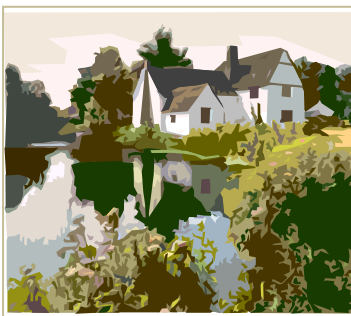




รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ในประเทศไทย ปี 2555



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม
สิงหาคม 2557

สรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2555 เป็นรายงานการวิเคราะห์ทั้งในเชิงวิชาการ หลักฐาน และข้อมูล ที่มีจุดประสงค์เพื่อชี้ถึงภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เชื่อมโยงถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคม ตลอดจนการประมวลนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมในปัจจุบัน ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะมาตรการแก้ปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมรุนแรงขึ้นในระยะต่อไป

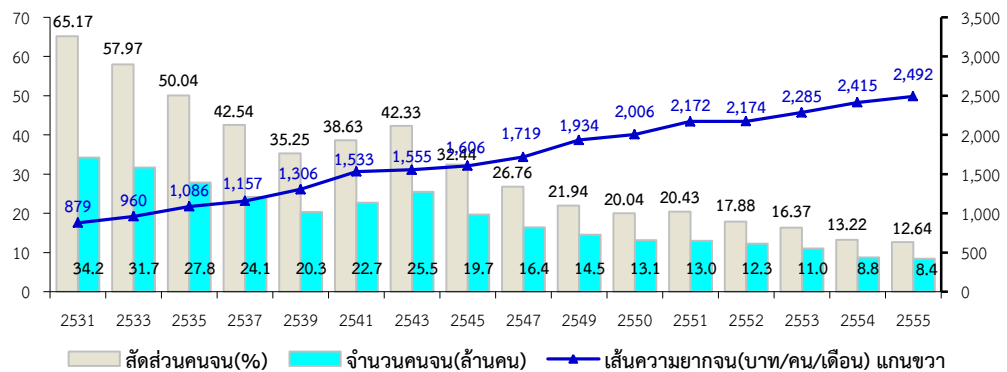
สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยในรายงานฉบับนี้ ได้ใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเกณฑ์ในการประเมิน โดยบุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้วก็จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน เส้นความยากจนใช้แนวคิดความต้องการอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของแต่ละบุคคล ซึ่งคำนวณเป็นตัวเงินที่สะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ในขั้นพื้นฐานที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม

1. สรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555

1.1 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย

1.1.1 ความยากจนโดยรวมในปี 2555 ลดลง แต่ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยความยากจนลดลงจากร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2554 เหลือร้อยละ 12.6 ในปี 2555 (คนจน 8.4 ล้านคน) หากรวม “คนจน” กับ “คนเกือบจน” แล้วจะมีประมาณ 15.6 ล้านคน หรือร้อยละ 23.5 ของประชากรทั้งประเทศซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2555 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะแก่เด็กฐานะยากจน รวมทั้งมาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ อาทิ โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มาตรการลดลดค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง (จัดรถเมล์และรถไฟฟ้า) การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพผู้พิการ การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 ทั่วประเทศ โดยมี 7 จังหวัดได้ปรับค่าจ้างเป็น 300 บาทต่อวัน (วันที่ 1 เมษายน 2555) ทำให้แรงงานไร้ฝีมือมีรายได้เพิ่มขึ้นส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น ซึ่งในวันที่ 1 มกราคม 2556 ได้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวันทั่วประเทศ

ภาพที่ 1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.1.2 คนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคนจนประมาณ 3.7 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.5 ของคนจนทั้งประเทศ ส่วนในภาคเหนือมีคนจนประมาณ 2.0 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.0 ของคนจนทั้งประเทศ นอกจากนี้ **คนจนส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท** คือมีประมาณ 5.7 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 67.6 ของคนจนทั้งประเทศ

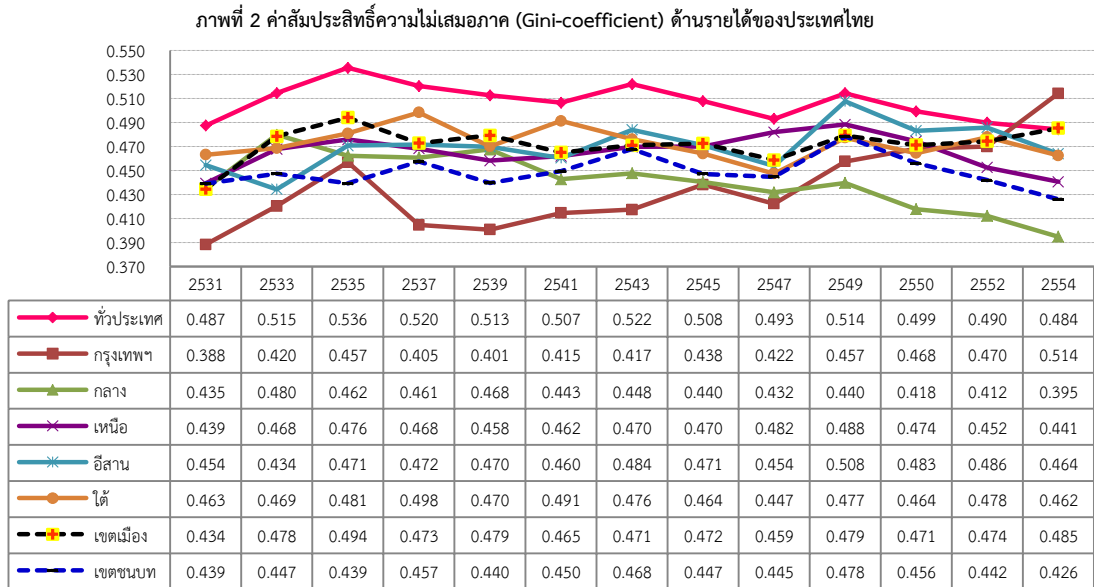
1.1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด : การจัดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2555 โดยเรียงลำดับจากสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ประกอบด้วย จังหวัด แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก นครพนม สกลนคร บุรีรัมย์ และ มุกดาหาร ตามลำดับ นอกจากนี้ **จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรังกล่าวคือเป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 -2555** ประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก บุรีรัมย์ และ นครพนม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นติดลำดับทุกปีและอยู่ในลำดับ 1 ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2549 ต่อเนื่องจนถึงปี 2555

1.1.4 คุณลักษณะของคน/ครัวเรือนที่มีโอกาสสูงจะตกเป็นคนจน จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนในงานวิจัยต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมา และจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนล่าสุดในปัจจุบัน บ่งชี้ได้ว่า ลักษณะของคน/ครัวเรือนที่มีโอกาสสูงจะตกเป็นคนจน ที่สำคัญ ได้แก่ **ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ** โดยเฉพาะที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและไม่เคยเรียนหนังสือ **ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตร**จะมีโอกาสจะตกเป็นคนจนสูงกว่าผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรเกือบ 2 เท่า (แต่ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรหรือเกษตรกรไม่ได้เป็นคนจนทุกคน) **ครัวเรือนขนาดใหญ่**จะมีโอกาสยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็กโดยครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนขนาด 3 คนประมาณ 2 เท่า **องค์ประกอบของครัวเรือนที่มีตัวเด็กกับผู้สูงอายุ**จะมีโอกาสเสี่ยงเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุดเนื่องจากศักยภาพของเด็กและผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง/ครอบครัว

1.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

1.2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ในภาพรวมค่อนข้างจะทรงตัว โดยมีปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง โดยสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในระดับ 0.48 - 0.49 และรายได้กระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ถือครองรายได้ถึง 39.3% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจน

ที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.6% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดห่างกันถึง 25.2 เท่า



ตาราง 1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนสุด)	1.78	1.69	1.53	1.59	1.62	1.68	1.50	1.61	1.75	1.34	1.55	1.62	1.56
กลุ่ม 10% ที่ 2	2.80	2.60	2.42	2.48	2.56	2.62	2.45	2.57	2.73	2.46	2.66	2.80	3.05
กลุ่ม 10% ที่ 3	3.60	3.35	3.13	3.25	3.34	3.44	3.22	3.40	3.56	3.34	3.51	3.66	3.88
กลุ่ม 10% ที่ 4	4.45	4.19	3.93	4.10	4.21	4.31	4.06	4.29	4.46	4.28	4.45	4.59	4.76
กลุ่ม 10% ที่ 5	5.50	5.19	4.90	5.17	5.26	5.33	5.09	5.35	5.55	5.39	5.56	5.65	5.77
กลุ่ม 10% ที่ 6	6.89	6.51	6.20	6.51	6.57	6.67	6.42	6.71	6.90	6.78	6.97	7.01	7.02
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.84	8.32	7.96	8.39	8.48	8.48	8.37	8.59	8.73	8.67	8.86	8.84	8.66
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.78	11.18	10.95	11.29	11.42	11.34	11.48	11.52	11.61	11.49	11.49	11.43	10.92
กลุ่ม 10% ที่ 9	17.14	16.54	16.54	16.50	16.58	16.62	17.06	16.48	16.41	16.26	16.08	15.95	15.11
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยสุด)	37.23	40.43	42.44	40.72	39.95	39.51	40.36	39.48	38.30	39.98	38.87	38.44	39.27
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	20.91	23.96	27.65	25.62	24.62	23.57	26.82	24.50	21.93	29.92	25.10	23.76	25.23

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552 และปี 2554 ได้ปรับข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์

รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก เงินยืมของรัฐบาล) ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสละก เงินรางวัลค่านายหน้าและเงินได้จากการเล่น เป็นต้น)

1.2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือความเหลื่อมล้ำด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในสังคมไทยก็ยังมีอยู่แต่มีปัญหาน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุด ประมาณ 11.0 เท่า นอกจากนี้ ยังมีประชากร 8.4 ล้านคน (คนจน) ที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่นๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตซึ่งมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย

1.2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของ

จำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็ก วงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 53.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด

1.2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก มีการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน 20% ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน 20% ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด เท่านั้น

1.2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา : โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา มีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษา ร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รวมทั้ง**โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน ระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี** จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด ประมาณ 16.3 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงสูงกว่านักศึกษาในเขตชนบท นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

1.2.6 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศ โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปโดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย แต่**ในด้านการทำงาน ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย** รวมทั้ง**ด้านบทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย**

2. นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบัน

นโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในช่วงปี 2554-2555 ที่สำคัญ ประกอบด้วย

2.1 มาตรการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ยกระดับคุณภาพชีวิต ได้แก่ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำแรงงาน ไม่น้อยกว่า 300 บาท/วัน จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ ลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลาน ลดภาระค่าใช้จ่ายการเดินทางโดยจัดรถเมล์ฟรีและรถไฟฟรี การลดภาระค่าไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 หน่วยต่อเดือน รวมทั้งการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

2.2 การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต และโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนรุ่นที่ 4

2.3 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยจัดสวัสดิการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุและคนพิการ รวมทั้ง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบ โดยจัดให้มีระบบสารสนเทศทางสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ และเร่งผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

2.4 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

2.5 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ

2.6 การคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม

3. ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา

การดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาตามนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้น มีประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงาน ดังนี้

3.1 ในกรณีเจาะจงกลุ่มเป้าหมายและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง อาทิ การให้ทุนการศึกษาและการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย เป็นการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาของคนในสังคม

3.2 ในกรณีการดำเนินงานเจาะจงกลุ่มเป้าหมายแต่เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมทุกคนในกลุ่มเป้าหมาย อาทิ การให้เบี่ยงชีฟผู้สูงอายุและผู้พิการ การรับจำนำข้าวจากเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเกษตรกร มีจำนวนมาก เป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แยกแยะสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม จึงเป็นภาระด้านงบประมาณดำเนินการและเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่งบประมาณของรัฐมีจำนวนจำกัด

3.3 ในกรณีการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายประชาชนทั่วไป เช่น การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้า การให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น เป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งอาจจะช่วยลดความยากจนได้บ้าง แต่อาจจะไม่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมกลับจะทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเนื่องจากประชาชนที่เข้าถึงบริการของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะปานกลางหรือประชาชนที่ค่อนข้างจะมีศักยภาพ ส่วนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียน มักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ

3.4 ในช่วงที่ผ่านมายังขาดการพัฒนาาระบบข้อมูลเพื่อใช้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาคาญยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้สามารถเข้าถึงเป้าหมายคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้โดยตรง จึงทำให้การดำเนินการแบบครอบคลุมประชากรทั้งหมดนั้นมีความคืบหน้าไปมาก ส่วนการดำเนินการที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร นอกจากนี้การดำเนินการที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณของรัฐและเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. ปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในอนาคต

ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยไปสู่สังคมผู้สูงอายุ กระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อาจจะมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งปัจจัยเสี่ยงดังกล่าว เช่น

4.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว ซึ่งมีแนวโน้มขนาดครัวเรือนเล็กลงมีสมาชิกเพียง 3-4 คน และครัวเรือนที่อยู่คนเดียวหรือเป็นโสดมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น มีผลต่อภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อความยากจน และอาจจะถูกทอดทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยวขาดคนดูแล

4.2 แรงงานนอกระบบยังขาดหลักประกันรายได้รองรับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ขณะที่รัฐยังไม่มีนโยบายส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่ชัดเจน อาจจะทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสเป็นคนจนหากไม่มีการเตรียมความพร้อมรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ

4.3 การผลิตกำลังคนยังไม่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบการศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนให้ตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงานได้ อีกทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจะกระทบต่อภาวะการหางานทำของประชากรวัยแรงงาน ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุโดยมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ทำให้แรงงานมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้เพิ่มสูงขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อระดับการออมของครัวเรือนอันจะนำไปสู่ภาวะความยากจน

4.4 การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ภัยแล้ง วาตภัย อุทกภัย และโคลนถล่ม) เพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การสูญเสียผลผลิตและรายได้ทางการเกษตร การสูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ความเสื่อมโทรมของดิน ภาวะขาดแคลนน้ำ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจมีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจน หรือทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรรุนแรงขึ้น

4.5 การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาจส่งผลต่อการจ้างงานและระดับค่าจ้าง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนทำให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้อย่างอิสระมากขึ้น แรงงานที่มีทักษะสูงของไทยอาจจะเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่า จะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะสูง ซึ่งจะกดดันให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นในกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูง ในขณะที่แรงงานทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น จะส่งผลกดดันค่าจ้างของแรงงานไทยในกลุ่มทักษะใกล้เคียงกันให้ต่ำลง ซึ่งจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างแรงงานที่มีทักษะสูงกับ

แรงงานที่มีทักษะต่ำมากขึ้น หรืออาจทำให้เกิดการว่างงานของแรงงานไทยที่มีทักษะต่ำมากขึ้น อาจนำไปสู่ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้นได้

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะต่อไป

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นผลกระทบ (Impact) จากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่มีการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมและทั่วถึง ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างต้องใช้เวลานานหลายสิบปีในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินการแก้ไขจำเป็นต้องเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ทั่วถึงและยั่งยืน และปรับโครงสร้างภาษีให้สนับสนุนการกระจายผลประโยชน์การพัฒนา รวมทั้งให้มีการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าของทุนและกลุ่มเจ้าของแรงงาน ตลอดจนระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกมิติเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สำหรับในระยะสั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมทั้งลดปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ที่สำคัญในระยะต่อไป ดังนี้

5.1 การพัฒนาระบบข้อมูลรายบุคคลที่บ่งชี้ลักษณะของบุคคล ศักยภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แท้จริง เพื่อใช้ระบุกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคม และกลุ่มอื่น ๆ สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5.2 สร้างโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ด้วยการให้ทุนการศึกษาและสนับสนุนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ ตลอดจนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนในสังคมและลดความยากจน

5.3 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษี และจัดที่ดินทำกินให้แก่คนยากจน รวมทั้งควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ไปสู่การปฏิบัติ

5.4 การลดปัจจัยเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการเปิดเสรีการค้าการลงทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ที่อาจจะทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต โดย

5.4.1 ส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับศักยภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เพื่อสร้างรายได้ ลดภาระการพึ่งพิงรายได้จากลูกหลาน

5.4.2 การสร้างเครือข่ายการดูแลผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและผู้สูงอายุที่อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง โดยเฉพาะการดูแลด้านสุขภาพที่ครอบคลุมทั้งการป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ เพื่อลดความเสี่ยงจากโรคเรื้อรังของผู้สูงอายุ และลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

5.4.3 การส่งเสริมการออมของครัวเรือน เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความยากจนเฉียบพลันในยามที่ครอบครัวได้รับผลกระทบจากวิกฤติต่าง ๆ เช่น วิกฤติจากการว่างงาน วิกฤติจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลเสียหายต่อทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย และการประกอบอาชีพ วิกฤติด้านสุขภาพที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นต้น

5.4.4 การผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งการฝึกอบรมยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือ เพื่อให้สามารถรองรับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่มีรายได้สูงขึ้น ตลอดจนการพัฒนาทักษะด้านภาษาโดยเฉพาะภาษาอังกฤษที่เป็นภาษากลางในการสื่อสาร เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี

สารบัญ

	หน้า
สรุปสำหรับผู้บริหาร	
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย	1-1
1.1 ความหมายและเกณฑ์การวัดความยากจน	1-1
1.2 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2555	1-2
1.3 ความยากจนในระดับภาคและเขตพื้นที่	1-6
1.4 ความยากจนในระดับจังหวัด	1-12
1.5 ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย	1-15
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย	2-1
2.1 ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution)	2-2
2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ	2-11
2.3 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม	2-38
2.4 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ	2-42
2.5 สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม	2-45
บทที่ 3 นโยบายและมาตรการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย	3-1
3.1 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	3-1
3.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในช่วงปี 2554 ถึงปัจจุบัน	3-2
3.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชี้แนวทางการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วยความพอเพียง และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	3-7
บทที่ 4 การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมระดับพื้นที่ โดยใช้ดัชนีวัดความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index : MPI) กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ	4-1
4.1 การจัดทำดัชนีวัดความยากจนในหลายมิติ (Multi-Dimensional Poverty Index: MPI) ของ Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)	4-1

	หน้า
4.2 การจัดทำดัชนีวัดความยากจนในหลายมิติ (Multi-Dimensional Poverty Index: MPI) ของประเทศไทย กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ	4-4
4.3 การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ โดยใช้ MPI	4-6
4.4 เปรียบเทียบการประเมินผลความยากจน โดยใช้เส้นความยากจน กับการใช้ MPI กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ	4-8
4.5 สรุป	4-9
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-1
5.1 ปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในอนาคต	5-1
5.2 ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา	5-3
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะต่อไป	5-6

บทที่ 1

สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

สังคมไทยมีการพัฒนาก้าวหน้าในหลายด้าน ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพ รายได้ และโอกาสทางการศึกษาทำให้คนไทยมีการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้น บริการด้านสาธารณสุขมีคุณภาพและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขอีกมากทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่สั่งสมมาตั้งแต่ในอดีตและปัญหาที่เป็นผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไข/ปัจจัยการพัฒนาหลายประการที่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศไทยในระยะต่อไป อาทิ การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 กระแสการพัฒนาไปสู่สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเป็นฐานทางอาชีพและรายได้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะส่งผลกระทบต่ออาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และรูปแบบการดำรงชีวิต รวมทั้งเงื่อนไขทางด้านสังคมและการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อทัศนคติ ค่านิยม รูปแบบการดำเนินชีวิตและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เงื่อนไขและปัจจัยดังกล่าวล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทย ซึ่งความยากจนในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 ความหมายและเกณฑ์การวัดความยากจน

นิยาม “คนจนหรือความยากจน” มิได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพิงสูง ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ **ความยากจนหมายถึงรวมถึงทั้งความจณด้านรายได้ ความจนโอกาส และความจณด้านสิทธิ** ซึ่งเป็นลักษณะที่มักจะเกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงถึงกัน เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน ความจณด้านรายได้ที่เกิดขึ้นมักจะมาจากความจณด้านโอกาส และการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานที่พึงจะได้ อันเป็นผลจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และมีการคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นผลต่อเนื่องจากการพัฒนาในอดีตที่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเอื้อประโยชน์เฉพาะต่อบางกลุ่มในสังคมเป็นหลัก

การวัดความยากจน ในรายงานนี้จะใช้วิธีการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (Absolute poverty) โดยใช้เส้นความยากจน (Poverty line)¹ เป็นเกณฑ์ในการวัด และใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นข้อมูลฐานในการศึกษาวิเคราะห์

¹ เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งบุคคลที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้เส้นความยากจนได้ปรับปรุงเทคนิควิธีการใหม่โดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2554 เป็นฐานในการคำนวณ

เส้นความยากจน (Poverty line) คำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเฉลี่ยของปัจเจกบุคคลในระดับครัวเรือนประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านอาหาร (Food) และสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2554 เป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งวิธีการจัดทำเส้นความยากจนนี้อิงตามมาตรฐานสากล โดยมีแนวคิดที่ว่าครัวเรือนต่างขนาดต่างพื้นที่จะมีแบบแผนการบริโภคและมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกัน แต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน ทำให้เส้นความยากจนนี้มีคุณลักษณะสำคัญคือมีความจำเพาะ (Specificity) ตามคุณลักษณะของครัวเรือน ในขณะเดียวกันก็สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ (Comparability) จากอรรถประโยชน์ที่เท่ากัน อีกทั้งยังนำการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) มาใช้ประกอบการคำนวณด้วย ดังนั้น เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม ซึ่งเส้นความยากจนมีหน่วยเป็น บาท/คน/เดือน ทั้งนี้ บุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน

1.2 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2555

1.2.1 ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยลดลงตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2554 เหลือร้อยละ 12.6 ในปี 2555 แผนฯ 11 กำหนดเป้าหมายให้สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลง ซึ่งปี 2555 เป็นปีแรกของแผนฯ 11 สถานการณ์ความยากจนได้ลดลงตามเป้าหมายโดยประเทศไทยมีสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนหรือสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2554 เหลือร้อยละ 12.6 ในปี 2555 (จำนวนคนจน 8.4 ล้านคน) ทั้งนี้**ความยากจนที่ลดลงในปี 2555 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะแก่เด็กฐานะยากจน มาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน** ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ อาทิ โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2531 โดยโปรดเกล้าฯ ให้นักเรียนเพิ่มปีละประมาณ 200 คนเพื่อให้เด็กนักเรียนฐานะยากจนมีโอกาสดูแลต่อในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาตามความเหมาะสมของระดับสติปัญญาและความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งปัจจุบันมีนักเรียนสำเร็จการศึกษาและนำความรู้ที่ได้รับกลับไปพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โครงการทุนการศึกษามสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ซึ่งพระราชทานทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนฐานะยากจนได้มีโอกาสดูแลต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายต่อเนื่องไปจนจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี มีนักเรียนรับทุนไปแล้ว 5 รุ่น จำนวน 740 คน โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2539 โดยเปิดโอกาสให้นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาซึ่งมีผู้กู้ยืมไปแล้วทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้านราย

สำหรับการดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน ได้แก่ ลดค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง (จัดรถโดยสารประจำทาง ขสมก. และจัดรถไฟชั้น 3 ให้บริการฟรี) ทำให้ประชาชนมีเงินเหลือนำไปใช้จ่ายพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดและเบี้ยยังชีพผู้พิการมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น นอกจากนี้ ผลจากเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวร้อยละ 6.5 ส่งผลให้รายได้ต่อหัวของคนไทย

เพิ่มขึ้น การใช้จ่ายภาคครัวเรือนมีการขยายตัวร้อยละ 6.8 และการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.2 ในปี 2555 ประกอบกับในเดือนเมษายน 2555 มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 ทั่วประเทศ โดยมี 7 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต สมุทรปราการ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรสาคร ได้ปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน ซึ่งทำให้แรงงานไร้ฝีมือมีรายได้เพิ่มขึ้นส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น

1.2.2 ในปี 2555 “คนจน” รวมกับ “คนเกือบจน” มีประมาณ 15.6 ล้านคนหรือร้อยละ 23.5 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย แม้ว่า ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องช่วงหลังการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเห็นได้ชัดเจน ในปี 2545 จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มที่เรียกว่า “เฉียดจน” หรือ “เกือบจน” (Near poor) โดยคนเกือบจนหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% คนกลุ่มนี้มีความอ่อนไหวต่อภาวะวิกฤตต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือประสบปัญหาด้านสุขภาพที่ส่งผลกระทบต่อครอบครัวประกอบอาชีพ ทั้งนี้ในปี 2555 คนเกือบจนมีประมาณ 7.2 ล้านคนหรือร้อยละ 10.8 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อรวมจำนวนคนจนกับคนเกือบจนจะมีประมาณ 15.6 ล้านคนหรือร้อยละ 23.5 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย และประชากรกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ต้องเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตโดยรวม แต่เนื่องด้วยคนจนและกลุ่มเสี่ยงส่วนใหญ่อยู่นอกภาคทางการและขาดข้อมูลทะเบียนที่จะเจาะลงไปถึง ดังนั้น การแก้ปัญหาความยากจนในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจะต้องมีฐานข้อมูลในการบ่งชี้ (Identification) ที่ดีสามารถระบุกลุ่มเป้าหมายเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม รวมถึงการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ/ผู้พิการ การฝึกทักษะอาชีพสำหรับกลุ่มที่ยังอยู่ในกำลังแรงงานรวมทั้งการดูแลเรื่องการรักษาพยาบาลในการประกอบอาชีพ และการสนับสนุนด้านการศึกษาสำหรับบุตรหลานครัวเรือนที่ต้องพิจารณาการช่วยเหลือเพิ่มเติมจากการเรียนฟรีเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถเข้าถึงการศึกษาฟรีที่รัฐจัดให้

1.2.3 ช่องว่างความยากจน (Poverty gap) ในปี 2555 เท่ากับร้อยละ 2.4 บ่งชี้ว่าระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่ยากจนโดยเฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนประมาณร้อยละ 2.4 หรือประมาณ 59 บาทต่อคนต่อเดือน ($=0.024 \times$ เส้นความยากจน 2,492 บาทต่อคนต่อเดือน) ซึ่งทรงตัวในระดับเดียวกันกับช่องว่างความยากจนในปี 2554 คือประมาณร้อยละ 2.4 หรือประมาณ 59 บาทต่อคนต่อเดือน ($=0.024 \times$ เส้นความยากจน 2,415 บาทต่อคนต่อเดือน) ภายใต้สมมติฐานว่าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเลือกใช้แนวทางแบบการจ่ายเงินโอนให้แก่ประชาชนทุกคนเพื่อให้ทุกคนพ้นจากภาวะความยากจน รัฐจะต้องตั้งงบประมาณไว้ประมาณ 47,300 ล้านบาท (59 บาท $\times$ 12 เดือน $\times$ ประชากรทั้งประเทศ) โดยไม่รวมงบประมาณในการบริหารจัดการ แต่วิธีนี้เป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาและไม่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขงบประมาณดังกล่าวสามารถใช้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับประมาณการความต้องการงบประมาณเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความยากจนได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความรุนแรงของปัญหาความยากจน พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 4.3 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 0.7 ในปี 2555 ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีว่าปัญหาความยากจนที่เป็นความยากจนมากหรือความยากจนเรื้อรัง (Chronic poverty) ได้เริ่มลดลงบ้างแล้ว โดยสะท้อนจากสัดส่วนคนจนมากมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 26.5 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2543 เหลือร้อยละ 5.0 ในปี 2555 (คนจนมากหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า

20%) อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ปัญหาในเรื่องการเข้าถึงบริการทางสังคมและ
ทรัพยากร ผนวกกับการจัดสวัสดิการทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยากจนรุนแรงได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การ
แก้ปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ 1.1 ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร

ตัวชี้วัด	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
ช่องว่างความยากจน	8.68	9.66	11.46	7.80	6.12	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	3.06	3.41	4.27	2.69	2.03	1.59	1.31	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,306	1,533	1,555	1,606	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	35.25	38.63	42.33	32.44	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64
จำนวนคนจน (ล้านคน)	20.3	22.7	25.8	19.9	16.5	13.8	12.7	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4
สัดส่วนครัวเรือนยากจน(ร้อยละ)	32.15	34.75	38.48	29.31	24.29	19.92	18.26	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	5,068	5,491	6,521	5,145	4,404	3,793	3,540	3,620	3,170	3,010	2,486	2,344
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	0.513	0.507	0.522	0.508	0.493	0.514	0.499	na.	0.490	na.	0.484	na.
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของ รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.431	0.409	0.428	0.419	0.425	0.420	0.398	0.405	0.398	0.396	0.375	0.393
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่ม รายสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่ม จนสุด 20% แรก (เท่า)	13.52	13.06	14.54	13.37	12.22	14.83	13.06	na.	12.30	na.	11.81	na.
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อ การอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่าย มากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่ม รายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	8.21	7.40	8.07	7.79	8.06	8.11	7.21	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	57.6	58.7	60.9	61.2	61.8	62.8	63.5	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	15,760	15,801	16,948	17,551	18,133	19,043	19,384	19,526	20,058	20,764	21,346	21,821

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ

ช่องว่างความยากจน (Poverty gap ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจนเพื่อแบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับ
รายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใดโดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน
คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีค่าความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียาจ่ายใกล้เส้นความยากจน

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้น
ความยากจนมากๆ เพื่อพิจารณาการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนโดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากตัวชี้วัดนี้
จะช่วยให้ตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

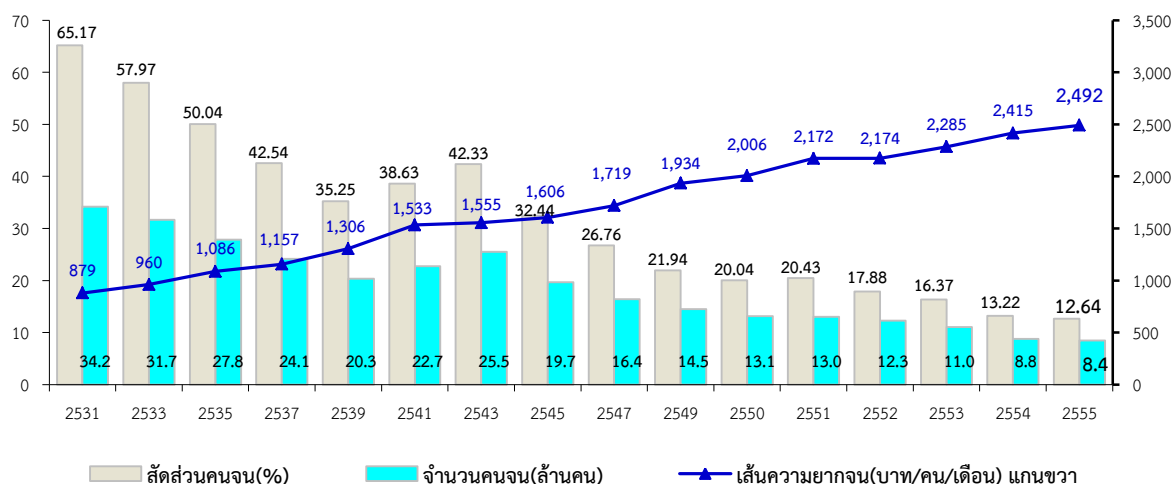
เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจนโดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้า
บริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

จำนวนคนจน หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไรแสดง
ว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้นโดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็น
ตัวตั้งและค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

ภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน (%)			เกือบจน สัดส่วน (%)	จำนวนคนจน (พันคน)			จำนวนเกือบจน (พันคน)	ร้อยละต่อจำนวนคนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย		จน	จนมาก	จนน้อย		จนมาก	จนน้อย
2531	65.26	50.95	14.31	9.73	34,198	26,698	7,500	5,100	78.1	21.9
2533	58.08	42.03	16.05	11.07	31,683	22,926	8,757	6,038	72.4	27.6
2535	50.09	34.83	15.26	11.97	27,826	19,349	8,477	6,647	69.5	30.5
2537	42.65	25.63	17.03	12.37	24,134	14,500	9,635	6,997	60.1	39.9
2539	35.31	19.58	15.72	13.03	20,321	11,271	9,050	7,501	55.5	44.5
2541	38.72	22.32	16.41	12.91	22,719	13,093	9,626	7,574	57.6	42.4
2543	42.63	26.53	16.10	13.10	25,516	15,880	9,637	7,842	62.2	37.8
2545	32.52	17.98	14.55	13.43	19,621	10,845	8,776	8,101	55.3	44.7
2547	26.86	13.89	12.98	13.24	16,424	8,491	7,934	8,094	51.7	48.3
2549	22.01	10.68	11.33	11.69	13,720	6,658	7,063	7,288	48.5	51.5
2550	20.09	9.20	10.89	12.09	12,677	5,803	6,873	7,627	45.8	54.2
2551	20.46	8.91	11.55	11.65	13,081	5,696	7,385	7,451	43.5	56.5
2552	17.93	7.69	10.24	11.32	11,634	4,991	6,643	7,343	42.9	57.1
2553	16.39	6.95	9.44	11.41	10,812	4,583	6,229	7,531	42.4	57.6
2554	13.23	5.16	8.06	11.53	8,757	3,417	5,340	7,637	39.0	61.0
2555	12.61	5.03	7.58	10.80	8,388	3,346	5,042	7,183	39.9	60.1

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : จนคือมีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

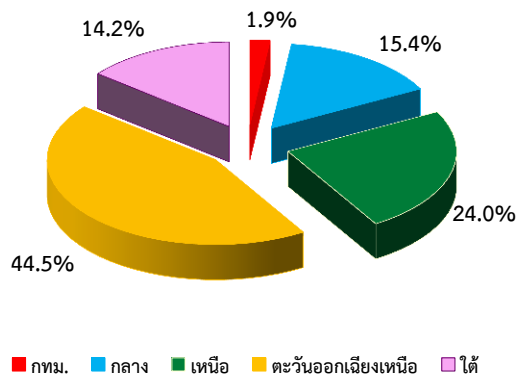
1.3 ความยากจนในระดับภาคและเขตพื้นที่

1.3.1 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในปี 2555 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 19.8 และร้อยละ 17.4 ของประชากรในภาค ตามลำดับ ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจน 3.7 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.5 ของคนจนทั้งประเทศ (8.4 ล้านคน) และภาคเหนือมีคนจน 2.0 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 24.0 ของคนจนทั้งประเทศ ซึ่งปัญหาความยากจนกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ **ส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างประชากรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ** จากรายงานการศึกษาของธนาคารโลก² ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษาและความยากจนมีความสัมพันธ์กัน (Correlation) อย่างมีนัยสำคัญ และการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุ (Causation) ทำให้เกิดความยากจน จากข้อมูลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 58 ของประชากรตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปมีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า และไม่เคยเรียนหนังสือ ซึ่งทำให้มีความลำบากในการพัฒนาทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ประกอบกับ**โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของภาคยังคงเป็นภาคการเกษตร** โดยผู้มีงานทำในภาคเกินกว่าร้อยละ 50 ทำงานในภาคเกษตรกรรม³ และ**โครงสร้างแรงงานของทั้ง 2 ภูมิภาคดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบเกินกว่าร้อยละ 70.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาค** จึงมีรายได้ไม่แน่นอนและยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอีกด้วย รวมทั้งข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนก็บ่งชี้ว่า **ประชากรทั้ง 2 ภูมิภาคส่วนใหญ่มีรายได้หลักของครอบครัวมาจากอาชีพด้านการเกษตร** (ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และบริการเกษตร คนงานเกษตร) **และเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ** (ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญ เงินช่วยเหลือจากรัฐ/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน) โดยประชากรกลุ่มดังกล่าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนรวมกันสูงถึงร้อยละ 52.5 ของประชากรทั้งหมดในภาค และในภาคเหนือมีสัดส่วนรวมกันสูงถึงร้อยละ 50.8 ของประชากรทั้งหมดในภาค นอกจากนี้ **รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือต่ำกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีสาขาอาชีพหลักเดียวกัน** โดยเฉพาะประชากรที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกและประเทศไทยทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (น้ำท่วม ภัยแล้ง) ที่มีความถี่มากขึ้นและรุนแรงขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรและรายได้ของเกษตรกร

