัดส่วนของประชากรไทยที่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม จำแนกตามกลุ่มประชากร

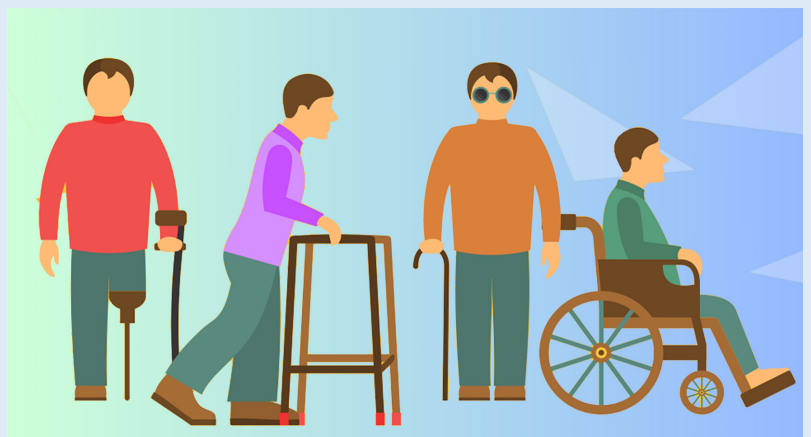


ที่มา : ILO (2021)

ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งเป็นผลมาจากการลงทุนกับการคุ้มครองทางสังคมที่ยังน้อยเกินไป หากเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของไทยกับต่างประเทศ จะพบว่าประเทศไทยลงทุนด้านการคุ้มครองทางสังคมค่อนข้างต่ำ สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคม (ไม่รวมด้านสุขภาพ) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) โดยเฉลี่ยของไทยอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก และกลุ่มประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกที่ร้อยละ 12.9 และร้อยละ 7.5 ตามลำดับ ระดับ

รายจ่ายในการคุ้มครองทางสังคมของไทยในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะเพิ่มโอกาสและการยกระดับมาตรฐานชีวิตให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ให้เท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ (ILO, 2021) จึงยังมีช่องว่างที่สามารถพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น บทความนี้จะกล่าวถึงสวัสดิการคนพิการ ซึ่งแม้ดูเหมือนว่ามีอัตราการครอบคลุมสูงที่สุด หากยังคงไม่เพียงพอต่อการลดความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากความพิการ

**เด็กพิการอายุต่ำกว่า 16 ปี
หรือคนที่มีความพิการ
เป็นเวลามากกว่า 16 ปี
จะได้รับเบี้ยความพิการ
ที่สูงกว่าคนพิการอื่น ๆ
 อีกทั้งอัตราเบี้ยความพิการยัง
ปรับตามค่าแรงขั้นต่ำ
เป็นประจำทุกปี**



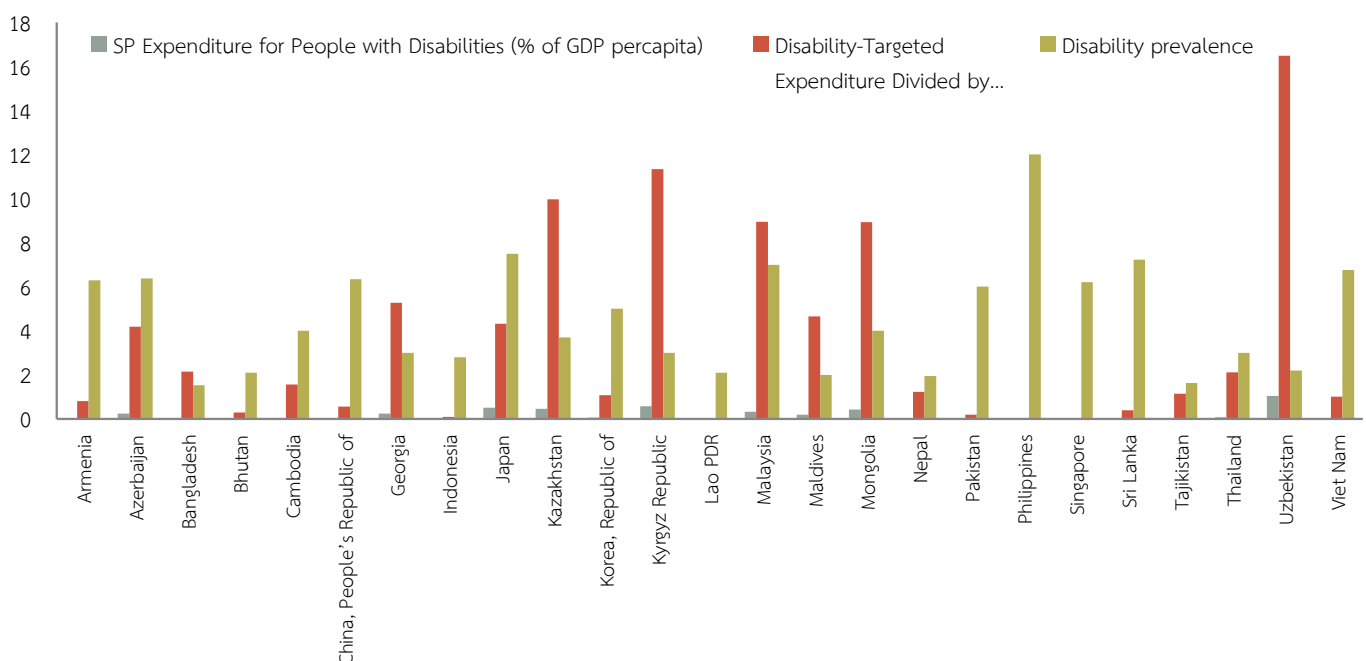
มองโลก

คนพิการเป็นกลุ่มคนเปราะบางที่ต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน เทียบกับประชากรทั่วไป องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ประเมินว่า ประชากรโลกจำนวน 1.3 พันล้านคน (ร้อยละ 16) ของประชากรทั้งหมดเผชิญกับความพิการในจำนวนนี้ ร้อยละ 70 หรือประมาณ 690 ล้านคนอาศัยอยู่ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยคนพิการส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุด และมากกว่าครึ่งหนึ่งของคนพิการเป็นประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป คาดการณ์ว่า ภายในปี 2593 ประชากรสูงอายุในเอเชียจะเพิ่มสูงถึงเกือบ 1.3 พันล้านคน ผลที่จะตามมาคือ ในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า ภูมิภาคเอเชียจะเป็นพื้นที่ที่มีประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก และมีแนวโน้มที่จำนวนคนพิการจะมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ

ด้วยเหตุดังกล่าว นานาประเทศจึงมีความจำเป็นต้องออกแบบมาตรการคุ้มครองทางสังคม ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของคนพิการ ที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในอนาคต เพื่อสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีโอกาสทัดเทียมกับผู้ที่ไม่มีความพิการ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian

Development Bank: ADB) ได้วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมต่อหัวในภูมิภาคเอเชีย พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับคนพิการโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.47 ของรายจ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม บางประเทศในกลุ่มเอเชียกลาง อาทิ อุซเบกิสถาน มองโกเลีย คาซัคสถาน และคีร์กีซสถาน มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อคนพิการที่ค่อนข้างสูง อันเป็นมรดกตกทอดของอดีตสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต (ADB, 2564) โดยอุซเบกิสถานพิจารณาขนาดของผลประโยชน์ตามเงื่อนไขทางการแพทย์ กล่าวคือ เด็กพิการอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือคนที่มีความพิการเป็นเวลามากกว่า 16 ปี จะได้รับเบี้ยความพิการที่สูงกว่าคนพิการอื่น ๆ อีกทั้งอัตราเบี้ยความพิการยังปรับตามค่าแรงขั้นต่ำเป็นประจำทุกปี ขณะที่คนพิการในมาเลเซียซึ่งถือบัตรคนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ อาทิ การยกเว้นค่าประกันสุขภาพและค่าบริการผู้ป่วยนอก เงินอุดหนุนคนพิการที่ไม่สามารถทำงานได้ 300 ริงกิตต่อเดือน (ประมาณ 2,280 บาท) รวมถึงเงินอุดหนุนผู้ดูแลคนพิการขั้นรุนแรง/ติดเตียง 500 ริงกิตต่อเดือน (ประมาณ 3,816 บาท) (ILO, 2020)

รายจ่ายเพื่อคนพิการตามสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมโดยรวม พ.ศ. 2561



ที่มา : Asian Development Bank (2021)

ผู้ดูแลคนพิการ มีแนวโน้มจะตกอยู่ใน ความยากจนมากกว่า ผู้ที่ไม่มีการดูแลคนพิการ คิดเป็นร้อยละ 29 และร้อยละ 20 ตามลำดับ

ในทวีปยุโรป หลายประเทศมีเพียงให้เงินอุดหนุนคนพิการ แต่ยังจัดสรรเงินอุดหนุนผู้ดูแลคนพิการที่ไม่เป็นทางการ (หรือไม่ได้รับค่าจ้าง เนื่องจากเป็นคนในครอบครัวหรือเพื่อน) เพิ่มเติมด้วย ซึ่งอาจให้โดยตรง ในรูปแบบเงินโอนให้เปล่า อาทิ สหราชอาณาจักร ฟินแลนด์ หรือในรูปแบบสัญญาจ้างงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ สวีเดน หรือโดยอ้อมผ่านเงินอุดหนุนคนพิการในอุปการะ อาทิ ออสเตรเลีย เยอรมัน (Bihan et al., 2019) ด้วยเล็งเห็นความสำคัญของผู้ดูแลกลุ่มดังกล่าวที่มีต่อคุณภาพชีวิตคนพิการ และต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์ความยากจนในสหราชอาณาจักร ประจำปี 2566 ชี้ว่าผู้ดูแลคนพิการมีแนวโน้มจะตกอยู่ในความยากจนมากกว่าผู้ที่ไม่มีการดูแลคนพิการ คิดเป็นร้อยละ 29 และร้อยละ 20 ตามลำดับ (JRF, 2023) ทั้งนี้สถานะทางเศรษฐกิจของผู้ดูแลย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการดูแล นอกจากนี้ ข้อมูลจากรายงานมูลค่าทางเศรษฐกิจของการดูแลโดยผู้ดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้างในอังกฤษและเวลส์ แสดงให้เห็นว่าในปี 2563 มูลค่าทางเศรษฐกิจของผู้ดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้างอยู่ที่ 162 พันล้านปอนด์ ซึ่งมากกว่าปี 2554 ถึงร้อยละ 29 เทียบเท่ากับงบประมาณใช้จ่ายด้านบริการสุขภาพของระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service: NHS) (Petrillo & Bennett, 2023) ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ช่วยสนับสนุนนโยบายเงินอุดหนุน

ผู้ดูแลในสหราชอาณาจักรได้เป็นอย่างดี โดยผู้ดูแลที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุน (76.75 ปอนด์ต่อสัปดาห์) ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (1) อายุ 16 ปีขึ้นไป (2) ใช้เวลาอย่างน้อย 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการดูแลใครสักคนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งรวมถึงการพาไปพบแพทย์ การช่วยงานบ้าน การช่วยชำระค่าใช้จ่ายและซื้อของ (3) ไม่ได้เป็นนักเรียน/นักศึกษาเต็มเวลา หรือ 21 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ขึ้นไป (4) มีรายได้ต่อสัปดาห์หลังหักภาษี ประกันสังคม และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่เกิน 139 ปอนด์ (GOV.UK, 2023)

นอกจากเงินอุดหนุนผู้ดูแลคนพิการแล้ว บางประเทศยังมีนโยบายสนับสนุนการหยุดงานเพื่อดูแลผู้ที่อยู่ในอุปการะโดยได้รับค่าจ้าง และ/หรือนโยบายการทำงานแบบยืดหยุ่นอีกด้วย โดยส่วนใหญ่มักเป็นประเทศร่ำรวย อาทิ เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร อิตาลี ไชปรัส (UNPRPD, 2021; GOV.UK, 2023)



"บัตรประจำตัว" คนพิการ

บัตรประจำตัวคนพิการ ID Card for PWD

ชื่อ: _____

นามสกุล: _____

วัน เดือน ปี เกิด: _____

ประเภทความพิการ: _____

ชื่อ: _____

วันออกบัตร: _____

วันหมดอายุ: _____

(.....) ผู้ออกบัตร

บัตรประจำตัวคนพิการ ต้องใช้เอกสารอะไรบ้าง ?

1. บัตรประชาชนคนพิการ
2. ทะเบียนบ้านคนพิการ
3. รูปถ่าย 2 ใบ ขนาด 1 นิ้ว
4. เอกสารรับรองความพิการ

หลักฐานผู้ดูแลคนพิการ เตรียมอะไรบ้าง ?

1. บัตรประชาชนผู้ดูแลคนพิการ
2. ทะเบียนบ้านผู้ดูแลคนพิการ

ขั้นตอนการทำบัตรฯ (บัตรประจำตัวคนพิการ สีอำมฤต ๕ ปี นับตั้งแต่วันออกบัตร)

1. ยื่นคำร้อง
2. ตรวจสอบหลักฐาน/ข้อเท็จจริง
3. ถ่ายรูป
4. ตรวจสอบความถูกต้อง
5. มอบบัตรฯ ให้คนพิการ

ติดต่อสอบถาม 0-2354-2583-4 หรือศูนย์บริการคนพิการจังหวัดทั่วประเทศ

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (พ.ก.)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ม.)

มองไทย

รายงานการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจครั้งแรกในปี 2545 และจัดทำอย่างต่อเนื่องทุก 5 ปี พบว่า จำนวนคนพิการเพิ่มขึ้นจากเมื่อ 5 ปีที่แล้ว โดยคนพิการในประเทศไทยมีประมาณ 4,192,291 คน หรือร้อยละ 6 ของประชากรทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.5 ในปี 2560

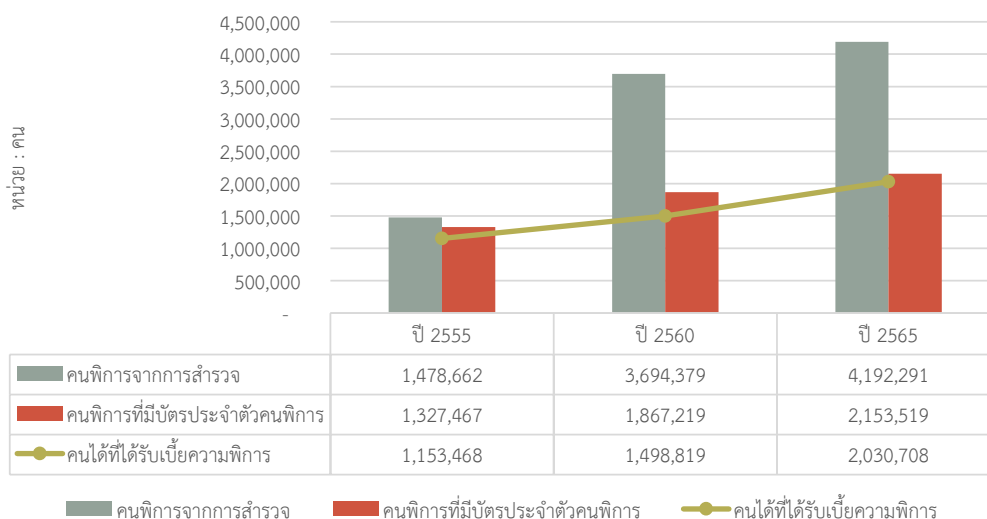
ความครอบคลุมของสวัสดิการ

สำหรับคนพิการ บัตรประจำตัวคนพิการมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบัตรประจำตัวประชาชน เพราะเป็นเอกสารสำคัญในการเข้าถึงสวัสดิการและความช่วยเหลือที่ควรจะได้รับจากภาครัฐ อาทิ เบี้ยความพิการ การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ การปรับสภาพที่อยู่อาศัย อุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการ บริการผู้ช่วยคนพิการ บริการล่ามภาษามือ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จำนวนคนพิการที่ได้รับบัตรประจำตัวคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 1,327,467 คน ในปี 2555 เป็น 2,204,207 คน ในปี 2566 (ข้อมูล ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2566) ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่น่ายินดี ทว่าตัวเลขดังกล่าวสะท้อนเพียงจำนวนคนพิการที่เป็นทางการเท่านั้น แท้จริงแล้วยังมีคนพิการอีกจำนวนหนึ่งที่ตกหล่น เนื่องจากการประเมินความพิการเพื่อออกบัตรประจำตัวคนพิการ ไม่สอดคล้องกับหลักการสากลและนิยามของคนพิการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ระบุว่า คนพิการหมายถึงบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นพิเศษจะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

ในทางปฏิบัติการประเมินความพิการมักใช้ความบกพร่องและโรคเป็นหลัก โดยมิได้ให้ความสำคัญกับความสามารถในการทำกิจกรรมและการมีส่วนร่วมทางสังคมเท่าที่ควร อีกทั้งบุคคลที่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการได้ ต้องเป็นผู้มีความพิการประเภทใดประเภทหนึ่งจากกลุ่มความพิการ 7 ประเภท ตามกฎหมาย ได้แก่ การมองเห็น การได้ยินหรือสื่อความหมาย การเคลื่อนไหว จิตใจหรือพฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ และออทิสติก ซึ่งอาจทำให้ละเลยความพิการประเภทอื่นได้ (TDRI, 2565) นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่ทำให้อัตราการจดทะเบียนคนพิการอยู่ในระดับต่ำ อาทิ ข้อจำกัดในการเข้าถึงขั้นตอนการลงทะเบียนทำบัตรพิการ การขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการคนพิการ ศูนย์จดทะเบียนมีจำนวนจำกัด (UNICEF, 2562) เป็นต้น

เปรียบเทียบจำนวนคนพิการจากการสำรวจ จำนวนคนที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ และจำนวนคนพิการที่ได้รับเบี้ยความพิการ ในช่วงปี 2555 – 2565



ที่มา : กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (2566) & สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2566)

**การจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ
โดยไม่คำนึงถึงระดับความรุนแรง
อาจส่งผลให้คนพิการจำนวนมาก
ที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง
และต้องการผู้ดูแล ประสบกับภาวะ
ยากลำบากทางการเงินมากกว่าคนพิการ
ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้**



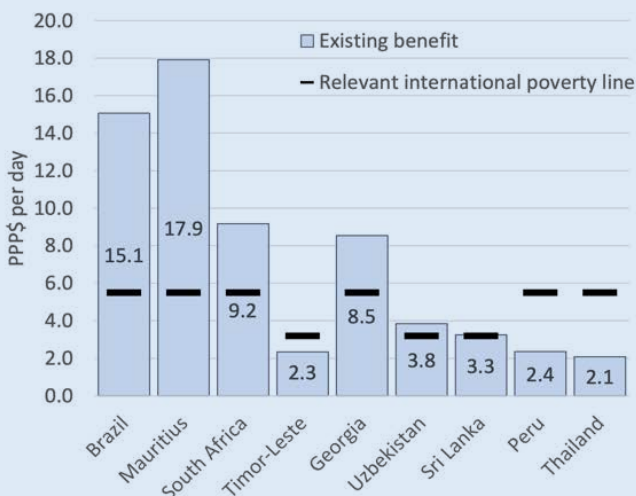
ความเพียงพอของสวัสดิการ

คนพิการที่ไม่ได้รับบัตรประจำตัวคนพิการจึงสูญเสียโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งหนึ่งในสิทธิประโยชน์ของผู้ถือบัตร คือ เบี้ยความพิการ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระทางการเงินที่เกิดจากความพิการ เน้นให้คนพิการอาศัยอยู่กับครอบครัว ให้การดูแลผู้พิการของคนในครอบครัวเป็นภาระน้อยลงในระดับหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2563 ได้ปรับเพิ่มเบี้ยความพิการ โดยคนพิการอายุต่ำกว่า 18 ปี ได้รับ 1,000 บาทต่อเดือน คนพิการอายุ 18 ปีขึ้นไป และถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับ 1,000 บาทต่อเดือน ขณะที่คนพิการอายุ 18 ปีขึ้นไป แต่ไม่ได้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ยังคงได้รับ 800 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตาม มูลค่าเบี้ยความพิการยังคงไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

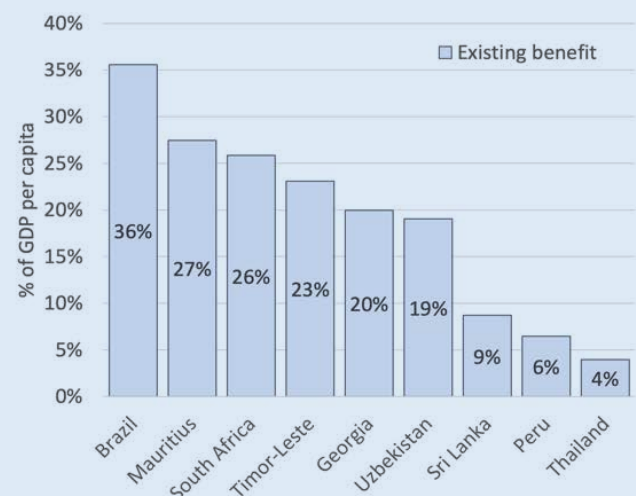
ที่เกิดจากความพิการ ยิ่งไปกว่านั้น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการโดยไม่คำนึงถึงระดับความรุนแรง อาจส่งผลให้คนพิการจำนวนมากที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง และต้องการผู้ดูแล ประสบกับภาวะยากลำบากทางการเงินมากกว่าคนพิการที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งในหลายกรณีสมาชิกครอบครัวของคนพิการต้องออกจากการงานเพื่อมาดูแลคนพิการเต็มเวลา ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบมูลค่าเบี้ยความพิการของไทยกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ดังแสดงในภาพ พบว่า (1) ต่ำกว่าเส้นความยากจนระหว่างประเทศ สำหรับกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับบน ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 5.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน กว่าร้อยละ 50 และ (2) ต่ำกว่าประเทศรายได้ปานกลางระดับล่าง อาทิ ติมอร์เลสเต อุซเบกิสถาน ศรีลังกา เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว โดยอยู่ที่ร้อยละ 4 เท่านั้น

เปรียบเทียบมูลค่าเบี้ยความพิการของประเทศไทย กับมาตรฐานระหว่างประเทศ

PPP\$ per day



% of GDP per capita





ผู้ดูแลคนพิการ กลุ่มคนที่ไม่ควรถูกละเลย

ข้อมูลจากรายงานการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565 พบว่า คนพิการอายุ 5 ปีขึ้นไป ที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง มีประมาณ 616,750 คน ซึ่งส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.6) ต้องมีผู้ดูแล โดยผู้ดูแลมักเป็นสมาชิกในครัวเรือนถึงร้อยละ 89.8 และเป็นผู้หญิงร้อยละ 80.6 ผู้ดูแลเกือบ 2 ใน 3 (ร้อยละ 63.7) เป็นวัยทำงานอายุระหว่าง 18 – 59 ปี ผู้ดูแลใช้เวลาในการดูแลคนพิการเฉลี่ย 10 ชั่วโมงต่อวัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีผู้ดูแลเพียง 1 ใน 3 (ร้อยละ 36.4) เท่านั้นที่มีชื่ออยู่ในบัตรประจำตัวคนพิการ ซึ่งทำให้มีสิทธิเข้าถึงสวัสดิการสำหรับผู้ดูแล อาทิ บริการให้คำปรึกษา การฝึกอบรมทักษะการดูแลคนพิการ การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ การลดหย่อนภาษี ทั้งนี้ ผู้ดูแลร้อยละ 45 ยังต้องการความช่วยเหลือหรือสวัสดิการของผู้ดูแลจากรัฐ โดยความช่วยเหลือที่ต้องการมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ (1) การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ (2) ความช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และ (3) การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ กล่าวโดยสรุปคือ ผู้ดูแลคนพิการจำนวนมากต้องการโอกาสในการเพิ่มรายได้



การเป็นผู้ดูแลคนพิการ นอกจากจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการประกอบอาชีพแล้ว ความรับผิดชอบในการดูแลผู้พิการยังอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ อีกทั้งการดูแลย่อมมาพร้อมกับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของผู้ดูแล รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564 ชี้ว่า ครัวเรือนที่มีสมาชิกพิการเป็นครัวเรือนยากจนร้อยละ 11.01 มากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีคนพิการที่ร้อยละ 4.27 (สศช., 2565) อาจกล่าวได้ว่า ผู้ดูแลคนพิการเป็นกลุ่มคนที่ไม่ควรถูกละเลย เนื่องจากคุณภาพชีวิตของผู้ดูแลมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับคุณภาพชีวิตของคนพิการ

นโยบายการสนับสนุนผู้ดูแลที่ไม่เป็นทางการของประเทศในภูมิภาคยุโรป ทั้งเงินอุดหนุนทางตรงและทางอ้อม การหยุดงานเพื่อดูแลผู้ที่อยู่ในอุปการะโดยได้รับค่าจ้าง และการทำงานแบบยืดหยุ่น จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจที่รัฐบาลไทยควรศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและความคุ้มค่าเพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาสวัสดิการคนพิการและผู้ดูแลคนพิการในประเทศไทย ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของความพิการและค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากความพิการ ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการและผู้ดูแลให้ทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้วต่อไป



บรรณานุกรม

- Asian Development Bank (ADB). (2021). *Disability and social protection in Asia*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/760671/adb-brief-203-disability-social-protection-asia.pdf>
- Bihan, B. L., Lamura, G., Marczak, J., Fernandez, J., Johansson, L., & Sowa-Kofta, A. (2019). Policy measures adopted to support unpaid care across Europe. *Eurohealth*, 25 (4): 10-14. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332495/Eurohealth-25-4-10-14-eng.pdf>
- GOV.UK. (2023). *Carer's allowance*. <https://www.gov.uk/carers-allowance>
- International Labour Office (ILO). (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive organization*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf.
- International Labour Office (ILO). (2020). *An assessment of the social protection system in Uzbekistan*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_760153.pdf
- International Labour Office (ILO). (2021). *World social protection report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=1>
- Joseph Rowntree Foundation (JRF). (2023). *UK poverty 2023: The essential guide to understanding poverty in the UK*. https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/uk_poverty_2023_-_the_essential_guide_to_understanding_poverty_in_the_uk_0_0.pdf
- Petrillo, M. & Bennett, M. (2023). *Valuing carers 2021: England and Wales*. <https://www.carersuk.org/media/2d5le03c/valuing-carers-report.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2022). *Global cost-of-living crisis catalyzed by war in Ukraine sending tens of millions into poverty, warns UN Development Programme*. <https://www.undp.org/european-union/press-releases/global-cost-living-crisis-catalyzed-war-ukraine-sending-tens-millions-poverty-warns-un-development-programme>
- United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD). (2021). *Social protection measures for persons with disabilities and their families in response to the COVID-19 crisis: An updated overview of trends*. https://www.social-protection.org/gimi/ShowRessource.action;jsessionid=XCQME_UWk346lOokXJu2afq2_Y-YM39GXpi8ftwxjXHxFr-dLmBP!1750948109?id=57373&lang=ES
- Cote, A. (2021, 8 March). *Social protection and support to economic participation of persons with disabilities* [Slideshow]. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Thematic_Spotlight_1_Alexandre_Cote.pdf
- World Health Organization (WHO). (2022). *Global report on health equity for persons with disabilities*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240063600>
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2563, 29 กันยายน). *บัตรประจำตัวคนพิการ*. <https://www.dep.go.th/th/rights-welfares-services/disabled-person-id-card>
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2566). *สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ*. http://ecard.dep.go.th/nep_all/stat.php
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2565, 5 พฤษภาคม). *คนพิการที่ตกหล่น ด้วยวิธีการประเมินของไทย*. <https://tdri.or.th/2022/05/disability-assessment-th/>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. <http://web1.dep.go.th/sites/default/files/files/law/197.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *การสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565*. <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/สวัสดิการสังคม/ความพิการ.aspx>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2565). *รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13081&filename=Social_Poverty
- องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF). (2562). *โครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์การนำนโยบายเบี้ยความพิการไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย*. <https://www.unicef.org/thailand/media/5516/file/Policy%20Implementation%20Analysis%20on%20Disability%20Grant%20of%20Thailand%20TH.pdf>



การศึกษา กับ การลดความเหลื่อมล้ำ

โดย สุพัฒน์ดา เลหาชัย, เมฆขลา ทองวิไล, สุนิสา คำแก้ว
กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ คือปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาสมรรถนะกำลังคน ต่อ ยอดสู่การยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ในการสร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต นอกจากนี้ เป้าหมายการพัฒนาประเทศของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ก็มีแนวทางสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกัน ผ่านการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น รวมถึงพัฒนาทักษะอาชีพเพื่อสนับสนุนโอกาสในการเลื่อนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า การศึกษามีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจน จากข้อมูล การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2565 พบว่า คนยากจนมีการศึกษาในระดับต่ำ โดยร้อยละ 74.89 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า นอกจากนี้ ในระดับนานาชาติ ผลการประเมิน PISA ปี 2561 พบ ความสัมพันธ์ระหว่างผลการประเมินทักษะนักเรียนและ ระดับการศึกษาของพ่อแม่ ประเทศที่ผู้ใหญ่มิระดับการศึกษา และทักษะสูง จะได้เปรียบมากกว่าประเทศที่ผู้ใหญ่มิระดับ การศึกษาและทักษะต่ำกว่า สะท้อนถึงกระบวนการสะสม ต่อเนื่องของระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้และ

การมีรายได้จากรุ่นสู่รุ่น ดังนั้น **การเพิ่มโอกาสการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม จึงเป็นปัจจัยตั้งต้นที่สำคัญในการหยุดยั้งวงจรปัญหา ความยากจนข้ามรุ่น นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม** ซึ่งจะขับเคลื่อนให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างไร จำเป็น ต้องเข้าใจสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปัจจัย ที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การดำเนินงาน ของภาครัฐ รวมถึงช่องว่างการดำเนินงานและความท้าทาย เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษา

1. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

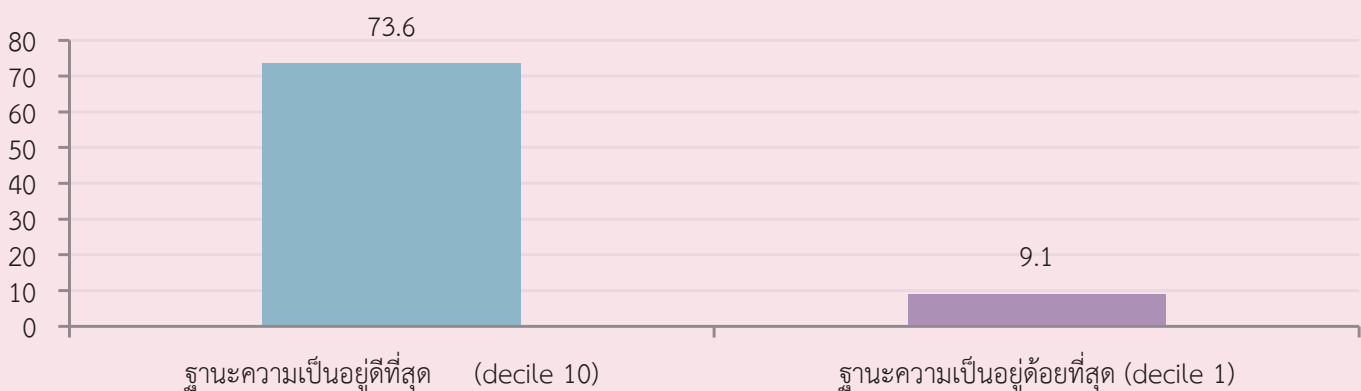
(1) **การเข้าถึงการศึกษา** โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาลดลงตามระดับขั้นที่สูงขึ้น และมีความสัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยในปี 2565 อัตราการเข้าเรียนระดับชั้นประถมศึกษา อยู่ที่ร้อยละ 89.5 มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 70.9 มัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) และปริญญาตรี (รวม ปวส.) อยู่ที่ร้อยละ 64.8 และ 33.2 ตามลำดับ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว โดยเฉพาะการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) กลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าเรียนระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) อยู่ที่ร้อยละ 73.6 ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (decile 1) สามารถเข้าเรียนระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ได้เพียงร้อยละ 9.1 มีสัดส่วนต่างกัน 8.1 เท่า เพิ่มขึ้นจากปี 2564 ที่ต่างกัน 5.8 เท่า สะท้อนการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา

(2) **คุณภาพการศึกษา** มีความเหลื่อมล้ำระหว่างสังกัด พื้นที่ และขนาดโรงเรียน ดังนี้ 1) กลุ่มนักเรียนสังกัดโรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการเรียนรู้



ด้านวิทยาศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มโรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณราชวิทยาลัย มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินัยพื้นฐาน (O-NET) ปี 2565 สูงกว่านักเรียนที่เรียนในสังกัดอื่นโดยมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด¹ และสูงกว่า 50 คะแนน ในทุกรายวิชาสอดคล้องกับผลการทดสอบ PISA ปี 2561 ที่สะท้อนว่าโรงเรียนที่เน้นวิทย์ มีคะแนนผลการทดสอบ PISA สูงกว่าโรงเรียนภายใต้สังกัดอื่น 2) กลุ่มนักเรียนที่ศึกษาในพื้นที่เมือง มีคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษามัธยมศึกษาสูงกว่านักเรียนในพื้นที่ชนบท และ 3) กลุ่มนักเรียนที่ศึกษาในโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ² มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในทุกวิชา รองลงมาคือนักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็ก ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างขนาดโรงเรียน ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายการจัดสรรทรัพยากรทาง

อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ปี 2565



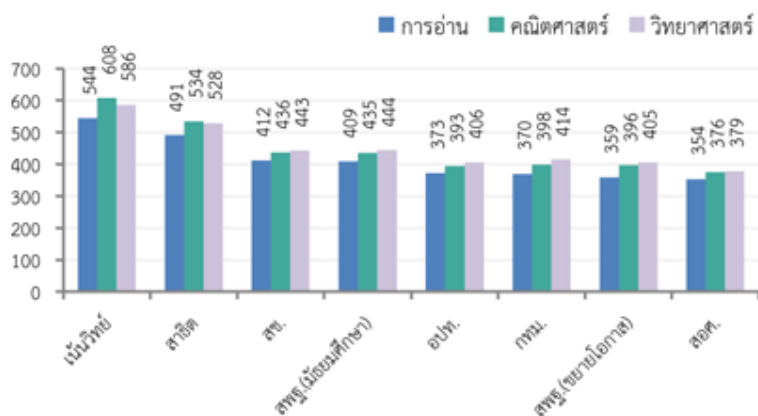
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินัยพื้นฐาน (O-NET) ชั้น ม. 3 ปี 2565 วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์

2 โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป) โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน 1,500–2,499 คน) โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน 1-499 คน)

การศึกษา³ โดยรายงานผลการทดสอบ PISA ปี 2561⁴ พบว่าไทยมีความแตกต่างด้านอุปกรณ์ทางการศึกษา และบุคลากรระหว่างโรงเรียนยากจนกับโรงเรียนร่ำรวยค่อนข้างมาก รวมถึงมีความแตกต่างของการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตระหว่างโรงเรียน และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา สอดคล้องกับรายงานผลการศึกษาทางวิชาการ⁵ ที่พบว่าความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษา ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

คะแนนสอบ PISA ของนักเรียนไทย จำแนกตามกลุ่มโรงเรียน (PISA 2018)

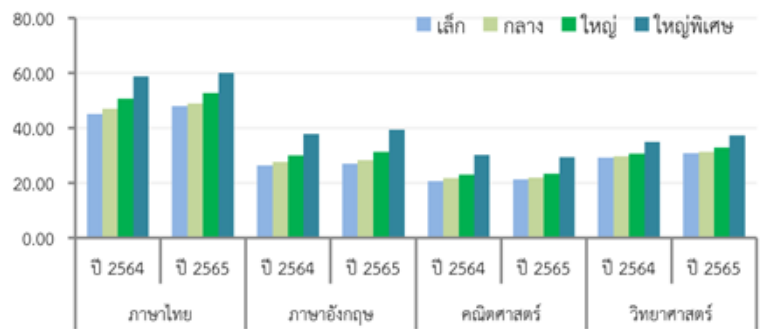


ที่มา : ผลการประเมินการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ PISA 2018, สสวท.



โดยโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรทางการศึกษามาก มีแนวโน้มที่จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง นอกจากนี้ ผู้ปกครองที่มีความพร้อมมักจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนมากตั้งอยู่ในเขตเทศบาล เด็กที่ต้องเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นเด็กด้อยโอกาสที่ผู้ปกครองขาดความพร้อมในการสนับสนุนการศึกษาของนักเรียน⁶ สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำแนกตามขนาดโรงเรียน



ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

2. การดำเนินงานของภาครัฐ

การดำเนินงานด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มุ่งเน้นการสร้างโอกาสการเข้าถึงการศึกษาและบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพ มีโครงการหลักในการสนับสนุนการศึกษา คือ *โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี)* โดยจัดสรรงบประมาณโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา 5 รายการ (ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียนค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน)

- 3 ทรัพยากรทางการศึกษา หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้การจัดการศึกษาดำเนินไปได้ ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ด้าน ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และ การจัดการ (Management) ครอบคลุมไปถึงเทคโนโลยีและภูมิปัญญา
- 4 รายงานผลการประเมินการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ PISA ปี 2561, สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.).
- 5 ทินลิ้น บัวทอง (2561). การประเมินผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรทางการศึกษา ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาตอนต้นในจังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- 6 อธิพัล พลเยี่ยมหาญ. (2562). บทความทางวิชาการ “โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทย”. วารสารสถาบันวิจัยพัฒนธรรม. ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).

นอกจากนี้ มีโครงการสำคัญในการสนับสนุนทุนการศึกษา ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบหลักประกันความเสมอภาคทางการศึกษา (ทุนเสมอภาค) เป็นมาตรการเชิงป้องกันที่เน้นให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในระบบการศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ โครงการทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง สนับสนุนทุนการศึกษาให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสในการพัฒนาและศึกษาต่อในระดับสูงกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา รวมถึง โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกล เป็นครุรุ่นใหม่: โครงการครุรัก(ษ์)ถิ่น เป็นการสนับสนุนกระบวนการผลิตและพัฒนาครุรุ่นใหม่ที่มียุทธศาสตร์ตามความต้องการของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาแบบจำลองเพื่อสำรวจนักเรียนในระบบโรงเรียน ได้แก่ โครงการพาน้องกลับมาเรียน เพื่อป้องกันและลดปัญหาการตกหล่นและออกกลางคันของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อีกทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถานศึกษาเชิงพื้นที่ ผ่านการดำเนินโครงการโรงเรียนคุณภาพ ประกอบด้วย โรงเรียนคุณภาพระดับประถมศึกษา โรงเรียนคุณภาพระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนที่สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ (Stand Alone) ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร พื้นที่สูง บนเกาะ



3. ช่องว่างในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

จากการดำเนินงานข้างต้น ยังมีช่องว่างทางนโยบาย ประกอบด้วย (1) **การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเป็นลักษณะ Supply-driven และมีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน** โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา “โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี)” พบว่า ในปี 2565 ภาครัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาสูงถึง 75,135 ล้านบาท แต่ยังพบปัญหาคุณภาพการศึกษา และปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพสถานศึกษาจากขนาดสถานศึกษาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่ใช้รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว⁷ ซึ่งเอื้อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก อีกทั้งยังไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา ซึ่งมีบริบท ความพร้อม และความต้องการการพัฒนาแตกต่างกัน (2) **การพัฒนาครูมีปัญหาในเชิงระบบ** ทั้งด้านการผลิตกำลังคน และการพัฒนาครูให้มีคุณภาพ ปัจจุบันการจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาเป็นหลัก โดยเฉพาะการกำหนดอัตรากำลังของสายงานการสอน ขึ้นอยู่กับจำนวนห้องเรียนแต่ละระดับการศึกษา ทำให้โรงเรียนขนาดใหญ่มีอัตราากำลังครูมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ส่งผลให้มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพการเรียนมากกว่า (3) **การสนับสนุนทุนการศึกษายังไม่ครอบคลุมความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน** สะท้อนได้จากอัตราการเข้าเรียนที่ลดลงตามระดับชั้นที่สูงขึ้น ซึ่งมีปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาต่อระดับปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 33.2 จากปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจของครอบครัว ดังนั้น การกำหนดนโยบายสนับสนุนทุนการศึกษา ควรพิจารณาความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน อาทิ ค่าใช้จ่ายสนับสนุนการเดินทาง ค่าอาหารเช้าสำหรับ

7 1) ระดับก่อนประถมศึกษาได้รับเงินอุดหนุน 1,734 บาท/คน/ปี 2) ระดับประถมศึกษา 1,938 บาท/คน/ปี 3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,570 บาท/คน/ปี และ 4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3,876 บาท/คน/ปี

8 ปี 2565 มีโรงเรียนสังกัด สพฐ. จำนวน 29,449 โรงเรียน

นักเรียน ซึ่งเดิมครัวเรือนต้องรับภาระ เป็นต้น และ

(4) การพัฒนานวัตกรรมขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา
เชิงพื้นที่แบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายยังไม่มี การขับเคลื่อน
และขยายผลมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพ
การศึกษาในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก ที่ภาครัฐควรให้ความ
ใส่ใจเป็นพิเศษ เนื่องจากมีโรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพฐ.
สูงถึงร้อยละ 90⁸ และเป็นกลุ่มโรงเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ย
ผลการทดสอบทางการศึกษา (ONET) ต่ำกว่า 50 คะแนน
ทุกรายวิชา ดังนั้น ความท้าทายสำคัญในการลดความ
เหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ การยกระดับคุณภาพการศึกษา
ให้มีมาตรฐานเสมอกันในทุกพื้นที่ รวมถึงการพัฒนา
นวัตกรรมทางการศึกษาใหม่ ๆ สำหรับตอบโจทย์การพัฒนา
อย่างเป็นองค์รวม ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจาก
หลายภาคส่วน และจำเป็นต้องมีการขยายผลนวัตกรรม
การศึกษาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อกระจายโอกาสให้
นักเรียนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

4. ข้อเสนอแนะทางในการ ลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและช่องว่างการ
ดำเนินงานในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา สะท้อน
ให้เห็นความสำคัญของทรัพยากรทางการศึกษาที่ส่งผล
ชัดเจนต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีข้อเสนอ
แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำ ได้ดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายทรัพยากร
ทางการศึกษา ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณแบบเสมอภาค
จัดสรรงบประมาณตามอุปสงค์ (Demand-side Financing)
ให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียนเป็นรายบุคคล
ในบริบทพื้นที่ที่แตกต่างกัน เพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้
โรงเรียนในการใช้ทรัพยากร (School autonomy) โดย
สำรวจสภาพปัญหาและใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับบริบท
พื้นที่ ลดข้อสั่งการจากส่วนกลาง มีระบบติดตามสนับสนุน
ในเชิงให้คำปรึกษา (Coaching) แทนการกำกับดูแล

(2) พัฒนากลไกการเข้าถึงการศึกษาที่ครอบคลุม
กลุ่มนักเรียน โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพกลไกการช่วยเหลือ
ทางการศึกษาให้กับกลุ่มด้อยโอกาส อาทิ การขยายผล
โครงการทุนเสมอภาคให้ครอบคลุมทั่วถึง การสนับสนุน
ทุนการศึกษาที่ครอบคลุมความจำเป็นพื้นฐานของครอบครัว
การบูรณาการฐานข้อมูลด้านการศึกษาระหว่างหน่วยงาน
ต่าง ๆ เพิ่มการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะทางเศรษฐกิจและ
สังคมของครัวเรือนที่มีนักเรียนยากจน/ นักเรียนยากจนพิเศษ
เพื่อนำมากำหนดนโยบาย รวมถึงการขยายโครงสร้างพื้นฐาน
ทางดิจิทัลให้ครอบคลุมและมีเสถียรภาพ พัฒนาหลักสูตร
การเรียนการสอนออนไลน์ที่มีคุณภาพ เพื่อให้ นักเรียน
โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงการศึกษา
ที่มีคุณภาพ

(3) พัฒนาครูให้มีคุณภาพ ได้แก่ เพิ่มอัตรากำลัง
บุคลากรทางการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระงานที่นอกเหนือ
จากการสอน รวมถึงการสร้างควมรับผิดชอบ
(Accountability) ให้แก่ครูผู้สอนและโรงเรียนโดยนำ
ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนมาประกอบการ
ประเมินผลครูและโรงเรียน การปรับหลักสูตรและ
กระบวนการผลิตครูให้เหมาะสมกับสังคมยุคใหม่ เป็นต้น

(4) ส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมการจัดการ
ศึกษาเชิงพื้นที่ พัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการ
โรงเรียนขนาดเล็ก การเพิ่มศักยภาพและทรัพยากรให้
โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่พื้นที่ใกล้เคียงสามารถใช้ประโยชน์
ทรัพยากรร่วมกัน ขับเคลื่อนและขยายผลการพัฒนาคุณภาพ
การศึกษาแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย กระจายอำนาจให้
ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สร้างความร่วมมือกับ
ทุกภาคส่วนในการออกแบบ และจัดการศึกษาร่วมกับพื้นที่
ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการดูแลวางแผนทางพัฒนา
สถานศึกษา เช่น โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล (Stand Alone)
พัฒนาพื้นที่นำร่องการยกระดับมาตรฐานการศึกษา ขยายผล
โมเดลต้นแบบ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา
เชิงพื้นที่ “สระแก้วโมเดล” เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ต้นแบบการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเชิงพื้นที่ ในรูปแบบ “สระแก้วโมเดล (SAKAEO MODEL)”

สระแก้วโมเดล พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด สระแก้ว (อบจ. สระแก้ว) สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ (ศธ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการ อาชีวศึกษา (สอศ.) สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษาจังหวัดสระแก้ว (กสศ.) และมูลนิธิเพื่อ ทักษะแห่งอนาคต ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนการจัดการ ศึกษาเพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพมาตรฐานการ ศึกษา สร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาของจังหวัดสระแก้ว มีการขับเคลื่อน ทั้งมิติผู้เรียน มิติครู มิติด้านหลักสูตรและการเรียน การสอน และมิติสถานศึกษา โดยอาศัยแนวทางการ พัฒนา 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย **ขั้นตอนที่ 1** วิเคราะห์ สภาพแวดล้อมและคุณภาพมาตรฐานของสถานศึกษา ทุกสังกัด และวางแผนพัฒนาแนวทางการยกระดับ คุณภาพและมาตรฐานร่วมกัน **ขั้นตอนที่ 2** สร้างพันธมิตร กำหนดผู้ร่วมรับผิดชอบและสร้างข้อตกลงการพัฒนา ร่วมกันของทุกหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัด สระแก้ว รวมถึงหน่วยงานภายนอก **ขั้นตอนที่ 3** สร้าง องค์ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแบ่งปันความรู้ ในด้านการพัฒนาการยกระดับคุณภาพการศึกษา จังหวัดสระแก้วร่วมกัน โดยการพัฒนาผู้บริหาร ครู ให้มี ความรู้ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านสังคมและ สิ่งแวดล้อม **ขั้นตอนที่ 4** ลงมือปฏิบัติตามแผนการ พัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาจังหวัดสระแก้ว ร่วมกัน **ขั้นตอนที่ 5** นิเทศ กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ

ประเมินผลการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้และสะท้อนคิดร่วมกันเพื่อให้เกิดการ พัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนเพื่อการยกระดับคุณภาพ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และ **ขั้นตอนที่ 6** พัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพให้เกิดผลสูงสุด (ผู้เรียนมีคุณภาพ ตามมาตรฐานชาติ ครูมีอาชีพ ผู้บริหารโรงเรียน มีอาชีพ ศึกษาานิเทศก์มีอาชีพ ผู้บริหารมีอาชีพ โรงเรียนมีคุณภาพสูงสุด และชุมชน สังคมของจังหวัด สระแก้วมีคุณภาพสูงสุด)

ผลการดำเนินงาน SAKAEO MODEL มีโรงเรียน คุณภาพรวมจำนวน 63 แห่ง มีแนวทางให้โรงเรียน คุณภาพและโรงเรียนเครือข่ายได้พัฒนาความพร้อม ห้องเรียนคุณภาพ จัดหาสื่อ เทคโนโลยี นวัตกรรม ครู และ สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนได้รับโอกาส การเรียนรู้ที่มีคุณภาพ เปิดโอกาสให้จัดกิจกรรมการเรียน การสอนร่วมกันของโรงเรียนในเครือข่ายเพื่อการพัฒนา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความปลอดภัย ด้านโอกาส ด้านคุณภาพ และด้านประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาเชิงพื้นที่ โดยโรงเรียนเครือข่ายที่เข้าร่วม การบริหารรูปแบบการจัดการเรียนการสอนและ ใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โรงเรียน อนุบาลวังน้ำเย็นมิตรภาพที่ 179 ได้นำนักเรียนโรงเรียน วัดเกตแก้ว ที่เป็นโรงเรียนเครือข่าย มาเรียนรวม 100 % ในทุกระดับชั้น เป็นโรงเรียนต้นแบบการจัดการเรียน การสอนประวัติศาสตร์แบบ Active Learning / โรงเรียน บ้านใหม่ไพรทอง เรื่อง การจัดการเรียนการสอน Active Learning โดยเน้นการใช้จินตคณิต / โรงเรียนบ้านด่าน



(ราษฎรบำรุง) เรื่อง การจัดการเรียนการสอนแบบโครงงานเป็นฐาน นอกจากนี้ ด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา พบว่า ผลการประเมินความสามารถด้านการอ่านของผู้เรียน (RT) ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75.0 ในปี 2564 เป็น 77.65 ในปี 2565 ด้านการเข้าเรียน พบว่า มีอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2564-2565 ร้อยละ 100 นอกจากนี้ ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียนและผู้ปกครองนักเรียน มีวิถีปฏิบัติที่เป็นเลิศในการพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการ และการจัดการเรียนรู้ สามารถเป็นต้นแบบและแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียนคุณภาพ และโรงเรียนเครือข่ายได้

กล่าวได้ว่า การพัฒนานวัตกรรมขับเคลื่อนโรงเรียนคุณภาพ ภายใต้อาณาเขต “สระแก้วโมเดล” ถือเป็นการขับเคลื่อนทางการศึกษาเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นองค์รวม หากสามารถขับเคลื่อนและขยายผลให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในแต่ละพื้นที่ จะส่งผลให้เกิดการสร้างโอกาสการเข้าถึงทางการศึกษา ที่มีคุณภาพ จากการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1 และประกาศ จังหวัดสระแก้ว เรื่อง “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจังหวัดสระแก้ว ในรูปแบบ SAKAEO MODEL”

ทั้งนี้ แม้ว่าการเพิ่มโอกาสการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค คือกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม การศึกษา มีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจน ดังนั้น การกำหนดนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ จึงควรพิจารณาควบคู่ไปกับการ แก้ไขปัญหาความยากจน อาทิ การพัฒนาทักษะอาชีพครัวเรือน สำหรับต่อยอดสู่การยกระดับรายได้ เพื่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสนับสนุน ด้านการศึกษาของนักเรียน รวมถึงพิจารณา เชื่อมโยงไปถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ อาทิ หลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อันจะเป็นปัจจัย สำคัญในการก้าวข้ามกับดักความยากจน และพัฒนาไปสู่การเป็นกำลังคนสมรรถนะสูง ตอบโจทย์เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2565). รายงานประจำปี 2565 กระทรวงศึกษาธิการ.
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). (2565). รายงานประจำปี 2565 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.
- ทินลัคน์ บัวทอง. (2561). การประเมินผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรทางการศึกษา ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ประถมศึกษาตอนต้นในจังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2561). ผลการประเมิน PISA 2018 การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์. กระทรวง ศึกษาธิการ.
- สำนักงานงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เล่มที่ 10 กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานงบประมาณ. (2565). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2565 เล่มที่ 10 กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2565). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของ ประเทศไทย ปี 2564. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13081&filename=Social_Poverty.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570).
- อิทธิพล พลเยี่ยมหาญ. (2562). บทความทางวิชาการ “โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทย”. วารสารสถาบันวิจัยพิมลธรรม. ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).