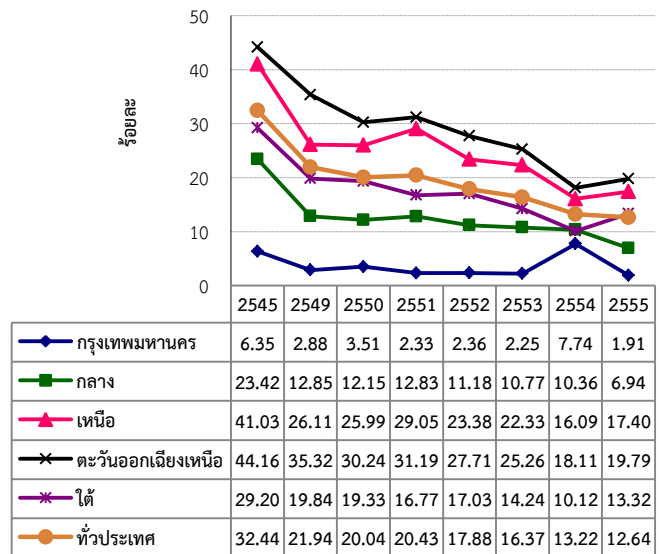
² Houghton and Khandker (2009), Handbook on Poverty and Inequality, World Bank Publication

³ ประมวลจากข้อมูล การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาพที่ 1.2 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2555



ภาพที่ 1.3 สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกรายภาค ปี 2545-2555



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 1.3 โครงสร้างประชากร และรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน และภาค ปี 2554

สถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน	กทม.	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
ร้อยละของประชากร (%)						
ผู้ถือครองทำการเกษตร	*	9.92	27.18	26.38	24.26	18.35
- เป็นเจ้าของที่ดิน	*	6.54	18.58	24.90	23.97	15.43
- เช่าที่ดิน	*	3.39	8.60	1.48	*	2.92
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร	-	1.19	2.65	0.81	1.07	1.17
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	26.07	19.78	17.91	17.00	19.93	19.47
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	25.15	10.69	8.26	8.87	8.30	11.25
คนงานเกษตร	*	3.61	2.02	1.33	12.46	3.46
คนงานทั่วไป	1.41	1.56	1.10	1.17	1.35	1.32
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	29.61	20.66	13.52	12.24	16.97	17.64
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	7.31	22.09	8.42	8.26	6.53	11.77
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	10.03	10.51	18.93	23.94	9.12	15.58
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รายได้ประจำเฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)						
ผู้ถือครองทำการเกษตร	*	6,640	4,733	3,931	11,258	5,880
- เป็นเจ้าของที่ดิน	*	6,857	4,844	3,954	11,212	6,035
- เช่าที่ดิน	*	6,221	4,494	3,535	*	5,060
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร	-	4,066	3,036	3,460	6,869	3,881
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	17,143	8,182	7,310	7,595	9,844	9,641
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	24,661	13,596	14,189	14,081	13,316	16,881
คนงานเกษตร	*	3,589	3,459	3,166	4,513	4,009
คนงานทั่วไป	6,493	4,934	3,627	2,695	3,637	4,207
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	9,186	6,964	6,022	5,435	6,957	7,005
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	7,584	6,505	4,211	3,612	4,212	5,551
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	19,186	7,480	4,940	4,558	7,052	6,574
รวม	16,025	7,646	6,062	5,733	8,583	8,007

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : * กลุ่มตัวอย่างน้อยเกินไป ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลได้

ตารางที่ 1.4 โครงสร้างแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค ปี 2551 - 2555

ภาค	ร้อยละแรงงานในระบบ (%)					ร้อยละแรงงานนอกระบบ (%)				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
กรุงเทพมหานคร	68.4	67.0	66.2	67.8	67.4	31.6	33.0	33.8	32.2	32.6
กลาง	50.8	50.9	51.6	51.6	53.1	49.2	49.1	48.4	48.4	46.9
เหนือ	25.7	26.2	28.4	27.8	27.0	74.3	73.8	71.6	72.2	73.0
ตะวันออกเฉียงเหนือ	20.6	21.4	22.4	23.0	22.5	79.4	78.6	77.6	77.0	77.5
ใต้	39.7	40.2	41.9	39.7	38.6	60.3	59.8	58.1	60.3	61.4
ทั่วราชอาณาจักร	36.3	36.6	37.6	37.4	37.4	63.7	63.4	62.4	62.6	62.6
จำนวน (ล้านคน)	(13.73)	(14.05)	(14.56)	(14.73)	(14.78)	(24.11)	(24.32)	(24.13)	(24.59)	(24.80)

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

1.3.2 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท ซึ่งมีสัดส่วนคนจนถึงร้อยละ 16.0 เทียบกับร้อยละ 8.8 ในเขตเมือง ในจำนวนคนจนทั้งหมด 8.4 ล้านคนในปี 2555 นั้นประมาณ 5.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 67.6 ของคนจนทั่วประเทศ อาศัยอยู่ในเขตชนบท โดยเฉพาะในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนประมาณ 2.6 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 30.6 ของคนจนทั่วประเทศ และเขตชนบทของภาคเหนือมีคนจนประมาณ 1.3 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 ของคนจนทั่วประเทศ **สาเหตุของความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นไปตามลักษณะโครงสร้างกระจายตัวของประชากร โครงสร้างอาชีพ และโครงสร้างรายได้** ซึ่งในปี 2555 ประชากรอาศัยอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 53.5 ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนโครงสร้างอาชีพของคนชนบทในปี 2554 คนในชนบทมีรายได้หลักจากอาชีพในภาคการเกษตร และเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ⁴ ซึ่งมีประชากรรวมกันสูงถึงร้อยละ 54.6 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด ในขณะที่ในเขตเมืองประชากรกลุ่มอาชีพดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 19.2 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมดเท่านั้น ประกอบกับรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากรในเขตชนบทต่ำกว่ารายได้ในเขตเมืองที่อยู่ในสาขาอาชีพเดียวกันและผู้ที่มิอาชีพหลักทางด้านการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น สาเหตุของความยากจนในชนบทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **การขาดการเข้าถึงบริการทางสังคม สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงของประชาชนในชนบท** เนื่องจากบริการพื้นฐานของรัฐทั้งสถานศึกษา สถานพยาบาล และอื่น ๆ กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนชนบทจึงมีโอกาสเข้าถึงได้น้อยกว่าและเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อไปใช้บริการสูงกว่าคนในเขตเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนชนบท

1.3.3 แม้ว่าคนจนเมืองในปี 2555 จะมีเพียง 2.7 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32.4 ของคนจนทั้งประเทศ แต่ปัญหาความยากจนในเขตเมืองมีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตมากกว่าในเขตชนบท และเป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาความยากจนในเขตเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือเริ่มมีปัญหเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยสัดส่วนคนจนในเขตเมืองของทั้ง 2 ภาคเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีสัดส่วนสูงใกล้เคียงกับสัดส่วนคนจนในเขตชนบท แม้ว่าสัดส่วนคนจนในเขตเมืองทั่วประเทศจะลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 9.0 ในปี 2554 เหลือร้อยละ 8.8 ในปี 2555 แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ

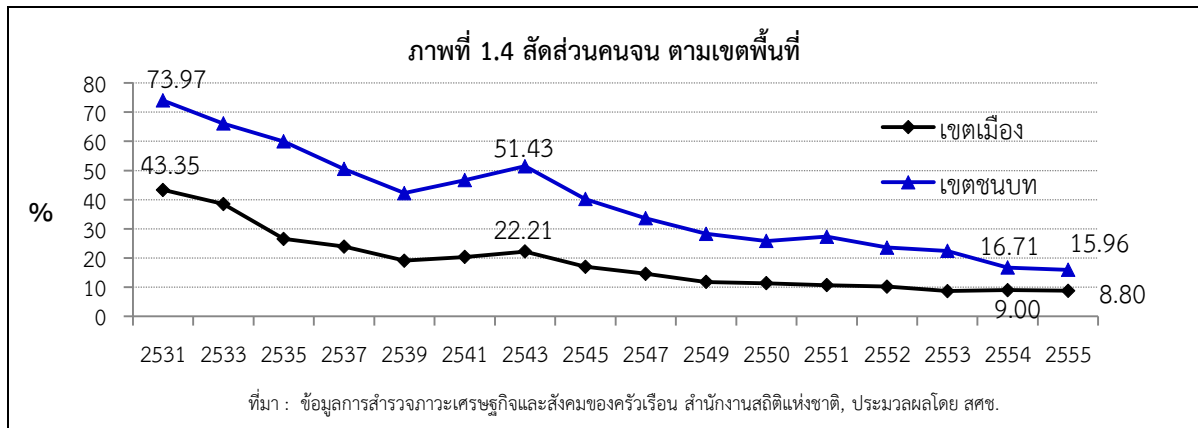
⁴ ภาคการเกษตร หมายถึง ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และบริการเกษตร คนงานเกษตร, ส่วนผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หมายถึง ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญ เงินช่วยเหลือจากรัฐ/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน

ภาคเหนือสัดส่วนคนจนในเขตเมืองเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 12.6 เป็นร้อยละ 19.1 และจากร้อยละ 11.3 เป็นร้อยละ 15.7 ในช่วงเวลาเดียวกันตามลำดับ รวมทั้งในปี 2555 สัดส่วนคนจนในเขตเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือสูงใกล้เคียงกับสัดส่วนคนจนในเขตชนบทของภาคเดียวกัน โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนร้อยละ 19.1 และร้อยละ 20.1 ตามลำดับ และในภาคเหนือมีสัดส่วนร้อยละ 15.7 และร้อยละ 18.4 ตามลำดับ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ได้ว่าความยากจนในเขตเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือเริ่มมีปัญหเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ลักษณะของคนจนเมืองมักจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง เนื่องด้วยปัญหาที่ทำกิน ความแห้งแล้ง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และความขาดแคลนในด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เป็นปัจจัยผลัก (Push factors) ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่เมืองมาทำงานในสาขาการผลิตที่ผลผลิตและผลิตภาพต่ำ รวมทั้งการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคการค้าและบริการที่ใช้ทักษะต่ำและค่าจ้างแรงงานต่ำ ในขณะที่เดียวกันก็มีปัจจัยดึง (Pull factors) ในเขตเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพและปริมณฑลทั้งบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและเข้าถึงได้มากกว่าและโอกาสในการหางานทำได้มากกว่า จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนเข้าสู่ภาคค้าส่ง ค้าปลีก การก่อสร้าง และภาคบริการอื่น ๆ ส่วนหนึ่งเพราะเป็นสาขาที่ใช้แรงงานทักษะต่ำประกอบกับเศรษฐกิจสาขาการค้าปลีก ค้าส่ง โรงแรมและภัตตาคารมีการขยายตัวมาก แม้ว่าผลตอบแทนต่อหัวของสาขาเศรษฐกิจดังกล่าวปรับเปลี่ยนขึ้นช้ากว่าในภาคอุตสาหกรรม การเงินการธนาคาร และภาคราชการ แต่เมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรแล้วค่าจ้างแรงงานในภาคการค้าและบริการก็ยังคงสูงกว่าในภาคเกษตร

นอกจากนั้น แรงงานที่เคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรมักจะไม่มีความชำนาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ขาดความยืดหยุ่นและเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหลายประเภทได้ยาก อาทิ อุตสาหกรรมกรรม อีเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมยานยนต์นั้นต้องใช้ทักษะเฉพาะด้านและทักษะที่สูงกว่า ดังนั้นแม้ว่าแรงงานในภาคบริการจะเพิ่มขึ้นมากแต่ส่วนแบ่งรายได้ก็ยังน้อยเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรม การเงินการธนาคาร และภาคราชการ คาดว่าปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดังกล่าวจะยังมีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ปัญหาคนจนเมืองจึงยังมีความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งคนจนเมืองส่วนใหญ่อยู่ใน “ชุมชนแออัด” หรือ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย”⁵ ปัญหาการขาดแคลนหรือด้อยคุณภาพด้านสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคม ตลอดจนปัญหาระบบกำจัดขยะและบำบัดของเสีย ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมในเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของคนจนเมือง ทั้งนี้คนจนเมืองอาจจะเป็นทั้งเหยื่อและผู้ก่อเหตุอาชญากรรมต่าง ๆ เพราะแรงกดดันในการดำรงชีวิตและการขาดระบบเครือข่ายสนับสนุนได้เช่นกัน นอกจากนี้ รายได้และมาตรฐานการดำรงชีวิตในเมืองที่สูงกว่ามาตรฐานค่าเฉลี่ยมากก็จะเป็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนจนกับกลุ่มอื่นในเมืองได้มากและเกิดเป็นความแตกแยกในสังคม นอกจากนี้ ปัญหาเด็กและผู้สูงอายุที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งของการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองที่ส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว

⁵ การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนิยามของ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย” ว่าเป็นชุมชนที่มีลักษณะ บ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่นในที่ที่ไม่ใช่ของตนเอง สภาพบ้านเรือนไม่มั่นคง ถนนหรือทางเดินแคบ ไม่มีทางระบายน้ำ คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ และคนที่อยู่อาศัยรู้อยู่ร่วมกัน เป็นชุมชนเดียวกัน ทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน

การแก้ปัญหาความยากจนเมืองจึงต้องดำเนินการอย่างครบวงจรทั้งปัญหาที่เกิดจากปัจจัยหลักและปัจจัยดิ่ง เช่น การลดช่องว่างระหว่างโอกาสและคุณภาพบริการทางสังคมและสาธารณสุขในเขตเมืองกับเขตชนบท การเตรียมความพร้อมด้านนโยบายที่อยู่อาศัยและการจัดระเบียบสังคมในเมือง



ตารางที่ 1.5 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน และโครงสร้างของคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2531- 2555

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (% ของประชากร)			จำนวนคนจน (พันคน)			โครงสร้างของคนจน (% ของคนจน)		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
2531	1,113	785	879	43.35	73.97	65.17	6,534	27,614	34,148	19.14	80.86	100
2533	1,220	852	960	38.53	66.08	57.97	6,184	25,439	31,623	19.56	80.44	100
2535	1,353	974	1,086	26.53	59.97	50.04	4,376	23,420	27,796	15.74	84.26	100
2537	1,457	1,028	1,157	23.93	50.51	42.54	4,060	20,010	24,070	16.87	83.13	100
2539	1,638	1,162	1,306	19.09	42.25	35.25	3,321	16,965	20,286	16.37	83.63	100
2541	1,882	1,380	1,533	20.34	46.68	38.63	3,646	19,022	22,668	16.08	83.92	100
2543	1,911	1,394	1,555	22.21	51.43	42.33	4,214	21,574	25,788	16.34	83.66	100
2545	1,953	1,430	1,606	17.03	40.22	32.44	3,498	16,361	19,859	17.62	82.38	100
2547	2,061	1,526	1,719	14.60	33.62	26.76	3,256	13,293	16,549	19.67	80.33	100
2549	2,258	1,731	1,934	11.83	28.31	21.94	2,873	10,906	13,780	20.85	79.15	100
2550	2,314	1,801	2,006	11.34	25.85	20.04	2,880	9,839	12,718	22.64	77.36	100
2551	2,459	1,970	2,172	10.69	27.31	20.43	2,839	10,278	13,116	21.64	78.36	100
2552	2,452	1,967	2,174	10.23	23.59	17.88	2,844	8,780	11,624	24.46	75.54	100
2553	2,546	2,078	2,285	8.69	22.44	16.37	2,532	8,269	10,801	23.44	76.56	100
2554	2,677	2,198	2,415	9.00	16.71	13.22	2,701	6,051	8,752	30.86	69.14	100
2555	2,755	2,263	2,492	8.80	15.96	12.64	2,720	5,682	8,402	32.37	67.63	100

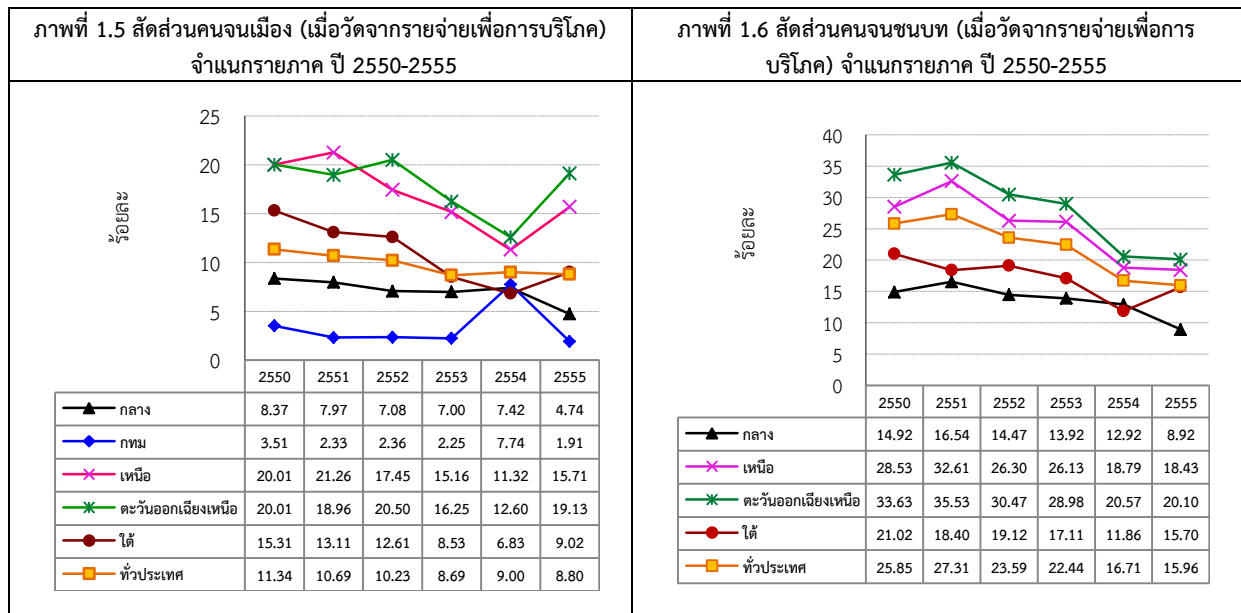
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและ

สินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

: สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน หาดด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

: จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 1.6 จำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2550-2555

ภาค	เขตเมือง (พันคน)						เขตชนบท (พันคน)					
	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2550	2551	2552	2553	2554	2555
กรุงเทพมหานคร	269	183	190	187	648	161						
กลาง	588	591	555	580	632	416	1,435	1,604	1,417	1,378	1,273	875
เหนือ	680	765	665	612	476	687	2,281	2,564	2,035	1,990	1,393	1,330
ตะวันออกเฉียงเหนือ	957	952	1,081	900	734	1,167	4,866	5,014	4,194	3,890	2,692	2,568
ใต้	385	348	354	253	211	288	1,257	1,095	1,133	1,010	693	909
ทั่วประเทศ (ร้อยละ)	2,880 (22.64)	2,839 (21.64)	2,844 (24.46)	2,532 (23.44)	2,701 (30.86)	2,720 (32.37)	9,839 (77.36)	10,278 (78.36)	8,780 (75.54)	8,269 (76.56)	6,051 (69.14)	5,682 (67.63)

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 1.7 จำนวนประชากร รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากร และสัดส่วนคนจน

จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2554

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	จำนวนประชากร (พันคน)			รายได้ประจำ (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	1,416	10,733	12,150	7,077	5,722	5,880	21.42	18.38	18.74
- เป็นเจ้าของที่ดิน	1,171	9,045	10,216	7,412	5,857	6,035	20.95	17.46	17.86
- เช่าที่ดิน	245	1,688	1,934	5,476	5,000	5,060	23.69	23.31	23.36
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร	143	632	775	3,710	3,920	3,881	43.09	38.91	39.68
ผู้ประกอบการกิจการค้า อุตสาหกรรมและบริการ	7,946	4,946	12,892	11,253	7,050	9,641	6.36	9.25	7.47
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	5,212	2,237	7,449	19,204	11,468	16,881	1.16	3.07	1.73
คนงานเกษตร	330	1,959	2,288	4,284	3,963	4,009	34.83	29.70	30.44
คนงานทั่วไป	446	428	874	4,563	3,836	4,207	25.70	27.18	26.42
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	7,159	4,518	11,677	7,935	5,530	7,005	9.93	10.14	10.01
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	3,477	4,319	7,795	6,513	4,776	5,551	13.70	17.11	15.59
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	3,885	6,429	10,314	10,537	4,179	6,574	9.13	21.94	17.11
รวม	30,014	36,200	66,214	10,792	5,699	8,007	9.00	16.71	13.22

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง สัดส่วนคนจนต่อประชากรที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท) ที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น

ตารางที่ 1.8 โครงสร้างประชากร รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากร และโครงสร้างคนจน
จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2554

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	โครงสร้างประชากร (%)			รายได้ประจำ(บาท/คน/เดือน)			โครงสร้างคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	4.7	29.6	18.3	7,077	5,722	5,880	11.2	32.6	26.0
- เป็นเจ้าของที่ดิน	3.9	25.0	15.4	7,412	5,857	6,035	9.1	26.1	20.9
- เช่าที่ดิน	0.8	4.7	2.9	5,476	5,000	5,060	2.2	6.5	5.2
ผู้ทำปศุสัตว์ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	0.5	1.7	1.2	3,710	3,920	3,881	2.3	4.1	3.5
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	26.5	13.7	19.5	11,253	7,050	9,641	18.7	7.6	11.0
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและบริหาร	17.4	6.2	11.2	19,204	11,468	16,881	2.2	1.1	1.5
คนงานเกษตร	1.1	5.4	3.5	4,284	3,963	4,009	4.3	9.6	8.0
คนงานทั่วไป	1.5	1.2	1.3	4,563	3,836	4,207	4.2	1.9	2.6
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	23.9	12.5	17.6	7,935	5,530	7,005	26.3	7.6	13.4
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	11.6	11.9	11.8	6,513	4,776	5,551	17.6	12.2	13.9
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	12.9	17.8	15.6	10,537	4,179	6,574	13.1	23.3	20.2
รวม	100.0	100.0	100.0	10,792	5,699	8,007	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง ร้อยละของคนจนที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น ต่อประชากรทั้งหมดที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท)

1.4 ความยากจนในระดับจังหวัด

1.4.1 การจัดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2555 โดยเรียงลำดับจากสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ประกอบด้วย จังหวัด แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก นครพนม สกลนคร บุรีรัมย์ และ Mukdahan ตามลำดับ

1.4.2 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรังกล่าวคือเป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 -2555 ประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก บุรีรัมย์ และ นครพนม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นติดลำดับทุกปีและอยู่ในลำดับ 1 ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2549 ต่อเนื่องจนถึงปี 2555 โดยประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเกินกว่าครึ่งเป็นคนจน ซึ่ง 8 จังหวัดดังกล่าวเป็นจังหวัดเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญลำดับสูงในการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากมีสถานการณ์ความยากจนในจังหวัดที่มีมิติควบคู่กันทั้งความเรื้อรังและความรุนแรง

รายชื่อจังหวัดที่ติดลำดับ 1 ใน 10 จังหวัด ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดในปี 2555	ความถี่ในการติดลำดับในช่วงปี 2543-2555 (ปีหรือครั้ง)
แม่ฮ่องสอน	10
ปัตตานี, นราธิวาส, กาฬสินธุ์, ศรีสะเกษ, ตาก, บุรีรัมย์	8
นครพนม	7
สกลนคร	2
มุกดาหาร	1

รายชื่อจังหวัดที่ติดลำดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543-2555

ปี พ.ศ.	ลำดับ1	ลำดับ2	ลำดับ3	ลำดับ4	ลำดับ5	ลำดับ6	ลำดับ7	ลำดับ8	ลำดับ9	ลำดับ10
2555	แม่ฮ่องสอน (63.17)	ปัตตานี (46.80)	นราธิวาส (42.73)	กาฬสินธุ์ (39.80)	ศรีสะเกษ (36.07)	ตาก (35.93)	นครพนม (35.28)	สกลนคร (34.25)	บุรีรัมย์ (31.61)	มุกดาหาร (30.80)
2554	แม่ฮ่องสอน (58.85)	ตาก (43.50)	ศรีสะเกษ (35.89)	บุรีรัมย์ (33.67)	ปัตตานี (33.39)	ยโสธร (32.45)	กาญจนบุรี (32.19)	นครพนม (32.11)	ราชบุรี (30.10)	กาฬสินธุ์ (28.55)
2553	แม่ฮ่องสอน (70.39)	ศรีสะเกษ (55.79)	ปัตตานี (54.26)	กาฬสินธุ์ (51.64)	นครพนม (46.41)	ตาก (45.87)	สระแก้ว (40.70)	นราธิวาส (35.24)	บุรีรัมย์ (32.82)	อุดรดิตถ์ (30.69)
2552	แม่ฮ่องสอน (74.39)	ศรีสะเกษ (58.73)	นราธิวาส (54.94)	กาฬสินธุ์ (51.18)	ปัตตานี (49.65)	บุรีรัมย์ (47.18)	สระแก้ว (41.73)	ยะลา (38.66)	ตาก (37.61)	นครพนม (37.06)
2551	แม่ฮ่องสอน (70.39)	กาฬสินธุ์ (57.00)	ศรีสะเกษ (54.87)	ปัตตานี (51.07)	สระแก้ว (46.25)	บุรีรัมย์ (42.84)	นครพนม (40.82)	นราธิวาส (40.13)	ตาก (39.70)	ชัยภูมิ (39.63)
2550	แม่ฮ่องสอน (74.40)	นราธิวาส (53.40)	ศรีสะเกษ (48.93)	สระแก้ว (48.22)	บุรีรัมย์ (47.29)	ปัตตานี (44.99)	สุโขทัย (41.53)	กาฬสินธุ์ (40.23)	ชัยภูมิ (39.74)	ตาก (37.08)
2549	แม่ฮ่องสอน (69.55)	นราธิวาส (66.20)	สระแก้ว (56.26)	บุรีรัมย์ (54.53)	อุบลราชธานี (49.29)	ปัตตานี (43.38)	ศรีสะเกษ (43.19)	ชัยภูมิ (42.39)	กาฬสินธุ์ (40.79)	นครพนม (36.73)
2547	สระแก้ว (68.80)	แม่ฮ่องสอน (59.47)	หนองบัวลำภู (53.92)	ตาก (51.67)	ชัยภูมิ (51.62)	สุรินทร์ (51.44)	ปัตตานี (49.36)	บุรีรัมย์ (49.26)	สกลนคร (48.04)	กาฬสินธุ์ (47.74)
2545	สระแก้ว (69.72)	นราธิวาส (67.61)	อุทัยธานี (63.06)	หนองบัวลำภู (62.75)	ตาก (62.67)	ศรีสะเกษ (62.54)	สุรินทร์ (60.48)	เพชรบูรณ์ (57.54)	แม่ฮ่องสอน (56.74)	ลำปาง (56.55)
2543	อุดรธานี (81.58)	หนองบัวลำภู (76.50)	สุรินทร์ (73.75)	นราธิวาส (73.30)	แม่ฮ่องสอน (72.83)	ยโสธร (70.22)	สระแก้ว (69.50)	เพชรบูรณ์ (69.00)	สุพรรณบุรี (68.92)	นครพนม (67.08)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วนคนจน

1.4.3 จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภูเขาและพื้นที่สูง มีลักษณะกันดารและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประชากรประมาณครึ่งหนึ่งเป็นชาวไทยภูเขาซึ่งอาศัยอยู่บนพื้นที่สูงที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องที่ดินทำกิน การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม และสาธารณูปโภค เป็นต้น ทำให้การบริการของรัฐไม่สามารถเข้าถึงได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และประชากรขาดทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพ ส่งผลให้ประชากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าประชากรในภาคเหนือและเฉลี่ยทั้งประเทศ⁶ ทั้งนี้ ประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ไม่มีการศึกษามีถึงร้อยละ 42.6 และประชากรที่มีการศึกษาประถมศึกษาและต่ำกว่าร้อยละ 31.1 ของประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทั้งจังหวัด⁷ ซึ่งการศึกษาและการแสวงหาความรู้มีความสำคัญต่อการเพิ่มทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพที่ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้และการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

1.4.4 จังหวัดปัตตานี นราธิวาส กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตาก บุรีรัมย์ และ นครพนม ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง ส่วนหนึ่งเกิดจากประชากรในจังหวัดมีการศึกษาต่ำ โดยประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 60 ของประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปในจังหวัดทั้งหมด มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและไม่เคยเรียนหนังสือ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทักษะความรู้ในการประกอบ

⁶ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เอกสารประกอบการชี้แจง เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สภาผู้แทนราษฎร

⁷ ประมวลจากข้อมูล การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อาชีพเพื่อสร้างรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้มีงานทำในจังหวัดเกินกว่าร้อยละ 50 ทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีรายได้ไม่ค่อยแน่นอนเนื่องจากผลผลิตขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศและราคาพืชผลทางการเกษตรไม่แน่นอนในแต่ละปี ยกเว้นจังหวัดปัตตานีและนราธิวาสซึ่งส่วนใหญ่ทำงานนอกภาคเกษตรกรรม⁸ แต่อย่างไรก็ตาม จังหวัดปัตตานีและนราธิวาสมีปัญหาด้านความมั่นคงจึงทำให้การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ตารางที่ 1.9 ร้อยละของประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามการศึกษาสูงสุด และภาค ปี 2555

การศึกษาสูงสุด	ทั่วประเทศ	กรุงเทพมหานคร	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
ไม่มีการศึกษา	4.58	3.29	4.51	9.08	2.19	5.41
ต่ำกว่าประถมศึกษา	27.57	15.91	25.42	32.05	31.66	24.00
ประถมศึกษา	20.10	13.41	17.68	16.91	24.72	22.44
มัธยมศึกษาตอนต้น	18.80	16.45	19.45	17.69	19.41	19.39
มัธยมศึกษาตอนปลาย	14.48	17.47	15.79	13.01	13.33	14.72
อนุปริญญา	3.96	5.57	5.14	3.36	2.80	4.35
ปริญญาตรีและสูงกว่า	10.13	27.28	11.32	7.71	5.81	8.99
การศึกษาอื่นๆและไม่ทราบ	0.38	0.63	0.70	0.18	0.07	0.71
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

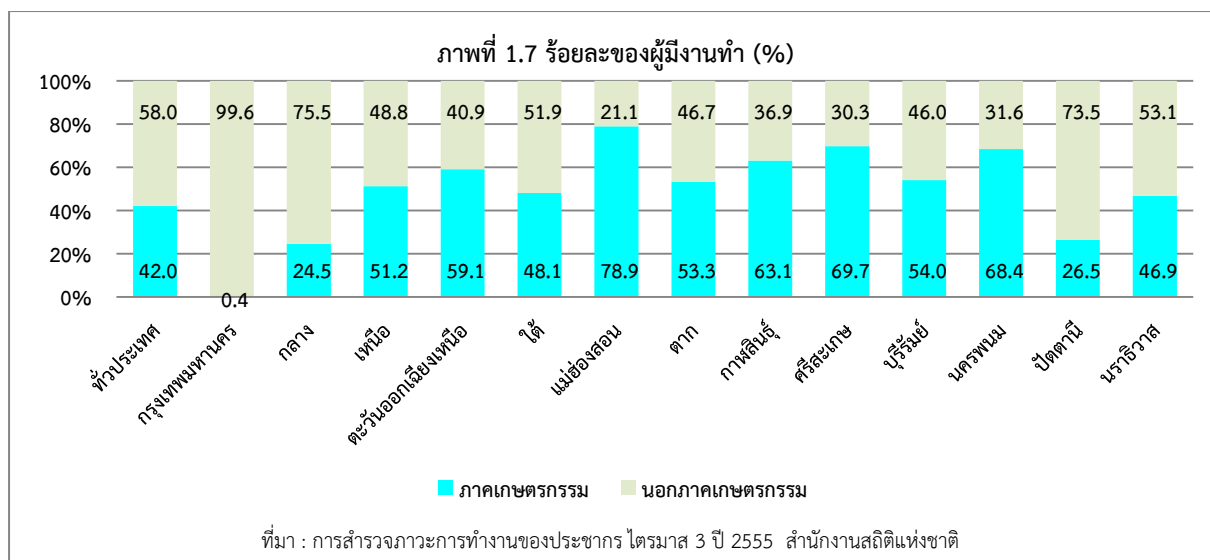
ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 1.10 ร้อยละของประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามการศึกษาสูงสุด และจังหวัด ปี 2555

การศึกษาสูงสุด	แม่ฮ่องสอน	ตาก	กาฬสินธุ์	ศรีสะเกษ	บุรีรัมย์	นครพนม	ปัตตานี	นราธิวาส
ไม่มีการศึกษา	42.61	21.72	0.91	3.27	3.61	2.22	10.24	16.30
ต่ำกว่าประถมศึกษา	9.10	27.39	30.65	33.09	34.10	29.63	21.84	17.25
ประถมศึกษา	22.01	14.97	27.71	24.52	22.40	28.27	25.83	28.39
มัธยมศึกษาตอนต้น	14.00	12.78	17.37	17.75	19.20	19.54	18.98	16.63
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6.94	10.29	15.19	14.56	12.71	12.48	12.74	12.45
อนุปริญญา	1.53	2.91	3.07	2.05	1.21	2.83	3.41	2.20
ปริญญาตรีและสูงกว่า	3.82	6.18	5.10	4.76	6.74	5.02	6.94	6.78
การศึกษาอื่นๆและไม่ทราบ	-	3.76	-	-	0.03	-	0.03	-
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁸ ประมวลจากข้อมูล การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ



1.5 ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย

ความยากจนมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamics) กล่าวคือมีทั้งกรณี ครัวเรือนที่อยู่ในความยากจนเรื้อรัง ครัวเรือนที่ออกจากความยากจน และครัวเรือนที่เข้าสู่ความยากจน ซึ่งอ้างอิงได้จากการศึกษาเรื่อง พลวัตความยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย⁹ เป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูล Panel เปรียบเทียบในช่วง 20 ปีคือปี 2531 และปี 2552 ของครัวเรือนตัวอย่างในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดขอนแก่น ซึ่งผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เข้าสู่ความยากจนและออกจากความยากจนมีสูงกว่าผู้ที่อยู่ในความยากจนเรื้อรัง และผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตความยากจน พบว่า **ปัจจัยที่ทำให้ครัวเรือนอยู่ในความยากจนเรื้อรัง** ปัจจัยแรกคือการถือครองสินทรัพย์ทุนต่าง ๆ ณ เวลาเริ่มต้นที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ การศึกษาของสมาชิกในวัยแรงงานอยู่ในระดับต่ำ ขนาดพื้นที่เพาะปลูกข้าวและขนาดที่ดินในพื้นที่ชลประทานมีสัดส่วนต่ำ ปัจจัยที่สองคือลักษณะประชากรของครัวเรือน ได้แก่ อัตราการพึ่งพิงที่สูงขึ้นมาจากสัดส่วนสมาชิกในวัยผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่สามารถทำงานในภาคเกษตรได้และยังเผชิญกับภาวะเจ็บป่วยและค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น **ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ครัวเรือนออกจากความยากจน** ปัจจัยแรกคือปัจจัยวัฏจักรชีวิตและโครงสร้างประชากร ซึ่งครัวเรือนมีบุตรหลานจบการศึกษาและมีงานทำช่วยหาเงินสนับสนุนหาเลี้ยงครอบครัวได้มากขึ้น ปัจจัยที่สองคือความสามารถในการสะสมสินทรัพย์มากขึ้นโดยเฉพาะมีการศึกษาสูงขึ้นรวมถึงการประกอบอาชีพที่หลากหลาย (อาชีพนอกภาคเกษตร) และมีรายได้มั่นคงทั้งหัวหน้าครัวเรือนและสมาชิกครัวเรือน ปัจจัยที่สามคือทุนทางสังคมหรือค่านิยมพฤติกรรมของครัวเรือนที่เห็นถึงความสำคัญของการประหยัด อดออม และขยันทำมาหากิน ปัจจัยสุดท้ายคือความสามารถในการสะสมสินทรัพย์โดยเฉพาะที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกได้ผลผลิตมากขึ้น และเครื่องมือเครื่องจักรสำหรับใช้ในการเกษตรที่มีความทันสมัยมากขึ้น **ปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบ**

⁹ อานันท์ชนก สกนธวัฒน์ (2556), พลวัตความยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย, การสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2556 เรื่องการบริหารเศรษฐกิจมหภาค: นโยบาย พลวัตความยากจน; วันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2556 ณ ห้องเลอกรองด์บอลรูม โรงแรมโซฟิเทล กรุงเทพฯ สุขุมวิท กรุงเทพมหานคร.