การแก้ไข ความยากจน และ ลดความเหลื่อมล้ำ ในระดับพื้นที่

โดย นายคุณานต์ บุญแจ้ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและความเท่าเทียมทางสังคม

กลไกและความร่วมมือในระดับพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยภาคีการพัฒนาในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ล้วนเป็นหุ้นส่วนและพลังทางสังคมในการค้นหารวบรวมความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเปราะบางและด้อยโอกาส ร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนาตามบริบทภูมิสังคม องค์ความรู้ ฐานข้อมูล และนวัตกรรมท้องถิ่น เชื่อมโยงและหนุนเสริมนโยบายของรัฐในระดับมหภาคให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากให้เข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

1. บทนำ : การพัฒนาเชิงพื้นที่กับการแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based development) เป็นรูปแบบการพัฒนาที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งในการทำงาน ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม หรือแม้แต่พื้นที่ออนไลน์ โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในแนวระนาบและแนวดิ่ง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน และหน่วยงานรัฐในพื้นที่ หรือ **จุดพล้ง** เพื่อระดมทรัพยากรและต้นทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ (Asset) อาทิ เงินทุน บุคลากร องค์ความรู้ และทุนทางสังคม มาใช้ขับเคลื่อนงานเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาของพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังมุ่งเน้นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์หาสาเหตุไปจนถึงการตัดสินใจกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนร่วมเป็นเจ้าของการพัฒนา และสร้างการเปลี่ยนแปลงจากระดับฐานรากของสังคมให้มีความยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน¹



จุดพล้งขับเคลื่อนชุมชน (แนวคิดโดย ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม)

ในอดีตที่ผ่านมา ทิศทางการพัฒนาประเทศได้ให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์ทรัพยากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้มีเพียงพื้นที่และประชากรบางส่วนได้รับการส่งเสริมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่พื้นที่ชายขอบของชุมชนเมืองและชนบทยังขาดโอกาสการพัฒนาที่เท่าเทียมและสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ หรือในอีกด้านหนึ่งก็อาจถูกเอารัดเอาเปรียบจากโครงการพัฒนาและแหล่งทุนขนาดใหญ่จากภายนอกชุมชน เป็นเหตุให้ **ประชากรที่มีฐานะยากจน และกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ถูกกีดกันออกจากการพัฒนา (Social exclusion)** โดยเฉพาะในมิติการเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข ความคุ้มครองทางสังคม ที่อยู่อาศัย โอกาสการประกอบอาชีพ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ปัจจัยเหล่านี้ได้ทับซ้อนกันและทำให้เกิดวงจรความยากจนและความเหลื่อมล้ำในพื้นที่จากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบเป็นลูกโซ่ตามมาหลายประการ อาทิ การขาดทักษะอาชีพและการว่างงาน การสูญเสียภูมิปัญญาท้องถิ่น ขาดการรวมกลุ่มทางสังคม การรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ ปัญหาอาชญากรรม และการอพยพย้ายถิ่นแล้ว² ยังเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองบนฐานทุนที่มีอยู่อีกด้วย

ประชากรที่มีฐานะยากจน และกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ จะถูกกีดกันออกจากการพัฒนา โดยเฉพาะในมิติการเข้าถึงการศึกษา ความคุ้มครองทางสังคม สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย ฯลฯ

1 สำนักยุทธศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาเชิงพื้นที่สู่ความยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกรณีความสำเร็จของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กันยายน, 2561); จิรภา นุตถ์ และคณะ, บทคัดย่อ วิจัยระบบประเมินผลแบบเสริมพลังเพื่อการพัฒนาพื้นที่ (ระยะที่ 2), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (มีนาคม, 2555).

2 Marta Marcisz, Tools and case to national programming on Area-Based Development for Inclusion, Katerina Ivanova (ed.) (December, 2013), <https://localdevelopmentforinclusion.org/assets/20-tools-and-case-to-area-based-development-programming-at-the-national-level.pdf>.

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาเชิงพื้นที่จึงเปรียบเสมือน **การเสริมสร้างพลังของคนในชุมชน (Empowerment)** โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสให้ลุกขึ้นมาสำรวจ ต้นทุนและศักยภาพของตนเอง หนุนเสริมจากภาคีเครือข่าย ทั้งในและนอกพื้นที่ และใช้เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาและยกระดับคุณภาพชีวิตแบบองค์รวม ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การศึกษา จิตใจ และประชาธิปไตยชุมชน³ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมให้มีความเป็นธรรมและกระจายโอกาสการพัฒนาให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยในหลายพื้นที่ของประเทศไทยได้มีการประยุกต์ใช้แนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่สำหรับแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่ดีในการนำไปขยายผลต่อไป

2. กรณีศึกษาการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

2.1 การพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของคนจนเมือง : เครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จังหวัดขอนแก่น เป็นกรณีศึกษาคนจนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมือง โดยเริ่มจากการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และขยายผลไปสู่การสร้างสวัสดิการและการประกอบอาชีพ⁴



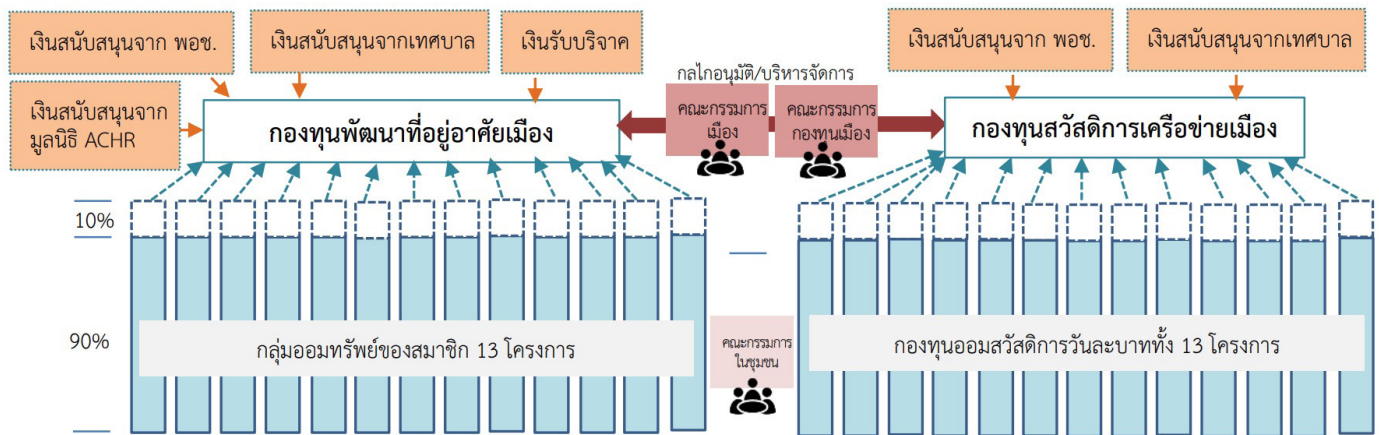
ที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ

แนวคิด
“รวมเงิน รวมใจ รวมคน”
 มีจุดเด่นในการบริหารจัดการ
 แหล่งทุนชุมชนที่หลากหลาย
 ซึ่งมีเงินทุนหมุนเวียนรวมกันกว่า
 500 ล้านบาท และประสบความสำเร็จ
 ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ
 ความยากจน รวมถึงพัฒนาอาชีพ
 ของคนในชุมชน

ในอดีต ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ชนบท ได้อพยพเข้ามาหาโอกาสการทำงานในตัวเมืองชุมแพ และประสบกับปัญหาค่าเช่าบ้านราคาแพง จึงนำไปสู่การบุกกรุกสร้างบ้านเรือนในพื้นที่สาธารณะและที่ดินราชพัสดุ เกิดเป็นชุมชนแออัดหลายแห่งในเขตเทศบาลเมืองชุมแพ ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ผู้นำชุมชน กลุ่มผู้เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย เทศบาลเมืองชุมแพ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดแบบมีส่วนร่วม ภายใต้ **โครงการบ้านมั่นคง** ตามนโยบายของภาครัฐในขณะนั้น การดำเนินงานครอบคลุมตั้งแต่การสำรวจข้อมูลความต้องการด้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ และข้อมูลที่ดินของรัฐและเอกชนที่สามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ อีกทั้งยังได้จัดตั้ง **คณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ** ที่มีนายกเทศมนตรีเมืองชุมแพเป็นประธาน เป็นพื้นที่พูดคุยแลกเปลี่ยน พร้อมกับเป็นกลไกวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ร่วมตัดสินใจ และกำหนดเป้าหมายให้เมืองชุมแพไร้ชุมชนแออัด (City without slums) โดยมีแนวคิดส่งเสริมคนจนให้มียุทธศาสตร์ความรู้ และมีบทบาทหลักในการพัฒนาด้วยตนเอง ได้แก่ การให้ผู้เดือดร้อนรวมกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นทุนของแต่ละชุมชน สำหรับจัดซื้อหรือเช่าที่ดิน และเป็นเงินสมทบ

3 นพ.ประเวศ วะสี, บนเส้นทางแห่งการจัดการตนเองของแผ่นดินไทย.

4 ที่มา : ข้อมูลการสัมภาษณ์และถอดบทเรียนกรณีศึกษาเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จังหวัดขอนแก่น เมื่อเดือนมีนาคม 2564 โดยกองยุทธศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



กลไกการบริหารจัดการกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองชุมแพและกองทุนสวัสดิการเครือข่ายเมือง

ขอกู้สินเชื่อบ้านจาก พอช. มีการออกแบบและวางผังอย่างมีส่วนร่วม อาทิ การออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและการเลือกขนาดที่อยู่อาศัยตามความจำเป็นและศักยภาพของแต่ละครอบครัว ควบคู่กับการเสริมทักษะความรู้ด้านบัญชี การจัดการก่อสร้าง และการประกอบอาชีพให้ผู้อยู่อาศัยใหม่ จนดำเนินการสำเร็จเป็นโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ ระยะที่หนึ่ง จำนวน 8 โครงการ 364 ครัวเรือน

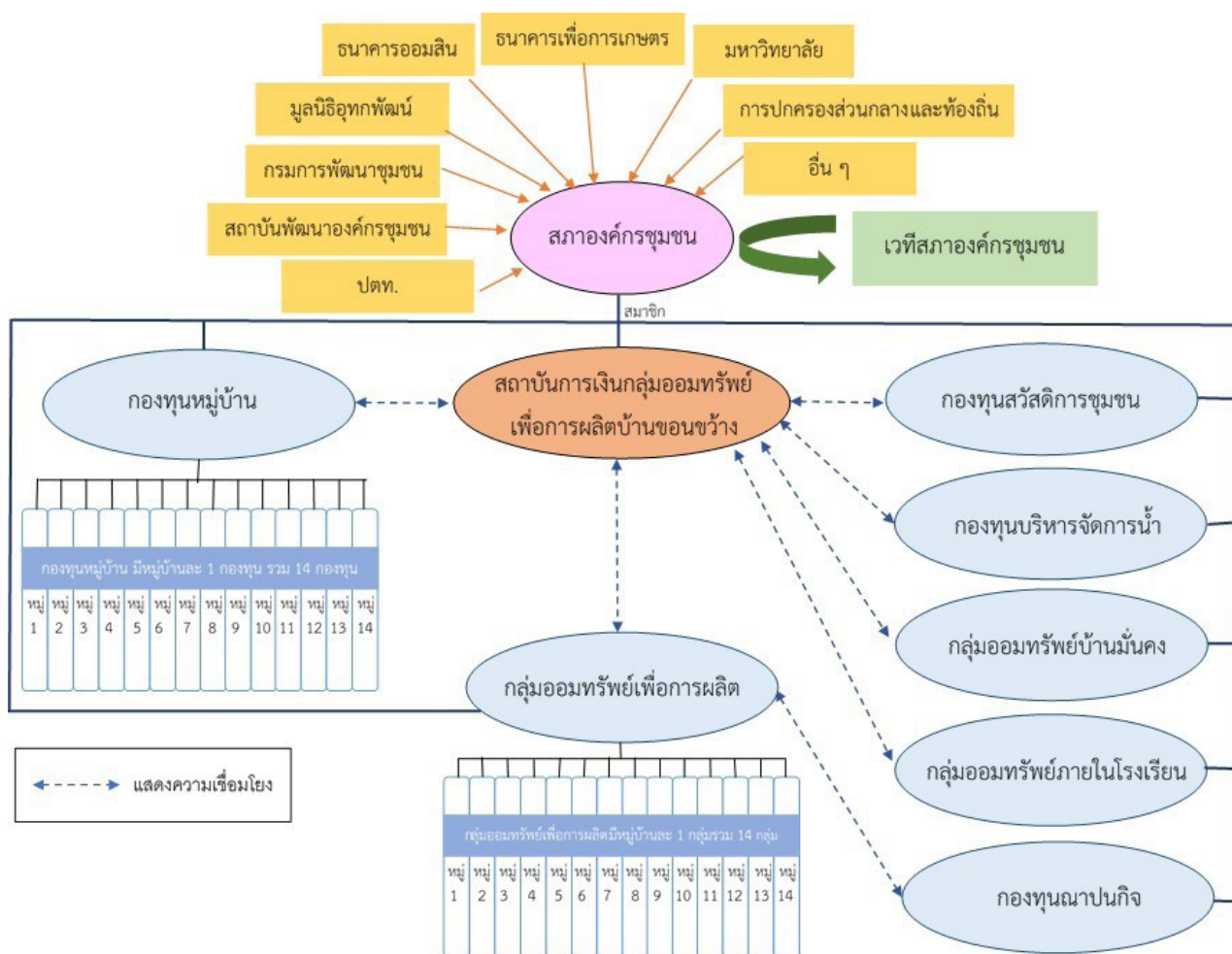
ในช่วงการขยายไปสู่โครงการฯ ระยะที่สอง เนื่องจากความไม่แน่นอนด้านงบประมาณจากรัฐ เครือข่ายบ้านมั่นคงฯ **จึงได้ก่อตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยของเมือง (City fund)** ขึ้นเป็นของตนเอง โดยระดมเงินทุนจากผู้อยู่อาศัยในโครงการระยะแรก และเงินออมสมทบจากสมาชิกโครงการระยะที่สอง ร่วมกับทุนสนับสนุนจาก พอช. และมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย (Asian Coalition for Housing Rights) รวมเป็นเงินทุนเริ่มต้นกว่า 3.1 ล้านบาท และใช้เป็นทุนสำหรับดำเนินโครงการระยะที่สองจนสำเร็จ เกิดเป็นเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ ทั้ง 13 โครงการ รวมทั้งสิ้น 1,052 ครัวเรือน นอกจากนี้ เครือข่ายฯ ยังได้ใช้กองทุนเมืองเป็นแหล่งทุนเอนกประสงค์ ที่มีความคล่องตัวและผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงได้สะดวก อาทิ เป็นสินเชื่อให้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพและการศึกษา เป็นสื่อกลางเชื่อมโยงเครือข่ายสมาชิกทั้ง 13 โครงการ และสนับสนุนสวัสดิการของเมือง ขยายผลเป็นกองทุนและองค์กรชุมชนต่าง ๆ อาทิ กองทุนสวัสดิการเครือข่ายเมือง กองทุนเด็ก กองทุน

ผู้สูงอายุ กองทุนน้ำบาดาล นารวมเมืองชุมแพ และโรงน้ำดื่มบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ ต่อยอดเป็นธุรกิจชุมชนสร้างรายได้และหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน โดยมีจุดเด่นคือ สมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนเครือข่ายเมืองชุมแพ 1 ราย สามารถส่งมอบสวัสดิการให้แก่ผู้รับประโยชน์ได้ 5 ราย โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในเครือข่ายบ้านมั่นคง ตามเจตนารมณ์ในการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมกลุ่มเปราะบางทุกคนในเขตเทศบาลฯ

ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 กองทุนเมืองยังเป็น**ตาข่ายรองรับและบรรเทาวิกฤติของคนทั้งเมือง (Social safety nets)** ผ่านการคืนเงินออมกลับไปยังสมาชิกเฉลี่ย 5,000-6,000 บาท/ครัวเรือน รวมเป็นเงินกว่า 1.7 ล้านบาท อีกทั้งยังร่วมกับกองทุนสวัสดิการเครือข่ายเมืองจัดซื้อข้าวสารและอุปกรณ์ป้องกันโรคแจกจ่ายให้สมาชิกทุกคน จนกล่าวได้ว่ากว่า 20 ปี บนเส้นทางการพัฒนาของเครือข่ายที่อยู่อาศัยเมืองชุมแพ เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรมที่คนจนสามารถอยู่อาศัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในเมืองเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

ช่วงโควิด-19 กองทุนเมือง
ยังเป็นตาข่ายรองรับและบรรเทาวิกฤติ
ของคนทั้งเมือง ผ่านการคืนเงินออม
5,000-6,000 บาท/ครัวเรือน