ให้ครัวเรือนเข้าสู่ความยากจน ปัจจัยแรกคือความเสี่ยงที่เกิดจากวิกฤติต่าง ๆ โดยเฉพาะการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุและการเสียชีวิตของหัวหน้าครัวเรือนส่งผลให้ไม่สามารถทำงานหาเงินเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้ ปัจจัยที่สองคือปัจจัยวัฏจักรชีวิตซึ่งมาจากสมาชิกในวัยแรงงานลดลงในขณะที่สัดส่วนสมาชิกวัยพึ่งพิงเพิ่มขึ้น ปัจจัยที่สามคือโครงสร้างการถือครองสินทรัพย์ที่ดินลดลง และภาระหนี้สินที่ต้องชำระมีมาก ปัจจัยสุดท้ายคือ ปัจจัยเชิงพฤติกรรมในทางลบ ได้แก่ การติดการพนัน ยาเสพติด เหล้า บุหรี่ เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจน 2 วิธี คือ **วิธีแรก** เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีทางสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate Analysis¹⁰ เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ประชาชนตกอยู่ในภาวะความยากจนและระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้น **วิธีที่สอง** เป็นการประเมินสาเหตุของปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Poverty Assessment)¹¹ คือการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นที่รวมถึงคนจนและคนด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความยากจนที่คนในชุมชนประสบอยู่ ซึ่งผลการศึกษาทั้ง 2 วิธี ได้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนของครัวเรือน ประกอบด้วย ครัวเรือนมีขนาดใหญ่ ภาระความรับผิดชอบสูง (เช่น มีลูกมาก มีสมาชิกในครัวเรือนที่พิการ) อาชีพไม่มั่นคง หรือมีรายได้น้อย สมาชิกในครอบครัวมีการศึกษาต่ำ ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ขาดความสามารถหรือทักษะทางอาชีพและการลงทุน และปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุน ความแปรปรวนของราคาผลผลิต และวิกฤตทางเศรษฐกิจและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนดังกล่าวข้างต้นในบางประเด็นยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความยากจนในประเทศไทยในปัจจุบัน และผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน บ่งชี้ได้ว่า ความยากจนในประเทศไทยมีลักษณะ ดังนี้

1.5.1 คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาดำ กล่าวคือคนจนที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า และไม่เคยเรียนหนังสือ รวมกันสูงถึงร้อยละ 79.7 ของคนจนที่อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด ในปี 2555 นอกจากนี้ โอกาสที่คนจนจะตกเป็นจนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เนื่องจากการศึกษาหรือความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

ในปี 2555 คนจนที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและคนที่ไม่เคยเรียนหนังสือ รวมกันสูงถึงประมาณ 6.2 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 79.7 ของคนจนอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด และเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจน พบว่า สัดส่วนคนจนจะลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า โอกาสที่คนจนจะตกเป็นจนจะลดลงเมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น เช่น คนที่ไม่มีการศึกษาหรือไม่เคยเรียนหนังสือจะมีโอกาสตกเป็นจนสูงถึงร้อยละ 32.3 คนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาจะมีโอกาสตกเป็นจนร้อยละ 16.2 และคนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่าแทบจะไม่มีโอกาสตกเป็นจนเลย ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาหรือความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว และข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554

¹⁰ สรุปรายจาก Deolalokar, Anil. (2002) Poverty Profile, Determinants of Poverty, and Government Social Assistance to the Poor in Thailand: Results from the Socioeconomic Survey 2000 รายงานวิจัยเบื้องต้น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

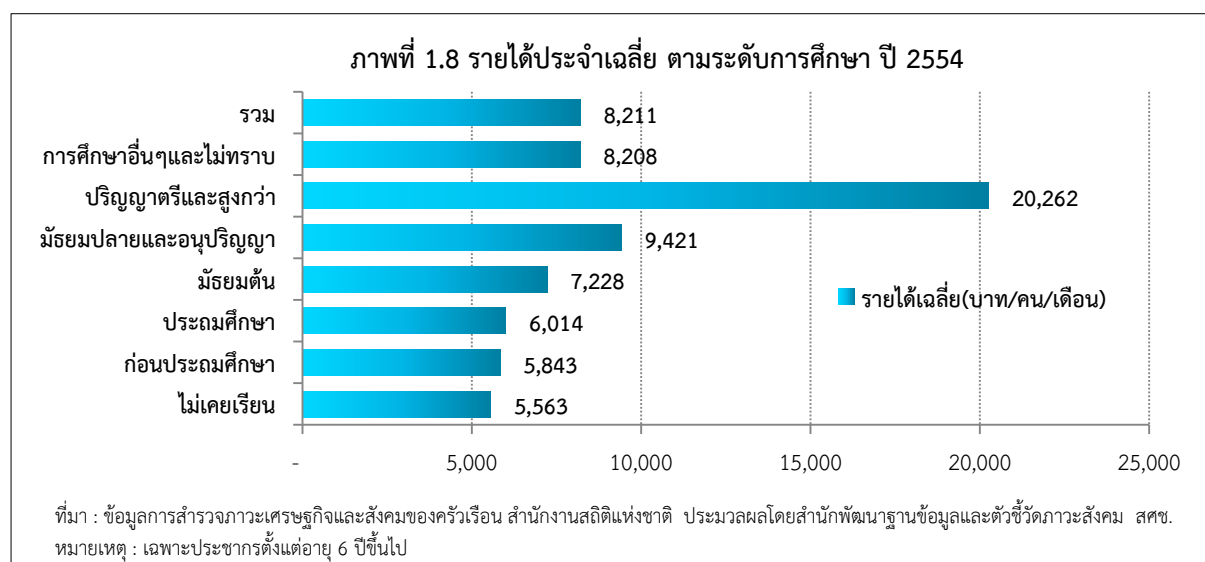
¹¹ สรุปรายจาก ศิริรัตน์ อานันธานนท์ และคณะ (2545) วิธีการประเมินปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม รายงานวิจัยเบื้องต้น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ได้บ่งชี้ว่า รายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่า มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับอื่นอย่างชัดเจน

ตารางที่ 1.11 จำนวนและสัดส่วนคนจน (เฉพาะประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2551-2555

การศึกษาสูงสุด	สัดส่วนคนจน (%)					จำนวนคนจน (พันคน)				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
ไม่เคยเรียน	44.12	39.10	35.96	29.17	32.36	1,090	1,010	915	776	896
ก่อนประถมศึกษา	27.64	25.56	23.92	19.70	18.01	442	396	377	289	261
ประถมศึกษา	25.86	22.62	20.89	16.62	16.17	8,336	7,191	6,667	5,297	5,003
มัธยมต้น	16.13	14.90	12.97	11.57	10.34	1,416	1,351	1,215	1,097	971
มัธยมปลายและอนุปริญญา	7.54	7.02	6.65	5.25	5.19	657	660	632	512	539
ปริญญาตรีและสูงกว่า	0.68	0.93	0.63	0.67	0.56	37	55	39	43	39
การศึกษาอื่นๆและไม่ทราบ	46.13	35.89	54.51	46.11	26.82	26	14	24	37	19
รวม	20.23	17.71	16.14	13.04	12.48	12,004	10,675	9,868	8,051	7,728

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



1.5.2 ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรจะสูงกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 2 เท่า โดยในภาคเกษตรมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 21.6 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนคนจนนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 10.7 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด

พิจารณาจากโครงสร้างเศรษฐกิจและแรงงานของประเทศ พบว่า ภาคเกษตรรองรับแรงงานถึง 14.9 ล้านคนหรือร้อยละ 38.7 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในปี 2554 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตรเป็นเพียงร้อยละ 8.6 จึงเป็นปัญหาทั้งความยากจนในภาคเกษตรและความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า คนจนร้อยละ 37.5 ของคนจนทั้งหมดอยู่ในภาคเกษตร¹² ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างอาชีพของประชากรที่ส่วนใหญ่

¹² ภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตรกร และ คนงานเกษตร

ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตร แต่รายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รายได้จากการเกษตรมักจะไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และเกษตรกรบางส่วนขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร ซึ่งครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า 281,000 ครัวเรือน (คนจนมากกว่า 1.1 ล้านคน) จากปัจจัยและโครงสร้างดังกล่าวประเทศไทยจึงมีปัญหาคความยากจนในภาคเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2554 คนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 21.6 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่คนจนนอกภาคเกษตร¹³ คิดเป็นร้อยละ 10.7 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาคความยากจนในภาคเกษตรมีมากกว่าปัญหาคความยากจนนอกภาคเกษตรประมาณ 2 เท่า และเมื่อพิจารณาจากภาพรวมคนจนจำนวน 8.8 ล้านคนในปี 2554 พบว่ามีถึงร้อยละ 37.5 อยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่อีกร้อยละ 62.5 กระจายอยู่ในภาคเศรษฐกิจอื่นที่ได้รวมผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจเอาไว้ด้วย แม้ว่าปัญหาคความยากจนในภาคเกษตรยังคงอยู่ในระดับค่อนข้างสูงในปัจจุบันแต่ปัญหาคความยากจนในภาคเกษตรได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนคนจนในภาคเกษตรร้อยละ 53.3 ในปี 2545 ลดเหลือร้อยละ 34.1 และร้อยละ 21.6 ในปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในภาคเกษตรควรให้ความสำคัญลำดับแรกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทำประมง/ป่าไม้/ล่าสัตว์ คนงานเกษตร และผู้ถือครองทำการเกษตรที่เช่าที่ดิน ซึ่งมีสัดส่วนคนจนค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 39.7 ร้อยละ 30.4 และร้อยละ 23.4 ตามลำดับ และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ประจำเฉลี่ยต่อก่อนหักค่าเช่า ดังนั้นการแก้ปัญหาโดยเน้นการพัฒนาความรู้ทักษะการประกอบอาชีพที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การส่งเสริมสนับสนุนให้เข้าถึงทรัพยากรที่ดินทำกิน และแหล่งเงินทุน

ตารางที่ 1.12 สัดส่วนและจำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน

สถานภาพเศรษฐกิจของครัวเรือน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) ^{1/}				จำนวนคนจน (พันคน)			
	2549	2550	2552	2554	2549	2550	2552	2554
ผู้ถือครองทำการเกษตร	37.75	34.43	31.85	18.74	4,902	4,291	3,907	2,277
- เป็นเจ้าของที่ดิน	38.66	34.60	32.90	17.86	4,045	3,519	3,309	1,825
- เช่าที่ดิน	33.99	33.64	27.05	23.36	857	773	598	452
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตร	50.92	52.38	50.12	39.68	583	656	559	307
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	12.83	11.86	9.75	7.47	1,608	1,570	1,317	962
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	2.94	2.54	1.87	1.73	190	174	140	129
คนงานเกษตร	43.63	38.48	38.44	30.44	1,118	794	828	696
คนงานทั่วไป	37.98	41.00	28.70	26.42	216	227	162	231
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	11.16	10.20	10.81	10.01	1,057	963	1,287	1,169
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	21.55	20.76	19.75	15.59	1,846	1,839	1,501	1,215
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	26.54	25.21	22.80	17.11	2,260	2,204	1,923	1,765
ความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศ	21.94	20.04	17.88	13.22	13,780	12,718	11,624	8,752

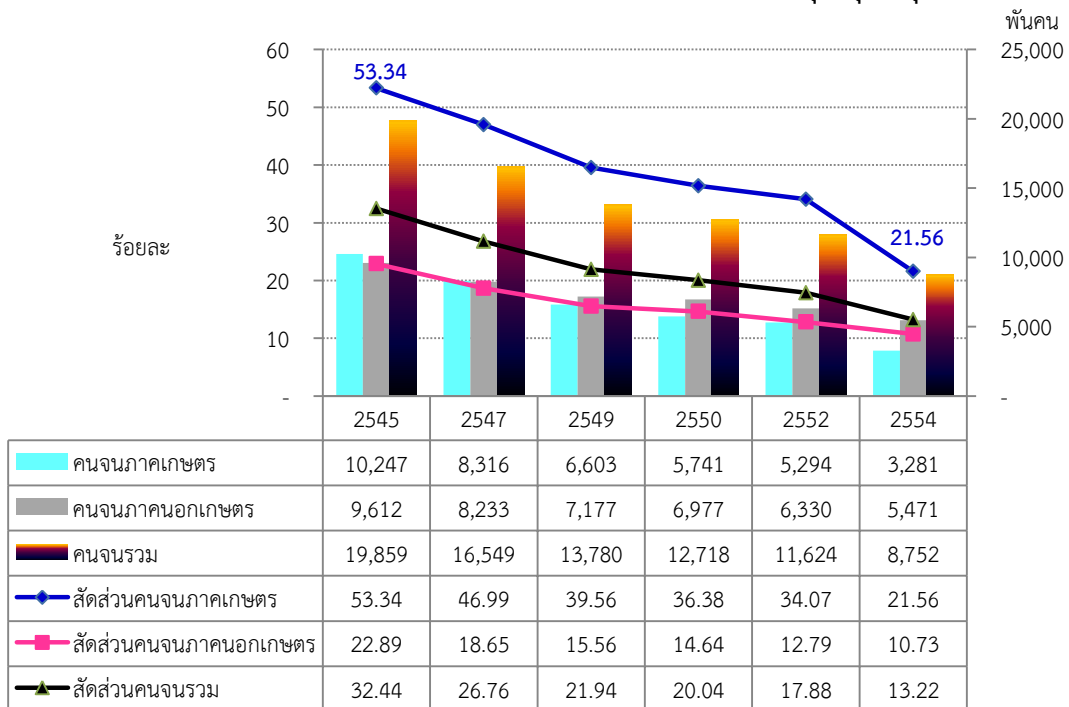
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ สัดส่วนคนจนในที่นี้เป็นการพิจารณาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ๆ เช่น ในกลุ่มที่ถือครองทำการเกษตรในปี 2554 มีผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนของกลุ่มนั้น ๆ ร้อยละ 18.67

13

นอกภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร คนงานทั่วไป เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง รวมทั้งผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

ภาพที่ 1.9 เปรียบเทียบความยากจน ภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร (ทุกกลุ่มอายุ)

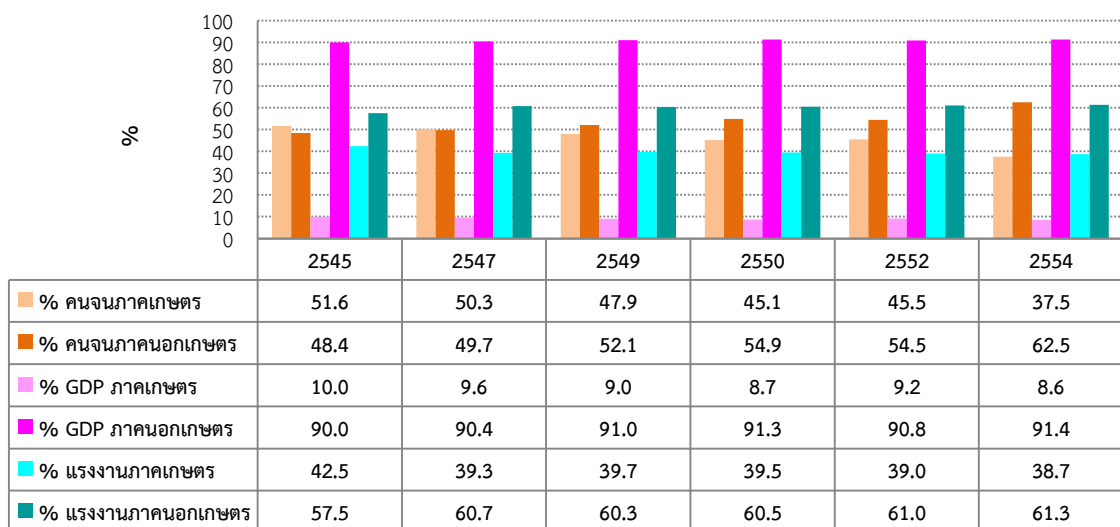


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช..

หมายเหตุ : ภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการทางการเกษตร และคนงานเกษตร

: ภาคนอกเกษตร ประกอบด้วย ผู้ประกอบธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร คนงานทั่วไป เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง รวมทั้งผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

ภาพที่ 1.10 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โครงสร้างแรงงาน และโครงสร้างคนจน จำแนกตามภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.5.3 คนจนมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรต่ำและมีการถือครองที่ดินทำการเกษตรขนาดเล็ก ในปี 2554 ครัวเรือนยากจนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน มีเพียงร้อยละ 16.3 ของครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด โดยครัวเรือนยากจนร้อยละ 14.6 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และอีกร้อยละ 53.2 ถือครองที่ดิน 5-19 ไร่

ที่ดินทำกินเป็นปัจจัยสำคัญของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร ซึ่งการถือครองที่ดินทำการเกษตรในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินมีจำนวนลดลงจากประมาณ 2.9 ล้านครัวเรือนในปี 2549 เหลือประมาณ 2.8 ล้านครัวเรือนในปี 2552 และได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3.0 ล้านครัวเรือนในปี 2554 อย่างไรก็ตาม การเป็นเจ้าของที่ดินทำกินของครัวเรือนยากจนลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2549 ประมาณ 1,052,000 ครัวเรือน ลดลงเหลือประมาณ 908,000 ครัวเรือน, 839,000 ครัวเรือน, และ 484,000 ครัวเรือน ในปี 2550, ปี 2552, และปี 2554 ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 36.1, ร้อยละ 32.3, ร้อยละ 30.0, และ ร้อยละ 16.3 ของครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ ครัวเรือนยากจนมีการถือครองที่ดินทำการเกษตรขนาดเล็ก โดยในปี 2554 ครัวเรือนยากจนร้อยละ 14.6 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และอีกร้อยละ 53.2 ถือครองที่ดิน 5-19 ไร่ มีเพียงร้อยละ 32.2 ถือครองที่ดินตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.13 จำนวนและร้อยละของครัวเรือนเฉพาะผู้ถือครองทำการเกษตรเป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความยากจน

	2549	2550	2552	2554
จำนวน (พันครัวเรือน)				
ไม่จน	1,862	1,902	1,959	2,478
จน	1,052	908	839	484
รวม	2,914	2,810	2,798	2,962
ร้อยละของครัวเรือน (%)				
ไม่จน	63.9	67.7	70.0	83.7
จน	36.1	32.3	30.0	16.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 1.14 จำนวนและร้อยละของครัวเรือน เฉพาะผู้ถือครองทำการเกษตรเป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามขนาดการถือครองและความยากจน

ขนาดการถือ ครองที่ดิน	2552			2554		
	จำนวน (พันครัวเรือน)					
	ไม่จน	จน	รวม	ไม่จน	จน	รวม
ต่ำกว่า 5 ไร่	185	124	309	244	71	315
5-19 ไร่	852	455	1,307	1,157	258	1,414
20 ไร่ขึ้นไป	922	259	1,181	1,077	156	1,233
รวม	1,959	839	2,798	2,478	484	2,962
	ร้อยละ (%)					
ต่ำกว่า 5 ไร่	9.4	14.8	11.1	9.9	14.6	10.6
5-19 ไร่	43.5	54.3	46.7	46.7	53.2	47.8
20 ไร่ขึ้นไป	47.1	30.9	42.2	43.5	32.2	41.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. ครัวเรือนยากจน คือ ครัวเรือนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน

1.5.4 ครัวเรือนขนาดใหญ่จะมีโอกาสยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก โดยครัวเรือนที่มีขนาด 7 คนขึ้นไป มีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนที่มีขนาด 3 คนประมาณ 2 เท่า นอกจากนี้ ครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุ จะมีโอกาสเสี่ยงเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุด จากข้อมูลสัดส่วนครัวเรือนยากจน สะท้อนว่า ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่จะมีโอกาสตกเป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า

ครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือ ในปี 2555 ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 3 คน ซึ่งครัวเรือนขนาด 3 คน จะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนร้อยละ 10.1 ของครัวเรือนขนาด 3 คนทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนขนาด 6 คน มีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนร้อยละ 19.3 ของครัวเรือนขนาด 6 คนทั้งหมด และครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไป มีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงถึงร้อยละ 21.0 ของครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปทั้งหมด ซึ่งครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไป มีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนขนาด 3 คน ประมาณ 2 เท่า

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของครัวเรือนโดยจัดกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่มวัย คือวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) วัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) และผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) พบว่า ครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุ จะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุด คือร้อยละ 23.5 ในปี 2555 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีแต่วัยแรงงานอย่างเดียว จะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 5.2 เท่านั้น เนื่องด้วยศักยภาพของเด็กและผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง/ครอบครัว ส่วนใหญ่จะต้องพึ่งพิงวัยแรงงาน จึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อภาวะความยากจน ประกอบกับสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุจึงมีมากขึ้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2555 พบว่า ผู้สูงอายุยากจนที่อยู่ลำพังคนเดียวในครัวเรือน มีมากกว่า 108,000 คนหรือครัวเรือน และครัวเรือนยากจนที่มีแต่ผู้สูงอายุอย่างเดียวในครัวเรือนนั้นมีมากกว่า 267,000 ครัวเรือนโดยในครัวเรือนดังกล่าวมีผู้สูงอายุยากจนรวมประมาณ 434,000 คน ซึ่งผู้สูงอายุยากจนดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้การช่วยเหลือและดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขตามความจำเป็นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ สำหรับเด็กยากจนนั้นจะมีความเสี่ยงทั้งในเรื่องสุขภาพที่อาจจะขาดสารอาหารและคุณภาพการเรียนรู้ จึงต้องให้การดูแลด้านอาหารและการศึกษาเพื่อให้เติบโตได้เหมาะสมตามวัย พร้อมทั้งมีทักษะความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในอนาคตจะได้หลุดพ้นจากความยากจน โดยการพัฒนาเด็กต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในช่วงปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนาค้นที่สำคัญที่สุด

ตารางที่ 1.15 สัดส่วนครัวเรือนยากจน จำแนกตามขนาดครัวเรือน

ขนาดครัวเรือน	สัดส่วนครัวเรือนยากจน (%)				
	2551	2552	2553	2554	2555
ครัวเรือน 1 คน	11.88	9.02	8.82	7.86	5.31
ครัวเรือน 2 คน	15.95	13.53	12.59	9.45	9.25
ครัวเรือน 3 คน	18.29	14.86	13.63	11.17	10.14
ครัวเรือน 4 คน	20.74	18.09	16.16	13.07	12.64
ครัวเรือน 5 คน	22.71	19.76	19.43	16.43	14.81
ครัวเรือน 6 คน	23.84	23.63	21.81	17.65	19.32
ครัวเรือน 7 คนขึ้นไป	26.45	25.73	22.85	19.03	21.03
รวม	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74

ตารางที่ 1.16 สัดส่วนครัวเรือนยากจน จำแนกตามองค์ประกอบครัวเรือน

องค์ประกอบครัวเรือน	สัดส่วนครัวเรือนยากจน (%)				
	2551	2552	2553	2554	2555
เด็ก วัยแรงงาน					
ผู้สูงอายุ	27.76	24.71	23.48	18.11	18.45
เด็ก วัยแรงงาน	20.50	17.29	16.35	13.59	12.35
เด็ก ผู้สูงอายุ	44.99	39.96	37.82	27.32	23.51
วัยแรงงาน ผู้สูงอายุ	19.46	16.94	15.31	11.92	12.45
เด็กอย่างเดียว	*	*	*	*	*
วัยแรงงานอย่างเดียว	8.85	7.60	6.59	5.90	5.25
ผู้สูงอายุอย่างเดียว	30.13	23.81	22.23	16.26	14.72
รวม	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74

* กลุ่มตัวอย่างน้อยเกินไป

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. ครัวเรือนยากจน คือ ครัวเรือนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน

บทที่ 2

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม มักจะเป็นการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ขาดโอกาส ซึ่งโอกาสในที่นี้ก็คือโอกาสในการเข้าถึงและจัดการกลไกต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมนั้นบางครั้งก็เป็นเหตุ ในขณะที่บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเนื่องจากคนเกิดมา "ไม่เท่ากัน" จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่พัวพันกันไปมา

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสะท้อนได้ทั้งในมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงินหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอันได้แก่ โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ (การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม) ทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบันนั้นเป็นผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการพัฒนาประเทศในอดีตเน้นให้ลำดับความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางสังคม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วแต่การพัฒนาด้าน คุณภาพชีวิต และระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความก้าวหน้าช้ากว่า ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจเองก็มีความเหลื่อมล้ำโดยเร่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการทางการค้าและการเงินมากกว่าภาคการเกษตร มูลค่าเพิ่มและผลิตภาพการผลิตภาคเกษตรจึงเพิ่มขึ้นช้ากว่าสาขาการผลิตอื่นมาก ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรกรเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตมักจะกำหนดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญมากกว่าการสร้างเสถียรภาพ การเพิ่มผลิตภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรมให้ควบคู่กันไป นโยบายภาษีมักมุ่งเน้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการจัดเก็บรายได้แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบต่อภาระการกระจายรายได้และการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทก็เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนกลาง แล้วกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เมืองใหญ่ และแหล่งอุตสาหกรรม ทำให้เกิดช่องว่างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ระหว่างเขตเมืองและชนบท อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประชากร รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีแหล่งผลิตส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่และหัวเมืองตามภูมิภาค ทำให้เกิดการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองและเข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ สถาบันการศึกษา ระดับสูงและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและตามเมืองใหญ่ในภูมิภาคจึงส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในโอกาสของการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประชาชน นอกจากนั้นการพัฒนาด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ได้เริ่มต้นการ

พัฒนาจากในเขตเมืองก่อนแล้วจึงขยายไปสู่เขตชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเป็นหลัก จึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทั้งด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ มีข้อสรุปสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์และลักษณะความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในมิติต่าง ๆ ในปัจจุบัน ดังนี้

2.1 ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution)

ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่งในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่รุนแรงและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ในปัจจุบันความมั่งคั่ง (Wealth distribution) มีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย โดยเฉพาะในกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดี โดยสะท้อนจาก การถือครองรายได้ มาตรฐานการดำรงชีวิตหรือการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค การถือครองสินทรัพย์ทางการเงิน และการเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีลักษณะดังนี้

2.1.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ในภาพรวมของประเทศไทยค่อนข้างจะทรงตัว โดยมีปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง โดยสะท้อนจาก ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งอยู่ในระดับ 0.499, 0.490, และ 0.484 ในปี 2550, ปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงส่วนแบ่งของรายได้ประชากร โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 10 กลุ่มตามระดับรายได้ประจำของประชากรจากน้อยไปหามาก พบว่า ในปี 2554 ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึง 39.3% กลุ่มชั้นรายได้รองลงมาอีก 10% (Decile 9) เป็นเจ้าของรายได้ 15.1% และกลุ่ม Decile 8 เป็นเจ้าของรายได้ 10.9% ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือนั้นเป็นเจ้าของรายได้กลุ่มละไม่ถึง 10% โดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่สุด 10% (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ถือครองรายได้เพียง 1.6% ของรายได้ทั้งหมด เท่านั้น จึงส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้กันมากระหว่างประชากรกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ ทั้งความแตกต่างของรายได้กลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มระดับกลางและความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ระดับกลางเอง (60% ตรงกลาง) โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุด (Decile 10) กับกลุ่มคนจนที่สุด (Decile 1) นั้นห่างกันถึง 25.2 เท่า ดังนั้นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จึงควรพิจารณาบนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดกับต่ำสุดเท่านั้น การขยายฐานกลุ่มรายได้ระดับกลางให้กว้างขึ้นโดยการยกระดับกลุ่มรายได้ต่ำให้สูงขึ้นโดยการสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การสร้างโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลานและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการจัดสวัสดิการที่จำเป็นตามสิทธิพื้นฐานให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

สำหรับ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ ในภาพรวมปี 2555 นั้น แม้ว่า จะไม่มีข้อมูลการสำรวจด้านรายได้ในปี 2555 (การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2555) เพื่อใช้คำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ก็ตาม แต่มีเครื่องชี้หลายรายการบ่งชี้ว่าการกระจายรายได้ในภาพรวมปี 2555 คาดว่าน่าจะทรงตัวอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี 2554 โดยตัวบ่งชี้ที่จะมีผลต่อการกระจายรายได้ดีขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการมีความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นทั้งสวัสดิการเบี้ยยัง

ชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดคนละ 600, 700, 800 หรือ 1,000 บาท/คน/เดือนตามเงื่อนไขอายุ และเบี้ยยังชีพผู้พิการคนละ 500 บาท/คน/เดือน การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศส่งผลดีต่อแรงงานไร้ฝีมือ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่ส่งผลให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่ในทางกลับกัน เศรษฐกิจไทยปี 2555 ขยายตัวร้อยละ 6.4 โดยเป็นการขยายตัวของการลงทุนรวมทั้งภาครัฐและเอกชนร้อยละ 13.3 สาขาโรงแรมภัตตาคารร้อยละ 11.5 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 7.0 ซึ่งคนที่ได้รับประโยชน์จะเป็นกลุ่มคนรวย จึงอาจจะส่งผลต่อการกระจายรายได้แย่ลง ดังนั้น โดยสุทธิแล้วการกระจายรายได้ ในภาพรวมปี 2555 คาดว่าน่าจะทรงตัวอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี 2554

ตาราง 2.1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 10% ที่1 (จนสุด)	1.78	1.69	1.53	1.59	1.62	1.68	1.50	1.61	1.75	1.34	1.55	1.62	1.56
กลุ่ม 10% ที่2	2.80	2.60	2.42	2.48	2.56	2.62	2.45	2.57	2.73	2.46	2.66	2.80	3.05
กลุ่ม 10% ที่3	3.60	3.35	3.13	3.25	3.34	3.44	3.22	3.40	3.56	3.34	3.51	3.66	3.88
กลุ่ม 10% ที่4	4.45	4.19	3.93	4.10	4.21	4.31	4.06	4.29	4.46	4.28	4.45	4.59	4.76
กลุ่ม 10% ที่5	5.50	5.19	4.90	5.17	5.26	5.33	5.09	5.35	5.55	5.39	5.56	5.65	5.77
กลุ่ม 10% ที่6	6.89	6.51	6.20	6.51	6.57	6.67	6.42	6.71	6.90	6.78	6.97	7.01	7.02
กลุ่ม 10% ที่7	8.84	8.32	7.96	8.39	8.48	8.48	8.37	8.59	8.73	8.67	8.86	8.84	8.66
กลุ่ม 10% ที่8	11.78	11.18	10.95	11.29	11.42	11.34	11.48	11.52	11.61	11.49	11.49	11.43	10.92
กลุ่ม 10% ที่9	17.14	16.54	16.54	16.50	16.58	16.62	17.06	16.48	16.41	16.26	16.08	15.95	15.11
กลุ่ม 10% ที่10(รวยสุด)	37.23	40.43	42.44	40.72	39.95	39.51	40.36	39.48	38.30	39.98	38.87	38.44	39.27
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/กลุ่มที่1 (เท่า)	20.91	23.96	27.65	25.62	24.62	23.57	26.82	24.50	21.93	29.92	25.10	23.76	25.23

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดต่อกันหรือขาดทุน

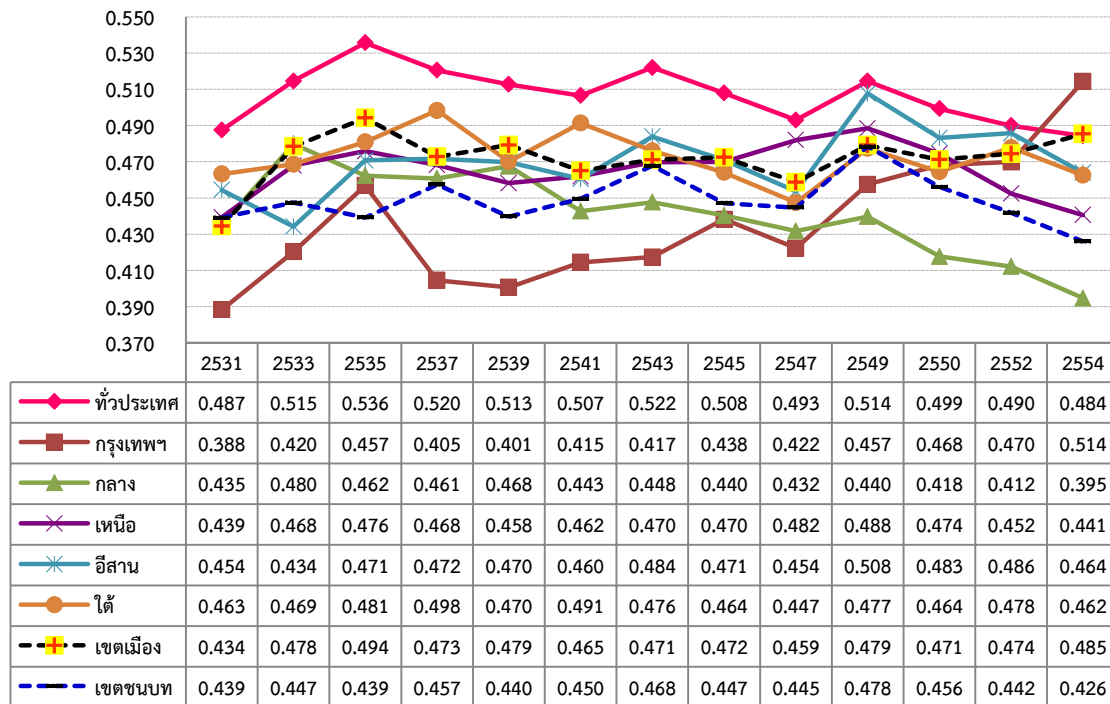
รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มารดก พินัยกรรม ของขวัญประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัลค่านายหน้าและเงินได้จากการพนัน เป็นต้น)