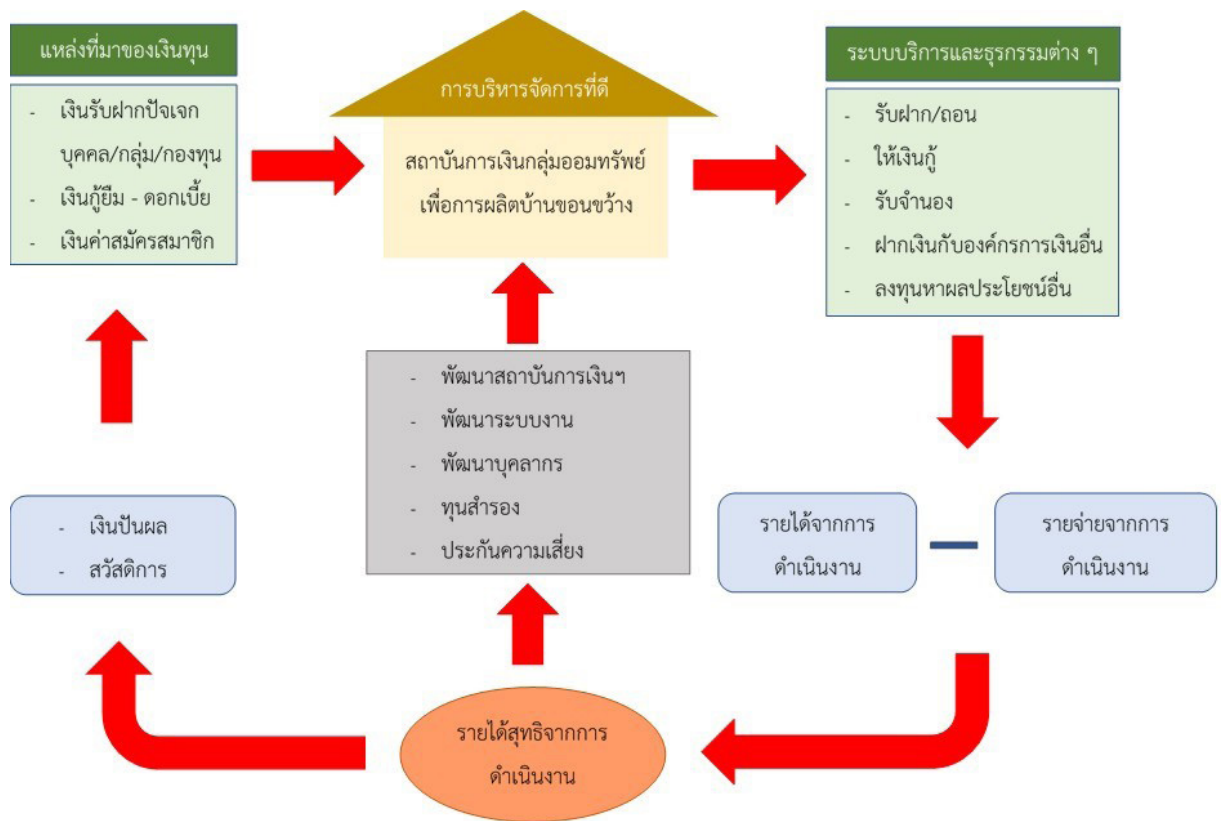
2.2 องค์การการเงินชุมชนกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฐานราก : สถาบันการเงินออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตำบลดงขี้เหล็ก จังหวัดปราจีนบุรี เป็นตัวอย่างองค์การการเงินภาคประชาชนที่ชุมชนเป็นผู้ก่อตั้ง ดำเนินการและพัฒนาความมั่นคงทางการเงินร่วมกัน ภายใต้แนวคิด **“รวมเงิน รวมใจ รวมคน”** มีจุดเด่นในการบริหารจัดการแหล่งทุนชุมชนที่หลากหลาย ซึ่งมีเงินทุนหมุนเวียนรวมกันกว่า 500 ล้านบาท และประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ความยากจน รวมถึงพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน จนได้รับคัดเลือกเป็นศูนย์ศึกษาและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตระดับประเทศ⁵



แผนผังความเชื่อมโยงระหว่างองค์การการเงินชุมชนภายในตำบลดงขี้เหล็ก

ย้อนกลับไปในอดีต เกษตรกรและชาวบ้านตำบลดงขี้เหล็กจำนวนมากตกอยู่ในวงจรของหนี้สิน เนื่องจากส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวและใช้สารเคมีเร่งผลผลิต ทำให้มีรายจ่ายสูง สวนทางกับราคาข้าวที่ตกต่ำ จนบางรายจำเป็นต้องกู้สินเชื่อนอกระบบมาชดเชยการขาดทุน และไม่สามารถชำระคืนได้ เกิดเป็นกับดักความยากจนในพื้นที่จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 กรมการพัฒนาชุมชน (พช.) ได้เข้ามาอบรมแนวคิดการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งผู้นำชุมชนและชาวบ้านบางส่วนเห็นว่าสามารถพัฒนาเป็นแหล่งทุนทางการเงินของชุมชนสำหรับแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ จึงได้ร่วมกันก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านขอนแก่น ณ หมู่ที่ 10 บ้านขอนแก่น ตำบลดงขี้เหล็ก ให้บริการรับฝากเงินสัจจะออมทรัพย์ ให้สินเชื่อ

5 ที่มา : ข้อมูลการสัมภาษณ์และถอดบทเรียนกรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนตำบลดงขี้เหล็ก จังหวัดปราจีนบุรี เมื่อเดือนมิถุนายน 2564 โดยกองยุทธศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลงิ้วเหล็ก

ดอกเบี้ยต่ำแบบไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน รวมถึงจัดสวัสดิการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของสมาชิกในมิติการคลอดบุตร เจ็บป่วยนอนโรงพยาบาล และทุนการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการคัดเลือกตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความไว้วางใจมาดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการบริหารกลุ่ม ทำให้กลุ่มมีความน่าเชื่อถือและเติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นต้นแบบในการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของ หมู่บ้านอื่น ๆ จนครบทั้ง 14 หมู่บ้านของตำบลงิ้วเหล็ก จนเกิดเป็น **ระบบการเงินที่หมุนเวียนในระดับฐานรากและมีชุมชนเป็นเจ้าของ (Community-based microfinance)**

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 กลุ่มออมทรัพย์ฯ มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือให้สมาชิกที่เป็นเกษตรกรผู้ปลูก ไม้เต็ง ให้ผ่านพ้นวิกฤติไม้เต็งออกดอกตายไปได้ ผ่านการ ให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ 1 ต่อเดือน) เพื่อลงทุน พัฒนาอาชีพใหม่ทดแทน โดยเฉพาะการปลูกไม้ดอกและ ไม้ประดับ ซึ่งเป็นอาชีพที่เริ่มต้นได้ไวและมีตลาดรองรับ ทำให้สมาชิกสามารถยกระดับรายได้และมีเงินออม กลับมาฝากกลุ่มมากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ การดำเนินงานของ กลุ่มออมทรัพย์ฯ ยังขยายผลไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วม ในวงกว้าง เช่น การก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในโรงเรียน กองทุนหมู่บ้าน กองทุนสวัสดิการชุมชน รวมถึงการสำรวจ ข้อมูลชุมชนและการจัดทำแผนผังชีวิตชุมชน ด้วยการ สนับสนุนจาก พอช. เป็นต้น



โรงเรียนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านขอนแก่น
ที่มา : สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน

ในปี พ.ศ. 2549 กลุ่มออมทรัพย์ฯ ได้รับการสนับสนุนเชิงเทคนิคจากธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) จนยกฐานะเป็น **สถาบันการเงินออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลดงชีเหล็ก** ให้บริการหลากหลาย มีระบบข้อมูลและการบริหารจัดการที่เป็นทางการมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2563 สถาบันการเงินฯ มีสมาชิกกว่า 2,747 คน เงินออมรวม 102 ล้านบาท และมีกำไรจากการดำเนินงาน ปีละ 20 ล้านบาท นอกจากนี้ สถาบันการเงินฯ ได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรร่มใหญ่ (Umbrella organization) ที่ช่วยกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์ทั้งตำบล เชื่อมร้อยกับสภาองค์กรชุมชนและกองทุน/กลุ่มชุมชนอื่น ๆ ตลอดจนเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนในมิติต่าง ๆ ตามข้อค้นพบจากการสำรวจข้อมูลชุมชนในระยะที่ผ่านมา อาทิ **ด้านการบริหารจัดการน้ำ** สถาบันได้นำกำไรส่วนหนึ่งเป็นทุนตั้งต้นของกองทุนบริหารจัดการน้ำ ร่วมกับมูลนิธิอุทกพัฒน์สำหรับให้สินเชื่อแก่ครัวเรือนที่สนใจสร้างเขื่อนใต้ดิน รวมกว่า 209 จุด โดยมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นสนับสนุนองค์ความรู้ทำให้เกิดแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภคในชุมชน ช่วยบรรเทาปัญหาภัยแล้งและอุทกภัยได้ และ **ด้านที่ดินทำกินและอยู่อาศัย** สถาบันได้จัดซื้อที่ดินเอกชนมาจัดสรรให้สมาชิกโครงการบ้านมั่นคงได้ก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 47 หลัง ให้ทุนสร้างอาชีพเกษตรกรปลอดสารพิษ และช่วยไถ่ถอนหรือซื้อคืนที่ดินจำนองไม่ให้ถูกยึด



การบริหารจัดการน้ำในรูปแบบเขื่อนใต้ดิน
ที่มา : Facebook ดงชีเหล็ก ชุมชนไม่เล็กจัดการตนเอง

**โครงการคู่เสี้ยวเกี่ยวข้อง
แก้จนคนขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
เป็นต้นแบบนวัตกรรม
การแก้ไขปัญหาความยากจน
และความเปราะบางในหลายมิติ
(Multidimensional)
ที่นำโดยหน่วยงานภาครัฐ
ระดับจังหวัดและอำเภอ**

ทั้งนี้ พัฒนาการของสถาบันการเงินฯ ได้สร้างผลลัพธ์สำคัญในการเพิ่ม **การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial inclusion)** อย่างเท่าเทียมให้กับคนในชุมชนได้มีแหล่งทุนประกอบอาชีพและหลุดพ้นจากความยากจน ส่งเสริมความรู้ทางการเงิน (Financial literacy) แก้ไขปัญหาหนี้สินกว่า 380 คน รวมเป็นเงินกว่า 50 ล้านบาท ตลอดจนเสริมสร้างประชาธิปไตยชุมชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกลุ่มและสถาบันการเงิน และการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ตั้งแต่การร่างระเบียบ การถือหุ้นและแสดงความคิดเห็น ในองค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ที่ตนเป็นสมาชิก ซึ่งทำให้คนในชุมชนเป็นเจ้าของการพัฒนาอย่างแท้จริง

2.3 นวัตกรรมและกลไกบูรณาการแก้ไขความยากจนระดับจังหวัด : โครงการคู่เสี้ยว เกี่ยวข้องแก้จนคนขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เป็นต้นแบบนวัตกรรม การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเปราะบางในหลายมิติ (Multidimensional) ที่นำโดยหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดและอำเภอ บูรณาการร่วมกับภาคีการพัฒนาในพื้นที่ ดำเนินการสำรวจและช่วยเหลือครัวเรือนยากจนให้ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม เข้าถึงบริการของรัฐตามสิทธิอย่างทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาอาชีพและรายได้ที่มั่นคงเพื่อให้พ้นจากความยากจนและพึ่งพาตนเองได้



โครงการคู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย ดำเนินการระหว่าง ปี พ.ศ. 2562–2563 โดยมีจุดเริ่มต้นจากอดีตผู้ว่าราชการ จังหวัดขอนแก่น (ดร.สมศักดิ์ จังตระกุล) ที่มีประเด็นวาระ ในการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของจังหวัด ไปสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) โดย มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคมในจังหวัด และกำหนดเป้าหมายการยกระดับ คุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 38,000 บาท/ คน/ปี⁶ ให้พ้นจากความยากจนทุกครัวเรือน

การขับเคลื่อนโครงการฯ มีจุดเด่นที่สะท้อนถึง **นวัตกรรมการบริหารจัดการภาครัฐและการดำเนิน นโยบาย**ในหลายส่วน โดยได้มีการจัดตั้ง**กลไกประสาน การทำงาน (Collaborative governance)** ในรูปแบบ คณะทำงาน จำนวน 2 คณะ ซึ่งรวบรวมหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น⁷ ได้แก่ (1) คณะทำงานขับเคลื่อน โครงการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น เป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดในจังหวัด และหัวหน้า สถานศึกษา รวมทั้งหมด 34 หน่วยงาน เป็นคณะทำงาน และมีพัฒนาการจังหวัดเป็นเลขานุการ และ (2) คณะทำงาน สนับสนุนการกำกับติดตามการดำเนินงาน ประกอบด้วย 6 คณะย่อย ได้แก่ ด้านการพัฒนาอาชีพและรายได้ ด้าน การพัฒนาคุณภาพชีวิตและผู้ด้อยโอกาส ด้านการแก้ไข ปัญหาหนี้ครัวเรือนและเงินทุนประกอบอาชีพ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาการตลาด ด้านการประชาสัมพันธ์ และ

**เป้าหมายการยกระดับ
คุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่มีรายได้
ต่ำกว่า 38,000 บาท/คน/ปี ให้พ้นจาก
ความยากจนทุกครัวเรือน**

6 รายได้ 38,000 บาท/คน/ปี เป็นระดับรายได้โดยประมาณจากเส้นความยากจน ในปี พ.ศ. 2561

7 คณะทำงานเป็นกลไกประสานเป้าหมายและการทำงาน ส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามภารกิจของส่วนต่าง ๆ (Function-based)

ผลการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. ปี 2561

พื้นที่จัดเก็บข้อมูล



1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 73 เทศบาลตำบล 144 อบต.

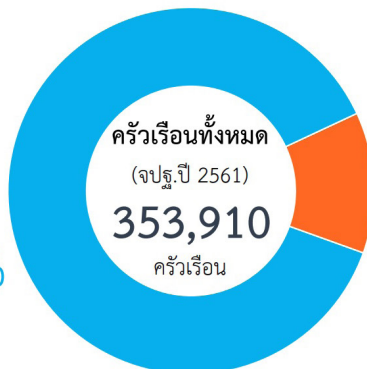


ครัวเรือนที่รายได้มากกว่า

38,000 บาท/คน/ปี

352,736 ครัวเรือน

99.67%



ครัวเรือนที่รายได้น้อยกว่า

38,000 บาท/คน/ปี

1,174 ครัวเรือน

0.33%

562 หมู่บ้าน 142 ตำบล 26 อำเภอ

ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน

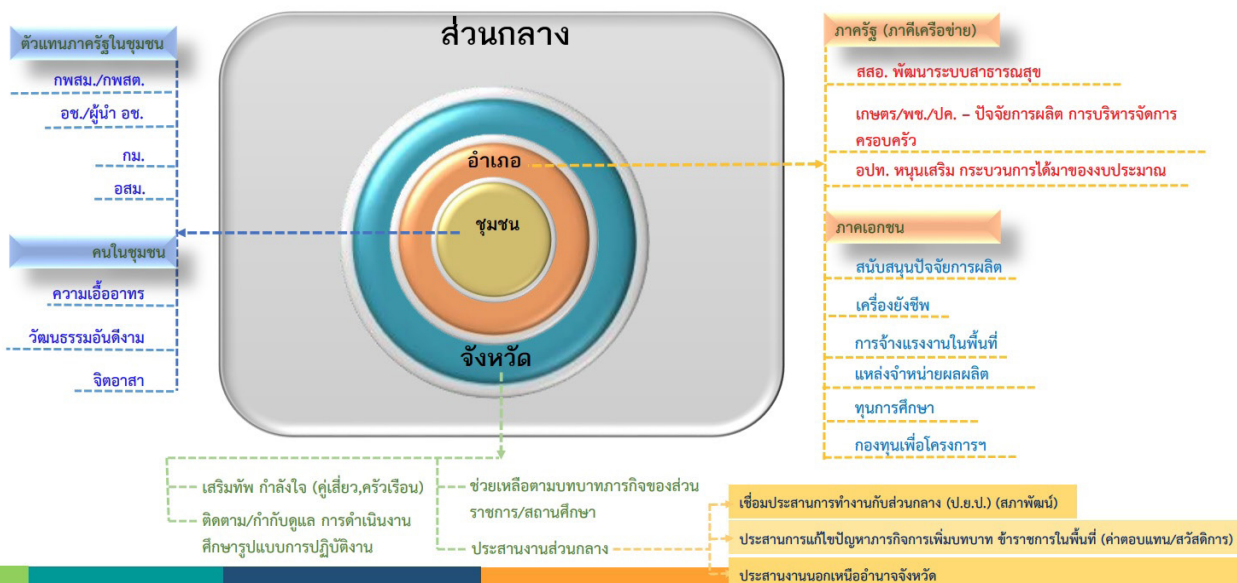
ด้านที่ปรึกษาวิชาการ⁸ เป็นกลไกดำเนินการเฉพาะด้านต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการดำเนินงาน ได้กำหนดกรอบการทำงาน คือ “5 มิติ 4 กระบวนการ 3 เป้าหมาย 2 กลยุทธ์ 1 โครงการ” โดยเริ่มจากการชี้เป้าครัวเรือน

ใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)⁹ ค้นหาครัวเรือนยากจน ร่วมกับการใช้เวทีประชาคมหมู่บ้านคัดกรองและสอบทานกลุ่มเป้าหมาย (Community targeting) เพื่อช่วยลดความคลาดเคลื่อนจากการตกหล่นหรือรั่วไหลของข้อมูล รวมทั้งขยายขอบเขตให้ครอบคลุมกลุ่มเปราะบาง