ตาราง 2.2 รายได้เฉลี่ยและการถือครองรายได้ของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	รายได้เฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)	ช่วงรายได้	สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)	กลุ่มรายสุดต่อกลุ่มอื่นๆ (เท่า)
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1,246	ต่ำสุด - 2,073.80	1.56	25.23
กลุ่ม 10% ที่ 2	2,442	2,074.00 - 2,789.67	3.05	12.88
กลุ่ม 10% ที่ 3	3,105	2,789.80 - 3,449.60	3.88	10.12
กลุ่ม 10% ที่ 4	3,815	3,449.71 - 4,201.50	4.76	8.25
กลุ่ม 10% ที่ 5	4,620	4,202.00 - 5,065.00	5.77	6.81
กลุ่ม 10% ที่ 6	5,624	5,065.20 - 6,226.25	7.02	5.59
กลุ่ม 10% ที่ 7	6,930	6,226.33 - 7,711.00	8.66	4.54
กลุ่ม 10% ที่ 8	8,748	7,712.00 - 10,076.67	10.92	3.60
กลุ่ม 10% ที่ 9	12,098	10,076.75 - 15,100.00	15.11	2.60
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	31,449	15,100.67 - สูงสุด	39.27	1.00
เฉลี่ย	8,007			8.06

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ภาพที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของประเทศไทย



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552 และปี 2554 ได้ปรับข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์

ตาราง 2.3 สัดส่วนรายได้จากค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน และรายได้จากค่าจ้างเฉลี่ยต่อคน ของผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไป
เฉพาะที่มีรายได้เป็นตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มผู้มีงานทำตามระดับรายได้ 10 กลุ่ม (Decile)

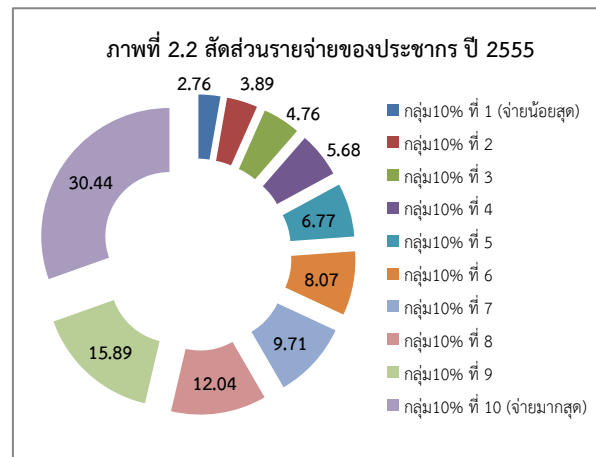
ผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มี รายได้เป็นตัวเงิน ตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้จากค่าจ้าง (ร้อยละ)					รายได้จากค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	2.02	2.02	2.22	2.46	2.52	1,827	1,809	2,133	2,546	2,815
กลุ่ม 10% ที่ 2	3.70	3.71	3.85	4.07	4.18	3,334	3,317	3,696	4,213	4,670
กลุ่ม 10% ที่ 3	4.64	4.69	4.80	4.81	5.08	4,187	4,200	4,608	4,971	5,687
กลุ่ม 10% ที่ 4	5.39	5.46	5.34	5.44	5.82	4,857	4,874	5,135	5,629	6,506
กลุ่ม 10% ที่ 5	6.05	6.12	6.07	6.00	6.68	5,458	5,470	5,838	6,210	7,471
กลุ่ม 10% ที่ 6	6.94	7.02	6.87	7.02	7.29	6,256	6,270	6,596	7,256	8,145
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.34	8.39	8.15	8.02	8.38	7,526	7,503	7,826	8,295	9,377
กลุ่ม 10% ที่ 8	10.26	10.33	10.12	10.03	10.69	9,257	9,231	9,728	10,367	11,949
กลุ่ม 10% ที่ 9	15.66	15.75	15.62	15.27	15.32	14,120	14,082	15,000	15,788	17,130
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	37.01	36.50	36.96	36.87	34.05	33,374	32,622	35,509	38,120	38,077
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	9,020	8,938	9,607	10,340	11,183
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	18.28	18.04	16.66	14.97	13.53					

ที่มา: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 (กรกฎาคม-กันยายน) สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือความเหลื่อมล้ำด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในสังคมไทยก็ยังมีอยู่แต่มีปัญหาน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุดประมาณ 11.0 เท่า นอกจากนี้ ยังมีประชากรประมาณ 8.4 ล้านคนที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย

การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสิ่งที่สะท้อนมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง ในปี 2555 มีคนจนประมาณ 8.4 ล้านคน ซึ่งเป็นผู้ที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหรือเป็นผู้ที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย ควรได้รับการช่วยเหลือเป็นการเร่งด่วนในกลุ่มนี้

นอกจากนี้ หากพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตเชิงเปรียบเทียบ โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 10 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจากน้อยไปหามาก เพื่อเปรียบเทียบถึงการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือมาตรฐานการดำรงชีวิตของแต่ละกลุ่ม พบว่า ในปี 2555 กลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุด (Decile 10) กับกลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุด (Decile 1) มีการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือมาตรฐานการดำรงชีวิตแตกต่างกันประมาณ 11.0 เท่า โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ย 17,801 บาท/คน/เดือน ขณะที่กลุ่มประชากร 10% ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุดมีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยเพียง 1,613 บาท/คน/เดือน เท่านั้น ส่วนกลุ่มชั้นอื่น ๆ ก็มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน



ตาราง 2.4 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยและการถือครองรายจ่ายฯ ของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by consumption) ปี 2555

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายฯ	รายจ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)	ช่วงรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่าย (ร้อยละ)	กลุ่มรายจ่ายต่อกลุ่มอื่นๆ (เท่า)
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จ่ายน้อยสุด)	1,613	ต่ำสุด - 2,008.15	2.76	11.04
กลุ่ม 10% ที่ 2	2,277	2,008.29 - 2,529.04	3.89	7.82
กลุ่ม 10% ที่ 3	2,784	2,529.05 - 3,044.70	4.76	6.39
กลุ่ม 10% ที่ 4	3,324	3,045.10 - 3,624.33	5.68	5.36
กลุ่ม 10% ที่ 5	3,962	3,624.70 - 4,322.27	6.77	4.50
กลุ่ม 10% ที่ 6	4,719	4,322.47 - 5,162.90	8.07	3.77
กลุ่ม 10% ที่ 7	5,684	5,163.00 - 6,256.53	9.71	3.13
กลุ่ม 10% ที่ 8	7,043	6,257.00 - 7,965.03	12.04	2.53
กลุ่ม 10% ที่ 9	9,297	7,965.10 - 11,046.70	15.89	1.92
กลุ่ม 10% ที่ 10 (จ่ายมากที่สุด)	17,801	11,047.73 - สูงสุด	30.44	1.00
เฉลี่ย	5,851			4.75

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

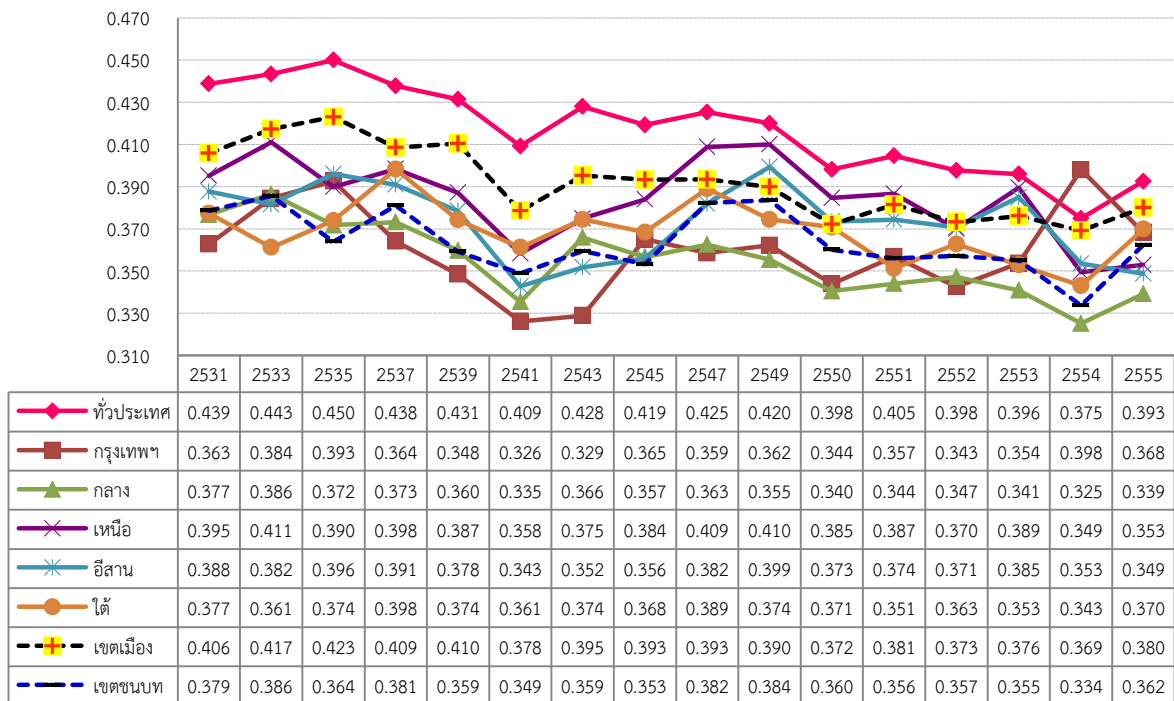
ตาราง 2.5 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (Decile by consumption)

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่ายของประชากร (ร้อยละ)															
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จ่ายน้อยสุด)	2.53	2.49	2.39	2.50	2.52	2.73	2.56	2.62	2.53	2.46	2.69	2.67	2.69	2.71	3.03	2.76
กลุ่ม 10% ที่ 2	3.55	3.51	3.35	3.55	3.57	3.76	3.60	3.65	3.58	3.54	3.80	3.72	3.80	3.87	4.20	3.89
กลุ่ม 10% ที่ 3	4.31	4.28	4.15	4.33	4.40	4.57	4.37	4.49	4.42	4.44	4.68	4.58	4.67	4.74	5.07	4.76
กลุ่ม 10% ที่ 4	5.13	5.08	4.99	5.14	5.27	5.44	5.23	5.38	5.33	5.38	5.63	5.52	5.61	5.66	5.97	5.68
กลุ่ม 10% ที่ 5	6.09	6.02	5.98	6.11	6.22	6.43	6.23	6.39	6.36	6.47	6.72	6.62	6.72	6.72	6.96	6.77
กลุ่ม 10% ที่ 6	7.30	7.23	7.23	7.34	7.38	7.73	7.43	7.66	7.63	7.78	8.00	7.93	8.06	8.01	8.16	8.07
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.99	8.85	8.86	9.05	9.11	9.43	9.13	9.31	9.32	9.45	9.67	9.62	9.70	9.68	9.67	9.71
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.41	11.25	11.38	11.39	11.47	11.87	11.75	11.63	11.56	11.85	12.05	12.01	12.07	11.93	11.76	12.04
กลุ่ม 10% ที่ 9	15.50	15.62	15.68	15.56	15.75	16.08	16.04	15.70	15.48	15.95	15.90	16.04	15.90	15.79	15.25	15.89
กลุ่ม 10% ที่ 10 (จ่ายมากที่สุด)	35.18	35.66	35.98	35.03	34.31	31.97	33.67	33.16	33.78	32.67	30.87	31.29	30.77	30.89	29.94	30.44
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	13.89	14.31	15.03	14.02	13.60	11.72	13.15	12.65	13.35	13.30	11.49	11.70	11.42	11.38	9.90	11.04

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค(เช่นภาษี เงินบริจาคเงินทำบุญ ค่าเบี้ยประกัน สลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยแชร์)

ภาพที่ 2.3 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายจ่ายของประเทศไทย

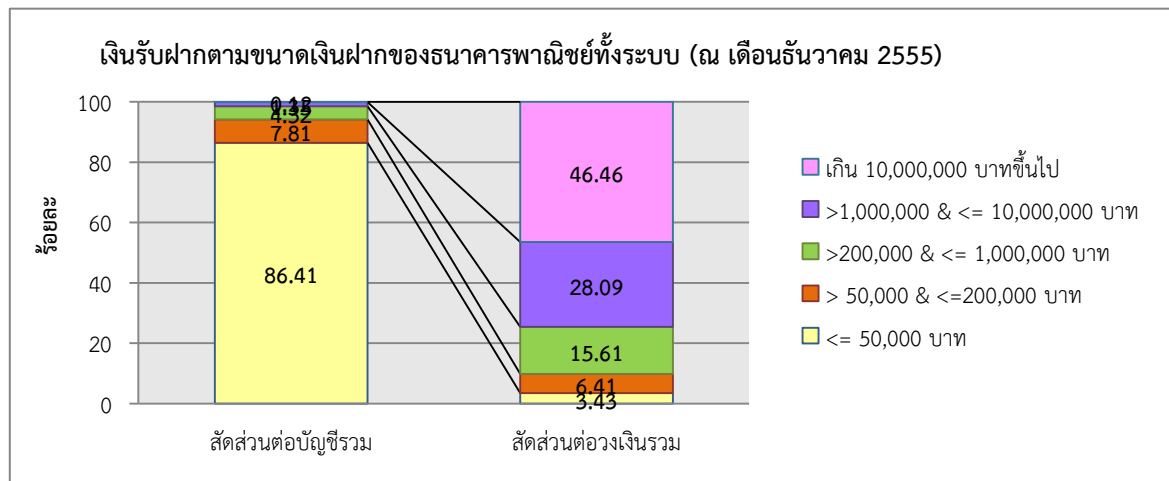


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค(เช่นภาษี เงินบริจาคเงินทำบุญ ค่าเบี้ยประกัน สลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยแชร์)

2.1.3 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อย
โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงจำนวน 96,813 บัญชีหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีจำนวนเกือบ 82 ล้านบัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 53.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด ดังนั้นการให้ผลประโยชน์ทางภาษีด้านเงินฝากจึงต้องยึดหลักของลักษณะการกระจายของฐานเงินฝากประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย¹

ภาพที่ 2.4 การกระจุกตัวของความมั่งคั่ง : กรณีเงินฝาก
จำนวนบัญชีเงินฝากวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 0.12 ของบัญชีเงินฝากทั้งหมด
แต่มีสัดส่วนเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.46 ของวงเงินฝากทั้งหมด



เงินรับฝากแยกตามขนาดของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ณ เดือนธันวาคม 2555)

ขนาดบัญชีเงินฝาก	จำนวนบัญชี (บัญชี)	สัดส่วนต่อ บัญชีรวม (%)	วงเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ วงเงินรวม (%)
<= 50,000 บาท	70,916,495	86.41	346,631	3.43
> 50,000 & <= 200,000 บาท	6,407,004	7.81	647,066	6.41
> 200,000 & <= 1,000,000 บาท	3,543,102	4.32	1,576,299	15.61
> 1,000,000 & <= 10,000,000 บาท	1,110,603	1.35	2,836,669	28.09
เกิน 10,000,000 บาทขึ้นไป	96,813	0.12	4,692,110	46.46
รวม	82,074,017	100.00	10,098,775	100.00

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

¹ ในปัจจุบัน เงินฝากบัญชีเงินฝากประจำระยะเวลาด่าง ๆ ชำระภาษีร้อยละ 15

2.1.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก มีการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่า กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า ที่ดินถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่แต่ละคนมีไว้ในครอบครอง โดยเฉพาะคนที่กำลังซื้อเพียงพอจะซื้อที่ดินไว้เป็นทรัพย์สิน ซึ่งหมายรวมถึงการซื้อที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรด้วย ดังนั้นการมีที่ดินไว้ในครอบครองนับว่าเป็นการสะสมความมั่งคั่งอย่างหนึ่ง การศึกษาวิจัยเรื่องการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย ของ ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล² โดยใช้ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี 2555 ของกรมที่ดิน ผลการศึกษาภาพรวมการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี 2555 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย โดยมีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดาจำนวน 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคลจำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา คิดเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินทั้งหมดในการศึกษานี้จำนวนประมาณ 95 ล้านไร่

ตาราง 2.6 จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดิน: ทัวราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2555

ประเภทของผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง			สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตารางวา	
ทุกประเภท	15,900,047	100.0	5	3	87	0.886
บุคคลธรรมดา	15,687,551	98.7	5	2	76	0.881
นิติบุคคล	212,496	1.3	26	1	85	0.953

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

ตาราง 2.7 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในประเทศไทย จำแนกตามภาค ปี พ.ศ. 2555

ภาค	จำนวน (ราย)	สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
ทัวราชอาณาจักร	15,900,047	0.89
กรุงเทพมหานคร	1,526,297	0.92
กลาง	4,626,094	0.92
เหนือ	3,138,428	0.88
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,257,734	0.85
ใต้	1,838,529	0.86

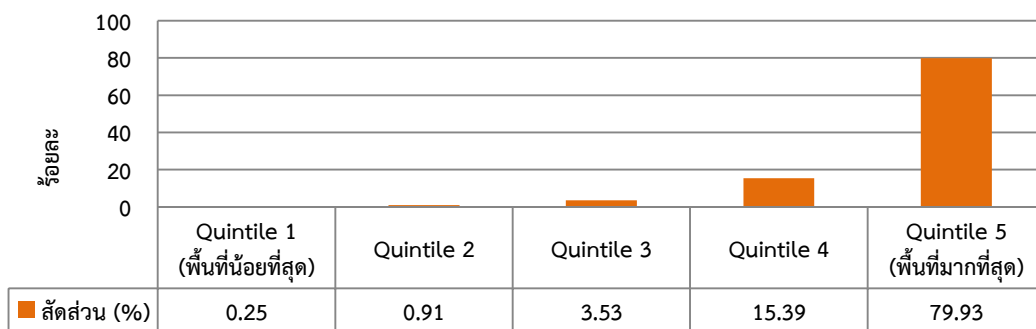
ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

เมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม (Quintile) คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินต่ำสุด กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองต่ำสุด กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินระดับปานกลาง กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ถือ

² ดวงมณี เลาวกุล (2556), การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป) พฤศจิกายน 2556.

ครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองสูงสุด กลุ่มที่ 5 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินสูงสุด ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) ต่อกับกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มที่ 1) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มที่ 1) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด ทั้งนี้ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดมากที่สุด (maximum) คือจำนวน 631,263 ไร่ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดน้อยที่สุด (minimum) คือจำนวน 1 ตารางวา (การถือครองที่ดินที่น้อยกว่า 1 ตารางวาต่อราย ไม่ได้นำมาคำนวณ)

ภาพที่ 2.5 สัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดิน ปี 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

ตาราง 2.8 ผลรวมและค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและประเภทนิติบุคคล ปี 2555

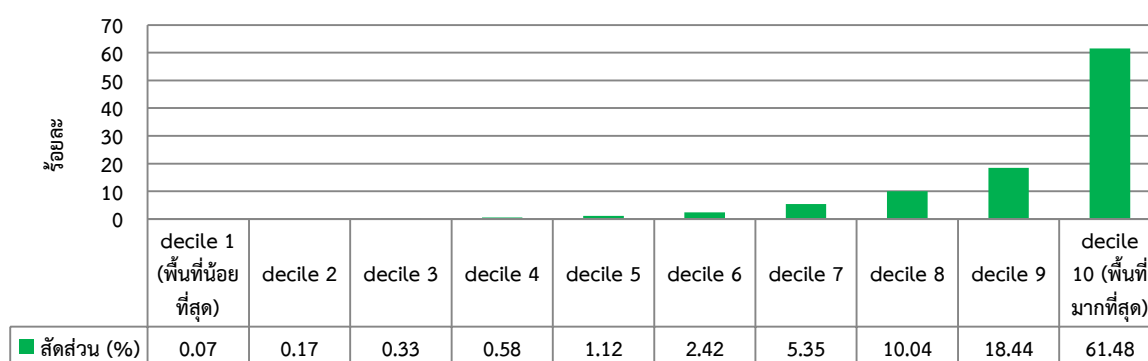
Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น				ค่าเฉลี่ยพื้นที่ถือครอง			ค่าต่ำสุด (minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)		
		ไร่	งาน	วา	ร้อยละ	ไร่	งาน	วา	ไร่	งาน	วา	ไร่	งาน	วา
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	3,181,406	232,790	2	89.81	0.25	-	-	29.27	-	-	1	-	-	52.79
Quintile 2	3,180,094	860,042	3	23.69	0.91	-	1	8.18	-	-	52.8	-	1	73
Quintile 3	3,178,480	3,351,173	-	10.37	3.53	1	-	21.73	-	1	73	1	3	99.97
Quintile 4	3,180,085	14,597,194	-	20.31	15.39	4	2	36.08	2	-	-	7	1	39
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	3,179,982	75,827,412	3	95.21	79.93	23	3	38.09	7	1	39.01	631,263	-	-
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.39	100									
สัดส่วน quintile ที่ 5/1 (เท่า)		325.73												

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

ถ้าแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม (Decile) ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่ม 10) ต่อกับกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่ม 1) คิดเป็น 853.64 เท่า โดยกลุ่มผู้

ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่ม 10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ (กลุ่ม 1-กลุ่ม 9) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

ภาพที่ 2.6 สัดส่วนการถือครองที่ดิน ปี 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

ตาราง 2.9 การจำแนกการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ปี 2555

กลุ่ม	จำนวนการถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่			ร้อยละ
		ไร่	งาน	ตารางวา	
decile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	1,592,364	68,330	2	79.47	0.07
decile 2	1,589,042	164,460	-	10.34	0.17
decile 3	1,591,029	314,214	1	24.10	0.33
decile 4	1,589,065	545,828	1	99.59	0.58
decile 5	1,617,628	1,058,384	3	1.22	1.12
decile 6	1,560,852	2,292,788	1	9.15	2.42
decile 7	1,590,028	5,072,210	1	69.76	5.35
decile 8	1,590,057	9,524,983	2	50.55	10.04
decile 9	1,589,976	17,497,532	-	52.85	18.44
decile 10 (พื้นที่มากที่สุด)	1,590,006	58,329,880	3	42.36	61.48
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.40	100.00
สัดส่วน decile ที่ 10/1 (เท่า)		853.64			

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

หากพิจารณาจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินตามขนาดการถือครองในภาพรวมทั่วราชอาณาจักร ผลการศึกษาพบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 50.2 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ถือครองที่ดินขนาดไม่เกิน 1 ไร่ และอีกร้อยละ 21.9 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ถือครองที่ดินขนาด 1 ไร่ ถึงต่ำกว่า 5 ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ 27.9 ถือครองที่ดินขนาดมากกว่า 5 ไร่ขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ถือครอง มีที่ดินไม่เกิน 1 ไร่

ตาราง 2.10 จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามขนาดการถือครอง ปี 2555

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวนรายรวม (ร้อยละ)
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
1-10 ตารางวา	284,051	1,901	285,952	1.80
มากกว่า 10 ตารางวาถึง 20 ตารางวา	875,629	8,838	884,467	5.56
มากกว่า 20 ตารางวาถึง 50 ตารางวา	1,699,492	16,499	1,715,991	10.79
มากกว่า 50 ตารางวาถึง 100 ตารางวา	1,867,611	18,414	1,886,025	11.86
มากกว่า 100 ตารางวาถึง 200 ตารางวา	1,740,288	20,022	1,760,310	11.07
มากกว่า 200 ตารางวาถึง 300 ตารางวา	833,515	11,053	844,568	5.31
มากกว่า 300 ตารางวาถึง 1 ไร่	592,370	9,445	601,815	3.78
มากกว่า 1 ไร่ถึง 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
มากกว่า 5 ไร่ถึง 10 ไร่	1,869,446	25,078	1,894,524	11.92
มากกว่า 10 ไร่ถึง 15 ไร่	954,175	13,093	967,268	6.08
มากกว่า 15 ไร่ถึง 20 ไร่	520,643	7,762	528,405	3.32
มากกว่า 20 ไร่ถึง 25 ไร่	326,014	5,570	331,584	2.09
มากกว่า 25 ไร่ถึง 30 ไร่	204,960	3,821	208,781	1.31
มากกว่า 30 ไร่ถึง 35 ไร่	134,336	2,777	137,113	0.86
มากกว่า 35 ไร่ถึง 40 ไร่	90,840	2,103	92,943	0.58
มากกว่า 40 ไร่ถึง 45 ไร่	64,367	1,708	66,075	0.42
มากกว่า 45 ไร่ถึง 50 ไร่	48,532	1,484	50,016	0.31
มากกว่า 50 ไร่ถึง 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
มากกว่า 100 ไร่ถึง 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
มากกว่า 500 ไร่ถึง 1000 ไร่	945	616	1,561	0.01
มากกว่า 1000 ไร่ขึ้นไป	359	478	837	0.01
รวม	15,687,551	212,496	15,900,047	100.00

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

2.2.1 การเข้าถึงบริการด้านการศึกษา : โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมากโดยเฉพาะระดับปริญญาตรี จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก

1) ในภาพรวมทั้งประเทศ การเข้าเรียนในระดับภาคบังคับมีความครบถ้วน แต่อัตราการเข้าเรียนได้ลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยในปี 2555 อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รัฐบาลได้กำหนดการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี เพื่อยกระดับการเรียนรู้ของเด็กตามพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 2542 โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา ประกอบกับภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนได้ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายและมาตรการต่าง ๆ

ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้และโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชน ได้ส่งผลให้คนไทยสามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ได้ตามความต้องการและความเหมาะสมของตนเอง อีกทั้งสามารถเลือกช่องทางการศึกษาและเรียนรู้เพื่อแสวงหาองค์ความรู้ต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย จึงส่งผลให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยที่มีอายุ 15-59 ปี เพิ่มขึ้นจาก 8.7 ปีในปี 2549 เป็น 8.8 ปีในปี 2555 และส่งผลต่อการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนได้เพิ่มขึ้น

หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาโดยสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate)³ พบว่า การเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับมีความครบถ้วน โดยในระดับประถมศึกษาสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ครบถ้วนซึ่งมีอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) เกิน 100% ในปี 2555 และในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) ร้อยละ 91.7 อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาที่มีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยในปี 2555 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) หรือของเฉพาะประชากรในวัยนั้น ๆ ในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เท่ากับร้อยละ 87.6 และร้อยละ 67.6 ตามลำดับ และเมื่อเข้าสู่ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นคือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) และระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) อัตราการเข้าเรียนสุทธิของประชากรในวัยนั้น ๆ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 55.1 และ 28.5 ตามลำดับ ทั้งนี้ผู้ที่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงย่อมมีโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวได้ดีกว่าผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับสูง

ตาราง 2.11 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2551-2555

ระดับการศึกษา	เขตเมือง					เขตชนบท					ทั่วประเทศ				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)															
อนุบาล	92.6	89.9	90.1	82.6	93.6	89.5	93.6	96.0	80.4	91.3	90.5	92.3	93.7	81.2	92.2
ประถมศึกษา	104.4	105.8	103.9	102.8	105.5	105.8	104.8	102.1	104.6	104.5	105.3	105.2	102.8	103.9	104.9
มัธยมต้น	88.9	90.2	90.9	91.2	91.6	86.4	85.7	88.4	90.3	91.8	87.3	87.4	89.3	90.6	91.7
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	86.2	83.1	90.5	89.6	85.2	73.7	79.1	74.1	72.6	73.4	78.5	80.8	81.0	79.7	78.6
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	53.7	57.9	48.9	47.3	59.3	25.4	23.9	23.4	20.6	22.3	38.5	40.4	36.3	34.0	41.5
อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)															
อนุบาล	65.5	64.5	66.6	55.7	67.3	62.1	65.3	64.1	51.5	64.7	63.3	65.0	65.1	53.1	65.7
ประถมศึกษา	87.4	87.5	87.7	87.7	87.7	87.7	86.9	85.2	86.8	87.6	87.6	87.1	86.1	87.2	87.6
มัธยมต้น	69.6	71.1	71.6	71.5	66.9	67.0	67.0	68.9	68.4	68.0	67.9	68.6	69.9	69.6	67.6
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	60.8	60.9	63.3	61.2	59.5	52.0	54.6	53.4	52.0	51.6	55.4	57.3	57.6	55.9	55.1
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	33.4	34.6	30.3	29.8	39.2	15.6	13.7	15.5	13.8	16.8	23.9	23.9	23.1	21.9	28.5

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ

- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100 หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100 หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100 หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี

³ สัดส่วนจำนวนนักเรียนในระดับชั้นเรียนนั้น ๆ ต่อจำนวนประชากรวัยเรียนในวัยสำหรับชั้นเรียน/ระดับการศึกษานั้น ๆ ในกรณีที่มีนักเรียนที่เข้าเรียนเร็วกว่ากำหนดหรือช้ากว่ากำหนดค่า Gross Enrolment Rate จะมีค่าเกินร้อยละ 100

- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
 : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
 : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
 : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
 : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี
 : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

2) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ต่างกัน และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบทโดยเฉพาะการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาโดยสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) พบว่า ในปี 2555 การเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) นั้น คนจนหรือผู้ที่มีชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้เพียงร้อยละ 53.1 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 36.4 (อัตราสุทธิ) ในขณะที่คนที่มีความเป็นอยู่สูงกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำจนถึงมีฐานะดี สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 82.4 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 57.9 (อัตราสุทธิ) เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท พบว่า เด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 85.2 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 59.5 (อัตราสุทธิ) ส่วนในเขตชนบทเข้าถึงเพียงร้อยละ 73.4 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 51.6 (อัตราสุทธิ)

ตาราง 2.12 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)
 จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน ปี 2552-2555

ความ ยากจน	เมือง				ชนบท				รวม			
	2552	2553	2554	2555	2552	2553	2554	2555	2552	2553	2554	2555
ไม่ยากจน ยากจน รวม	อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)											
	86.4	93.8	92.6	88.5	84.7	77.8	76.5	77.3	85.5	85.1	83.5	82.4
	58.4	61.2	64.8	55.4	60.8	60.8	52.4	52.0	60.1	60.9	56.5	53.1
รวม	83.1	90.5	89.6	85.2	79.1	74.1	72.6	73.4	80.8	81.0	79.7	78.6
ไม่ยากจน ยากจน รวม	อัตราเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)											
	63.3	65.8	63.1	62.1	58.6	56.1	54.4	54.4	60.8	60.6	58.2	57.9
	43.1	41.3	45.5	36.4	41.6	43.7	39.8	36.4	42.0	43.1	41.7	36.4
รวม	60.9	63.3	61.2	59.5	54.6	53.4	52.0	51.6	57.3	57.6	55.9	55.1

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 15-17ปี

สำหรับการเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) นั้น คนจนที่มีชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้น้อยมากเพียงร้อยละ 5.5 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 4.9 (อัตราสุทธิ) เท่านั้น ในขณะที่คนที่มีความเป็นอยู่สูงกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำจนถึงมีฐานะดี สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 45.8 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 31.3 (อัตราสุทธิ) นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท พบว่า เด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 59.3 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 39.2 (อัตราสุทธิ) ในขณะที่เด็กในเขตชนบทเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้เพียงร้อยละ 22.3 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 16.8 (อัตราสุทธิ) ทั้งนี้การศึกษาในระดับปริญญาตรีที่สามารถเข้าถึงได้น้อย

ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากมีค่าใช้จ่ายสูง ประกอบกับสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เมืองใหญ่ในภูมิภาค ทำให้คนในเขตเมืองมีความสะดวกในการเดินทางและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคนในเขตชนบท

ตาราง 2.13 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.)
จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน ปี 2552-2555

ความ ยากจน	เมือง				ชนบท				รวม			
	2552	2553	2554	2555	2552	2553	2554	2555	2552	2553	2554	2555
อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)												
ไม่ยากจน	62.2	51.9	51.2	63.1	28.9	27.9	23.4	25.4	46.2	40.9	37.7	45.8
ยากจน	11.0	10.7	7.9	9.2	4.8	5.6	5.2	3.4	6.6	7.0	6.2	5.5
รวม	57.9	48.9	47.3	59.3	23.9	23.4	20.6	22.3	40.4	36.3	34.0	41.5
อัตราเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)												
ไม่ยากจน	37.0	32.0	32.1	41.7	16.6	18.3	15.4	19.0	27.3	25.8	24.1	31.3
ยากจน	8.2	8.1	6.3	7.3	2.5	4.6	4.9	3.5	4.1	5.6	5.5	4.9
รวม	34.6	30.3	29.8	39.2	13.7	15.5	13.8	16.8	23.9	23.1	21.9	28.5

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับปริญญาตรี(รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับอุดมศึกษาและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตามระดับปริญญาตรี(รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับอุดมศึกษาและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21ปี

3) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด ประมาณ 2 เท่า เมื่อสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) โดยประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) มีโอกาสได้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) เพียงร้อยละ 49.4 (อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ) และอัตราการเรียนสุทธิต่อกับร้อยละ 33.6 ทั้งนี้สัดส่วนของประชากรที่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) เพิ่มขึ้นตามกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นตามลำดับ โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) มีโอกาสเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) สูงถึงร้อยละ 99.3 และอัตราการเรียนสุทธิต่อกับร้อยละ 70.3 ในปี 2555 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ได้มากกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ประมาณ 2.0 เท่า

ตาราง 2.14 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)
จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2551-2555

กลุ่มประชากรตามระดับ รายจ่าย	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	43.4	54.5	53.3	45.6	49.4	32.9	38.4	37.6	35.2	33.6
10% ที่ 2	64.5	65.0	63.4	67.5	57.7	46.8	43.9	43.7	48.7	41.1
10% ที่ 3	69.1	74.9	75.4	68.7	67.5	44.9	53.8	54.5	47.0	45.6
10% ที่ 4	70.9	73.5	75.3	66.5	78.2	48.0	52.1	55.2	47.7	54.6

ตาราง 2.15 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาดและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2551-2555

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาด					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	4.3	2.8	3.1	2.8	4.7	4.1	1.4	2.6	2.4	4.0
10% ที่ 2	8.8	10.6	11.4	9.0	7.9	5.8	5.4	9.1	7.1	6.4
10% ที่ 3	15.3	11.2	13.5	12.8	13.4	9.9	6.3	10.2	8.2	8.6
10% ที่ 4	20.4	21.1	17.3	19.6	18.8	15.0	12.4	12.5	15.4	14.2
10% ที่ 5	22.0	23.8	23.1	20.8	20.8	13.6	15.1	17.7	15.0	15.1
10% ที่ 6	32.2	34.1	25.3	29.8	29.9	21.2	21.0	16.6	21.4	21.9
10% ที่ 7	40.9	41.5	34.9	37.7	45.7	28.4	26.2	25.4	25.0	30.9
10% ที่ 8	51.7	50.9	47.0	48.2	64.9	32.1	29.6	27.9	32.3	44.4
10% ที่ 9	69.5	76.7	72.7	69.3	78.9	37.1	43.8	45.1	42.8	53.1
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	98.7	103.7	102.3	89.4	101.0	57.9	59.3	51.7	45.0	66.0
รวม	38.5	40.4	36.3	34.0	41.5	23.9	23.9	23.1	21.9	28.5

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาดระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและ ปวส.ทั้งหมด คูณ 100หารจำนวนประชากรอายุ 18-21 ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและ ปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100หารจำนวนประชากรอายุ 18-21 ปี

4) โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาคโดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี ในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาดเฉลี่ยร้อยละ 104.9 และอัตราการเข้าเรียนสุทธิหรือของประชากรในช่วงวัยนั้น ๆ เท่ากับร้อยละ 87.6 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงและเป็นอัตราที่ไม่ค่อยแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค แต่เริ่มมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคบ้างตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป และมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัดในระดับปริญญาตรีโดยประชากรกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าเรียนในระดับปริญญาตรีสูงสุดถึงร้อยละ 70.3 (อัตราอย่างหยาด) และอัตราสุทธิเท่ากับร้อยละ 45.0 ขณะที่ภาคใต้โอกาสเข้าเรียนในระดับนี้ต่ำสุดเพียงร้อยละ 31.6 (อัตราอย่างหยาด) และร้อยละ 17.0 (อัตราสุทธิซึ่งเป็นการเข้าเรียนตามอายุปกติ 18-21 ปี) ซึ่งภาคใต้ต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครมากกว่า 2.0 เท่า เช่นเดียวกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคเหนือ ซึ่งโอกาสเข้าเรียนในระดับปริญญาตรีต่ำกว่ากรุงเทพมหานครเกือบ 2.0 เท่า ทั้งนี้โอกาสเข้าศึกษาในระดับปริญญาตรีที่แตกต่างกันมากระหว่างภูมิภาคนั้นมีสาเหตุทั้งจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่แตกต่างกันระหว่างภูมิภาค และการกระจุกตัวของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ ๆ ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญในแต่ละภูมิภาค ประกอบกับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาที่ไม่ใช่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องที่พักอาศัยเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าเล่าเรียนที่ปกติก็สูงอยู่แล้ว

ตาราง 2.16 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาดและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้นจำแนกตามภาค ปี 2555

ภาค	อนุบาล		ประถม		มัธยมต้น		มัธยมปลาย (รวม ปวช.)		ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	
	อัตราอย่างหยาด	อัตราสุทธิ	อัตราอย่างหยาด	อัตราสุทธิ	อัตราอย่างหยาด	อัตราสุทธิ	อัตราอย่างหยาด	อัตราสุทธิ	อัตราอย่างหยาด	อัตราสุทธิ
กทม.	85.9	63.3	107.3	88.9	85.7	61.5	90.9	59.9	70.3	45.0
กลาง	88.6	65.0	104.0	87.2	93.6	69.5	74.7	54.8	35.3	27.2
เหนือ	91.3	67.8	106.1	88.9	90.6	67.6	86.3	59.6	45.2	31.0

ภาค	อนุบาล		ประถม		มัธยมต้น		มัธยมปลาย (รวม ปวช.)		ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	
	อัตราอย่าง หายา	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หายา	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หายา	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หายา	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หายา	อัตรา สุทธิ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	98.2	66.5	103.8	86.8	94.4	69.7	76.0	52.0	33.7	23.9
ใต้	91.1	64.7	106.0	88.0	87.3	63.4	73.6	54.2	31.6	17.0
รวม	92.2	65.7	104.9	87.6	91.7	67.6	78.6	55.1	41.5	28.5

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหายาในระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5ปี

: อัตราเข้าเรียนอย่างหายาในระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11ปี

: อัตราเข้าเรียนอย่างหายาในระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14ปี

: อัตราเข้าเรียนอย่างหายาในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17ปี

: อัตราเข้าเรียนอย่างหายาในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 18-21ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 18-21ปี

5) มีความแตกต่างด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างภูมิภาค ทั้งคุณภาพของผู้เรียน และคุณภาพของสถานศึกษา โดยนักเรียนในกรุงเทพมหานครมีคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก เฉลี่ยสูงที่สุด ในขณะที่นักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด ในส่วนคุณภาพของสถานศึกษานั้นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองจะผ่านการรับรองได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในสัดส่วนที่สูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเมือง แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของไทย ได้มีการปรับโครงสร้างหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษามากขึ้นและให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน ควบคู่กับการผลิตและพัฒนาครูอย่างเป็นระบบ แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพผู้เรียนโดยสะท้อนจากคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีแนวโน้มลดลง ประกอบกับมาตรฐานความสามารถของผู้เรียนในด้านการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งพัฒนาการด้านอารมณ์และสังคมอยู่ในระดับต่ำ โดยในปี 2551 ภาพรวมคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนใน 4 วิชาหลัก (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) ในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยของประเทศเท่ากับร้อยละ 39.1 ได้ลดลงเหลือร้อยละ 35.6 ในปี 2555 และเป็นที่น่าสังเกตว่าคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาภาษาอังกฤษต่ำกว่าวิชาอื่น นอกจากนี้ คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาค ทั้งนี้การประเมินผลสัมฤทธิ์ใน 4 วิชาหลักในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาคได้คะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50.0 ในปี 2555 โดยกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด คือร้อยละ 41.6 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด คือร้อยละ 33.8

ตาราง 2.17 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (คะแนนผลการทดสอบวิชาหลัก) ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาปีการศึกษา 2549-2555

ระดับชั้น/วิชา	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)						
	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
ประถมศึกษาปีที่ 6	39.82	43.09	43.81	36.22	32.16	45.41	38.98
ภาษาไทย	42.74	36.58	42.02	38.58	31.22	50.04	45.68
ภาษาอังกฤษ	34.51	38.67	37.77	31.75	20.99	38.37	36.99

ระดับชั้น/วิชา	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)						
	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
คณิตศาสตร์	38.87	47.55	43.76	35.88	34.85	52.40	35.77
วิทยาศาสตร์	43.17	49.57	51.68	38.67	41.56	40.82	37.46
มัธยมศึกษาปีที่ 3	36.32	36.66	36.91	28.28	28.09	35.72	36.38
ภาษาไทย	43.94	48.05	41.04	35.35	42.80	48.11	54.48
ภาษาอังกฤษ	30.85	28.68	34.56	22.54	16.19	30.49	28.71
คณิตศาสตร์	31.15	34.70	32.64	26.05	24.18	32.08	26.95
วิทยาศาสตร์	39.34	35.21	39.39	29.16	29.17	32.19	35.37
มัธยมศึกษาปีที่ 6	36.79	37.19	36.67	32.02	26.93	28.58	31.29
ภาษาไทย	50.33	50.70	46.42	46.47	42.61	41.88	47.19
ภาษาอังกฤษ	32.37	30.93	30.64	23.98	19.22	21.80	22.13
คณิตศาสตร์	29.56	32.49	35.98	28.56	14.99	22.73	22.73
วิทยาศาสตร์	34.88	34.62	33.65	29.06	30.90	27.90	33.10
เฉลี่ย	37.64	38.98	39.13	32.17	29.06	36.57	35.55

- ที่มา : 1. ปีการศึกษา 2549 ประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
2. ปีการศึกษา 2550 มัธยมศึกษาปีที่ 3 ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) และประถมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
3. ปีการศึกษา 2551 ประถมศึกษาปีที่ 6 (ภาษาอังกฤษ) ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
4. ปีการศึกษา 2552 - 2555 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ตาราง 2.18 ผลการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก ชั้น ป.6, ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2555

วิชาหลัก	กรุงเทพมหานคร	กลาง	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)			
			เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	เฉลี่ย ทั่วประเทศ
ประถมศึกษาปีที่ 6	45.71	40.09	38.38	37.61	37.80	38.98
ภาษาไทย	51.42	45.71	43.83	46.37	44.67	45.68
ภาษาอังกฤษ	46.86	38.05	36.39	34.30	35.65	36.99
คณิตศาสตร์	42.65	38.37	35.65	33.70	34.52	35.77
วิทยาศาสตร์	41.91	38.23	37.65	36.06	36.35	37.46
มัธยมศึกษาปีที่ 3	40.68	36.65	36.31	35.15	35.85	36.38
ภาษาไทย	58.52	55.36	54.56	52.85	53.81	54.48
ภาษาอังกฤษ	34.50	28.60	28.24	27.59	28.06	28.71
คณิตศาสตร์	30.58	27.12	26.76	26.02	26.51	26.95
วิทยาศาสตร์	39.11	35.50	35.68	34.14	35.02	35.37
มัธยมศึกษาปีที่ 6	38.45	32.25	30.92	28.73	29.67	31.29
ภาษาไทย	54.82	49.28	46.90	43.84	45.10	47.19
ภาษาอังกฤษ	31.51	22.51	21.40	19.37	20.36	22.13
คณิตศาสตร์	30.35	23.65	22.33	19.90	21.41	22.73
วิทยาศาสตร์	37.12	33.54	33.07	31.81	31.80	33.10
เฉลี่ย	41.61	36.33	35.20	33.83	34.44	35.55

ที่มา : ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), ประมวลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

สำหรับผลการประเมินในส่วนของการศึกษา พบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินรอบสาม (ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2555) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีสัดส่วนเฉลี่ยทั่วประเทศร้อยละ 69.6 จากการประเมินสถานศึกษาจำนวน 12,230 แห่ง โดยโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองจะผ่านการรับรองได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินในสัดส่วนที่สูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเมือง คือสัดส่วนร้อยละ 73.3 และ ร้อยละ 68.5 ตามลำดับ โดยเฉพาะโรงเรียนในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 90.7 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเมืองกับนอกเมือง และที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครกับภูมิภาคต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองที่ผ่านการรับรองได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินมีสัดส่วนต่ำกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเมือง คือร้อยละ 61.6 และ ร้อยละ 69.3 ตามลำดับ

ตาราง 2.19 จำนวนและสัดส่วนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา-มัธยม จำแนกตามภาค ที่ตั้ง และการรับรองสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม (ปี 2554-2555)

ภาค	สัดส่วนของสถานศึกษา (%)						จำนวนสถานศึกษา (แห่ง)		
	ในเมือง		นอกเมือง		รวม		ในเมือง	นอกเมือง	รวม
	รับรอง	ไม่รับรอง	รับรอง	ไม่รับรอง	รับรอง	ไม่รับรอง			
กรุงเทพมหานคร	90.7	9.3			90.7	9.3	569		569
กลาง	72.2	27.8	68.5	31.5	69.3	30.7	737	2,553	3,290
เหนือ	74.1	25.9	68.9	31.3	69.9	30.1	444	1,817	2,261
ตะวันออกเฉียงเหนือ	61.6	38.4	69.3	30.7	68.1	31.9	794	3,993	4,787
ใต้	73.0	27.0	65.1	34.9	66.7	33.3	263	1,060	1,323
เฉลี่ยทั่วประเทศ	73.3	26.7	68.5	31.5	69.6	30.4	2,807	9,423	12,230

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ มีนาคม 2556 และไม่รวมสถานศึกษาจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา

การประเมินรอบสาม จำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถม-มัธยม) ทั้งหมด 12,230 แห่ง

6) **คุณภาพการศึกษาไทยยังด้อยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ** จากการจัดอันดับความสามารถทางการศึกษาในระดับนานาชาติ โดย IMD (The International Institute for Management Development) พบว่า ในปี 2555 ชีตความสามารถในการแข่งขันโดยภาพรวมของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 30 ในขณะที่ขีดความสามารถด้านการศึกษาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับไม่เป็นที่น่าพอใจนักคือลำดับที่ 52 จากจำนวนประเทศทั้งหมด 59 ประเทศ โดยหล่นจากลำดับที่ 46 ในปี 2550 และลำดับที่ 51 ในปี 2554 ซึ่งประเทศไทยมีขีดความสามารถด้านการศึกษาเหนือกว่าประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และอินเดียไม่มากนัก แต่ยังด้อยกว่าสิงคโปร์ ไต้หวัน ฮองกง และเกาหลี ค่อนข้างมาก

ตาราง 2.20 อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติด้านการศึกษา ปี 2550 – 2555

ประเทศ	2550	2551	2552	2553	2554	2555
สิงคโปร์	11	11	13	13	10	6
ไต้หวัน	18	19	27	23	25	24
ฮ่องกง	25	24	29	30	28	27
เกาหลี	29	35	36	35	29	31
มาเลเซีย	31	30	30	33	35	33
ญี่ปุ่น	19	22	26	29	34	36

ประเทศ	2550	2551	2552	2553	2554	2555
จีน	44	42	49	46	43	45
ไทย	46	43	47	47	51	52
อินโดนีเซีย	51	49	55	55	53	53
ฟิลิปปินส์	52	52	54	56	57	57
อินเดีย	54	54	57	58	59	58

ที่มา : IMD World competitiveness yearbook

หมายเหตุ : ปี 2550-2551 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 55 ประเทศ, ปี 2552-2555 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 57, 58, 59 และ 59 ประเทศ

: ประเทศในกลุ่มอาเซียน ที่ไม่มีข้อมูล คือ บรูไน กัมพูชา เวียดนาม พม่า และ ลาว

นอกจากนี้ การประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ภายใต้โครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) ซึ่งเน้นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนวัย 15 ปีที่จะใช้ความรู้และทักษะเพื่อเผชิญกับโลกในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียนในด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ โดยในปี 2552 พบว่า ผลการประเมินนักเรียนไทยอยู่ในกลุ่มต่ำ และมีคะแนนต่ำกว่า OECD ที่กำหนดไว้ 500 คะแนน โดยมีคะแนนเฉลี่ยการอ่าน คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เท่ากับ 421, 419, และ 425 คะแนนตามลำดับ และมีแนวโน้มผลการประเมินลดต่ำลงทุกวิชาเมื่อเทียบกับการประเมินครั้งแรกในปี 2543 อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบการประเมินในครั้งที่ผ่านๆ มาในปี 2549 จะเห็นได้ว่า นักเรียนมีคะแนนเฉลี่ยสูงขึ้นด้านการอ่าน และวิทยาศาสตร์ ส่วนคณิตศาสตร์ลดลงเล็กน้อย อีกทั้งผลการประเมินความรู้ของไทยกับประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น จีน และสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่อนข้างมาก นอกจากนี้ PISA 2009 ได้ศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ (นักเรียนมีผลการประเมินสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD) มากที่สุด ได้แก่ ครู รองลงมาคือวัสดุการเรียนการสอน ดังนั้น การจัดการศึกษาของไทยจึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญดังกล่าว (ครู และวัสดุการเรียนการสอน) เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ตาราง 2.21 ผลการประเมินของ PISA ด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ปี 2543, 2546, 2549 และ 2552

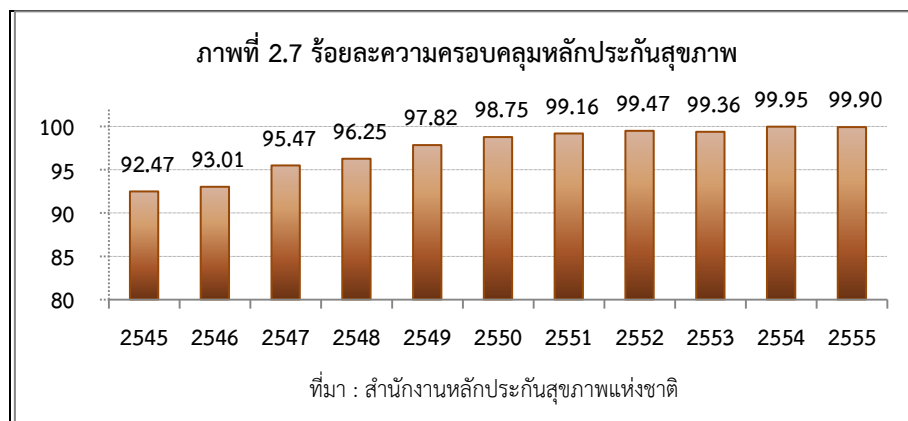
ประเทศ	ค่าเฉลี่ยการอ่าน				ค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์				ค่าเฉลี่ยวิทยาศาสตร์			
	2543	2546	2549	2552	2543	2546	2549	2552	2543	2546	2549	2552
ฟินแลนด์	546	543	547	536	536	544	548	541	538	548	563	554
จีน-ฮ่องกง	525	510	536	533	560	550	547	555	541	539	542	549
จีน-ไทเป ³	n.p	n.p	496	495	n.p	n.p	549	543	n.p	n.p	532	520
ญี่ปุ่น	522	498	498	520	557	534	523	529	550	548	531	539
เกาหลี	525	534	556	539	547	542	547	546	552	538	522	538
จีน-มาเก๊า ³	n.p	498	492	487	n.p	527	525	525	n.p	525	511	511
ฮ่องกง-จีน ³	n.p	n.p	n.p	556	n.p	n.p	n.p	600	n.p	n.p	n.p	575
สิงคโปร์	n.p	n.p	n.p	526	n.p	n.p	n.p	562	n.p	n.p	n.p	542
ไทย	431	420	471	421	432	417	417	419	436	429	421	425
อินโดนีเซีย	371	382	393	402	367	360	391	371	393	395	393	383

ที่มา : สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- หมายเหตุ :
1. การประเมินแบ่งเป็น 3 ระยะ ระยะแรก (PISA 2000) เน้นด้านการอ่าน โดยมีน้ำหนักข้อสอบร้อยละ 60 ที่เหลือเป็นด้านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์อย่างละร้อยละ 20 ระยะที่สอง (PISA 2003) เน้นด้านคณิตศาสตร์และการแก้ปัญหา ส่วนระยะที่สาม (PISA 2006) เน้นด้านวิทยาศาสตร์ สำหรับ PISA 2009 เป็นการเริ่มต้นของการประเมินรอบสอง และให้น้ำหนักกับการประเมินการอ่านเป็นสำคัญ
 2. ค่าคะแนนเฉลี่ยกลางของ OECD เท่ากับ 500 คะแนน
 3. จีน-มาเก๊า เข้าร่วมโครงการในปี 2546 จีน-ไทเป เข้าร่วมโครงการในปี 2549 และสิงคโปร์ ฮ่องกง-จีน เข้าร่วมโครงการในปี 2552

2.2.2 การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ : โอกาสในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเกือบทั้งหมด 100% แต่ด้วยระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบหลักคือระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีการออกแบบระบบที่ต่างกันหลายประเด็น เช่น แหล่งเงินที่ใช้ สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละระบบ

1) คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100% แต่มาตรฐานบริการทางการแพทย์ที่ได้รับมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบหลักประกันสุขภาพ บริการด้านหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการรักษายาบาลได้เมื่อยามเจ็บป่วยและป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากภาระค่ารักษายาบาลได้พัฒนามาเป็นลำดับ เช่น การมีสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการและครอบครัว โครงการบัตรสุขภาพ ระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมด้านการรักษายาบาล จนกระทั่งมี พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ทำให้ในปัจจุบันคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 99.9 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลักคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจำนวน 48.6 ล้านคน (75.3%) ระบบประกันสังคมจำนวน 10.3 ล้านคน (16.0%) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจจำนวน 5.0 ล้านคน (7.7%) นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่มีสิทธิอื่น ๆ อีกประมาณ 6 แสนกว่าคน และบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิอีกประมาณ 6 หมื่นกว่าคน (ผลการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปีงบประมาณ 2555, วันที่ 1 ตุลาคม 2554 -30 กันยายน 2555)



ตาราง 2.22 ความครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2552 - 2555

ประเภทของสิทธิหลักประกันสุขภาพ	พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2553		พ.ศ. 2554		พ.ศ. 2555	
	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า	47,558,456	75.86	47,729,516	75.20	48,116,789	75.28	48,620,104	75.27
สิทธิประกันสังคม	9,616,602	15.34	9,899,687	15.60	10,167,671	15.91	10,327,129	15.99
สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	4,955,313	7.90	4,918,544	7.75	4,965,014	7.77	4,967,147	7.69
สิทธิอื่นๆ	232,135	0.37	516,254	0.81	638,318	1.00	610,872	0.95
ผู้ที่ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิ	332,541	0.53	407,289	0.64	31,906	0.05	65,113	0.10
รวม (1)	62,695,047	100	63,471,290	100	63,919,698	100	64,590,365	100
ความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพของประเทศ	62,362,506	99.47	63,064,001	99.36 ^{1/}	63,887,792	99.95	64,525,252	99.90 ^{2/}
บุคคลรอพิสูจน์สถานะ	1,440,173	80.94	1,347,031	87.51	1,197,746	90.56	791,008	86.58
คนไทยในต่างประเทศ	14,328	0.81	15,261	0.99	15,566	1.18	15,641	1.71

ประเภทของ สิทธิหลักประกันสุขภาพ	พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2553		พ.ศ. 2554		พ.ศ. 2555	
	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
คนต่างด้าว	324,904	18.26	176,981	11.50	109,245	8.26	106,941	11.71
รวม(2)	1,779,405	100	1,539,273	100	1,322,557	100	913,590	100
รวมประชากรทั้งประเทศ (1) + (2)	64,474,452		65,010,563		65,242,255		65,503,955	

ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, กันยายน 2555

1/ อัตราการครอบคลุมลดลงในปี 2553 นั้นน่าจะเป็นผลเนื่องมาจากในปี 2553 กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ได้รับการรับรองจาก มติ ครม. ให้มีสิทธิได้รับบริการในหลักประกันสุขภาพ จำนวน 457,409 คน ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ได้ลงทะเบียนสิทธิไปแล้ว ในปี 2553 จำนวน 288,224 คน โดยข้อมูลรวมอยู่ในกลุ่มสิทธิอื่นๆ แต่บางส่วนยังไม่ได้ลงทะเบียนสิทธิ จึงทำให้ข้อมูลผู้ที่ไม่ลงทะเบียนสิทธิในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 407,289 คน และมีส่วนส่งผลให้การครอบคลุมลดลง

2/ อัตราการครอบคลุมลดลงในปี 2555 นั้นน่าจะเป็นผลเนื่องมาจาก ลูกข้าราชการที่อายุเกิน 20 ปี ยังไม่ได้ลงทะเบียนใช้สิทธิ และ เด็กเกิดใหม่ที่ผู้ปกครองยังไม่ไปลงทะเบียนใช้สิทธิ

อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบหลักมีการออกแบบระบบที่ต่างกันหลายประเด็น เช่น แหล่งเงินที่ใช้ สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละระบบ ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพหลัก 3 ระบบใหญ่ด้วยกัน คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทั้งนี้แต่ละระบบมีวิวัฒนาการและแนวคิดที่แตกต่างกัน โดยระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการถือเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการรวมถึง พ่อ แม่ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่เกิน 3 คน ขณะที่ระบบประกันสังคมถือเป็นความมั่นคงด้านสังคมของลูกจ้างที่รัฐ นายจ้าง และลูกจ้างร่วมกันสมทบแก่แรงงานในระบบ ส่วนระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นรัฐสวัสดิการที่จัดแก่ประชาชนไทยกลุ่มอื่นๆ ที่เหลือซึ่งเกิดจากการรวมระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่เดิม ได้แก่ ระบบสวัสดิการผู้ที่ควรช่วยเหลือเกื้อกูล ระบบบัตรประกันสุขภาพ และผู้ที่ไม่มีหลักประกันใด ๆ ซึ่งความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบปรากฏตามตารางเปรียบเทียบข้างล่างนี้

เปรียบเทียบความแตกต่างของระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบของประเทศไทย

ประเด็น	ระบบหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ ^{1/}	ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ^{2/}	ระบบประกันสังคม ^{3/}
จำนวนผู้มีสิทธิ	48.6 ล้านคน (75.3%)	5 ล้านคน (7.7%)	10.3 ล้านคน (16.0%)
แหล่งเงิน	งบประมาณรัฐอัตราเหมาจ่ายรายหัว ปี 2555 เท่ากับ 2,755.6 บาท	งบประมาณรัฐ รายจ่ายในปี 2555 เท่ากับ 61,317.24 ล้านบาท (~12,000 บาท/คน)	สมทบจากรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง ฝายละเท่ากันร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน อัตราเหมาจ่ายรายหัวปี 2555 เท่ากับ 1,446 บาท และมีรายจ่ายรวมเฉลี่ย 2,228 บาท/คน
สิทธิประโยชน์	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องสามัญ ค่าคลอดบุตร ขดเชยตามมาตรา 41	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องสามัญ ขดเชยกรณีคลอดบุตร ตาย พิการ
ผู้ให้บริการ	สถานพยาบาลรัฐและเอกชน คู่สัญญาและสถานพยาบาลใน	สถานพยาบาลรัฐเป็นหลัก ใช้ รพ. เอกชนได้กรณีฉุกเฉิน และบริการ	โรงพยาบาลรัฐและเอกชน คู่สัญญา และสถานพยาบาลใน

ประเด็น	ระบบหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ ^{1/}	ระบบสวัสดิการรักษ พยาบาลข้าราชการ ^{2/}	ระบบประกันสังคม ^{3/}
	เครือข่าย	ผ่าตัดนัดหมายล่วงหน้าที่กำหนด	เครือข่าย
รูปแบบ วิธีการ จ่ายเงิน	เหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการ ส่งเสริมป้องกันและผู้ป่วยนอก สำหรับบริการผู้ป่วยในจัดสรร งบยอดรวมตามน้ำหนักสัมพัทธ์ DRG	ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณบริการ และราคาที่ยกเก็บย้อนหลัง สำหรับบริการผู้ป่วยในตามราย ป่วยในอัตราที่กำหนด (DRG)	เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับ บริการผู้ป่วยนอกและใน และจ่าย เพิ่มเป็นรายการณี

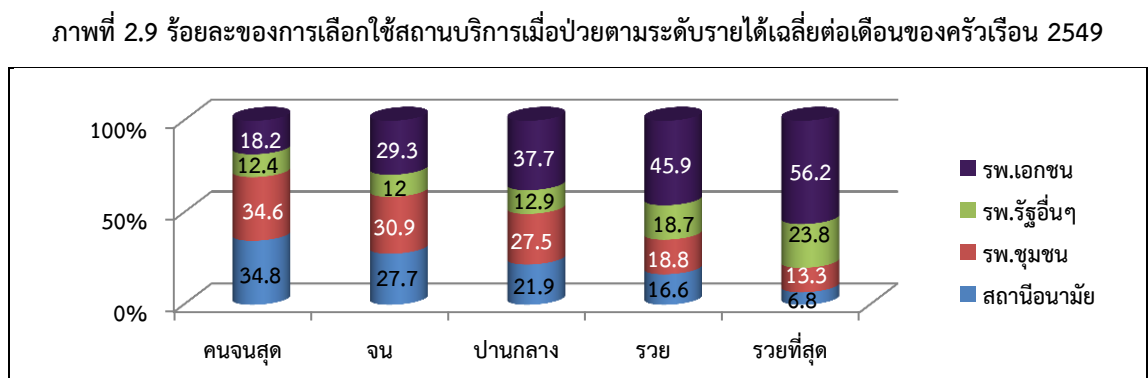
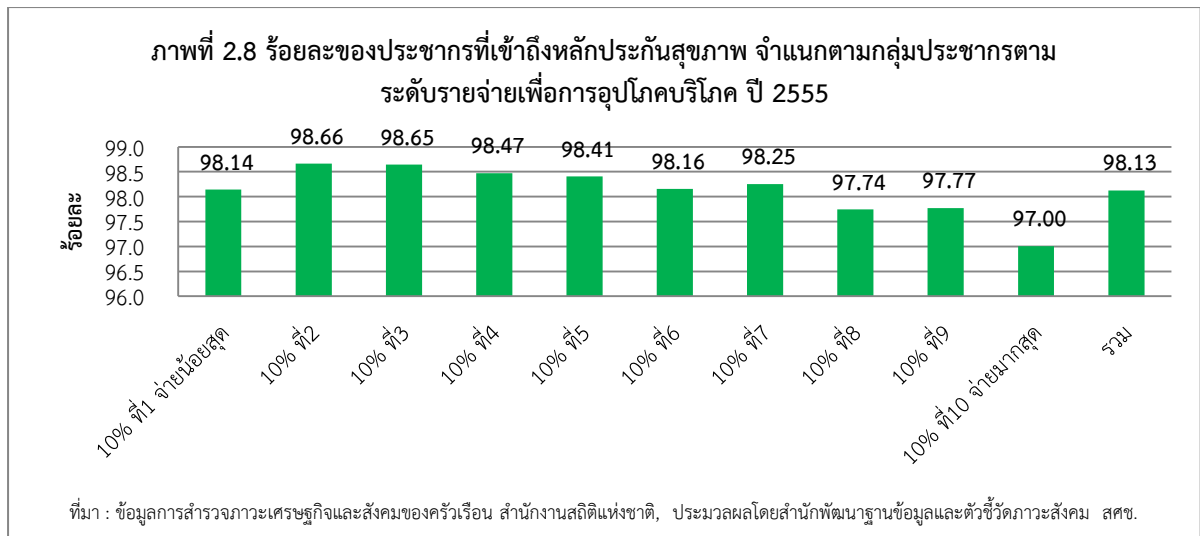
ที่มา : 1/ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2/ กรมบัญชีกลาง, 3/ สำนักงานประกันสังคม

อ้างอิงจาก สัมฤทธิ์ ศรีธีราษฎร์ และคณะ เรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย

แม้ว่าปัจจุบันได้มีการดำเนินการสร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน เพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือ กองทุนโดยเริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในทุกสถานบริการสาธารณสุขทั่วประเทศทั้งภาครัฐและ เอกชน อย่างไรก็ตาม การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง 3 กองทุนหลัก ควรจะมีกลไกกลางที่เป็นกลไกอิสระจาก ผู้ให้บริการและกองทุนประกันสุขภาพ เพื่อดำเนินการบริการจัดการ กำหนดนโยบาย ตลอดจน กฎ กติกา และมาตรฐานต่าง ๆ รวมถึงการกำกับติดตามประเมินผล นอกจากนี้ควรพัฒนามาตรฐานระบบข้อมูลสุขภาพ ที่จะเป็ประโยชน์ต่อระบบบริหารจัดการและระบบการตัดสินใจ

2) **กลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่างกันสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ อย่างเท่าเทียมกัน** แต่โอกาสในการเลือกใช้สถานบริการยังมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มชั้นที่มีฐานะ ความเป็นอยู่ต่างกัน จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2555 ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สัดส่วนประชากรที่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพเฉลี่ยประมาณร้อยละ 98.1 ทั้งนี้กลุ่มชั้นที่1 ที่มีการใช้จ่ายน้อยสุด จนถึงกลุ่มชั้นที่ 5 ซึ่งเป็นกลุ่มชั้นที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดจนถึง ฐานะความเป็นอยู่ระดับกลาง จะใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นส่วนใหญ่คือเกินกว่า ร้อยละ 79.0 ในขณะที่กลุ่มชั้นที่10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด มีการกระจายการใช้บริการโดยใช้บริการ ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 33.8 ใช้บริการภายใต้ระบบสวัสดิการรักษพยาบาล ข้าราชการร้อยละ 24.2 ใช้บริการภายใต้ระบบประกันสังคมร้อยละ 22.6 และอีกร้อยละ 12.3 ใช้มากกว่า 1 ระบบ และส่วนที่เหลือใช้บัตรประกันสุขภาพเอกชนและสวัสดิการของนายจ้าง

แต่อย่างไรก็ตาม โอกาสในการเลือกใช้สถานบริการยังมีความแตกต่างกันระหว่าง กลุ่มชั้นรายได้ จากผลการศึกษาของวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร พบว่า เมื่อคิดรวมเฉพาะการใช้บริการที่สถานี อนามัย โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป(รวมโรงพยาบาลศูนย์) และโรงพยาบาลเอกชน กลุ่มคนจนที่สุด เลือกใช้บริการสถานีนอนาัยสูงสุด (36% - 40%) ขณะที่กลุ่มคนรวยที่สุดใช้โรงพยาบาลเอกชนสูงสุด (50%) แสดงให้เห็นว่าโอกาสในการเลือกใช้บริการโดยเฉพาะโรงพยาบาลเอกชนจำกัดอยู่เพียงผู้มีรายได้สูง และ เช่นเดียวกับการใช้บริการโรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลศูนย์ที่สูงสุดในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดเช่นกัน ลักษณะความแตกต่างของการเลือกใช้บริการอาจส่งผลต่อคุณภาพของบริการที่ได้รับตามศักยภาพของ สถานพยาบาล ซึ่งจะกระทบมากหากการเจ็บป่วยนั้นต้องรักษาในสถานพยาบาลที่มีศักยภาพสูง



3) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ซึ่งสะท้อนได้จากอัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยในปี 2555 บุคลากรทางการแพทย์ทั้งแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิค ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุดจึงทำให้อัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาค กล่าวคือบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรมากกว่าภูมิภาคอื่นอาจจะส่งผลต่อการให้บริการด้วยคุณภาพลงจากการรับแรงดูแลประชากรให้ครบถ้วน อาทิ ในกรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนต่อประชากร 886 คน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแพทย์ 1 คนต่อประชากรสูงถึง 4,176 คน

ตาราง 2.23 : อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน ต่อ จำนวนประชากร รายภาค ปี 2555

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาล วิชาชีพ	พยาบาล เทคนิค
ทั้งประเทศ	2,533	11,233	6,465	495	15,430
กรุงเทพมหานคร	886	6,477	3,206	239	18,789
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	2,339	10,268	5,437	453	11,256
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,176	16,055	10,165	761	25,521
ภาคเหนือ	2,968	10,889	6,781	502	14,056
ภาคใต้	3,104	10,708	6,764	485	12,151

ที่มา : รายงานสถิติสาธารณสุข ปี 2555 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

4) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายครุภัณฑ์ทางการแพทย์ (ได้แก่ CTscan MRI เครื่องสลายนิว เครื่องเลเซอร์ เครื่องอัลตราซาวด์ เครื่องล้างไต และรถพยาบาล) ในแต่ละภูมิภาค สะท้อนได้จาก อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดย ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุดจึงทำให้อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาค กล่าวคือครุภัณฑ์ทางการแพทย์ 1 หน่วยจะต้องรองรับประชากรที่มีโอกาสมาใช้บริการมากกว่าภูมิภาคอื่น แต่เนื่องจากครุภัณฑ์ทางการแพทย์เป็นเครื่องมือและเทคโนโลยีขั้นสูงทางการแพทย์และราคาแพง จึงเป็นข้อจำกัดทางการเงินซึ่งครุภัณฑ์ทางการแพทย์จึงมีให้บริการเฉพาะในโรงพยาบาลที่มีขนาดใหญ่เท่านั้น

ตาราง 2.24 จำนวนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ทั่วประเทศ ปี 2545-2553

	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
รวมทั้งประเทศ	6,566	6,699	7,228	7,785	8,507	9,232	9,403	9,217	10,467
CT scan	306	252	268	291	302	310	320	282	319
MRI	52	36	32	42	54	43	51	39	47
เครื่องสลายนิว	75	73	75	76	90	74	74	68	111
เครื่องเลเซอร์	71	71	45	60	94	80	70	84	145
เครื่องอัลตราซาวด์	1,643	1,734	1,892	1,987	2,125	2,291	2,075	2,158	2,516
เครื่องล้างไต	1,343	1,673	1,852	2,057	2,348	2,785	2,779	2,651	3,431
รถพยาบาล	3,076	2,860	3,064	3,272	3,494	3,649	4,034	3,935	3,898

ที่มา : ข้อมูลทรัพยากรกระทรวงสาธารณสุข ปี 2545-2553

ตาราง 2.25 จำนวนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ รายภาค ปี 2553

ภาค	CT scan	MRI	เครื่อง สลายนิว	เครื่อง เลเซอร์	เครื่องอัล ตราซาวด์	เครื่องล้าง ไต	รถ พยาบาล	รวม
กรุงเทพมหานคร	83	20	32	88	486	857	364	1,930
ภาคกลาง	97	8	26	29	633	1,050	956	2,799
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	51	5	16	7	660	622	1,112	2,473
ภาคเหนือ	50	5	27	17	453	600	851	2,003
ภาคใต้	38	9	10	4	284	302	615	1,262
รวม	319	47	111	145	2516	3431	3,898	10,467