กรอบการขับเคลื่อนโครงการ

“คู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย แก้งคนขอนแก่น”



ข้อมูลการดำเนินโครงการคู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย แก้งคนขอนแก่น

ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น

- 8 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษา แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ : กรณีศึกษา การแก้ปัญหาในระดับจุลภาคประเทศไทย, <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.
- 9 การดำเนินโครงการฯ ได้ใช้ข้อมูล จปฐ. เป็นหลัก เนื่องจากมีความเห็นว่า เป็นข้อมูลสำรวจคุณภาพชีวิตที่มีความครอบคลุมในเชิงพื้นที่ ประกอบกับในขณะนั้นระบบ TPMAP ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาข้อมูลแฟ้มบ้านพัฒนาคนไทย (TPMAP Logbook) ให้มีประสิทธิภาพและพร้อมนำไปใช้งาน ในพื้นที่โครงการฯ จึงไม่ได้นำข้อมูล TPMAP มาใช้งานร่วมด้วย

“ 5 มิติ ” “โครงการ คู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย แก่จนคนขอนแก่น”

5 มิติ แก้ไข ปัญหา

1,174 ครัวเรือน

พัฒนาได้ 661 ครัวเรือน

สงเคราะห์ 513 ครัวเรือน

“ ความ ยาก จน ”

มิติ 1 รายได้และอาชีพ

- ส่งเสริมให้ความรู้ ด้านอาชีพ สนับสนุนปัจจัยการผลิต
- ทำงานแบบ ๔ ประสาน ภาค เกษตรกร ภาครัฐราชการ ภาคเอกชน และภาคสถาบัน การเงิน
- นำปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงโครงการพระราชดำริ/ โคกหนองนาโมเดล/ทหารพันธุ์ดี/ โครงการปิดทองหลังพระฯ

มิติ 2 ด้านสุขภาพ

- การตรวจสุขภาพตามกำหนด ระยะเวลา(สุขภาพ/ผู้ป่วยติดเตียง/ พักการ/HIV)
- ระบบบริการสุขภาพ /กองทุน สุขภาพตำบล/คนขอนแก่นทุกคน ครั้วมีหมอประจำตัว 3 คน /caregiver /Long term care (care manager)
- ท้องถิ่น/ภาคี ให้บริการ และ อำนวยความสะดวก บรรเทาความ เดือดร้อนเฉพาะหน้า

มิติ 3 ด้านการศึกษา

- แก้ไขปัญหาคู่เลี้ยว นำข้อมูล ครั้วเรียน เข้าสู่ระบบปัจจัยพื้นฐาน นักเรียนยากจน CCT /สถานศึกษา ทุกระดับ(สพฐ. วิทยาลัย มหาวิทยาลัย) /ช่วยเหลือระบบ การศึกษาโดยภาคเอกชนในการให้ ทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาเด็กใน ชนบทฯ/มูลนิธิ/สมาคม/ภาคี การศึกษาเด็ก

มิติ 4 ด้านที่อยู่อาศัย

- ปรับปรุง ซ่อมแซมบ้านพักผู้ พักการ ผู้สูงอายุ บ้านพอเพียง บ้านมั่นคง บ้านเอื้ออาทร บ้าน ภาชาด มูลนิธิ CSR บริษัทต่าง ๆ ฯลฯ บริหารจัดการโครงการ ด้วยความร่วมมือของท้องถิ่น ใน การจัดซื้อวัสดุ แรงงาน /ส่งเสริม การสร้างคุณภาพชีวิต สร้างงาน สร้างอาชีพ

มิติ 5 สวัสดิการแห่งรัฐ

- รวบรวมสวัสดิการทุกประเภท จากทุกหน่วยงาน และสร้าง การรับรู้ให้ข้าราชการคู่เลี้ยว ให้ความช่วยเหลือ นำพาให้ สมาชิกในครั้วเรียนเข้าถึง สวัสดิการแห่งรัฐได้รับ สวัสดิการตามสิทธิ เช่น บัตร ผู้สูงอายุผู้พิการ

มิติการแก้ไขปัญหาคู่เลี้ยว 5 ด้าน

ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น

และผู้ด้อยโอกาส ตามฉันทามติของชุมชน นอกจากนั้น ยังใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็นเครื่องมือช่วย ปักหมุดและระบุพิกัดของครั้วเรียนเป้าหมายอย่างแม่นยำ จนได้กลุ่มเป้าหมายครั้วเรียนยากจน ทั้งหมดจำนวน 1,174 ครัวเรือน ในพื้นที่ 26 อำเภอ 147 ตำบล 577 หมู่บ้าน หลังจากนั้นเป็น**การกำหนดเข้มทิศชีวิตครั้วเรียน** มอบหมาย ให้ข้าราชการในจังหวัดที่สมัครใจ 1 ราย (รวม 744 คน) จับคู่ กับครั้วเรียนยากจน 2-3 ครัวเรือน ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง หรือเพื่อนดูแลช่วยเหลือและให้คำปรึกษา หรือที่เรียกว่า “**คู่เลี้ยว**” ประเมินความขัดสนของครั้วเรียนใน 5 มิติ (รายได้และอาชีพ สุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และ สวัสดิการของรัฐ) พร้อมกับสำรวจต้นทุนศักยภาพของ กลุ่มเป้าหมาย และจำแนกเป็นกลุ่มครั้วเรียนที่ต้องสงเคราะห์ ช่วยเหลือ (513 ครัวเรือน) และกลุ่มครั้วเรียนที่พัฒนาได้ (661 ครัวเรือน) เพื่อเข้าสู่**การบริหารจัดการชีวิต** โดยส่งเสริม

ให้ครั้วเรียนยากจนมีส่วนร่วมออกแบบและตัดสินใจเลือก แนวทางที่เหมาะสมกับตนเอง มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยน ทศนคติเชิงบวก พัฒนาทักษะอาชีพ และการเข้าถึงปัจจัย การผลิต/ทรัพยากร จากการสนับสนุนของภาคีเครือข่าย ทั้งภายในและภายนอกชุมชน ซึ่งหลังจากผ่านไประยะหนึ่ง จะมีการเยี่ยมติดตาม บันทึกและรายงานผลการช่วยเหลือ ในระบบแฟ้มครอบครัว (Family folder) อย่างสม่ำเสมอ เป็น**การดูแลชีวิต**ของคู่เลี้ยวตลอดโครงการจนกว่า กลุ่มเป้าหมายจะมีความเป็นอยู่ที่ดีรายได้ดี สวัสดิการดี และพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน¹⁰

ผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินโครงการ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2562-2563 ส่งผลให้มีครั้วเรียนยากจนได้รับความช่วยเหลือและพัฒนาศักยภาพในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติ อาชีพและรายได้ 774 ครัวเรือน (ร้อยละ 113) มิติสุขภาพ 679 ครัวเรือน (ร้อยละ 100) มิติการศึกษา 186 ครัวเรือน (ร้อยละ 67) มิติสวัสดิการ 311 ครัวเรือน (ร้อยละ 79) และ มิติที่อยู่อาศัย 152 ครัวเรือน (ร้อยละ 64)¹¹ โดยมีรูปธรรม

10 ที่มา : เอกสารโครงการคู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย แก่จนคนขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น, <https://shorturl.at/HNORT>.

11 ที่มา : เอกสารนำเสนอ (PowerPoint) การแก้ไขปัญหาคู่เลี้ยวความยากจน จังหวัดขอนแก่น “โครงการคู่เลี้ยว เกี่ยวก้อย แก่จนคนขอนแก่น” ปี 2562-2563 โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น, พฤษภาคม 2566.



ข้าราชการคู่เลี้ยวลงพื้นที่ >> เยี่ยมครัวเรือนเป้าหมาย >> การติดตามระดับอำเภอ



การลงเยี่ยมและปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการคู่เลี้ยว
ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น

ความสำเร็จที่สำคัญ เช่น การพัฒนากลุ่มเป้าหมายให้มีความมั่นคงในชีวิตและกลับมาเป็นที่พึ่งของชุมชนการส่งต่อเด็กวัยเรียนในครัวเรือนยากจนเข้าสู่ระบบหลักประกันโอกาสทางการศึกษา ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ตลอดจนการสร้างระบบดูแลช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางที่ตกหล่นหรือไม่เข้าเกณฑ์สวัสดิการของรัฐผ่านการระดมเงินจัดตั้งกองทุน จิตอาสา และการลงแขกเอามือเป็นต้น ทำให้โครงการฯ ได้รับการยอมรับและเป็นต้นแบบขยายผลไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้ ภายหลังปี พ.ศ. 2563 โครงการคู่เลี้ยว เกียวก้อย แก้วคนขอนแก่น ยังคงมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการแก่นคุณ เกื้อกุลคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ภายใต้การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาคนทุกช่วงวัยอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) โดยได้พัฒนารูปแบบการดำเนินงานและขยายกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมกว่า 15,202 ครัวเรือน ตามระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (TPMAP)

การพัฒนากลุ่มเป้าหมาย
ให้มีความมั่นคงในชีวิต
และกลับมาเป็นที่พึ่งของชุมชน
การส่งต่อเด็กวัยเรียน
ในครัวเรือนยากจนเข้าสู่ระบบ
หลักประกันโอกาสทางการศึกษา
ของกองทุนเพื่อความเสมอภาค
ทางการศึกษา (กสศ.)

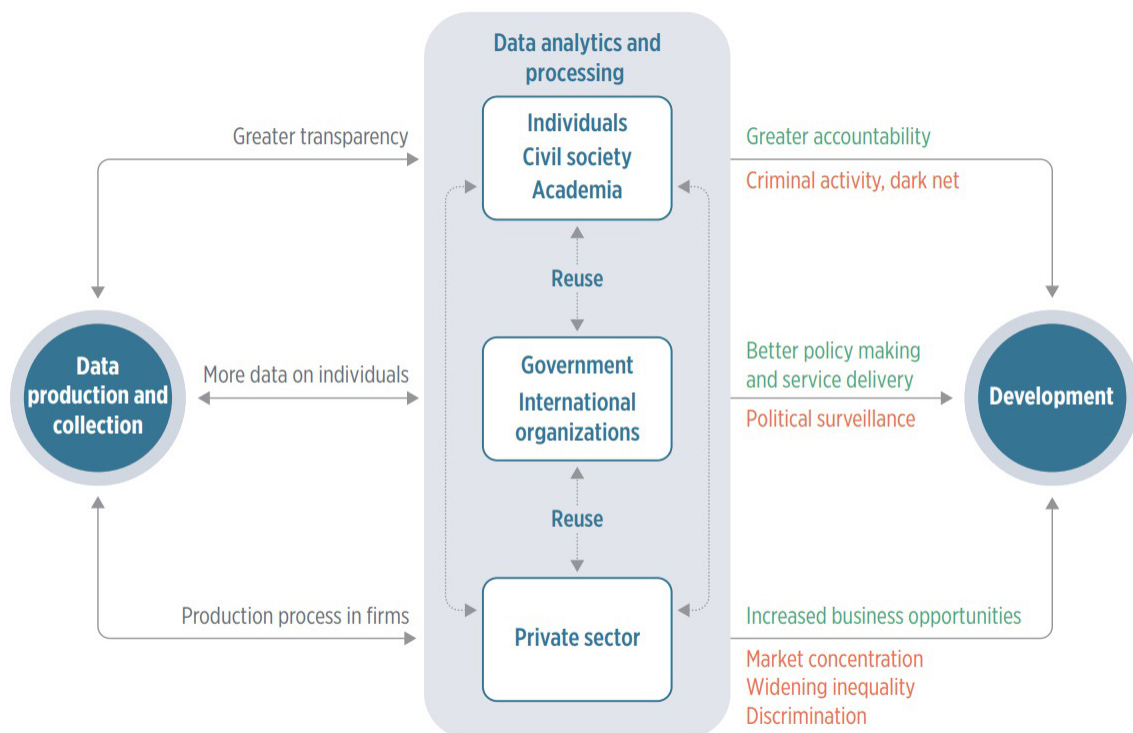
3 บทเรียนและปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่

3.1 การจัดการและใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างเป็นระบบ เนื่องจากความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ (Relative) ซึ่งการบริหารจัดการข้อมูลชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การสำรวจและจัดเก็บข้อมูล การจำแนก

ข้อมูล ไปจนถึงการวิเคราะห์ข้อมูล และการสื่อสาร โดยให้ความสำคัญกับความถูกต้องน่าเชื่อถือของข้อมูลและการมีส่วนร่วมของชุมชน จะช่วยชี้ให้เห็นสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เอื้อให้ชุมชนและภาคีเครือข่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสภาพปัญหา กลุ่มเป้าหมาย และฐานทุนศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งสามารถนำข้อมูลไปใช้วางแผนการดำเนินงานได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีศึกษาโครงการคู่เสี้ยว เกี่ยวก้อย แก้งคนขอนแก่น ได้ใช้ข้อมูล จปฐ. ร่วมกับการคัดกรองและสอบถามโดยชุมชน รวมถึงระบบภูมิสารสนเทศ เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับครัวเรือนยากจนได้อย่างครบถ้วน ถูกต้องแม่นยำ และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวได้ถูกนำไปประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการและข้าราชการคู่เสี้ยว เพื่อออกแบบมาตรการช่วยเหลือ/พัฒนาที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่อไป

3.2 การเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายอย่างเหมาะสมและหลากหลาย ทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ เป็นปัจจัยที่เพิ่มโอกาสการระดมทรัพยากรได้จากหลายช่องทาง โดยอาจมีองค์กรตัวกลางทำหน้าที่เชื่อมประสาน (อาทิ สภาองค์กรชุมชน) นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการสร้างเครือข่ายดูแลกันภายในชุมชน ผู้มีศักยภาพช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่าให้เข้าถึงโอกาส โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive) ดังเช่น กรณีศึกษาเครือข่ายบ้านมั่นคง เมืองชุมแพ จังหวัดขอนแก่น มีการสร้างความร่วมมือแนวดิ่งกับเทศบาลเมืองชุมแพ และ พอช. เพื่อเข้าถึงแหล่งทรัพยากรตามช่องทางนโยบายของรัฐ ในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์แนวระนาบกับมูลนิธิที่อยู่อาศัยแห่งเอเชียทำให้ได้รับเงินทุนสนับสนุนเพิ่มเติม และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ โครงการฯ ทั้ง 13 แห่ง ยังมีระบบช่วยเหลือเกื้อกูลกันสะท้อนผ่านสมาชิกโครงการระยะแรก มีบทบาทเป็นพี่เลี้ยงและสนับสนุนเงินจัดตั้ง

Figure O.1 How data can support development: A theory of change



Source: WDR 2021 team.

Note: Positive impacts are shown in green; negative impacts are shown in red.

แนวทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อสนับสนุนการพัฒนา

ที่มา : World Bank Group, World Development Report 2021 : Data for Better Lives, 24 March 2021, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1600-0>

กองทุนเมือง เป็นแหล่งทุนก่อสร้างบ้านสำหรับสมาชิกใหม่ ในโครงการระยะที่สอง รวมถึงระเบียบของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เปิดโอกาสส่งมอบสวัสดิการให้แก่ผู้รับประโยชน์ได้ถึง 5 ราย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกเพื่อให้กลุ่มเปราะบางที่ไม่มีทุนทรัพย์ได้มีหลักประกันทางสังคมเช่นเดียวกัน

3.3 การต่อยอดการทำงานและเรียนรู้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยฐานทุนศักยภาพและการสนับสนุนจากภายนอก เป็นเครื่องมือขยายผลไปสู่การขับเคลื่อนประเด็นอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวพัน/ซ้อนทับ กับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ เพื่อยกระดับการทำงานให้มีลักษณะเชิงระบบ (Systemic) และสามารถแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืน เช่น กรณีสถาบันการเงินออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลงิ้วเหล็ก จากเดิมที่มีบทบาทให้บริการทางการเงินเป็นหลัก ได้ขยายผลการพัฒนาไปสู่ประเด็นการบริหารจัดการน้ำ และที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย เนื่องจากเห็นว่าคนในชุมชนบางส่วนยังขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภค ประสบอุทกภัย/ภัยแล้ง และไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคขัดขวางการแก้ไขปัญหาเดิมของชุมชน ได้แก่ การประกอบอาชีพ ระดับรายได้ และหนี้สินครัวเรือน

**กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นและ
สถานศึกษาในพื้นที่ควรสนับสนุน
องค์ความรู้เกี่ยวกับความยากจน
ความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนา
เชิงพื้นที่ให้แก่ผู้บริหาร
และบุคลากรของ อปท.**

4 บทสรุปและก้าวต่อไปของการแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่

การแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีทุกภาคส่วน ควบคู่กับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยใช้ต้นทุนและศักยภาพที่มี ลูกขึ้นมาจัดการตนเอง เรียนรู้กำหนดเป้าหมาย และสร้างความเป็นเจ้าของการพัฒนา ร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างโอกาสและความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในระดับฐานรากของสังคม ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าวในหลายส่วน¹² แต่ยังมีประเด็นจุดคานงัดที่ต้องให้ความสำคัญ เพื่อปิดช่องว่างการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการขับเคลื่อนในระยะต่อไป ดังนี้

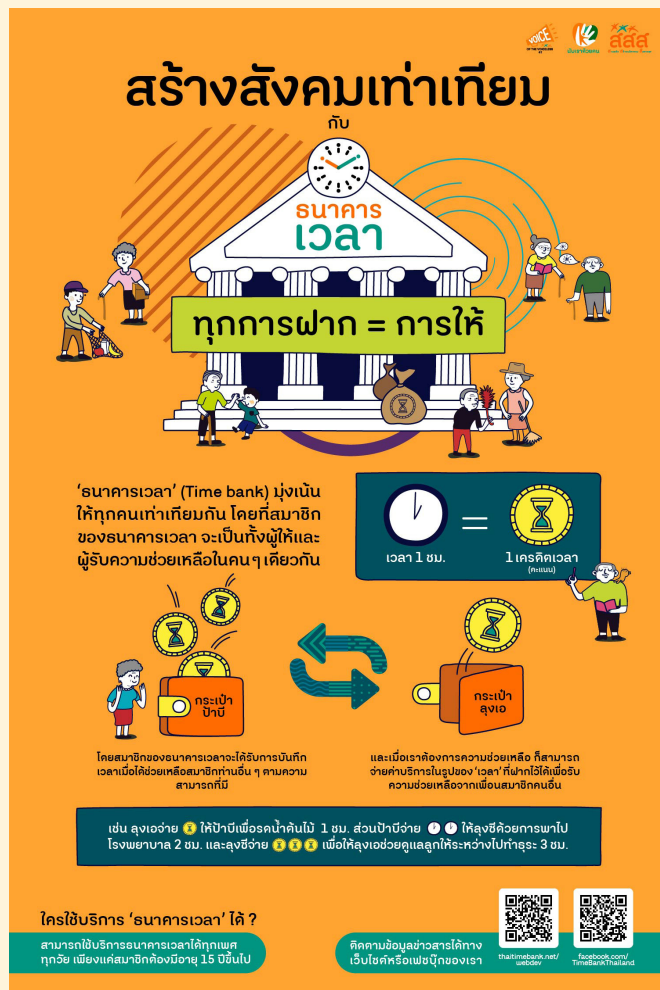
4.1 การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสถานศึกษาในพื้นที่ควรสนับสนุนองค์ความรู้เกี่ยวกับความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. นอกจากนี้ อปท. ควรปรับแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการสงเคราะห์ มาสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณและนโยบายที่สำคัญของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น¹³ เพื่อให้ อปท. สามารถใช้ศักยภาพทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ กฎหมาย งบประมาณ และบุคลากร เป็นพลังสำคัญร่วมกับชุมชนในการแก้ไขความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

12 อาทิ (1) ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาคนทุกช่วงวัยอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (สศช. ร่วมกับ NECTEC และกระทรวงมหาดไทย) (2) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ (บพท.) (3) เครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ (สสส.) และ (4) เครือข่ายเศรษฐกิจและทุนชุมชน (พอช.)

13 ปธาน สุวรรณมงคล, การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น : ภารกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 17, ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2562), <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&sid=&skin=s&usid=&mid=10266&bid=26522&lang=1>.

4.2 การจัดการกองทุนชุมชนแบบบูรณาการ

และส่งเสริมการออมที่มีใช้ตัวเงิน ควรสนับสนุนให้ชุมชน ท้องถิ่นวางแนวทางบูรณาการกองทุนในชุมชน ซึ่งปัจจุบัน ยังมีลักษณะแยกส่วนกัน อาทิ การจัดทำระเบียบ/แนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างกองทุน การก่อตั้งองค์กรร่มใหญ่ (Umbrella organization) กำกับดูแลและประสานเชื่อมโยง และการใช้วิธีบริหารจัดการผลกำไร เพื่อสร้างระบบการเงินฐานรากที่หมุนเวียนภายในชุมชนแบบครบวงจร ครอบคลุม การออม การลงทุน สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ และการจัดสวัสดิการ เพื่อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและการสร้างหลักประกันทางสังคมในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังควรส่งเสริมให้ชุมชนมีการออมสินทรัพย์ที่มีใช้ตัวเงิน (Asset-based)



ผลักดันให้ภาคี
การพัฒนาในพื้นที่
สร้างเครือข่ายความร่วมมือ
ทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ
โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวกลาง
เชื่อมประสาน เพื่อลดการพึ่งพาภาคี
ส่วนใดส่วนหนึ่งเพียงอย่างเดียว
และสร้างความยั่งยืนให้กับ
เครือข่าย

ตามบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิ ธนาคารต้นไม้ แปลงผักรวม/ นารวม ธนาคารเมล็ดพันธุ์ ธนาคารเวลา ธนาคารอาหาร ธนาคารสัตว์ รวมถึงคาร์บอนเครดิต เพื่อให้พื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนที่มีรายได้น้อย/มีทุนทางการเงินที่จำกัด ได้เข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่หลากหลายและเพียงพอ เป็นปัจจัยการผลิตและทรัพยากรสำรองในช่วงวิกฤติได้

4.3 การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือแบบ

หลายระดับและตลอดห่วงโซ่การพัฒนา ควรผลักดันให้ภาคีการพัฒนาในพื้นที่สร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวกลางเชื่อมประสาน (Convergence) เพื่อลดการพึ่งพาภาคีส่วนใดส่วนหนึ่งเพียงอย่างเดียวและสร้างความยั่งยืนให้กับเครือข่าย¹⁴ นอกจากนี้ ภาคีต่าง ๆ ยังควรเชื่อมโยงกันตลอดห่วงโซ่/กระบวนการทำงานของประเด็นการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหา เรียนรู้ร่วมกัน และสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (System transformation) ให้มีความเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น¹⁵ อาทิ การพัฒนาระบบอาหารชุมชน การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ และการนำเด็กนอกกระบบกลับสู่ระบบการศึกษา

14 พบสุข ขำของ, รายงานสรุปผลการศึกษารายงานสำหรับผู้บริหาร : ระบบนิเวศของการเสริมสร้างพลังทางสังคม, กรกฎาคม 2566, เสนอต่อกองทุนยุทธศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

15 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Policy Brief #103: Transformational partnerships and partnership platforms, 30 April 2021, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_103.pdf.

ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย :

เครื่องมือสะท้อนผลกระทบ

จาก แผนพัฒนาประเทศ

ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยคืออะไร

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้มุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาดังนั้น การประเมินผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงแผน จึงประเมินได้จากผลกระทบที่เกิดกับตัวคน ซึ่งถือเป็นผลกระทบสุดท้ายจากการพัฒนาประเทศ โดยดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย เป็นเครื่องมือที่ได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้สำหรับการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ นอกจากนี้ ยังเป็นตัวชี้วัดหนึ่งสำหรับการประเมินผลการพัฒนาที่บรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 อีกด้วย



ที่มาของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกันในสังคมไทย

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับวัดผลกระทบจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นจุดเริ่มของแนวคิดการวางแผนการพัฒนาประเทศโดยใช้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” สศช. จึงได้จัดทำดัชนีความอยู่ดีมีสุขขึ้นเพื่อวัดผลกระทบจากการพัฒนาที่ส่งผลต่อคน โดยครอบคลุมในเรื่องสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สศช. ยังคงใช้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขในการวัดผลกระทบจากการพัฒนาที่มีต่อคนต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อย่างไรก็ดีตาม ในขณะนั้น ทัวโลกได้ให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม สศช. จึงได้พัฒนาดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Index) ขึ้นเพื่อวัดผลกระทบในด้านความยั่งยืนทั้ง 3 ด้าน นอกจากนี้

“ความสุข”
และ “ความอยู่ดีมีสุข” เป็น
“เป้าหมายพื้นฐานของมนุษย์”
แนวคิดดังกล่าว
ส่งผลให้หลายประเทศ
หันมาให้ความสำคัญกับ
ความสุขของประชาชน
ในประเทศ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังได้น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรก สศช. จึงได้พัฒนา “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ขึ้น โดยครอบคลุมการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก การกระจายผลประโยชน์การพัฒนาที่เป็นธรรม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ โดยใช้ดัชนีทั้ง 3 ชุดนี้ในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”
ความอยู่ดีมีสุข (Well-being) เป็นผลกระทบสุดท้าย
จากการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นกับคน

ดัชนีความอยู่ดีมีสุข



แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

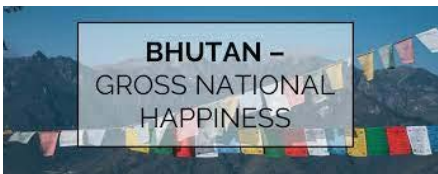
Agenda 21 (Earth Summit 2012)
สศช. พัฒนาดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน ใช้ควบคู่กับดัชนี
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและดัชนีความอยู่ดีมีสุข



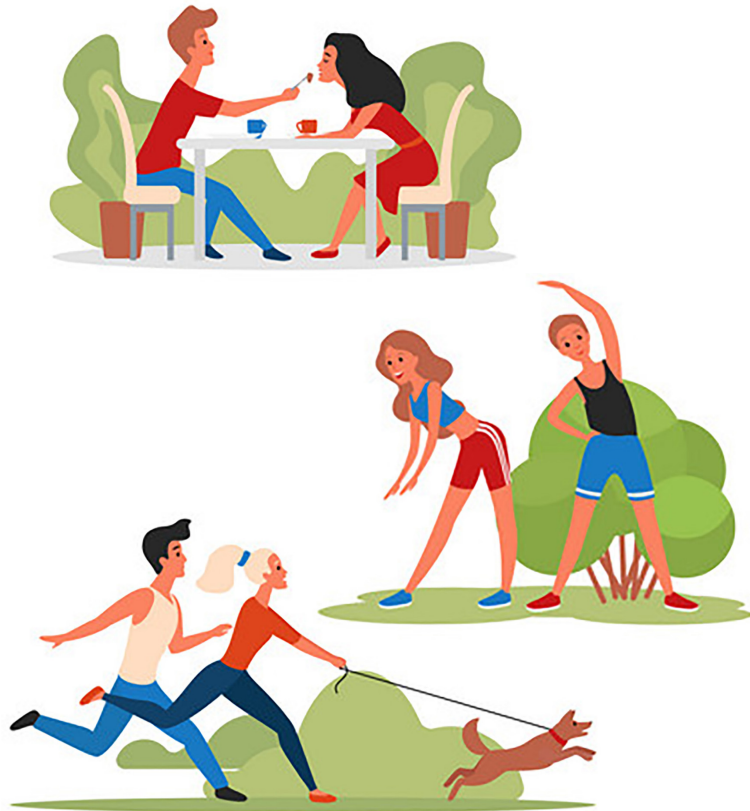
ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ทัวโลกได้ให้ความสำคัญกับแนวคิด “Gross Happiness Index” ของประเทศภูฏาน โดยกษัตริย์องค์ที่ 4 ของภูฏาน Druk Gyalpo ได้ตรัสในปี 2515 ว่า “ความสุขโดยรวมของประชาชนสำคัญกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ” (Gross National Happiness is more important than Gross National Product) ต่อมาในปี 2554 การประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกใช้ประเทศภูฏานเป็นตัวอย่าง และกำหนดให้ “ความสุข” และ “ความอยู่ดีมีสุข” เป็น “เป้าหมายพื้นฐานของมนุษย์” แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับความสุขของประชาชนในประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึงมิติในเรื่องที่เป็นนามธรรม อาทิ คุณธรรม จริยธรรม นอกเหนือจากความสุขอยู่ดีมีสุขที่เป็นรูปธรรมด้วย ซึ่งแนวคิดเรื่องความสุขดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของไทย จึงนำแนวคิดดังกล่าวมาผนวกกับดัชนีที่ใช้วัดผลกระทบในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ทั้ง 3 ชุดพัฒนาขึ้นเป็น “ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย” และใช้วัดผลกระทบจากการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เป็นต้นมา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

แนวคิดจาก Gross Happiness Index (GNH)
และดัชนี 3 ชุดจากแผนฯ 9 เป็นดัชนี
ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย



ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข
ร่วมกันในสังคมไทย



การวัด “ความอยู่เย็นเป็นสุข”

เนื่องจาก “ความสุข” ในความหมายทั่วไป เป็นสิ่งที่เป็นนามธรรม ไม่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ และมีลักษณะเป็นความเห็นของปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ตัวอย่างเช่น ความสุขของคนจนที่เก็บเงินได้ 100 บาท อาจมากกว่าความสุขของคนรวยที่เก็บเงินได้ 100 บาทเท่ากัน แต่สำหรับ**ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย** เกิดจากการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนของสังคมไทย และเห็นพ้องกันแล้วว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข “ร่วมกันในสังคมไทย” และยังเป็นดัชนีที่มีการเก็บข้อมูลเป็นตัวเลขอย่างต่อเนื่อง จึง**ไม่ใช่ความสุขที่เป็นความเห็นของปัจเจกบุคคล (Subjective)** และสามารถนำมาคำนวณและเปรียบเทียบกันได้

ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย กับการวัดผลกระทบของแผนพัฒนาประเทศแต่ละแผน

เนื่องจากบริบทของการพัฒนาประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาประเทศ **ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย** ซึ่งใช้วัดผลกระทบจากการพัฒนาจึงจำเป็นต้อง**มีการปรับปรุงในทุกช่วงของแผนการพัฒนา** เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับการปรับเปลี่ยนที่สำคัญจากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ ชุดที่ใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นชุดที่ใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้แก่

1) เกณฑ์การจัดกลุ่มองค์ประกอบหลัก

เดิมเป็นการใช้ทั้งเกณฑ์ “ประเด็น (issue) ที่ต้องการ” ซึ่งได้แก่ 1) การมีสุขภาวะ 2) เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม 3) สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล 4) สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และเกณฑ์ “ผู้เล่น (player)” ซึ่งได้แก่ 1. ครอบครัวอบอุ่น 2. ชุมชนเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การใช้เกณฑ์แบ่งหลายแบบ

ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากผู้เล่นเป็นเส้นทางไปสู่ประเด็นที่ต้องการ การแบ่งดังกล่าวจึงทำให้เกิดการนับซ้ำความอยู่เย็นเป็นสุข ทั้งองค์ประกอบของผู้เล่น และองค์ประกอบที่ผู้เล่นทำให้เกิดประเด็นที่ต้องการ จึงปรับปรุงให้เป็นการใช้เกณฑ์ประเด็นที่ต้องการเพียงเกณฑ์เดียว โดยยุบรวมผู้เล่น ได้แก่ องค์ประกอบครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง ไปไว้ในองค์ประกอบสุขภาวะ



2) เพิ่มองค์ประกอบหลัก

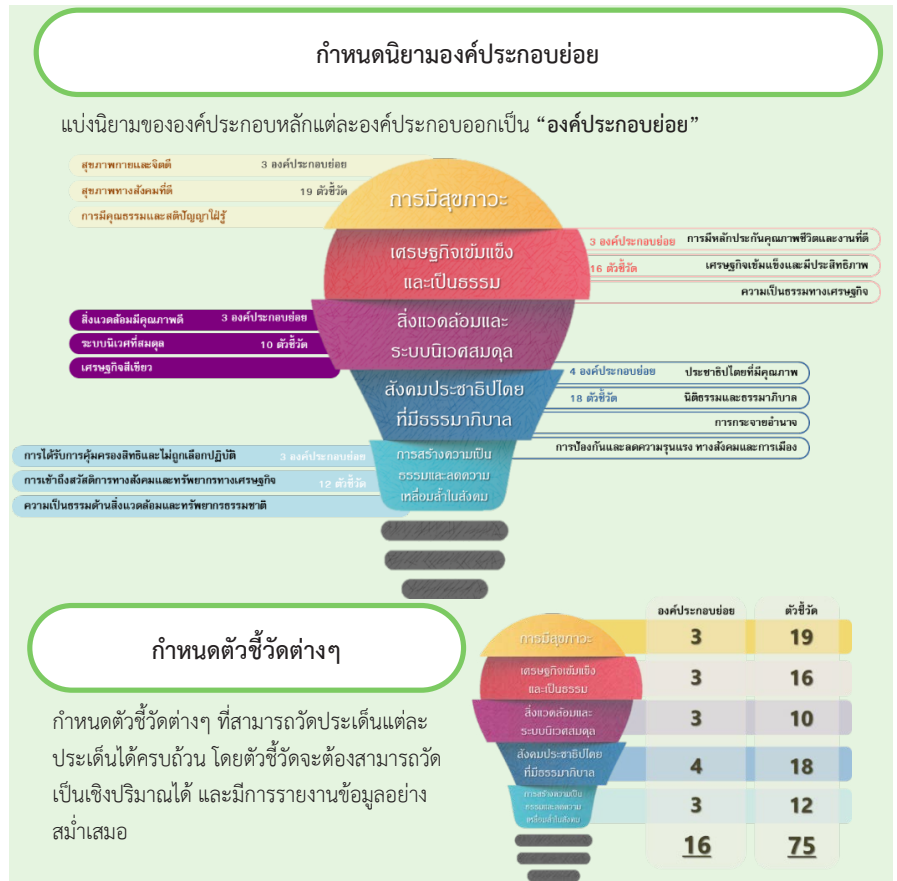
การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ.2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ภายในปี ค.ศ. 2030