ที่มา : ข้อมูลทรัพยากรกระทรวงสาธารณสุข ปี 2553

ตาราง 3.26 อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2553

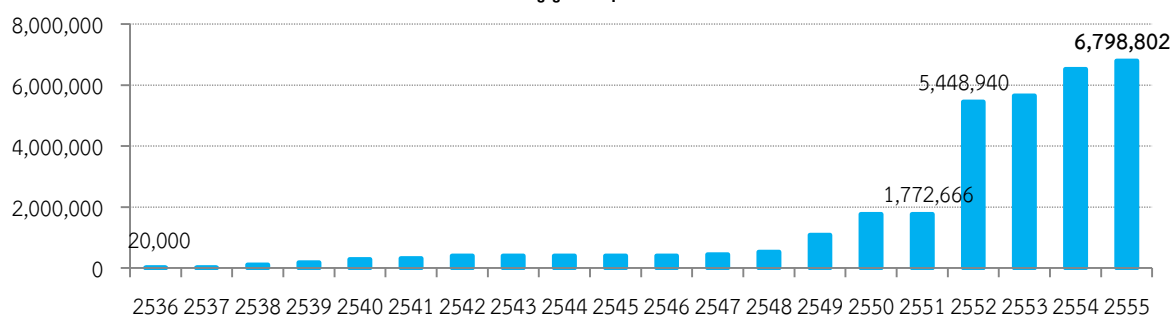
ภาค	CT scan	MRI	เครื่อง สลายนิว	เครื่อง เลเซอร์	เครื่องอัล ตราซาวด์	เครื่อง ล้างไต	รถ พยาบาล	รวม
กรุงเทพมหานคร	1:68,699	1:285,100	1:178,187	1:64,795	1:11,733	1:6,653	1:15,665	1:2,954
ภาคกลาง	1:163,220	1:1,979,040	1:608,936	1:545,942	1:25,012	1:15,078	1:16,561	1:5,656
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:422,247	1:4,306,916	1:1,345,911	1:3,076,369	1:32,628	1:34,622	1:19,366	1:8,708
ภาคเหนือ	1:235,587	1:2,355,866	1:436,271	1:692,902	1:26,003	1:19,632	1:13,842	1:5,881
ภาคใต้	1:232,986	1:983,719	1:885,347	1:2,213,368	1:31,174	1:29,316	1:14,396	1:7,015
รวม	1:199,692	1:1,355,355	1:573,889	1:439,322	1:25,319	1:18,567	1:16,342	1:6,086

ที่มา : ข้อมูลทรัพยากร กระทรวงสาธารณสุข

2.2.3 การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่กลุ่มแรงงานยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

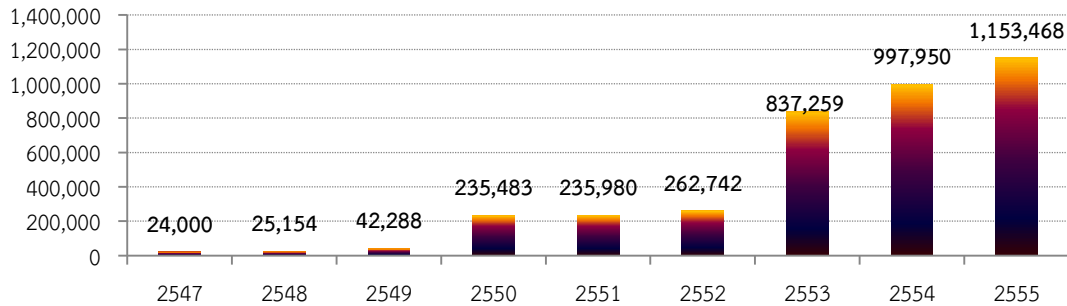
1) ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐาน แต่บางส่วนยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพเนื่องจากมีความประสงค์ไม่ขอรับเอง หรือกำลังอยู่ในกระบวนการขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่อยู่ชายขอบมักไม่ทราบข้อมูลข่าวสารจึงยังเข้าไม่ถึง เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้ที่จดทะเบียนขอรับสิทธิ ซึ่งเดิมให้เฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือยากจน ต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายนปี 2552 รัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ครอบคลุมทุกคนจึงทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2552 โดยเพิ่มจาก 1.8 ล้านคนในปี 2551 เป็น 5.4 ล้านคนในปี 2552 และเป็น 6.8 ล้านคนในปี 2553 และได้ปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากคนละ 500 บาท/เดือนเป็นรูปแบบขั้นบันไดตามเงื่อนไขอายุโดยผู้ที่มีอายุ 60 -69 ปีจ่าย 600 บาท อายุ 70-79 ปีจ่าย 700 บาท อายุ 80-89 ปีจ่าย 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจ่าย 1,000 บาท เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป ในส่วนผู้พิการรัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่คนพิการครอบคลุมทุกคนตั้งแต่เดือนเมษายน ปี 2553 จึงทำให้ผู้พิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2553 โดยเพิ่มจาก 2.6 แสนคนในปี 2552 เป็น 8.4 แสนคนในปี 2553 และเพิ่มเป็น 11.5 แสนคนในปี 2555 โดยเบี้ยยังชีพคนพิการจะได้รับคนละ 500 บาท/เดือน

ภาพที่ 2.10 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน)



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา

ภาพที่ 2.11 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ(คน)



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา

ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุไม่ยากจน เนื่องจากผู้สูงอายุที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยในปี 2555 ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 89.9 ของผู้สูงอายุที่ยากจนทั้งหมด และผู้สูงอายุไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 80.0 ของผู้สูงอายุไม่ยากจนทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ พบว่า ผู้สูงอายุในเขตชนบทขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุในเขตเมืองทั้งผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุไม่ยากจน นอกจากนี้ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือที่มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างด้อย และสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 90.2 ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 54.3 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นำเงินไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม

คนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าคนพิการไม่ยากจน เนื่องจากผู้ที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจดี สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยในปี 2555 คนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 58.3 ของคนพิการที่ยากจนทั้งหมด และคนพิการที่ยากจนในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมืองเล็กน้อย คือร้อยละ 59.4 และร้อยละ 56.2 ตามลำดับ สำหรับคนพิการไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพเพียงร้อยละ 45.6 ของคนพิการไม่ยากจนทั้งหมด โดยในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมืองค่อนข้างมาก จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า **คนพิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพได้น้อยกว่าผู้สูงอายุ** อย่างไรก็ตาม คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือที่มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างด้อย และสัดส่วนคนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยกลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 60.6 ขณะที่กลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 16.4 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นำเงินไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการที่เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม

ตาราง 2.27 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2555 จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน

ความยากจน	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
ไม่ยากจน	72.80	85.85	79.99	38.17	50.56	45.61
ยากจน	89.01	90.41	89.94	56.24	59.45	58.29
รวม	74.82	86.70	81.58	41.97	52.67	48.49

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 2.28 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2555 จำแนกตามเขตพื้นที่และกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by consumption)

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย เพื่อการอุปโภคบริโภค	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	89.74	90.30	90.17	60.57	60.64	60.62
10% ที่2	90.07	89.38	89.57	56.65	62.99	61.14
10% ที่3	88.91	89.20	89.11	53.98	51.58	52.39
10% ที่4	84.40	89.44	87.76	46.62	61.38	56.22
10% ที่5	80.65	86.33	84.10	42.92	42.06	42.39
10% ที่6	78.83	85.74	82.69	36.33	49.92	43.07
10% ที่7	71.73	86.87	78.40	40.61	38.15	39.28
10% ที่8	70.99	81.95	75.30	30.89	36.40	33.11
10% ที่9	65.96	75.20	68.97	16.56	39.00	27.81
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	51.05	64.09	54.34	10.04	27.72	16.41
รวม	74.82	86.70	81.58	41.97	52.67	48.49

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

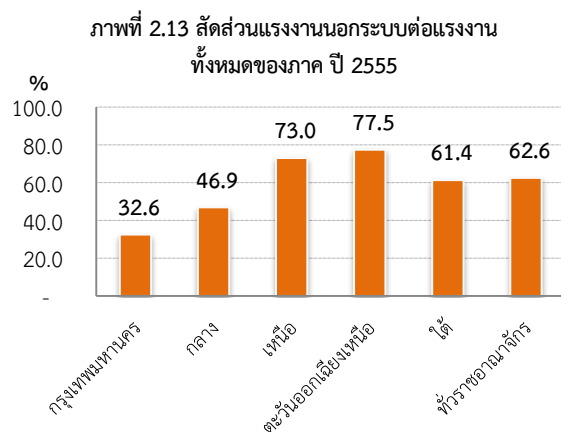
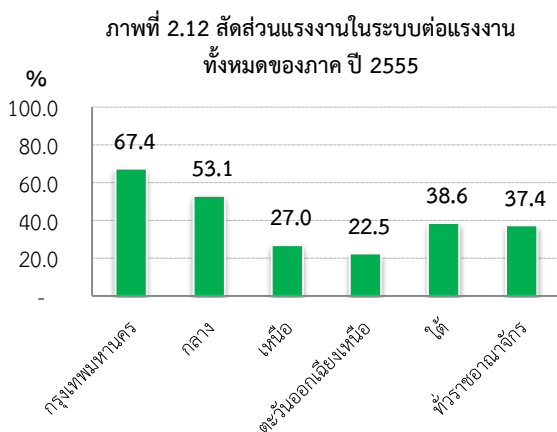
2) แรงงานของประเทศได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพียงร้อยละ 37.4 ขณะที่แรงงานส่วนใหญ่สูงถึงร้อยละ 62.6 ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ ในปี 2555 แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 37.4 ของแรงงานทั้งประเทศ ส่วนแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่คือร้อยละ 62.6 ของแรงงานทั้งประเทศยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ ในปี 2555 มีแรงงานนอกระบบจำนวน 24.8 ล้านคน จากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.6 ล้านคน เมื่อพิจารณาในรายสาขาพบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตร โดยมีจำนวนถึง 15.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.5 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ซึ่งแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง/เหมาช่วง การจ้างงานบางเวลา รวมถึงการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจส่วนตัว ทั้งนี้แรงงานในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบสูงที่สุดซึ่งคิดเป็นร้อยละ 77.5 ของแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด และแรงงานในภาคเหนือที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีสัดส่วนค่อนข้างสูงเช่นเดียวกันซึ่งคิดเป็นร้อยละ 73.0 ของแรงงานในภาคเหนือทั้งหมด ในขณะที่แรงงานในกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีเพียงร้อยละ 32.6 ของแรงงานในกรุงเทพมหานครทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 รัฐได้ให้ความสำคัญกับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยเปิดทางเลือกในการสมทบเป็น 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท (ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐบาลอุดหนุน 30 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณีคือ เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิต และทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาท (ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี ทั้งนี้ ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท จึงส่งผลให้มีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจาก 84 คนในปี 2553 เป็น 590,046 คนในปี 2554 และ 1,294,019 คนในปี 2555 (ข้อมูลสะสม)

ตาราง 2.29 สัดส่วนของแรงงานในระบบและนอกระบบของประเทศไทย ปี 2548 – 2555

ปี	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
แรงงานในระบบ	37.9	38.5	37.3	36.3	36.6	37.6	37.4	37.4
แรงงานนอกระบบ	62.1	61.5	62.7	63.7	63.4	62.4	62.6	62.6

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงาน โดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีรายได้น้อย มีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง เช่น ทำงานในภาคเกษตร ขายส่งขายปลีก และมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มากกว่า 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น ขณะที่แรงงานในระบบมีอัตราค่าจ้างที่แน่นอนและมีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ช่องว่าง

รายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2555 พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและเอกชน มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 5,045 บาทต่อเดือน ส่วนแรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 12,118 บาทต่อเดือน ซึ่งได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบประมาณ 2.4 เท่า หากพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรม ยกเว้นกิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคลที่แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานในระบบ คือ 7,511 และ 6,842 บาทต่อเดือน ตามลำดับ ทั้งนี้สาขาเกษตรกรรมซึ่งมีแรงงานจำนวนมากทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบแต่ค่าจ้างเฉลี่ยค่อนข้างต่ำคือ 3,870 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานนอกระบบ และ 5,784 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานในระบบ

ตาราง 2.30 ค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2554-2555
(เป็นค่าจ้าง/เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างเอกชนเท่านั้น)

หน่วย : บาท/เดือน

หมวดอุตสาหกรรม	แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ	
	2554	2555	2554	2555
1.เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	6,408	5,784	3,730	3,870
2.การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	13,420	20,672	6,727	5,359
3.การผลิต	8,765	10,416	4,485	5,204
4.การไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	24,163	28,916	8,000	5,546
5.การจัดหาน้ำ การจัดการและการบำบัดน้ำเสีย	16,577	12,409	5,515	5,847
6.การก่อสร้าง	8,014	8,945	5,139	5,540
7.การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมยานยนต์ฯ	9,317	10,383	5,252	5,403
8.การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	14,465	15,394	6,642	6,336
9.ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร	7,494	8,605	4,442	5,358
10.ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	26,441	24,099	5,133	10,000
11.กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย	23,014	22,478	8,046	5,568
12.กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	13,101	14,631	19,000	7,000
13.กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	19,398	18,599	4,326	7,739
14.กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน	8,803	11,217	6,317	6,395
15.การบริหารราชการ และการป้องกันประเทศฯ	13,598	14,616	6,386	6,865
16.การศึกษา	20,416	20,819	5,554	7,586
17.งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	14,307	14,738	5,653	7,743
18.ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	8,519	9,121	5,882	4,184
19.กิจกรรมบริการอื่น ๆ	8,014	8,642	3,662	4,272
20.การจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล	5,948	6,842	3,974	7,511
21.กิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ	25,128	47,357	-	9,000
22.ไม่ทราบ	14,774	14,114	10,000	2,000
รวม	11,223	12,118	4,525	5,045

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2.4 การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และการคมนาคมทางบก ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการบ้างระหว่างครัวเรือนในเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีกว่ากับครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต นำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

1) การเข้าถึงบริการไฟฟ้าภายในบ้าน : เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 98.5) มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้าน ส่วนครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้านมีบ้างเล็กน้อยซึ่งจะเป็นครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ครัวเรือนที่มีฐานะยากจน ครัวเรือนที่ไม่มีเงินเพียงพอจะติดตั้งมิเตอร์ หรือครัวเรือนที่ไม่มีเลขที่บ้าน

2) การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้าน : ครัวเรือนร้อยละ 80.0 มีน้ำประปาใช้ภายในบ้าน ทั้งนี้การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่างกัน และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท แม้ว่าการให้บริการน้ำประปาแก่ครัวเรือนมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 74.2 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2552 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80.0 ในปี 2555 แต่ก็มีครัวเรือนอีกร้อยละ 20.0 ที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านในปี 2555 อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนไม่ยากจน โดยครัวเรือนไม่ยากจนมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนยากจน คือมีความครอบคลุมร้อยละ 81.4 และร้อยละ 68.3 ตามลำดับ

ในปี 2555 การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่างกัน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีที่สุด (Decile 1) มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมร้อยละ 68.7 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ที่สุด (Decile 10) มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมสูงถึงร้อยละ 92.2 นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยครัวเรือนในเขตเมืองมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตชนบท คือร้อยละ 88.0 และร้อยละ 72.3 ตามลำดับ ดังนั้นภาครัฐต้องมีการวางแผนการจัดการน้ำอย่างครบวงจรทั้งการหาแหล่งน้ำดิบเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำประปาในแหล่งที่ขาดแคลนน้ำ เช่น แหล่งท่องเที่ยวและแหล่งอุตสาหกรรม และขยายบริการประปาให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ในชนบท โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณแม้ว่าการลงทุนอาจมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจก็ตามเนื่องจากเป็นพื้นที่ห่างไกล

ตาราง 2.31 ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี 2552-2555 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ของครัวเรือน	ปี 2552		ปี 2553		ปี 2554		ปี 2555	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน								
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	2.04	97.96	1.09	98.91	3.25	96.75	2.14	97.86
10% ที่ 2	1.61	98.39	0.60	99.40	2.07	97.93	1.91	98.09
10% ที่ 3	0.99	99.01	0.15	99.85	1.91	98.09	1.10	98.90

กลุ่มครัวเรือนตามระดับ รายจ่ายฯ ของครัวเรือน	ปี 2552		ปี 2553		ปี 2554		ปี 2555	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
10% ที่4	1.19	98.81	0.20	99.80	1.40	98.60	1.63	98.37
10% ที่5	1.11	98.89	0.15	99.85	1.75	98.25	1.57	98.43
10% ที่6	0.79	99.21	0.11	99.89	1.53	98.47	1.08	98.92
10% ที่7	1.13	98.87	0.12	99.88	1.56	98.44	1.23	98.77
10% ที่8	0.83	99.17	0.04	99.96	1.90	98.10	1.43	98.57
10% ที่9	0.90	99.10	0.03	99.97	1.98	98.02	1.55	98.45
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	0.78	99.22	0.12	99.88	1.31	98.69	1.30	98.70
รวม	1.14	98.86	0.26	99.74	1.87	98.13	1.49	98.51
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน								
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	37.30	62.70	37.72	62.28	30.53	69.47	31.26	68.74
10% ที่2	34.21	65.79	30.58	69.42	27.62	72.38	24.63	75.37
10% ที่3	33.70	66.30	30.99	69.01	25.15	74.85	26.61	73.39
10% ที่4	31.98	68.02	28.53	71.47	24.96	75.04	25.32	74.68
10% ที่5	27.15	72.85	28.69	71.31	21.39	78.61	22.46	77.54
10% ที่6	25.09	74.91	23.59	76.41	20.35	79.65	19.79	80.21
10% ที่7	23.84	76.16	19.13	80.87	17.57	82.43	16.13	83.87
10% ที่8	18.49	81.51	17.72	82.28	15.95	84.05	13.63	86.37
10% ที่9	14.75	85.25	14.63	85.37	12.69	87.31	12.04	87.96
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	11.62	88.38	10.70	89.30	9.91	90.09	7.75	92.25
รวม	25.81	74.19	24.23	75.77	20.61	79.39	19.96	80.04
โทรศัพท์พื้นฐาน								
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	97.46	2.54	98.20	1.80	98.10	1.90	98.60	1.40
10% ที่2	93.68	6.32	95.36	4.64	95.73	4.27	96.81	3.19
10% ที่3	91.59	8.41	92.41	7.59	92.39	7.61	95.02	4.98
10% ที่4	87.05	12.95	88.36	11.64	89.56	10.44	91.49	8.51
10% ที่5	80.90	19.10	83.70	16.30	84.23	15.77	88.66	11.34
10% ที่6	75.90	24.10	78.41	21.59	81.86	18.14	84.80	15.20
10% ที่7	69.56	30.44	71.52	28.48	76.85	23.15	79.88	20.12
10% ที่8	64.17	35.83	67.91	32.09	71.74	28.26	74.43	25.57
10% ที่9	57.48	42.52	60.37	39.63	64.86	35.14	70.01	29.99
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	38.82	61.18	45.14	54.86	48.20	51.80	53.77	46.23
รวม	75.66	24.34	78.14	21.86	80.35	19.65	83.35	16.65
โทรศัพท์เคลื่อนที่								
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	25.91	74.09	20.73	79.27	14.89	85.11	14.68	85.32
10% ที่2	16.86	83.14	13.55	86.45	10.76	89.24	8.15	91.85
10% ที่3	13.37	86.63	11.64	88.36	8.42	91.58	7.68	92.32
10% ที่4	12.10	87.90	10.25	89.75	7.47	92.53	8.59	91.41
10% ที่5	10.80	89.20	9.11	90.89	7.17	92.83	5.59	94.41
10% ที่6	8.48	91.52	6.76	93.24	6.01	93.99	5.04	94.96
10% ที่7	6.34	93.66	5.48	94.52	4.16	95.84	3.81	96.19
10% ที่8	5.20	94.80	4.26	95.74	3.84	96.16	1.53	98.47

กลุ่มครัวเรือนตามระดับ รายจ่ายฯ ของครัวเรือน	ปี 2552		ปี 2553		ปี 2554		ปี 2555	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
10% ที่9	3.41	96.59	3.76	96.24	2.40	97.60	0.96	99.04
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	2.24	97.76	1.65	98.35	1.56	98.44	0.70	99.30
รวม	10.47	89.53	8.72	91.28	6.67	93.33	5.67	94.33

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 2.32 ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี 2555 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่ายฯ ของครัวเรือน	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน						
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	2.14	97.86	1.36	98.64	2.38	97.62
10% ที่2	1.91	98.09	1.76	98.24	1.97	98.03
10% ที่3	1.10	98.90	0.84	99.16	1.23	98.77
10% ที่4	1.63	98.37	1.88	98.12	1.47	98.53
10% ที่5	1.57	98.43	1.75	98.25	1.41	98.59
10% ที่6	1.08	98.92	0.99	99.01	1.19	98.81
10% ที่7	1.23	98.77	1.29	98.71	1.14	98.86
10% ที่8	1.43	98.57	1.26	98.74	1.76	98.24
10% ที่9	1.55	98.45	1.64	98.36	1.36	98.64
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	1.30	98.70	1.33	98.67	1.21	98.79
รวม	1.49	98.51	1.40	98.60	1.59	98.41
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน						
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	31.26	68.74	29.80	70.20	31.70	68.30
10% ที่2	24.63	75.37	22.83	77.17	25.35	74.65
10% ที่3	26.61	73.39	20.20	79.80	29.75	70.25
10% ที่4	25.32	74.68	18.82	81.18	29.51	70.49
10% ที่5	22.46	77.54	13.93	86.07	29.58	70.42
10% ที่6	19.79	80.21	11.20	88.80	30.34	69.66
10% ที่7	16.13	83.87	8.21	91.79	27.37	72.63
10% ที่8	13.63	86.37	8.27	91.73	24.33	75.67
10% ที่9	12.04	87.96	7.59	92.41	21.85	78.15
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	7.75	92.25	4.72	95.28	16.18	83.82
รวม	19.96	80.04	11.99	88.01	27.69	72.31
โทรศัพท์พื้นฐาน						
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	98.60	1.40	96.98	3.02	99.09	0.91
10% ที่2	96.81	3.19	94.10	5.90	97.89	2.11
10% ที่3	95.02	4.98	91.94	8.06	96.54	3.46
10% ที่4	91.49	8.51	86.45	13.55	94.74	5.26
10% ที่5	88.66	11.34	83.45	16.55	93.01	6.99
10% ที่6	84.80	15.20	80.41	19.59	90.20	9.80

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ของครัวเรือน	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
10% ที่7	79.88	20.12	74.72	25.28	87.22	12.78
10% ที่8	74.43	25.57	69.83	30.17	83.63	16.37
10% ที่9	70.01	29.99	66.15	33.85	78.55	21.45
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	53.77	46.23	49.90	50.10	64.54	35.46
รวม	83.35	16.65	74.86	25.14	91.58	8.42
โทรศัพท์เคลื่อนที่						
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	14.68	85.32	13.57	86.43	15.02	84.98
10% ที่2	8.15	91.85	8.49	91.51	8.02	91.98
10% ที่3	7.68	92.32	6.79	93.21	8.12	91.88
10% ที่4	8.59	91.41	7.63	92.37	9.20	90.80
10% ที่5	5.59	94.41	4.37	95.63	6.61	93.39
10% ที่6	5.04	94.96	3.93	96.07	6.41	93.59
10% ที่7	3.81	96.19	2.63	97.37	5.49	94.51
10% ที่8	1.53	98.47	1.74	98.26	1.11	98.89
10% ที่9	0.96	99.04	0.93	99.07	1.02	98.98
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	0.70	99.30	0.91	99.09	0.11	99.89
รวม	5.67	94.33	3.86	96.14	7.44	92.56

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 2.33 ร้อยละของครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน จำแนกตามการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี 2555
(บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน						
ไม่ยากจน	1.37	98.63	1.35	98.65	1.39	98.61
ยากจน	2.50	97.50	1.95	98.05	2.78	97.22
รวม	1.49	98.51	1.40	98.60	1.59	98.41
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน						
ไม่ยากจน	18.55	81.45	10.75	89.25	26.68	73.32
ยากจน	31.73	68.27	27.44	72.56	33.95	66.05
รวม	19.96	80.04	11.99	88.01	27.69	72.31
โทรศัพท์พื้นฐาน						
ไม่ยากจน	81.53	18.47	73.06	26.94	90.36	9.64
ยากจน	98.50	1.50	97.32	2.68	99.11	0.89
รวม	83.35	16.65	74.86	25.14	91.58	8.42
โทรศัพท์เคลื่อนที่						
ไม่ยากจน	4.13	95.87	2.91	97.09	5.41	94.59
ยากจน	18.49	81.51	15.69	84.31	19.93	80.07
รวม	5.67	94.33	3.86	96.14	7.44	92.56

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

3) **การเข้าถึงบริการโทรศัพท์** : โทรศัพท์เคลื่อนที่มีใช้เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 94.3 ของครัวเรือนทั้งหมด) แต่โทรศัพท์พื้นฐานมีครัวเรือนเข้าถึงบริการเพียงร้อยละ 16.6 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีและอยู่ในเขตเมือง ปัจจุบันโทรศัพท์เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับติดต่อสื่อสารในด้านอาชีพธุรกิจและธุระส่วนตัว แต่ด้วยบริการโทรศัพท์พื้นฐานมีข้อจำกัดด้านคู่สายซึ่งมีน้อย โดยเฉพาะในเขตชนบทจึงหันมาใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่กันแทบทุกครัวเรือน ทั้งนี้มีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 89.5 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2552 เพิ่มขึ้นร้อยละ 94.3 ในปี 2555 และเป็นที่น่าสนใจว่า ในปี 2555 ครัวเรือนในเขตเมืองและครัวเรือนในเขตชนบทมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 96.1 และร้อยละ 92.6 ตามลำดับ นอกจากนี้ สัดส่วนการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่ 1 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน Decile 1) มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมร้อยละ 85.3 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด (Decile 10) มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมร้อยละ 99.3

การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะยังกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตนครหลวง โทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ของประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการให้บริการ โดยในเขตนครหลวง (กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี) มีจำนวนโทรศัพท์ที่เปิดให้บริการ 35.9 เลขหมายต่อประชากร 100 คน สูงกว่าในภูมิภาคที่มีเพียงประมาณ 5.4 เลขหมาย ซึ่งต่างกันถึง 6.7 เท่า ขณะเดียวกันการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะยังกระจุกตัวอยู่ในเขตนครหลวง และมีแนวโน้มลดลงจาก 0.33 ล้านเครื่องในปี 2550 เหลือ 0.25 ล้านเครื่องในปี 2554 โดยในเขตนครหลวงมีโทรศัพท์สาธารณะ 8.2 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน มากกว่าในภูมิภาคที่มีเพียง 3.1 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน ต่างกันถึง 2.6 เท่า ทั้งนี้การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะแก่ประชาชนควรกระจายให้ทั่วถึงตามความต้องการ โดยเฉพาะประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ที่อยู่ในภูมิภาค

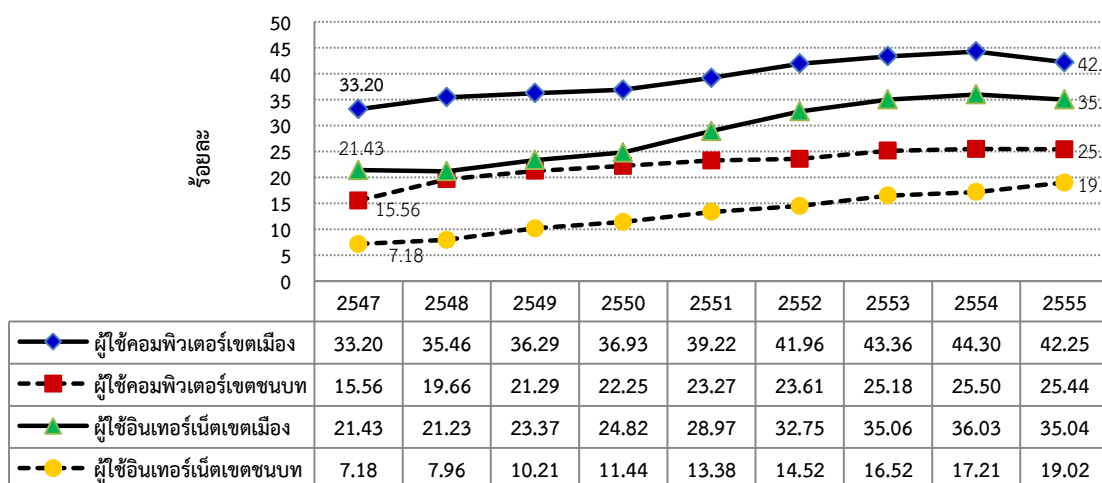
ตาราง 2.34 จำนวนโทรศัพท์พื้นฐาน และหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 100 คน จำแนกตามพื้นที่

รายการ	2550	2551	2552	2553	2554
โทรศัพท์พื้นฐาน/โทรศัพท์ประจำที่					
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	6.710	6.660	6.583	6.381	6.192
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 100 คน	10.64	10.51	10.60	9.99	9.66
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	38.82	37.77	37.05	36.32	35.86
- ภูมิภาค	6.09	6.10	6.01	5.69	5.38
โทรศัพท์สาธารณะ					
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	0.330	0.310	0.297	0.276	0.245
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 1,000 คน	5.17	4.93	4.68	4.32	3.83
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	12.19	11.16	10.89	10.08	8.17
- ภูมิภาค	4.03	3.92	3.67	3.38	3.12

ที่มา : รายงานประจำปี 2553 และปี 2554 บริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน

การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจุบันเป็นยุคข้อมูลสารสนเทศและความรู้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถสร้างความแตกต่างของรายได้ สถานภาพทางสังคม และการเรียนรู้เป็นอย่างมาก ขณะที่คนไทยยังไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้อย่างทั่วถึง จากข้อมูลการสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน ในปี 2555 พบว่าประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่มีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือเพียงร้อยละ 33.7, 26.5 และ 70.2 ของประชากร ตามลำดับ และยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคโดยกรุงเทพมหานครมีผู้ใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในสัดส่วนที่สูงที่สุด และมีการใช้ที่สูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 1.8 และ 2.1 เท่าตามลำดับ หากพิจารณาถึงอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์สารสนเทศและความรู้นั้นคนไทยเข้าถึงเพียงประมาณ 1 ใน 4 เท่านั้น ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ไม่ใช้อินเทอร์เน็ตคือใช้ไม่เป็นสูงถึงร้อยละ 66.7 ของผู้ไม่ใช้ทั้งหมด อีกทั้งการใช้อินเทอร์เน็ตยังกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในกรุงเทพมหานคร และกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบทซึ่งเข้าถึงมากกว่า 1.8 เท่า ยิ่งไปกว่านั้นผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการที่บางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงใช้แต่บางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำ โดยผู้ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีจำนวน 12.9 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 77.6 ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหมด (จำนวน 16.6 ล้านคน) ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรมีการกระจายบริการอย่างทั่วถึงทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท รวมทั้งการฝึกอบรมการใช้อินเทอร์เน็ตให้กับผู้ที่สนใจ เพื่อสร้างโอกาสให้ประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารความรู้ได้อย่างเท่าเทียมกัน

ภาพที่ 2.14 ร้อยละผู้ใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไป จำแนกตามเขตพื้นที่



ที่มา : สำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

4) ความเหลื่อมล้ำในคุณภาพด้านคมนาคมทางถนน

คุณภาพมาตรฐานของถนนลูกรัง ถนนคอนกรีต และถนนลาดยางมีความแตกต่างกัน ผู้ที่อยู่ใกล้หรือต้องใช้ถนนลูกรังจะได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองส่งผลเสียต่อสุขภาพ/ระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งทำให้การขนส่งสินค้าพืชผลทางการเกษตรเป็นไปอย่างล่าช้ายากลำบากกระทบถึงค่าใช้จ่ายและรายได้ของเกษตรกร แม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนของประเทศจะได้รับการพัฒนาเป็นถนนคอนกรีตและลาดยางเป็นส่วนใหญ่ แต่ในปี 2555 ยังมีประชาชนในชนบทโดยเฉพาะในหมู่บ้าน/ตำบลที่ประสบปัญหาการคมนาคมขนส่งทางถนนลูกรังซึ่งเป็นถนนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระยะทาง 151,687 กิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 43.0 ของระยะทางถนนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (ระยะทาง 353,064 กิโลเมตร) และเมื่อพิจารณาตามภาค พบว่า ภาคใต้มีสัดส่วนถนนลูกรังสูงถึงร้อยละ 53.4 ภาคเหนือร้อยละ 43.9 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 41.1 ส่วนภาคกลางมีเพียงร้อยละ 38.0 นอกจากนี้ ถนนในความรับผิดชอบการบำรุงของกรมทางหลวงชนบทซึ่งมีระยะทางทั้งหมด 66,871 กิโลเมตรนั้น ปรากฏว่ายังมีระยะทางประมาณ 239 กิโลเมตรที่ยังเป็นถนนลูกรังหรือคิดเป็นร้อยละ 0.4 โดยในภาคเหนือจะมีถนนลูกรังในสัดส่วนที่มากกว่าภาคอื่นๆ

ด้วยเส้นทางคมนาคมทางบกมีทั้งถนนคอนกรีต ถนนลาดยาง และถนนลูกรัง ทำให้ผู้ใช้บริการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ประชาชนที่ใช้ถนนลูกรังจะมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตมากกว่าผู้ใช้ถนนคอนกรีตหรือถนนลาดยาง เนื่องจากถนนลูกรังเป็นอุปสรรคสำคัญของการสัญจรทำให้การขนส่งสินค้าพืชผลทางการเกษตรเป็นไปอย่างล่าช้ายากลำบากกระทบถึงค่าใช้จ่ายและรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งเสียโอกาสในการเดินทางไปถึงสถานพยาบาลเพื่อรับการรักษาได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ถนนลูกรังได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองส่งผลเสียต่อสุขภาพ/ระบบทางเดินหายใจ นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น เช่น การเชื่อมโยงสู่แหล่งท่องเที่ยว และการจำหน่ายสินค้า OTOP เป็นต้น

ตาราง 2.35 ระยะทางและสัดส่วนของถนนในความรับผิดชอบบำรุงของกรมทางหลวงชนบท จำแนกตามภาค ปี 2555

ภาค	ระยะทาง (กม.)			
	ถนนคอนกรีต	ถนนลาดยาง	ถนนลูกรัง	รวม
ภาคกลาง	3,400.943	13,587.665	7.420	16,996.028
ภาคเหนือ	749.785	17,421.401	210.156	18,381.342
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	915.785	17,645.441	5.150	18,566.376
ภาคใต้	430.521	12,479.844	17.258	12,927.623
ทั่วประเทศ	5,497.034	61,134.351	239.984	66,871.369
สัดส่วน (%)				
ภาคกลาง	20.0	79.9	0.0	100.0
ภาคเหนือ	4.1	94.8	1.1	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.9	95.0	0.0	100.0
ภาคใต้	3.3	96.5	0.1	100.0
ทั่วประเทศ	8.2	91.4	0.4	100.0

ที่มา : กรมทางหลวงชนบท, ข้อมูล 30 กันยายน 2555 http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/index_doh.html

ตาราง 2.36 ระยะทางและสัดส่วนของถนนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภาค ปี 2555

ภาค	ระยะทาง (กม.)			
	ถนนคอนกรีต	ถนนลาดยาง	ถนนลูกรัง	รวม
ภาคกลาง	23,255.086	36,151.225	36,399.772	95,806.083
ภาคเหนือ	16,481.549	28,800.356	35,422.611	80,704.516
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25,628.441	43,427.416	48,242.881	117,298.738
ภาคใต้	8,982.298	18,651.179	31,621.741	59,255.218
ทั่วประเทศ	74,347.374	127,030.176	151,687.005	353,064.555
สัดส่วน (%)				
ภาคกลาง	24.3	37.7	38.0	100.0
ภาคเหนือ	20.4	35.7	43.9	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21.8	37.0	41.1	100.0
ภาคใต้	15.2	31.5	53.4	100.0
ทั่วประเทศ	21.1	36.0	43.0	100.0

ที่มา : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2555)

2.3 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการยุติธรรม หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ขาดโอกาสในการเข้าถึงและจัดการงานยุติธรรมอันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย นโยบายแห่งรัฐ ระบบยุติธรรม บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมผู้มีความรับผิดชอบในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกลไกการดำเนินงานเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้และนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งเกิดจากการรับรู้ทางสังคมจิตวิทยาในเชิงอคติและการเลือกปฏิบัติและการสร้างวาทกรรมเพื่อช่วงชิงหรือการเรียกคืนพื้นที่ทางการเมืองด้วย⁴

2.3.1 กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย⁵ ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของสังคมไทย มีลักษณะดังนี้ เช่น กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความเท่าเทียมของคน หมายถึง ระบบคิดของกฎหมายตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าทุกคนเสมอภาคกัน ในขณะที่สังคมมีความหลากหลายทุกคนจึงไม่เท่าเทียมกันส่งผลให้การต่อสู้ทางกฎหมายของ 2 ฝ่ายไม่ทัดเทียมกัน การออกแบบกฎหมายจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม นอกจากนั้น คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้อยากต่อการเข้าถึง เช่น การเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน รวมทั้งการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง

⁴ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม, หน้า 357, ในหนังสือ “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย”, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, บรรณาธิการ, 2556.

⁵ รศ. ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปลัดกระทรวงยุติธรรม (นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์) ในฐานะประธานคณะกรรมการความยุติธรรมกับการปฏิรูป กล่าวว่า ปัญหาการถือครองที่ดินทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนจนกับคนรวย คนรวยเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ขณะที่คนจนมีข้อพิพาทกับคนรวยและกับหน่วยงานรัฐในการถือครอง ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินทำกินระหว่างคนจนกับภาคเอกชน คนจนกับนายทุนที่มีอิทธิพล และคนจนกับรัฐ เมื่อเกิดความขัดแย้งคนจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยาก เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอาญา คนจนจะถูกปล่อยทิ้งให้ถูกตกเป็นจำเลย ไม่มีโอกาสต่อสู้คดี และไม่ได้รับความเป็นธรรมตามระบบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการพิเศษเข้ามาเสริมเพื่อให้ความยุติธรรมกับคนจนด้วยการนิรโทษกรรมเพื่อให้ความช่วยเหลือ

นพ.ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป กล่าวว่า การปฏิรูปประเทศนั้นต้องสร้างความเป็นธรรม ความยุติธรรมลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สิ่งที่ประชาชนเดือดร้อนที่สุดคือความยุติธรรม ฉะนั้นการสร้างเสริมสิทธิศักยภาพทางกฎหมายของคนจน ซึ่ง UNDP ขับเคลื่อนเรื่องนี้ไปทั่วโลก คือ นิรโทษกรรมประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้อหาบุกรุกที่ดินของตัวเอง การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจน การจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการนิรโทษกรรมให้ทหารและนักการเมือง แต่ยังไม่เคยมีการนิรโทษกรรมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ควรมีการพิจารณาต่อไป (จากคำกล่าวในการประชุม เวที “คนจนกับความเป็นธรรมในปัญหาที่ดินทำกิน” ที่โรงแรมสยามซิตี้ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2553)

กองทุนยุติธรรมซึ่งจัดตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมได้มีส่วนช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ยังมีสัดส่วนการช่วยเหลือต่อคดีทั้งหมดที่ต่ำมาก คนจนผู้ยากไร้ เมื่อตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย การต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ และมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ ค่าทนายความ และที่สำคัญคือเงินประกันตัวเพื่อขอสู้อยู่คดีโดยไม่ต้องถูกคุมขังแม้กฎหมายไม่ได้บังคับแต่เป็นแนวทางปฏิบัติกันมาตลอด ซึ่งเป็นต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมที่ผู้ยากไร้นั้นยากจะหาได้ **กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมสำหรับเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือให้ผู้ยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม** ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นับได้ว่ากองทุนยุติธรรมเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้กองทุนยุติธรรมเน้นช่วยเหลือคนยากคนจนที่เดือดร้อนที่มาขอความช่วยเหลือทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ทางคดีในกระบวนการยุติธรรม เช่น ค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล ค่าประกันตัว และค่าใช้จ่ายกรณีการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งผลการดำเนินงานสะสมของกองทุนยุติธรรมตั้งแต่ปี 2550 – 2555 มีผู้ยื่นรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายจำนวนทั้งหมด 7,707 ราย โดยผ่านการอนุมัติแล้ว 3,653 ราย ไม่อนุมัติ 1,624 ราย ยุติเรื่อง 1,583 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการ 847 ราย อย่างไรก็ตาม จำนวนการช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่เกิดขึ้น (คดีอาญาศาลชั้นต้นทั่วประเทศจำนวน 836,301 คดี และคดีแพ่งจำนวน 661,867 คดี ในปี 2555) นับว่ามีสัดส่วนที่ต่ำมาก ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุมัติควรเร่งรัดให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ผู้ยากไร้ที่เดือดร้อนได้รับความช่วยเหลืออย่างทันทั่วถึง

ตาราง 2.37 สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2550-2555
(การรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่าย และการพิจารณา)

ปีงบประมาณ	รับคำขอ (ราย)	พิจารณา (ราย)				ระหว่าง ดำเนินการ (ราย)
		อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	ยุติเรื่อง	รวม	
2550	177	63	83	31	177	-
2551	470	157	211	102	470	-
2552	594	182	123	289	594	-
2553	1,402	940	191	271	1,402	-
2554	3,225	1,774	799	512	3,085	140
2555	1,839	537	217	378	1,132	707
รวมทั้งสิ้น	7,707	3,653	1,624	1,583	6,860	847

ที่มา : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ก.ย. 2555)

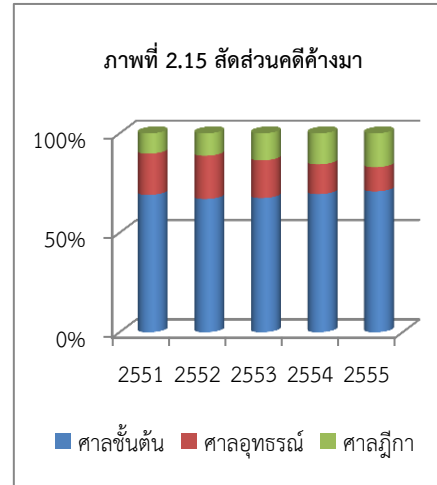
<http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/index.php/2013-01-02-09-55-00>

2.3.2 ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

1) **หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรศาลยุติธรรมประสบปัญหา** คดีค้างพิจารณาในศาลเป็นจำนวนมากขณะที่ระบบกลั่นกรองขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า นำไปสู่ปัญหาการขาดความเป็นธรรม จากข้อมูลของศาลยุติธรรมทั้งสามระดับ พบว่าจำนวนคดีทั้งหมดทั้งคดีที่ค้างมาและคดีที่รับใหม่รวมกันแล้วมีจำนวนมากกว่า 1.3 ล้านคดีในแต่ละปี แม้ว่าจำนวนคดีค้างมาจะมีแนวโน้มที่ลดลงแต่ก็ยังมียุ่จำนวนมากกว่า 2 แสนคดีในแต่ละปี โดยในปี 2551 มีคดีความในศาลฎีกาที่ค้างมาจำนวน 28,424 คดี ได้เพิ่มขึ้นเป็น 37,236 คดีในปี 2555 ส่วนคดีความในศาลอุทธรณ์ที่ค้างมาจำนวน 58,276 คดีในปี 2551 ได้ลดลงเหลือ 26,595 คดีในปี 2555 สำหรับคดีความในศาลชั้นต้นที่ค้างมาจำนวน 193,727 คดีในปี 2551 ได้ลดลงเหลือ 154,959 คดีในปี 2555 ทั้งนี้การพิจารณาคดีในปี 2555 พบว่า ศาลฎีกาได้พิจารณาคดีเสร็จไปเพียงร้อยละ 43.9 (จากคดีทั้งหมด 52,011 คดี) ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 76.9 (จากคดีทั้งหมด 74,391 คดี) และศาลชั้นต้นได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 89.1 (จากคดีทั้งหมด 1,236,932 คดี) ซึ่งการที่มีคดีค้างในกระบวนการยุติธรรมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เป็นคู่ความในคดี ทั้งฝ่ายผู้เสียหาย จำเลย และสังคม ซึ่งอาจนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น กรณีจำเลยอาจถูกขังในระหว่างการดำเนินคดี การต้องคดีความรวมถึงการถูกตัดสิทธิและโอกาสหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องของการทำงานชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือที่อาจมีผลต่อหน้าที่การงานธุรกิจหรือการรับตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคม ในขณะที่ฝ่ายผู้เสียหายเองก็อาจจะต้องเผชิญความทุกข์จากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างทันการณ์ รวมถึงทุกข์ทรมานจากการรอคอยการตัดสินคดี

ตาราง 2.38 จำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ทั้งหมดของศาลทั่วราชอาณาจักร

ปี พ.ศ.	ศาลชั้นต้น	ศาลอุทธรณ์	ศาลฎีกา	รวม
จำนวนคดีค้างมา (คดี)				
2551	193,727	58,276	28,424	280,427
2552	174,760	56,797	29,296	260,853
2553	169,500	47,648	34,055	251,203
2554	150,828	32,564	33,756	217,148
2555	154,959	26,595	37,236	218,790
จำนวนคดีรับใหม่ (คดี)				
2551	1,049,389	49,424	16,107	1,114,920
2552	1,053,068	50,287	14,718	1,118,073
2553	1,010,948	46,792	15,757	1,073,497
2554	1,048,904	46,136	15,672	1,110,712
2555	1,081,973	47,796	14,775	1,144,544
รวมจำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ (คดี)				
2551	1,243,116	107,700	44,531	1,395,347
2552	1,227,828	107,084	44,014	1,378,926
2553	1,180,448	94,440	49,812	1,324,700
2554	1,199,732	78,700	49,428	1,327,860
2555	1,236,932	74,391	52,011	1,363,334

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม, <http://www.coj.go.th/>

2) ปัญหาการร้องทุกข์และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีบริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ แต่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุนให้มี “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” ซึ่งหมายถึง ประชาชน กลุ่ม หรือองค์กรที่มีความสนใจและสมัครใจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประสานความร่วมมือในการป้องกัน เฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างความยุติธรรมและความสงบสุข โดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักได้เข้าไปจัดการฝึกอบรม ให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย และเป็นผู้ให้คำปรึกษา เชื่อมต่อให้ชุมชนดูแลกันเอง ปัจจุบันเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่มีความเข้มแข็งได้จัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน และสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ แก่ผู้เสียหาย/ผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน

3) ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้และความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมเป็นสาเหตุหนึ่งของความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยกระทรวงยุติธรรมได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัจจัยอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต รวมทั้งขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในการสำรวจรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนทั่วประเทศตามโครงการร่วมเดินหน้าปฏิรูปประเทศไทยนั้น พบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ/การเลือกปฏิบัติ/ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและเกิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยและประชาชน

2.4

ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ

สังคมไทยในอดีตได้วางบทบาทของผู้หญิงให้อยู่ในฐานะแม่บ้าน ทำงานบ้าน และดูแลความเป็นอยู่ของคนในบ้าน ในขณะที่ผู้ชายถูกวางบทบาทให้ทำงานนอกบ้าน เป็นผู้หารายได้เข้าสู่ครอบครัว อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้หญิงและผู้ชายเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา การศึกษา เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ซึ่งปัจจุบันผู้หญิงมีบทบาททำงานนอกบ้านมากขึ้นเพื่อหารายได้ช่วยเหลือครอบครัวแต่บทบาทในฐานะการทำงานบ้านและดูแลความเป็นอยู่ของคนในบ้านก็ยังคงเป็นบทบาทที่สำคัญ ทั้งนี้ด้วยบทบาทและประสบการณ์ที่หลากหลายจึงส่งผลให้โอกาส ศักยภาพ ความต้องการ ความสนใจ ทักษะ วิถีชีวิตของผู้หญิงและผู้ชายแตกต่างกัน ถ้าหากพิจารณาด้านการศึกษา ด้านการทำงาน และด้านการตัดสินใจ ระหว่างผู้หญิงกับผู้ชายแล้วพบความเหลื่อมล้ำทางเพศ ดังนี้

2.4.1 ด้านการศึกษา : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย โอกาสทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความแตกต่างกัน แต่ถ้าเป็นการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมปลายจะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน ซึ่งการเข้าถึงการศึกษาที่สะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ พบว่าเพศหญิงเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมปลาย (รวม ปวส.) ร้อยละ 84.6 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงเพียงร้อยละ 72.5 เท่านั้น และเมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิซึ่งเป็นการเข้าเรียนตามอายุปกติ 15-17 ปี พบว่าเพศหญิงเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมปลาย (รวม ปวส.) ร้อยละ 61.4 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงเพียงร้อยละ 48.7 ในปี 2555 ทั้งนี้เนื่องด้วยระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับและรัฐมีนโยบายให้เรียนฟรีจึงทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเท่าเทียมกันทั้งหญิงชาย แต่การศึกษาในระดับมัธยมปลายขึ้นไปนั้นผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเองและเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงด้วยทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ ฐานะความเป็นอยู่และการสนับสนุนของครอบครัว รวมทั้งความพร้อมด้านสติปัญญาและความสนใจใฝ่หาความรู้ของตัวเองด้วย

ตาราง 2.39 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามเพศ ปี 2551-2555

ระดับการศึกษา	ชาย					หญิง				
	2551	2552	2553	2554	2555	2551	2552	2553	2554	2555
	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ					อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ				
อนุบาล	92.1	94.6	95.2	81.0	93.8	88.8	89.9	92.2	81.5	90.6
ประถมศึกษา	105.4	105.5	102.2	103.2	104.0	105.1	104.8	103.4	104.6	105.9
มัธยมต้น	85.4	83.8	88.5	89.6	92.6	89.3	91.3	90.1	91.6	90.8
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	72.7	76.3	73.6	72.3	72.5	84.5	85.1	88.4	87.2	84.6
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	34.3	37.6	35.8	31.8	36.3	42.8	43.5	36.7	36.2	47.0
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
อนุบาล	63.0	65.0	65.3	51.4	65.7	63.6	65.0	64.8	54.9	65.7
ประถมศึกษา	86.7	86.6	85.3	86.8	86.8	88.5	87.8	87.0	87.5	88.5
มัธยมต้น	64.8	65.6	66.8	69.2	66.7	71.2	71.8	72.9	70.0	68.5
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	49.2	52.6	51.4	49.7	48.7	61.8	61.8	63.8	62.1	61.4
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	20.1	21.3	22.0	19.8	24.9	27.8	26.7	24.1	24.0	32.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ :

- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญาตรีและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

2.4.2 ด้านการทำงาน : ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย โดยในช่วงปี 2544-2555 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงประมาณร้อยละ 65.0 ในขณะที่ของผู้ชายอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 81.0 รวมทั้งผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานภาคเกษตรกรรมโดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 73.3 ในปี 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 92.1 ในปี 2555 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามสถานภาพการทำงาน พบว่า การทำงานช่วยธุรกิจในครัวเรือนไม่ได้รับค่าจ้างนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานผู้หญิงคือมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 61.7 เป็นแรงงานผู้ชายมีเพียงร้อยละ 38.3 เท่านั้น ในทางกลับกันการทำงานในฐานะเป็นนายจ้าง ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง และเป็นลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ แรงงานผู้หญิงจะมีสัดส่วนน้อยกว่าแรงงานผู้ชายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงต่ำกว่าผู้ชาย

ตาราง 2.40 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน			
ปี พ.ศ.	ชาย	หญิง	รวม
2544	81.44	65.04	73.17
2545	81.49	65.12	73.23
2546	81.07	65.04	72.98
2547	81.81	65.13	73.39
2548	81.51	66.30	73.68
2549	81.27	65.11	72.95
2550	81.68	65.95	73.58
2551	81.49	65.75	73.40
2552	81.89	65.55	73.49
2553	81.17	65.28	73.00
2554	81.09	65.90	73.28
2555	81.17	65.28	73.00

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 2.41 สัดส่วนผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงานและเพศ ปี 2555			
สถานภาพการทำงาน	ชาย	หญิง	รวม
นายจ้าง	73.39	26.61	100.0
ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	63.17	36.83	100.0
ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	38.28	61.72	100.0
ลูกจ้างรัฐบาล	50.57	49.43	100.0
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	68.99	31.01	100.0
ลูกจ้างเอกชน	55.56	44.44	100.0
การรวมกลุ่ม	61.79	38.21	100.0
รวม	53.99	46.01	100.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 2.42 สัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชาย เฉพาะแรงงานที่เป็นลูกจ้างรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างเอกชน

ปี พ.ศ.	สัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชาย (ร้อยละ)		
	ภาคเกษตรกรรม	นอกภาคเกษตรกรรม	รวม
2544	73.3	90.0	89.5
2545	78.6	86.0	86.2
2546	73.6	87.3	87.1
2547	72.4	90.1	89.0
2548	74.7	90.4	89.8
2549	76.1	93.4	92.9
2550	74.5	91.4	90.9
2551	70.6	95.2	93.6
2552	82.4	95.7	95.4
2553	79.4	97.6	97.1
2554	82.6	94.5	94.6
2555	92.1	95.8	96.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : สัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชาย (ร้อยละ) = ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิง / ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้ชาย * 100

2.4.3 ด้านการตัดสินใจ : บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 มาตรา 30 ได้วางหลักความเสมอภาคไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะกระทำมิได้ แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน ในส่วนของสถานภาพทางการเมืองและการบริหารของสตรีในปัจจุบันยังไม่เสมอภาคเท่าเทียมกับชาย ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทในการตัดสินใจโดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นผู้บริหารระดับสูงของราชการ พบว่า ผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.8 ในปี 2554 และผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.4 เท่านั้นในปี 2555 นอกจากนี้ผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของราชการมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 24.4 ในปี 2553 แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2545 ที่มีเพียงร้อยละ 17.8 เท่านั้น

ตาราง 2.43 สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้ง/เลือกตั้ง เป็น ส.ส., ผู้แทน อบต. , และผู้บริหารระดับสูงของราชการ

ปี พ.ศ.	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. ^{1/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การ บริหารส่วนตำบล ^{2/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งใน ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของ ราชการ ^{3/} (ร้อยละ)
2545	na.	14.46	17.8
2546	na.	6.7	20.94
2547	na.	na.	20.16
2548	10.6	na.	21.85
2549	11.5	6.59	23.14
2550	12.7	4.68	22.18

ปี พ.ศ.	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. ^{1/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การ บริหารส่วนตำบล ^{2/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งใน ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของ ราชการ ^{3/} (ร้อยละ)
2551	16.21	5.63	21.28
2552	12	4.22	24.18
2553	na.	4.17	24.44
2554	15.8	5.58	
2555		6.43	

หมายเหตุ : na. ไม่มีข้อมูล

ที่มา : 1/ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง <http://www.ect.go.th>

2/ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

3/ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2.5 สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เกิดจากสาเหตุปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญในหลายด้าน ดังนี้

2.5.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน
ฐานการผลิตที่เป็นภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นเพิ่มขึ้นตามลำดับรวมทั้งมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงเป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงที่ผ่านมานั้นรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 37.4 ของ GDP ในขณะที่รายได้ในส่วนผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 59.7 ของ GDP จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด และรัฐบาลขาดข้อมูลที่จะเข้าถึงกลุ่มนี้การกำหนดมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงจึงทำได้ยาก

2.5.2 โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้มากกว่าทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองจนกลายเป็นปัญหาความยากจนเมืองที่เป็นช่องว่างทางสังคม มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาอาชญากรรมและความขัดแย้งในสังคมได้ง่าย

2.5.3 ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนอันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐซึ่งเกิดขึ้น 2 ลักษณะคือ (1) การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน และ (2) ราษฎรเข้าทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม ทั้งนี้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่จึงขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐจึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การประกาศเขตป่าสงวน/เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

2.5.4 กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน

2.5.5 การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับลำดับความสำคัญ ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับ โดยเฉพาะการขาดระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้ลักษณะของคนจน/ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนจน/ผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร

นโยบายและมาตรการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

3.1 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีการกำหนดเป้าหมายในการลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนหรือลดสัดส่วนคนจนให้เหลือร้อยละ 4 ในปี 2554 และลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 กับกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ให้เหลือไม่เกิน 10 เท่า ภายในปี 2554 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและให้ความสำคัญขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมโดยมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง การกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงขยายครอบคลุมทั้งเป้าหมายการกระจายรายได้ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน การเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นธรรมมากขึ้น โดยรวมถึงการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมและการสร้างงานภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive growth) โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน การลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 10 และการลดความแตกต่างในโอกาสทางอาชีพและรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ และระหว่างพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอนาคตต่อไปนั้นจะเป็นผลการพัฒนาที่มาจากการนำทุกยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความยากจนให้มีความยั่งยืนนั้นต้องอาศัยการขับเคลื่อนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ที่มีกลุ่มคนจนเป็นเป้าหมายสำคัญในการรับผลประโยชน์ด้วย นั่นคือมีการกระจายผลประโยชน์ไปยังกลุ่มยากจนและด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่เป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary conditions) ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม มุ่งสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว รวมทั้งชนกลุ่มน้อยและต่างชาติพันธุ์ สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่จะเป็นฐานการประกอบอาชีพที่มั่นคง ยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ทุกคนในสังคมไทย สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค และบังคับใช้กฎหมาย

ให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคน สร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของระบบบริหารราชการแผ่นดินบนพื้นฐานของการใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และจริยธรรม และหลักผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมทั้งยึดหลักความมีอิสระและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมแก้ไข โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิพึงมีพึงได้ เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

3.1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยให้มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือการศึกษาไทยให้ได้มาตรฐานสากล และเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย และเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางครอบครัวชุมชนและสังคมให้มั่นคงและเอื้อต่อการพัฒนาคนอย่างสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การส่งเสริมคนไทยให้ภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศในอนาคต และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในช่วงปี 2554 ถึงปัจจุบัน

นโยบายรัฐบาล รวมทั้งมาตรการและโครงการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะที่ดำเนินการในช่วงปี 2554 จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วยนโยบายระยะสั้นและระยะยาวที่สำคัญ ดังนี้

3.2.1 การลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนนำเงินที่เหลือไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ

1) **การลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลาน** “โครงการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” เพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี และลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย 5 รายการ ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2) **มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางและบริการสาธารณูปโภค** ซึ่งได้มีการปรับปรุงมาตรการที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ และอยู่บนหลักการของการใช้และบริโภคอย่างประหยัด ปัจจุบันรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ประเภทรถโดยสารธรรมดาให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 800 คันใน 73 เส้นทาง และจัดรถไฟฟ้า 3 เส้นทางจำนวน 164 ขบวนต่อวัน และรถไฟฟ้า 3 ระยะทางไกลในขบวนรถเชิงพาณิชย์จำนวน 8 ขบวนต่อวัน เพื่อให้บริการฟรีแก่ประชาชนโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 หน่วยต่อเดือน

3) **โครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้างสาธารณะ** ซึ่งโครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV เป็นความร่วมมือกระทรวงพลังงานร่วมกับบริษัท ปตท. และธนาคารกรุงไทย ให้ผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะโดยเฉพาะกลุ่มรถแท็กซี่ รถสามล้อ และรถตู้ร่วม ชมรม. ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล สำหรับชำระค่าก๊าซแทนเงินสดวงเงิน 3,000 บาทต่อเดือน และรับสิทธิส่วนลดราคาขายปลีกก๊าซ 50 สตางค์ถึง 2 บาทต่อกิโลกรัม แด่วงเงินส่วนลดไม่เกินมูลค่ายอดการซื้อก๊าซ 9,000 บาทต่อเดือน โดยบัตรเครดิตที่ใช้ในโครงการพลังงาน NGV มี 2 ประเภท คือ บัตรเติมก๊าซ NGV หรือบัตรสีเงินเป็นบัตรเพื่อใช้ในประเภทรถที่ระบุเข้าร่วมโครงการ และบัตรเครดิตพลังงาน NGV เป็นบัตรที่ให้อำนาจเงินสินเชื่อเพื่อใช้ในการชำระค่าก๊าซ NGV ทั้งนี้ผู้ถือบัตรต้องใช้บัตรทั้ง 2 ใบควบคู่กันทุกครั้ง และใช้ในสถานีบริการ NGV ที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้างสาธารณะจากภาวะเงินเฟ้อ และบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายจากราคาเชื้อเพลิงที่ปรับตัวสูงขึ้น เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2555 จนถึงสิ้นปี 2558

4) **มาตรการภาษีสำหรับการซื้อรถยนต์คันแรก** โดยกรมสรรพากรยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ที่ได้รับจากรัฐจากการซื้อรถยนต์คันแรก เป็นจำนวนเท่ากับภาษีสรรพสามิตของรถยนต์ที่ซื้อแต่ไม่เกิน 100,000 บาท เฉพาะรถยนต์คันแรกที่ซื้อระหว่างวันที่ 16 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย/ลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรก

3.2.2 การสร้างความมั่นคงด้านรายได้และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

1) **แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท** คณะกรรมการค่าจ้างได้มีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 6 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2554 โดยประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2555 ใน 7 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ และสมุทรสาคร เท่ากับ 300 บาทต่อวัน สำหรับ 70 จังหวัดที่เหลือให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในปี 2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 และให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 70 จังหวัดที่เหลือดังกล่าวอีกครั้ง เป็นวันละ 300 บาท โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 นอกจากนี้ มีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานสอดคล้องเหมาะสมกับรายได้ โดยฝึกอบรมเพิ่มเติมความรู้ให้แรงงานสามารถมีอาชีพเสริม เปลี่ยนอาชีพ หรือประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้สูงขึ้น รวมทั้งพัฒนากระบวนการจัดหางานที่สอดคล้องกับทักษะ ความรู้ และความสามารถของแรงงาน และกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับอัตราค่าจ้างให้แก่แรงงาน เช่น การเลิกจ้างและการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการค่าจ้าง ได้กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือรวม 22 สาขาอาชีพ ซึ่งใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเกณฑ์วัดค่าทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ โดยให้ปรับอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 11.7 – 42.9 ทั้งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 เป็นต้นไป¹

2) **ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท** มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 เห็นชอบการปรับเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิการศึกษาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปีที่ 1 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 ซึ่งจะ

¹ ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 3) ประกาศ ณ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2555

ส่งผลให้ผู้มีคุณสมบัติตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปได้รับเงินเดือนแรกบรรจุรวมกับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวจะมีรายได้ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท และผู้มีคุณสมบัติต่ำกว่าปริญญาตรี (ปวช. และ ปวส.) ได้รับการปรับรายได้เพิ่มขึ้นตามระดับวุฒิการศึกษาเช่นเดียวกัน รวมทั้งการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุดังกล่าวด้วย

3) **การสร้างความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกร** โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสมและนำ**ระบบรับจำนำสินค้าเกษตร**มาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร โดยจัดทำ**โครงการประกันภัยข้าวนาปี**เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยหากได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติและเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้ให้กับเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย สำหรับโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2555 อัตราเบี้ยประกันภัยรวมอากรแสตมป์และภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว 129.47 บาทต่อไร่ โดยเกษตรกรจ่ายเบี้ยประกันภัย 60 บาทต่อไร่ รัฐบาลสมทบให้ 69.47 บาทต่อไร่ เช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา ในกรณีที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ อากาศหนาว ลูกเห็บ และไฟไหม้ จะได้รับความคุ้มครองในวงเงิน 1,111 บาทต่อไร่ตลอดระยะเวลาเอาประกันภัย และขยายเพิ่มความคุ้มครองรวมถึงภัยศัตรูพืชและโรคระบาดตามที่เกษตรกรร้องขอในวงเงินความคุ้มครอง 555 บาทต่อไร่ ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปีจะได้รับความช่วยเหลือ 2 ส่วน คือ (1) เงินช่วยเหลือจากรัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในอัตรา 2,222 บาทต่อไร่ (2) ค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยดังกล่าว ในวงเงินความคุ้มครองสูงสุด 1,111 บาทต่อไร่ เมื่อรวมกันแล้วเกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะได้รับเงินชดเชยทั้งสิ้น 3,333 บาทต่อไร่ ไกล่เคียงกับต้นทุนการปลูกข้าวไร่ละไม่เกิน 4,000 บาท นอกจากนี้ ยังได้ดำเนิน**โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร** เพื่อให้เกษตรกรสามารถรับบริการสินเชื่อด้วยความสะดวกรวดเร็ว ผ่านบัตรสินเชื่อเกษตรกรที่มีวงเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่จำเป็น ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น

4) **โครงการพักหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี** (วันที่ 1 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2557) เฉพาะหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้เท่านั้นซึ่งมีผู้มีสิทธิประมาณ 775,090 บัญชี มูลหนี้คงค้าง 90,502.55 ล้านบาท และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท รวมทั้งจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการมีรายได้ที่มั่นคงและสามารถใช้หนี้คืน

5) **ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพ** โดย**“จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี”** มีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท สำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบียดำหรือปลอดดอกเบี้ยเพื่อสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ การพัฒนาศักยภาพและเครือข่ายสตรี การเพิ่มบทบาทและสร้างภาวะผู้นำ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการให้แก่สตรี ซึ่งปัจจุบันได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี คณะอนุกรรมการดำเนินงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในระดับตำบลและระดับจังหวัด เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรม รวมทั้ง**จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** จำนวนเงิน 300,000 บาท, 400,000 บาท และ 500,000 บาท ตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน เพื่อให้หมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งได้มีพิธี

เปิดโครงการ SML เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2555 ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง **กองทุนตั้งตัวได้** เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาที่กำลังจะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาแล้วไม่เกิน 5 ปีการศึกษา ได้มีโอกาสเป็นผู้ประกอบการรายใหม่หรือเข้าแก่น้อยด้วยตนเอง โดยกองทุนตั้งตัวได้จะเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนหรือร่วมลงทุนกับนักศึกษาเพื่อสร้างผู้ประกอบการรายย่อยผ่านหน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจในสถานศึกษา และสร้างธุรกิจกรรมสมัยใหม่/นวัตกรรมใหม่เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนแก่นักศึกษาให้สามารถกู้ยืมเพื่อการสร้างอาชีพ สร้างงาน หรือสร้างรายได้ ทั้งนี้กองทุนตั้งตัวได้มีเงินทุนประเดิมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 วงเงิน 5,000 ล้านบาท

3.2.3 การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้บกพร่องทางกายและการเรียนรู้ รวมทั้งชนกลุ่มน้อย รวมทั้งดำเนินการลดข้อจำกัดของการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง โดยจัดให้มี **“กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)”** เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียนนักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีวศึกษา) และระดับอุดมศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ซึ่งได้เริ่มดำเนินการให้กู้ยืมครั้งแรกในปีการศึกษา 2539 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และ **“โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต”** โดยให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าเฉพาะหลักสูตร/สาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักและมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคน เริ่มให้กู้ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2555 เป็นต้นไป กรณีผู้เข้าร่วมโครงการนี้ที่มีฐานะยากจนมีสิทธิได้รับค่าครองชีพเพิ่มเติมจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บตามกฎหมายโดยใช้อัตราเดียวกันของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

นอกจากนี้ยังมี **“โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน” รุ่นที่ 4** เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายผู้รับทุน รุ่นที่ 4 จำนวน 1,856 ทุน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1) ผู้รับทุนที่มีผลการเรียนดี ครอบครัวมีรายได้ไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 928 ทุน/อำเภอ/เขต และ (2) ผู้รับทุนที่มีผลการเรียนดีไม่จำกัดรายได้ครอบครัว ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยมุ่งเน้นสาขาวิชาที่ขาดแคลนด้านวิทยาศาสตร์ (วิเคราะห์จากทิศทางการพัฒนาประเทศ) จำนวน 928 ทุน/อำเภอ/เขต ซึ่งจะดำเนินการเป็นกรณีพิเศษเพื่อผลิตกำลังคนในสาขาขาดแคลนเน้นด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ดำเนินการต่อเนื่องไม่เกิน 3 รุ่น (คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 มีมติเห็นชอบการดำเนินโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ เสนอ)

3.2.4 การพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบ จัดให้มีระบบสารสนเทศทางสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ และเร่งผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม สร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนซึ่งได้เริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือกองทุน รวมทั้งการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริการสุขภาพทุกระดับ ควบคู่กับการพัฒนาระบบส่งต่อและ

ระบบข้อมูลสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ และการปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุขโดยการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข รวมทั้งการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ นอกจากนี้ได้ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและพัฒนาให้เป็น “30 บาทยุคใหม่ เพื่อสุขภาพของคนไทยที่ยั่งยืน”

3.2.5 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

1) การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่อายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท รวมทั้งจัดให้มีเบี้ยยังชีพคนพิการรายเดือน ๆ ละ 500 บาท สำหรับผู้ขึ้นทะเบียนแจ้งความจำนงค์เพื่อขอรับการสงเคราะห์

2) การสร้างความมั่นคงในชีวิตและสังคมของผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส โดยเสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับผู้สูงอายุและคนพิการ รวมทั้งพัฒนาบริการสุขภาพอนามัย ให้การสงเคราะห์ จัดการศึกษา จัดสวัสดิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ

3) การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน ให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายโดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน และดูแลหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งเพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้นเพื่อผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ และเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ

4) สร้างโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ภายใต้โครงการบ้านหลังแรก โดยใช้มาตรการให้สินเชื่อปลอดดอกเบี้ยนาน 3 ปี และมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ เพื่อช่วยลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชน โครงการบ้านหลังแรก เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เคยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองให้สามารถซื้อบ้านเป็นของตนเอง ด้วยการกำหนดวงเงินมูลค่าบ้านไม่เกิน 1 ล้านบาท สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ย 0% เป็นเวลานาน 3 ปี โดยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เป็นผู้ปล่อยกู้ และรัฐบาลจะต้องชดเชยอัตราดอกเบี้ยให้ 3 ใน 4 ของดอกเบี้ยทั้งหมด หรือประมาณ 300 ล้านบาท ทั้งนี้โดยให้สิ้นสุดระยะเวลายื่นคำขอกู้เงินวันที่ 28 มีนาคม 2556 และต้องทำนิติกรรมกับ ธอส. ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 29 มิถุนายน 2556 (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555)

3.2.6 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษี และจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งทางราชการ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.7 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เน้นพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสการกระจายรายได้ กระจายเศรษฐกิจ และกระจายการลงทุนสู่ชนบท นอกจากนี้ ขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุม

ประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

3.2.8 การคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
โดยปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุกให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่ายและรวดเร็ว ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน การเยียวยาผู้บริสุทธิ์และผู้ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยุติธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

3.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชี้แนวทางการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วยความพอเพียง และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้แนวทางการดำเนินชีวิตและปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วยความพอเพียง รวมทั้งการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

3.3.1 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นปรัชญาชี้แนวทางการดำเนินชีวิตและปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ในการพัฒนาและบริหารให้ดำเนินไปในทางสายกลางเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ “ความพอเพียง” และ “พออยู่พอกิน” เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริสชี้แนะแก่ประชาชนคนไทยมาโดยตลอดนานกว่า 30 ปี แต่ไม่ค่อยได้รับการตอบรับนำไปสู่การปฏิบัติมากนัก เนื่องจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทยได้มุ่งเน้นพัฒนาประเทศไปในทิศทางกระแสหลักของการพัฒนา กระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่องานภาคส่วนในสังคมอย่างรุนแรง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงเน้นย้ำถึงความพอเพียง พออยู่พอกิน อีกครั้ง ในนาม “เศรษฐกิจพอเพียง” ว่าเป็นแนวทางแก้ไขเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤติและเป็นแนวทางการดำเนินชีวิต การปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ให้ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เมื่อครานั้นเองที่สังคมไทยได้หันมาฟังและเริ่มตระหนักรู้ถึง “เศรษฐกิจพอเพียง” เกิดความกระตือรือร้น ศึกษา ทบทวน และนำไปปรับวิถีชีวิตการดำเนินชีวิตกว้างขวางมากขึ้น

3.3.2 โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ² : โครงการพัฒนาด้านต่างๆเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีมีกิน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดจนพระบรมวงศ ได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนประชาชนทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยได้พระราชทานพระราชดำริให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนทุกหมู่เหล่า ซึ่งทุกโครงการล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ “ความอยู่ดีมีกินดีและความผาสุก” ของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริแบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท คือ (1) โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ (2) โครงการพัฒนาด้านการเกษตร (3) โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม (4) โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ (5) โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข (6) โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร (7) โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา (8) โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ ทั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เมื่อปี พ.ศ. 2495 จนถึง ณ เดือนกันยายน 2555 มีจำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริรวมทั้งสิ้น 4,350 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคเหนือ

ตาราง 3.1 จำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (ข้อมูลสะสมปี 2495 จนถึง ณ เดือนกันยายน 2555)

การพัฒนาด้าน	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ไม่ระบุ	ทั่วประเทศ
โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ	479	1,148	767	561	-	2,955
โครงการพัฒนาด้านการเกษตร	49	46	43	27	-	165
โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม	35	52	28	30	-	145
โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ	34	88	118	88	-	325
โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข	4	14	9	6	22	55

² โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ประกอบด้วย โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่ได้พระราชทานพระราชดำริโดยตรง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่เกิดจากการที่ราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่หน่วยงานได้กราบบังคมทูลรายงานและ/หรือขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว

การพัฒนาด้าน	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ไม่ระบุ	ทั่วประเทศ
โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร	22	15	19	20	-	76
โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/ การศึกษา	55	201	53	63	23	395
โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และ โครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ	58	96	51	29	-	234
รวม	736	1,660	1088	821	45	4,350

ที่มา : สำนักงาน กปร.