3) ปรับนิยามและตัวชี้วัดให้เหมาะสม

ขยายนิยามของชุมชนให้ครอบคลุมชุมชนในสังคมออนไลน์ เนื่องจากปัจจุบันคนในสังคมมีการสื่อสารผ่านทางสื่อสังคม (Social Media) มากขึ้น และเปลี่ยนตัวชี้วัด “อัตราการทำร้าย” เป็น “จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว” เนื่องจากครอบครัวในปัจจุบันอยู่ด้วยกันโดยไม่จดทะเบียนสมรสมากขึ้น จึงไม่สามารถใช้อัตราการทำร้ายสื่อถึงความอบอุ่นในครอบครัวได้ เป็นต้น



ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยชุดปัจจุบัน



การจัดทำดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย เริ่มจากการศึกษาทบทวนแนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดนิยามของความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยฯ และองค์ประกอบหลัก โดยแต่ละองค์ประกอบหลักได้มีการกำหนดนิยามและกำหนดรายละเอียดเป็นองค์ประกอบย่อย ประเด็น และตัวชี้วัดต่างๆ ที่สามารถวัดประเด็นแต่ละประเด็นได้ โดยเฉพาะการวัดในเชิงปริมาณ และมีการรายงานข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ

ตัวชี้วัดดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

การมีสุขภาวะ

สุขภาพกายและจิตดี (3 ตัวชี้วัด)

- ร้อยละของประชากรที่มีสุขภาพดีต่อประชากรทั้งหมด
- อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเฉลี่ย
- อัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จ

สุขภาพทางสังคมที่ดี (9 ตัวชี้วัด)

- ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)
- ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวต่อผู้สูงอายุทั้งหมด
- อัตราการเด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจฯ ต่อเด็กและเยาวชนพันคน
- จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว

- ร้อยละการมีบ้านเป็นของตนเอง
- อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางบกต่อประชากรพันคน
- จำนวนคดีเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- สัดส่วนของผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตที่ได้รับปฏิบัติการฉุกเฉินภายใน 8 นาที
- สัดส่วนของครัวเรือนที่ประสบภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

การมีคุณธรรมและสติปัญญาใฝ่รู้ (7 ตัวชี้วัด)

- สัดส่วนคดีอาญาต่อประชากรพันคน
- ร้อยละของประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป จำแนกตามการเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อ

- ชุมชน/หมู่บ้าน
- อัตราการเรียนรู้ (Functional literacy rate) 9 ปีขึ้นไป
- สัดส่วนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตต่อประชากรทั้งหมด
- ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (คะแนนเฉลี่ยของ 4 วิชาหลัก ของนักเรียนระดับ ป. 6 ม. 3 และ ม. 6)
- ร้อยละของนักเรียนที่ออกจากการศึกษาภาคบังคับกลางคันระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย
- ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม

การมีหลักประกันคุณภาพชีวิตและงานที่ดี (4 ตัวชี้วัด)

- อัตราการจ้างงานต่ำระดับ
- ดัชนีความต่างของค่าจ้างระหว่างเพศ
- สัดส่วนแรงงานที่ได้รับสวัสดิการ ต่อกำลังแรงงานทั้งหมด
- อัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานต่อลูกจ้างพันคน

เศรษฐกิจเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (9 ตัวชี้วัด)

- สัดส่วนช่องว่างการออมการลงทุน ต่อ GDP
- สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP
- ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP
- อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศต่อประชากร (GDP per capita growth)
- ความเข้มข้นของการใช้พลังงาน
- ตัวชี้วัดการทำธุรกิจของธนาคารโลก
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีระดับสูงและระดับกลาง ต่อมูลค่าเพิ่มทั้งหมด
- อัตราเงินเฟ้อ
- สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (3 ตัวชี้วัด)

- สัดส่วนคนยากจน
- สัดส่วนการถือครองรายได้ของประชากรร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุด ต่อประชากรร้อยละ 20 แรกที่จนที่สุด
- สัดส่วน GDP per capita ของจังหวัดร้อยละ 20 สุดท้ายที่รวยที่สุด ต่อ GDP per capita ของจังหวัดร้อยละ 20 แรกที่จนที่สุด

สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล

สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดี (4 ตัวชี้วัด)

- ร้อยละของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดีต่อแหล่งน้ำทั่วประเทศ
- ร้อยละของขยะมูลฝอยที่กำจัดถูกต้องหรือนำไปใช้ประโยชน์
- ร้อยละของจำนวนวันที่ดัชนีคุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน
- มูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติต่อจำนวนประชากร

ระบบนิเวศที่สมดุล (2 ตัวชี้วัด)

- ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ในอ่าวไทยต่อชั่วโมง
- ร้อยละของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต่อพื้นที่ประเทศ

เศรษฐกิจสีเขียว (4 ตัวชี้วัด)

- ร้อยละของการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกต่อปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย

- ร้อยละของพื้นที่ทำเกษตรกรรมยั่งยืน (พื้นที่เกษตรอินทรีย์) ต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมด
- สัดส่วนปริมาณการนำเข้าวัตถุดิบอันตรายทางการเกษตรต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมด
- สถิติอุบัติเหตุจากเงินจากสารเคมี

สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ (5 ตัวชี้วัด)

- จำนวนเรื่องร้องเรียนต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิพลเมือง
- ร้อยละของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- จำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- คะแนนความเป็นอิสระของสื่อมวลชนในดัชนีเสรีภาพสื่อ (World Press Freedom)
- ร้อยละของสมาชิกสภาที่เป็นผู้หญิง

นิติธรรมและธรรมาภิบาล (4 ตัวชี้วัด)

- คะแนนจากการสำรวจของดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index - CPI)
- จำนวนเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

- ร้อยละของจำนวนผู้ที่ได้รับการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในกรณีถูกจับและได้รับการปล่อยตัวโดยไม่มีการฟ้องคดี
- ร้อยละของจำนวนคดีที่ศาลชั้นต้นพิจารณาเสร็จ เมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในแต่ละปี

การกระจายอำนาจ (3 ตัวชี้วัด)

- จำนวนข้อบัญญัติและเทศบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ร้อยละของจำนวนเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมของอปท.
- จำนวนร้อยละของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนตำบลที่เป็นผู้หญิง

การป้องกันและลดความรุนแรงทางสังคมและการเมือง (6 ตัวชี้วัด)

- จำนวนผู้เสียชีวิตภายใต้การควบคุมสถานการณ์ของรัฐในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง
- จำนวนผู้ต้องคดีที่มีเหตุมาจากชุมนุมทางการเมืองและความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง
- จำนวนกรณีที่มีรายงานว่ามีการทำให้บุคคลสูญหายโดยการใช้กำลัง (หรือการอุ้มหาย)
- จำนวนผู้เสียชีวิตจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้
- ร้อยละของจำนวนผู้ให้ความเห็นว่าการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลอื่นเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้จากการสำรวจค่านิยมของโลก (World Values Survey)
- ร้อยละของจำนวนผู้ให้ความเห็นที่ให้ความสำคัญกับการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นและเคารพผู้อื่นจากการสำรวจค่านิยมของโลก (World Values Survey)

การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ (4 ตัวชี้วัด)

- ดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่ไม่เท่าเทียม
- จำนวนข้อร้องเรียนว่าด้วยการถูกเลือกปฏิบัติว่าด้วยเหตุแห่งเพศ ศาสนา ชาติพันธุ์ รวมถึงเหตุแห่งสุขภาพ
- ร้อยละของจำนวนผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมที่ได้รับการอนุมัติเมื่อเทียบกับจำนวนรายของผู้ที่ผ่านเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือรายปี
- จำนวนผู้ได้รับความช่วยเหลือในการส่งเสริมสิทธิแก่ผู้ต้องหา ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (6 ตัวชี้วัด)

- ร้อยละของจำนวนผู้ได้รับสวัสดิการสำหรับคนพิการ
- ร้อยละของจำนวนผู้ได้รับสวัสดิการสำหรับผู้ป่วยเอดส์
- เนื้อที่การถือครองที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ใช่ของตนเองต่อเนื้อที่ทั้งหมด
- รายได้เฉลี่ยของเกษตรกรรายย่อย
- สัดส่วนการจ้างงานนอกระบบภาคการเกษตรต่อการจ้างงานทั้งหมด
- สัดส่วนรายได้ของประชากรกลุ่ม 20% (จนที่สุด) เทียบกับประชากรทั้งหมด

ความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (2 ตัวชี้วัด)

- จำนวนป่าชุมชน (โครงการ) ที่ได้รับการจดทะเบียนใหม่
- จำนวนเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ

จากการศึกษาดังกล่าว นิยามของดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยชุดปัจจุบันที่ใช้สำหรับประเมินผลกระทบของการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงพัฒนาขึ้นบนกรอบแนวคิด 1) ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 2) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) 3) คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยหมายถึง “สถานะที่คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพทั้งในด้านจิต กาย ปัญญา เป็นผลที่เกิดจากความเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกในครอบครัว ชุมชน ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม โดยมีความสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล นำไปสู่การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและยั่งยืน” ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) การมีสุขภาวะ 2) เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม 3) สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล 4) สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และ 5) การสร้างความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมี 16 องค์ประกอบย่อย และ 75 ตัวชี้วัด



การคำนวณดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

วิธีการคำนวณดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) **การคำนวณค่าตัวชี้วัด** โดยแปลงค่าข้อมูลดิบของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้เป็นหน่วยเดียวกันคือหน่วยร้อยละ ด้วยการเทียบกับค่าเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) ที่กำหนดให้แก่ตัวชี้วัดทุกตัว ซึ่งค่าเกณฑ์มาตรฐานกำหนดได้จาก 1) ค่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ 2) ค่าเป้าหมายของแผนระดับชาติหรือค่ามาตรฐานสากลต่างๆ 3) ค่าที่ดีที่สุดที่เคยทำได้ในอดีต และเพิ่มขึ้นเป็นค่าที่น่าจะบรรลุได้ในช่วงแผนพัฒนาฯ นั้นๆ

2) **คำนวณค่าองค์ประกอบย่อย** โดยหาค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดในแต่ละองค์ประกอบย่อยด้วยวิธีค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean)

3) **คำนวณค่าองค์ประกอบหลัก** โดยหาค่าเฉลี่ยขององค์ประกอบย่อยในแต่ละองค์ประกอบหลักด้วยวิธีค่าเฉลี่ยเรขาคณิต (Geometric Mean)

4) **คำนวณค่าดัชนีรวม (Composite Index)** โดยหาค่าเฉลี่ยขององค์ประกอบหลักทั้ง 5 องค์ประกอบด้วยวิธีค่าเฉลี่ยเรขาคณิต (Geometric Mean) ทั้งนี้ การคำนวณค่าเฉลี่ยจะให้น้ำหนักเท่ากันทั้งในการคำนวณองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย และดัชนีรวม โดยค่าคะแนนสามารถแปลความหมายได้ดังนี้

1) ระดับคะแนนแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

1) ดีมาก (90.00-100.00 คะแนน) 2) ดี (80.00-89.99 คะแนน)
3) ปานกลาง (70.00-79.99 คะแนน) 4) ต้องปรับปรุง (60.00-69.99 คะแนน) 5) เร่งแก้ไข (0.00-59.99 คะแนน)

2) เนื่องจากตัวชี้วัดที่กำหนด มีทั้งตัวชี้วัดที่มีความหมายเชิงบวก (เช่น อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด ร้อยละการมีบ้านเป็นของตนเอง) และเชิงลบ (เช่น สัดส่วนคนยากจน อัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จ) ซึ่งกรณีตัวชี้วัดที่มีความหมายเชิงลบจะมีความสับสนในการอ่านค่า ดังนั้น จึงมีการปรับการคำนวณเพื่อให้เกิดความสะดวกในการอ่านค่าตัวชี้วัดที่มีความหมาย

ตัวชี้วัด เชิงบวก/เชิงลบ การพัฒนา



เป็นเชิงลบ โดยจะคำนวณด้วยส่วนกลับของสูตรคำนวณ ดังนั้น ค่าคะแนนที่มากขึ้นจะบอกถึงความอยู่เย็นเป็นสุขที่มากขึ้น และค่าคะแนนที่ลดลงจะบอกถึงความอยู่เย็นเป็นสุขที่ลดลง ไม่ว่าตัวชี้วัดนั้นจะมีความหมายเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบ



ระดับความอยู่เย็นเป็นสุขและค่าคะแนนของแต่ละระดับ		
ระดับ		ช่วงคะแนน
ดีมาก		90.00 – 100.00
ดี		80.00 – 89.99
ปานกลาง		70.00 – 79.99
ต้องปรับปรุง		60.00 – 69.99
เร่งแก้ไข		0.00 – 59.99

ผลการประเมินผลกระทบการพัฒนาด้วยดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2564

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ส่งผลให้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย ปี 2564 ปรับตัวดีขึ้นจากระดับต้องปรับปรุงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มาอยู่ในระดับปานกลางมาตั้งแต่ปีที่ 2 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และลดลงในช่วงปีที่ 2 และ 3 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

อย่างไรก็ตาม ในปี 2564 สถานการณ์การแพร่ระบาดมีแนวโน้มลดความรุนแรงลง เนื่องจากมีการฉีดวัคซีนอย่างแพร่หลาย ทำให้จำนวนผู้เสียชีวิตลดลง ประกอบกับมีมาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้**ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยในปี 2564 หรือปีที่ 5 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12** ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 72.74 ในปี 2563 เป็น 74.72 ในปี 2564 แต่ยังคงอยู่ในระดับ**ปานกลาง**อย่างต่อเนื่อง โดยองค์ประกอบที่มีคะแนนเพิ่มขึ้น ได้แก่ (1) **ด้านเศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม** มีคะแนนเพิ่มขึ้น จาก 81.20 ในปี 2563 เป็น 85.96 ในปี 2564 และยังคงอยู่ในระดับดี เนื่องจากเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นมาก โดยเพิ่มจากระดับต้องปรับปรุงเป็นระดับปานกลาง ขณะที่ประชาชนมีหลักประกันคุณภาพชีวิตและงานเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับดีมาก และเศรษฐกิจมีความเป็นธรรมทรงตัวอยู่ในระดับดี (2) **ด้านการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย** มีคะแนนเพิ่มขึ้น จาก 74.04 ในปี 2563 เป็น 78.05 ในปี 2564 และยังคงอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสและการถูกเลือกปฏิบัติมีคะแนนเพิ่มขึ้นมาก และปรับตัวจากระดับปานกลางเป็นระดับดีมาก ขณะที่การเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมและทรัพยากรทางเศรษฐกิจมีคะแนนลดลง แต่ยังคงอยู่ในระดับดี และความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีคะแนนลดลงเล็กน้อยและยังคงอยู่ในระดับต้องปรับปรุง และ (3) **ด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล** มีคะแนนเพิ่มขึ้นเพิ่มขึ้น จาก 72.21 ในปี 2563 เป็น 76.69 ในปี 2564 โดยยังคงอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากระบบนิเวศสมดุลมีคะแนนดีขึ้นมากและปรับตัวจากระดับปานกลางเป็นระดับดีมาก และสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่เศรษฐกิจสีเขียวมีคะแนนลดลงและยังคงอยู่ในระดับต้องปรับปรุง

สำหรับองค์ประกอบที่มีคะแนนลดลง ได้แก่ (1) **ด้านสุขภาวะ** ลดระดับลง จากระดับดีที่คะแนน 80.28 ในปี 2563 เป็นระดับปานกลางที่ 76.83 ในปี 2564 เนื่องจากคนไทยมีคุณธรรมและสติปัญญาใฝ่รู้ลดลงมาก ขณะที่คนไทยมีสุขภาพทางสังคมลดลงจากระดับดีเป็นระดับปานกลาง และที่คนไทยมีสุขภาพกายและจิตตกต่ำลง แต่ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง และ (2) **ด้านสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล** มีคะแนนลดลงจากระดับต้องปรับปรุงที่ 60.86 ในปี 2563 เป็นระดับเร่งแก้ไขที่ 58.93 ในปี 2564 เนื่องจากการกระจายอำนาจมีคะแนนลดลงจากระดับปานกลางเป็นระดับต้องปรับปรุง นิติธรรมและธรรมาภิบาลของไทยมีคะแนนลดลงและอยู่ในระดับเร่งแก้ไข และประชาธิปไตยที่มีคุณภาพยังคงทรงตัวอยู่ในระดับเร่งแก้ไข สำหรับการป้องกันและลดความรุนแรงทางสังคมและการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง



ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาในระยะต่อไป

ผลการประเมินด้วยดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2564 สะท้อนให้เห็นประเด็นท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การพัฒนาประเทศในระยะต่อไปจึงควรให้ความสำคัญกับการเตรียมรับมือกับประเด็นดังต่อไปนี้ 1) จัดสวัสดิการและการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง 2) ให้ความสำคัญกับการลดจำนวนคดีอาญา 3) เร่งแก้ไขปัญหานี้ครว้เรือน 4) ส่งเสริมให้มีการนำขยะไปใช้ประโยชน์มากขึ้น 5) สนับสนุนการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ 6) ส่งเสริมการลดอุบัติเหตุที่สามารถป้องกันได้ เช่น อุบัติภัยจากสารเคมี 7) สร้างความตระหนักและร่วมรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังในทุกภาคส่วน 8) สร้างเสริมให้สังคมมีประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ 9) ปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และโปร่งใส และ 10) ส่งเสริมให้เกิดการออมเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ





สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร 10100

โทรศัพท์ O 2628 2847 โทรสาร O 2628 2846 E-mail : pr@nesdc.go.th

www.nesdc.go.th