1) **โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ** การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกหรือการชลประทาน นับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญและมีประโยชน์สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในการช่วยให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกได้อย่างสมบูรณ์ตลอดปี ในปัจจุบันพื้นที่การเพาะปลูกนอกเขตชลประทาน ซึ่งต้องอาศัยเพียงน้ำฝนและน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นหลัก ทำให้พืชได้รับน้ำไม่สม่ำเสมอตามที่พืชต้องการ อีกทั้งความผันแปรเนื่องจากฝนตกไม่พอเหมาะกับความต้องการ เป็นผลให้ผลผลิตที่ได้รับไม่ดีเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนพระราชหฤทัยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าโครงการพัฒนาอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริประเภทอื่น ทั้งนี้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเพาะปลูกและอุปโภคบริโภค (เช่น อ่างเก็บน้ำและฝายทดน้ำ) การรักษาต้นน้ำลำธาร การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม และเพื่อการบรรเทาอุทกภัย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรเป็นสำคัญ แต่มีการพัฒนาแหล่งน้ำหลาย ๆ โครงการที่มีวัตถุประสงค์หลาย ๆ อย่างพร้อมกันไป อาทิ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ โครงการพัฒนาที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการแก้มลิง เป็นต้น

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนพระราชหฤทัยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าโครงการพัฒนาอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริประเภทอื่น ทรงให้ความสำคัญในลักษณะ “น้ำคือชีวิต” ดังพระราชดำรัส ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความตอนหนึ่งว่า “...หลักสำคัญว่าต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ไม่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้...”

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สรุปได้ดังนี้

- ♦ ช่วยให้พื้นที่เพาะปลูกมีน้ำอย่างอุดมสมบูรณ์ สามารถทำการเพาะปลูกได้ทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง ช่วยให้ได้ผลผลิตผลมากขึ้นและสามารถทำการเพาะปลูกครั้งที่สองได้ เป็นการช่วยให้ราษฎรมีรายได้มากขึ้น

- ♦ ในบางท้องที่เคยมีน้ำท่วมขัง จนไม่สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ หรือไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรโครงการระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น บริเวณเขื่อนบพูน ทำให้พื้นที่แห้งจนสามารถจัดสรรให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเข้าทำกินได้ ช่วยให้ไม่ไปบุกรุกทำลายป่าหาที่ทำกินแห่งอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งเป็นการช่วยรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของธรรมชาติไว้ได้

- ◆ เมื่อมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดต่าง ๆ ไว้ และมีการปล่อยพันธุ์ปลา ทำให้ราษฎรตามหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงสามารถมีปลาบริโภคภายในครอบครัว หรือมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น
- ◆ ช่วยให้ราษฎรมีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่สะอาดอย่างพอเพียงตลอดปี ทำให้ราษฎรมีสภาพพลานามัยดีขึ้น และยังช่วยให้มีแหล่งน้ำสำหรับการเลี้ยงสัตว์ด้วย
- ◆ บางโครงการจะเป็นประเภทเพื่อบรรเทาอุทกภัยในเขตชุมชนเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชุมพร ซึ่งช่วยลดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลเป็นอันมาก
- ◆ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ จะช่วยให้ราษฎรที่อยู่ในป่าเขาในท้องที่ทุรกันดารได้มีไฟฟ้าใช้สำหรับแสงสว่างในครัวเรือนได้
- ◆ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการรักษาต้นน้ำลำธารอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยการสร้างฝายเก็บกักบริเวณต้นน้ำลำธารเป็นขั้น ๆ พร้อมระบบกระจายจากฝายต่าง ๆ ไปสู่พื้นที่สองฝั่งของลำธารทำให้พื้นดินชุ่มชื้น และป่าไม้ตามแนวสองฝั่งลำธารเขียวชอุ่มตลอดปี ลักษณะเป็นป่าเปียกสำหรับป้องกันไฟป่าเป็นแนวกระจายไปทุกบริเวณต้นน้ำลำธาร ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ต่อไป

2) **โครงการพัฒนาด้านการเกษตร** เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยการศึกษาค้นคว้า ทดลอง และวิจัยหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษาเกี่ยวกับแมลงศัตรูพืช ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการอยู่ในศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แล้วนำผลสำเร็จจากการศึกษาทดลองไปถ่ายทอดสู่เกษตรกรด้วยการฝึกอบรมให้มีความรู้ในวิชาการเกษตรแผนใหม่ และเกษตรกรนำไปปฏิบัติได้ ใช้เทคโนโลยีที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้โดยเฉพาะในด้านอาหารก่อนเป็นอันดับแรก เช่น ข้าว พืชผัก ผลไม้ เป็นต้น รวมทั้งสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรผสมผสานเพื่อลดความเสี่ยงและมีรายได้ตลอดปี นอกจากนั้น เน้นการทํานุบำรุง ปรับปรุงสภาพของทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ฯลฯ ให้อยู่ในสภาพที่จะมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างมากที่สุด ขณะเดียวกันเกษตรกรควรจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากรายได้ภาคเกษตร เช่น การทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน ดังเช่นในมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ที่ทรงสนับสนุนให้เกษตรกรได้ทำงานหัตถกรรมโดยใช้วัสดุในท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาการเกษตรอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ได้ส่งผลโดยตรงต่อความกินดีอยู่ดีของเกษตรกรเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาหลักด้านการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกษตรกรได้มีโอกาสเรียนรู้และเห็นตัวอย่างของความสำเร็จของการผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ต่าง ๆ และสามารถนำไปปรับใช้ในการเพาะปลูกของตนเองอย่างได้ผล สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและภูมิสังคม

3) **โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม** ส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการทํานุบำรุงและปรับปรุงสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นทั้งดิน น้ำ และป่าไม้ **ในด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรดิน** เน้นสนับสนุนให้เกษตรกรเรียนรู้เข้าใจวิธีการอนุรักษ์ดิน การปรับปรุงบำรุงดินและสามารถนำไปปฏิบัติได้เอง รวมทั้งเน้นการจัดสรรและปฏิรูปที่ดิน โดยพัฒนาที่ดินว่างเปล่าแล้วจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินได้ ประกอบอาชีพในรูปของหมู่บ้านสหกรณ์ทั้งนี้โดยให้สิทธิทำกินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครอง พร้อมกับ

จัดบริการพื้นฐานให้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการจัดพื้นที่ทำกินให้ราษฎรชาวไทยภูเขาให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้เป็นหลักแหล่งโดยไม่ต้องทำลายป่าอีกต่อไปนี้ สำหรับ**ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำ** ให้มีการสร้างฝายชะลอความชุ่มชื้น (Check dam) ในศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ฯ เน้นศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมของการพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธารเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ ที่ทำให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้โดยไม่ต้องทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่สนใจเข้าไปศึกษาและนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้โดยที่มีการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและพัฒนาป่าไปพร้อม ๆ กัน สุดท้ายความชุ่มชื้นจะเกิดขึ้นและจะบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคได้ในที่สุด นอกจากนี้ **ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้** ได้ทำการปรับปรุงและพัฒนาป่าไม้ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ดังเดิม โดยเฉพาะป่าไม้ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารให้คงสภาพอยู่เช่นเดิม เพื่อป้องกันอุทกภัยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในขณะเดียวกันช่วยถนอมน้ำไว้สำหรับหล่อเลี้ยงแม่น้ำลำธารด้วย ซึ่งป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่มนุษยชาติ ควบคุมสภาพดินฟ้าอากาศให้อยู่ในสภาพปกติ รักษาต้นน้ำลำธาร พรรณพฤษภชาติและสัตว์ป่า อีกทั้งป่าไม้ยังเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ได้บริโภคใช้สอย ประกอบอาชีพด้านการทำป่าไม้ เก็บของป่า

4) **โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ** ในส่วนการส่งเสริมอาชีพโดยทางอ้อมนั้น เมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริแล้วส่วนใหญ่จะทำให้เกิดการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหลายนั้นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะให้มีการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ เพื่อให้ราษฎรสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง สำหรับโครงการประเภทการส่งเสริมอาชีพโดยตรงนั้นเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ เช่น โครงการฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในหมู่บ้านรอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ โครงการศิลปาชีพพิเศษทั่วประเทศ โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มขนาดเล็ก โครงการศูนย์บริการการพัฒนาขยายพันธุ์ไม้ดอกไม้ผลบ้านไร่ จังหวัดเชียงใหม่ และโครงการอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งโครงการเหล่านี้ผลสุดท้ายของโครงการคือประชาชนที่อยู่ในเป้าหมายโครงการสามารถที่จะนำความรู้ไปประกอบอาชีพจนทำให้เกิดรายได้กับครอบครัว

5) **โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข** ได้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่พระราชทาน โดยคณะแพทย์พระราชทานออกไปบำบัดรักษาราษฎรที่เจ็บป่วยทำให้ราษฎรมีโอกาสได้รับการรักษาอย่างถูกต้องโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และระบบปกติยากจะดูแลได้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและขาดความรู้ในการดูแลรักษาตนเอง ซึ่งในแต่ละปีจะมีราษฎรที่เจ็บป่วยจากทุกภาคที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณรับไว้เป็นคนไข้ในพระบรมราชานุเคราะห์ ทั้งที่เป็นคนไข้ในโรงพยาบาล และผู้ที่มาขอรับการตรวจ ตลอดจนจากการที่หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ตามเสด็จไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ มีจำนวนมากมานับหมื่นนับแสนคน และเมื่อราษฎรได้รับการบำบัดรักษาให้มีสุขภาพพลานามัยที่ดีแล้ว ราษฎรเหล่านั้นจะมีร่างกายที่สามารถต่อสู้กับงานหลักในการประกอบอาชีพได้ ยังผลให้เศรษฐกิจส่วนรวมและสังคมดีขึ้น

6) **โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร** โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ด้านคมนาคม การสื่อสารและเทคโนโลยี จะเกี่ยวกับการปรับปรุงถนนหนทางทั้งในชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญ เพื่อใช้สัญจรไปมาและนำสินค้าออกมาจำหน่ายภายนอกได้โดยสะดวก ซึ่งโครงการแรกคือโครงการสร้างถนน

เข้าสู่หมู่บ้านห้วยมงคล ตำบลหินเหล็กไฟ (ปัจจุบันคือตำบลทับใต้) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการล่าสุดคือ โครงการสะพานพระราม 8 ที่ได้พระราชทานแนวพระราชดำริเพื่อแก้ไขปัญหาการสัญจรของประชาชนใน กรุงเทพมหานครให้ได้รับความสะดวกยังผลสู่ภาพรวมของประเทศทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ

7) **โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา** โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริด้านสวัสดิการสังคม เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือราษฎรให้มีที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ทั้งนี้เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ราษฎร ตลอดจนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงจะได้รับ เช่น แหล่งน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค เพื่อให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น พออยู่ พอกิน ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก ตัวอย่างของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริด้านสวัสดิการสังคม อาทิ โครงการห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเน้นเรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยการจัดที่อยู่อาศัยให้ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำกินร่วมกับการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกื้อหนุนกัน ไม่ทำลายซึ่งกันและกัน ตามหลักการฟื้นฟูและสร้างสมดุลในระบบนิเวศ พร้อมกับการจัดสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนการฝึกอบรมอาชีพให้กับราษฎร ทำให้ทุกชีวิตมีความผาสุกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งยังผลให้ราษฎรสามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ การทำมาหากินควบคู่ไปกับการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืนสู่สภาพสมบูรณ์อีกครั้ง

8) **โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ** ได้แก่ โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำทะเลกัดเซาะอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดเพชรบุรี นอกจากนั้นยังรวมถึงโครงการด้านการศึกษา การวิจัย การจัดและพัฒนาที่ดิน เช่น โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จัดตั้งขึ้นเป็น **“ศูนย์ศึกษาและพัฒนา”** (Research & development) และนำผลการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จมาเป็น **“ตัวอย่างแห่งความสำเร็จ”** ในลักษณะ **“พิพิธภัณฑ์ธรรมชาติที่มีชีวิต”** สำหรับให้ผู้ที่สนใจเข้ามาศึกษาดูงานจากการปฏิบัติจริง เป็นตัวอย่างของการบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะ **“รวมศูนย์”** ในการผสมผสานความร่วมมือร่วมใจกันของหน่วยงานราชการในการทำงานเพื่อบริการประชาชนและเป็น **“ระบบการบริการเบ็ดเสร็จที่จุดเดียว”** ที่ประชาชนสามารถเข้ามาเรียนรู้และขอรับบริการได้เบ็ดเสร็จในแห่งเดียวกัน ทั้งนี้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้ง 6 แห่ง กระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ โดยมีรูปแบบและภารกิจที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของในพื้นที่ ดังนี้

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอนพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา :** ภารกิจหลัก คือการศึกษา การปรับปรุง และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมให้สามารถกลับมาใช้ทำการเกษตรได้ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ป่าหาย น้ำแห้ง ดินเลวก็พัฒนาได้”** โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 13 ผลงาน คือ (1) การปลูกยางพารา (2) การเพาะเห็ดเศรษฐกิจครบวงจร (3) การปลูกข้าวขาวดอกมะลิ 105 ในระบบการเกษตรแบบยั่งยืนในสภาพไร่นา (4) หลุมแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ (5) การเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลัง (6) การผลิตและการใช้ประโยชน์จากปุ๋ยหมัก (7) เกษตรทฤษฎีใหม่ (8) การใช้หมากดิบในการถ่วงยาริโนไกวพื้นเมือง (9) การแปรรูปผลิตภัณฑ์สมุนไพร (10) การเพาะเลี้ยงกบในบ่อซีเมนต์และกระชัง (11) การจักสานจากเส้นใยพืช (12) การเลี้ยงเป็ดไขปากน้ำ (13) การปลูกมะนาวนอกฤดูในบ่อซีเมนต์

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส :** การกิจหลัก คือ การศึกษา วิจัย พัฒนาสภาพดินเปรี้ยวที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไม่ได้ ให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้อีก เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ป่าพรุเสื่อมโทรม สละมดินเปรี้ยว แกล้งดินอย่างเดียว พัฒนาได้อย่างยั่งยืน”** โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 17 ผลงาน คือ (1) แกล้งดิน (2) การปรับปรุงดินเปรี้ยวจัดเพื่อปลูกข้าวหอมกระดังงา (3) การปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่พรุ (4) การทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ในพื้นที่ดินเปรี้ยวจัด (5) การผลิตอาหารชั้นสำหรับไก่ (6) การผลิตอาหารชั้นสำหรับแพะ (7) การเลี้ยงปลาหมอไทยในบ่อดินพื้นที่ดินเปรี้ยวจัด (8) การเลี้ยงปลานิลในบ่อพื้นที่ดินเปรี้ยวจัด (9) การปลูกและแปรรูปไม้เสม็ดขาวในพื้นที่พรุ (10) การปลูกและแปรรูปปาล์มสาคร (11) แนวทางการฟื้นฟูป่าพรุ (12) การปลูกสละแซมในสวนยางพารา (13) การเพาะเห็ดฟางด้วยขี้เลื่อยไม้ยางพารา (14) การเพาะเห็ดสกุลนางรมด้วยขี้เลื่อยไม้ยางพารา (15) การทำบัญชีครัวเรือนในพื้นที่ดินเปรี้ยว (16) การใช้หญ้าแฝกพันธุ์สงขลา 3 เพื่อขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ (17) การทำผลิตภัณฑ์สมุนไพรไผ่ในในพื้นที่พรุ

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี :** การกิจหลัก คือ เพื่อศึกษา วิจัย ทดลอง และสาธิตการพัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งในลักษณะบูรณาการ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“การพัฒนาจากยอดเขาสู่ท้องทะเล”** โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 16 ผลงาน คือ (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติท้องทะเล (2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และสัตว์ป่า (4) การเลี้ยงกุ้งทะเลในระบบปิด (5) การเพาะและอนุบาลปลาการ์ตูน (6) การผลิตปุ๋ยหมักดินเลนนากุ้ง (7) การปรับปรุงบำรุงดิน การป้องกันโรคพืชและแมลงโดยชีววิธี (8) การเพาะเห็ดเศรษฐกิจ (9) การผลิตผักปลอดภัยสารพิษในพื้นที่ดินทราย (10) การผลิตไม้ดอกในพื้นที่ดินทราย (11) การผลิตไม้ผลเศรษฐกิจปลอดภัยสารพิษ (12) การเพาะเลี้ยงหนอนแมลงวันเพื่อทดแทนโปรตีนจากอาหารสัตว์ (13) การแปรรูปสัตว์น้ำเพื่อเพิ่มรายได้ (14) การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร (15) การแปรรูปสมุนไพร (16) การเลี้ยงและแปรรูปผลิตภัณฑ์จากผึ้งและชันโรง

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร :** การกิจหลัก คือ การพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาระบบการปลูกพืชเศรษฐกิจ การศึกษาระบบนิเวศวิทยาของป่า การปรับปรุงบำรุงดิน พัฒนาและส่งเสริมด้านปศุสัตว์และด้านการประมง เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“สร้างน้ำ เพิ่มป่า พัฒนาชีวิตที่พอเพียง”** โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 19 ผลงาน คือ (1) การจัดการดินเค็มเพื่อปลูกข้าว (2) การจัดการดินลูกรังเพื่อเพิ่มผลผลิตพืช (3) การเพาะเห็ดเศรษฐกิจและเห็ดพื้นเมือง (4) เกษตรทฤษฎีใหม่ (5) การเลี้ยงไก่ดำภูพาน (6) การปลูกข้าวพันธุ์ข้าวดอกมะลิ 105 (7) การปลูกข้าวพันธุ์สกลนคร (8) การเลี้ยงโคเนื้อภูพาน (9) การปลูกยางพารา (10) การแปรรูปผลิตภัณฑ์จากพืชสมุนไพร (11) การผลิตวุ้นเส้นจากถั่วเขียว (12) การผลิตผ้าย้อมคราม (13) ลิ่นจีพันธุ์ นพ.1 (14) การเลี้ยงปลาในบ่อซีเมนต์ (15) การเลี้ยงปลานิลแดงร่วมกับเปิดบาสีลูกผสมในบ่อครัวเรือน (16) การเลี้ยงสัตว์ปีกเพื่อควบคุมศัตรูพืชสวนไม้ผล (17) สายธารแห่งชีวิต (18) การเลี้ยงสุกรภูพาน (19) หม่อนพันธุ์สกลนครและไหมพันธุ์นางตุ้ย

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไครอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ :** การกิจหลัก คือ การศึกษาทดลอง แสวงหารูปแบบในการพัฒนาพื้นที่บริเวณต้นน้ำลำธารของภาคเหนือ เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาภูมิภาคน้ำอื่น ๆ ในภูมิภาค โดยใช้ระบบชลประทานเข้าเสริมเป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ต้นทางเป็นป่าไม้ ปลายทางเป็นประมง ระหว่างทางเป็นเกษตรกรรม”**

โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 20 ผลงาน คือ (1) ฝายต้นน้ำลำธาร (2) การเพาะเลี้ยงปลานิลในกระชัง (3) การเลี้ยงปลาอุกบึกอยู่ในบ่อซีเมนต์กลม (4) การเลี้ยงปลาหมอสีในบ่อซีเมนต์กลมระบบน้ำไหลผ่าน (5) การเลี้ยงกบมูลฝอยโดยวิธีเกษตรธรรมชาติ (6) การเลี้ยงกบนาโดยวิธีเกษตรธรรมชาติ (7) การเพาะเห็ดเศรษฐกิจและต้นทุนการผลิต (8) การเลี้ยงไก่พื้นเมืองพันธุ์ประดู่หางดำ (9) การเลี้ยงสุกรลูกผสมหมียวาน (10) การเลี้ยงแพะนมชาแนล – แองโกล (11) การปลูกผักปลอดภัยจากสารพิษ (12) การปลูกและขยายพันธุ์ส้มโอ (พันธุ์ขาวใหญ่, พันธุ์ขาวทองดี) (13) การจัดการดินต้นเพื่อปลูกผักอินทรีย์ (14) การฟื้นฟูดินด้วยปุ๋ยหมักใบไม้และน้ำหมักชีวภาพเพื่อการผลิตพืช (15) ระบบนิเวศลุ่มน้ำที่ยั่งยืน (16) พืชอาหารสัตว์ในพื้นที่ป่าโปร่ง (17) การปลูกหญ้าแฝกในพื้นที่ลุ่มน้ำ (18) เกษตรทฤษฎีใหม่ (19) การผลิตไม้ดอกนอกฤดู (20) พืชอาหารสัตว์ในพื้นที่ป่าโปร่ง

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดเพชรบุรี :** ภารกิจหลัก คือ ฟื้นฟูดินป่าไม้อเนกประสงค์ ศึกษาแบบแผนการพัฒนาเกษตรกรรมที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และปลูกป่าโดยให้ราษฎรที่บุกรุกที่ดินโดยมิชอบเข้าร่วมในกิจกรรมของโครงการเพื่อร่วมพัฒนาอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างถูกต้องและเกื้อกูลกันระหว่างคนกับธรรมชาติ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ฟื้นดินคืนป่า เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต”** โดยมีผลงานที่ประสบผลสำเร็จ 8 ผลงาน คือ (1) การปลูกผักปลอดภัยจากสารพิษ (2) เกษตรผสมผสานและทฤษฎีใหม่ (3) การปรับปรุงดินและการใช้หญ้าแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ (4) การเลี้ยงโค (5) การเลี้ยงแพะ (6) การเลี้ยงไก่เขียวห้วยทราย (7) การเลี้ยงกบนา (8) การเพาะเห็ด

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริส่วนใหญ่เมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการแล้วจะทำให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือทำการศึกษาค้นคว้า ทดลอง วิจัย เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ ทั้งนี้โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง มีผลงานวิชาการที่ประสบผลสำเร็จรวมทั้งหมด 93 ผลงาน โดยเฉพาะความสำเร็จในการค้นคว้าทดลองทำอาชีพต่าง ๆ ด้านการเกษตร ซึ่งสามารถนำไปขยายผลให้กับเกษตรกรและประชาชนทั่วไปนำไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้เกษตรกรมีความอยู่ดีกินดีและสามารถพึ่งตนเองได้

บทที่ 4

การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม ระดับพื้นที่ โดยใช้ดัชนีวัดความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index : MPI) กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ

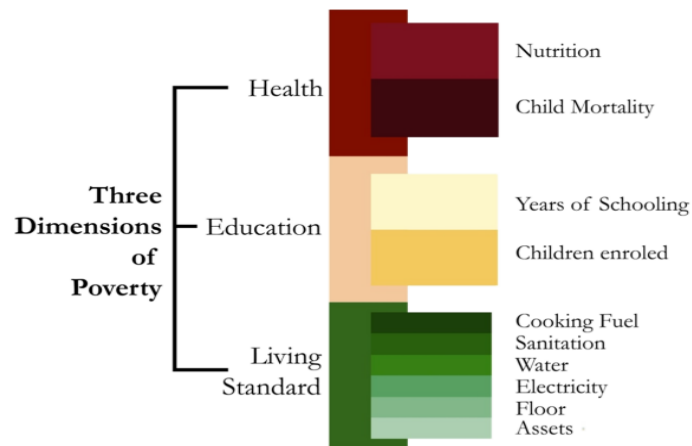
Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) ได้ทำการพัฒนาดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ขึ้นโดยมีแนวคิดพื้นฐานจาก deprivation index ของ UNICEF และทำการเผยแพร่วิธีการคำนวณให้แพร่หลายในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย โดย OPHI ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาอบรมวิธีการคำนวณให้กับ คณาจารย์ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมทั้ง สศช. ในการจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติ

4.1 การจัดทำดัชนีวัดความยากจนในหลายมิติ (Multi-Dimensional Poverty Index: MPI) ของ Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) ได้พัฒนาวิธีสากลในการวัดระดับความยากจน ซึ่งเรียกว่า Multidimensional Poverty Index (MPI) หรือดัชนีวัดความยากจนจากหลายมิติ ดัชนีแบบใหม่นี้ไม่ได้เน้นแค่เฉพาะรายได้ แต่ได้วัดความขาดสนอื่นๆ ผ่านเรื่องการศึกษา สุขภาพ และความ เป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน MPI สามารถใช้วิเคราะห์เพื่อบ่งชี้ว่าใครลำบากมากที่สุด โดยได้แสดงแง่มุมความยากลำบาก และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากลำบากนั้นด้วย วิธีนี้ทำให้ผู้วางแผนนโยบายสามารถกำหนดนโยบายและ เลือกรูปแบบคนยากจนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายทางนโยบายในการลด ความยากจนโดยมองแค่ทางด้านรายได้อย่างเดียวอาจทำให้ละเลยกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีความขาดสนในด้านอื่นไป เพราะความยากจนทางด้านรายได้อาจไม่ได้สะท้อนถึงความขาดสนในด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น กลุ่ม B จัด อยู่ในกลุ่มคนที่ไม่จนด้านรายได้ แต่มีความขาดสนในด้านอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ดังนั้นหากรัฐเลือกช่วยเหลือคนจน ตามเกณฑ์รายได้ รัฐก็จะช่วยเหลือ กลุ่ม C และ D เท่านั้น ในขณะที่กลุ่ม B อาจเป็นกลุ่มที่รัฐมองข้ามไป

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

4.1.1 องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ของ MPI : OPHI ได้มีการเริ่มใช้วิธีการวัดความยากจนแบบหลายมิติใน 104 ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรที่มีอยู่ ส่วนข้อมูลในมุมอื่นๆ เช่น การทำงาน ความปลอดภัย การพัฒนาตนเอง (empowerment) จะมีการใช้ใน MPI ในอนาคต เมื่อข้อมูลเหล่านี้มีการรวบรวมขึ้น ในการคำนวณ MPI นั้น OPHI กำหนดองค์ประกอบไว้ 3 มิติ คือ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา และด้านความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน โดยมีตัวบ่งชี้ 10 ตัว (จำนวนปีที่เรียน การเข้าโรงเรียน ภาวะการตายของเด็ก ภาวะโภชนาการ ไฟฟ้า น้ำดื่ม สุขอนามัย ลักษณะพื้นของที่อยู่อาศัย เชื้อเพลิงในการทำอาหาร สินทรัพย์) ซึ่งแต่ละตัวบ่งชี้จะมีน้ำหนักเท่า ๆ กัน ครอบคลุมที่ถูกระบุว่ายากจนในหลายมิติ คือ มีคะแนนของความขาดสนรวมกันมากกว่าร้อยละ 30



4.1.2 การคำนวณ MPI : MPI เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจาก 2 ค่าคือ Headcount (H) หรือร้อยละของ คนยากจน และระดับความรุนแรงของความขาดสน (A) ซึ่งสะท้อนสัดส่วนของความยากจนในแต่ละครอบครัว Alkire and Foster ได้แสดงให้เห็นว่าดัชนีชี้วัดนี้สามารถคำนวณและตีความได้ง่ายมาก วัดค่าได้ลึกซึ้งและชัดเจน ทั้งนี้ MPI ไม่เพียงแสดงว่า ประเทศนี้มีคนยากจนกี่คน (How many are poor?) แต่ยังคำนึงถึง ความรุนแรงของความขาดสนในมิติต่าง ๆ ของคนจนด้วย (How poor they are?)

สูตรในการคำนวณ

$$MPI = H \times A$$

MPI คือ ดัชนีความยากจนในหลายมิติ

H คือ % ของคนจนต่อประชากรทั้งหมด (Headcount)

A คือ % เฉลี่ยของความขาดสนในมิติต่างๆ ของคนจน (the average percentage of dimensions in which poor people are deprived)

ตัวอย่างขั้นตอนในการคำนวณ

- สมมติให้ประเทศมีประชากร 4 คน ชื่อ อิสระ กุหลาบ อรุณ สุนัน
- ตาม Table1 ในส่วน คอลัมน์ แสดงดัชนีที่สนใจในการวัดความยากจน ประกอบด้วย รายได้ จำนวนปีที่เรียน ดัชนีด้านการก่อสร้าง และการขาดสารอาหาร

- Z เป็นเกณฑ์ที่กำหนดความขัดสน ยกตัวอย่างเช่น รายได้ มี $z=500$ บาท ซึ่งแสดงถึงเส้นความยากจน ถ้าหากคนใดมีรายได้ต่ำกว่า 500 บาท ก็ถือว่าเป็นคนยากจนด้านรายได้

		Income	Years of Education	Housing Index	Mal-nourished	
Table1	$y =$	700	14	4	No	Isra
		300	13	5	Yes	Kulap
		400	10	1	Yes	Aroon
		800	11	3	No	Sunan
	$z =$	500	12	3	No	

- ต่อไปดูว่าใครขัดสนในด้านใดบ้าง ตามเกณฑ์ Z ที่เรากำหนดไว้ แล้วแทนความขัดสน = 1 ความไม่ขัดสน=0 ยกตัวอย่าง เช่น กุหลาบมีรายได้ 300 บาท ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนที่ 500 ดังนั้น กุหลาบมีความขัดสนทางด้านรายได้ เลยแทนเป็น 1 ในส่วนจำนวนปีที่เรียน กุหลาบเรียนมาแล้ว 13 ปี ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์การศึกษาพื้นฐานที่กำหนดไว้ที่ 12 ปี ดังนั้นจึงแทนด้วย 0 (ดัง Table2)
- นับจำนวนความขัดสน – ยกตัวอย่าง คือ อิสระไม่มีความขัดสนในทุกมิติ กุหลาบมีความขัดสน (c) =2 คือด้านรายได้และการขาดสารอาหาร อรุณมีความขัดสนทุกด้าน sunันขัดสนเพียงด้านเดียวคือ ด้านการศึกษา

		Income	Years of Education	Housing Index	Mal-nourished	c	
Table2	$g^0 =$	0	0	0	0	0	Isra
		1	0	0	1	2	Kulap
		1	1	1	1	4	Aroon
		0	1	0	0	1	Sunan

- กำหนดให้คนยากจน คือ คนที่มีความขัดสนตั้งแต่ 2 ด้านขึ้นไป ($C_i \geq 2$) (การกำหนดค่า C_i ขึ้นอยู่กับผู้วิจัย)
- จะได้ว่ากุหลาบและอรุณถือเป็นคนยากจน ดังนั้น H : ซึ่งแสดงสัดส่วนคนจนต่อจำนวนคนทั้งหมด จึงเท่ากับ $2/4$
- เราจะพิจารณาเฉพาะคนที่ยากจนเท่านั้นซึ่งก็คือ กุหลาบ และอรุณ จะเห็นว่าตัวเลขใน Table3 ของอิสระและsunันที่ไม่เป็นคนจนจะเป็น 0 ทั้งหมด
- ต่อมาเป็นขั้นตอนในการคำนวณหา A นำจำนวนความขัดสน หาค่าด้วยดัชนีที่ใช้ ($C(k)/d$) กุหลาบมีความขัดสน 2 ด้าน หาค่าด้วย 4 (ดัชนีที่ใช้มี 4 ตัว Income, Years of Education, Housing Index, Malnourished) อรุณมีความขัดสน 4 ด้าน หาค่าด้วย 4 เช่นกัน จากนั้นนำค่า ($C(k)/d$) ที่ได้มาหาค่าเฉลี่ย $A = (2/4 + 4/4)/2 = 3/4$
- เราได้ $H = 2/4$ หรือร้อยละ 50 และ $A = 3/4$ หรือร้อยละ 75 ดังนั้น $MPI (Mo) = H * A = (2/4) * (3/4) = 6/16$ หรือร้อยละ 37.5
- ดังนั้น สรุปได้ว่าคนจนในประเทศนี้มีความขัดสนร้อยละ 37.5

Table3

	Income	Years of Education	Housing Index	Mal-nourished	$c(k)$	$c(k)/d$	
$g_0(k)=$	0	0	0	0	0		Isra
	1	0	0	1	2	2/4	Kulap
	1	1	1	1	4	4/4	Aroon
	0	0	0	0	0		Sunan

4.2 การจัดทำดัชนีวัดความยากจนในหลายมิติ (Multi-Dimensional Poverty Index: MPI) ของประเทศไทย กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ

สำหรับการจัดทำดัชนีวัดความยากจนในหลายมิติของประเทศไทย สศช. ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดของ OPHI เพื่อจัดทำดัชนีวัดความยากจนหลายมิติของกลุ่มผู้สูงอายุ โดยรวมความยากจนเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของความขัดสนและขาดโอกาส ร่วมกับตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่สะท้อนถึงความขัดสน ภายใต้ข้อมูลสถิติที่มีอยู่

4.2.1 องค์ประกอบและตัวชี้วัดในการคำนวณ MPI กลุ่มผู้สูงอายุ : จัดทำดัชนีวัดความยากจนหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นการคำนวณบนพื้นฐานจำนวนของผู้สูงอายุ (Member base) จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากแหล่งเดียวกันในการคำนวณ ในที่นี้ได้เลือกใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2554 (SES 2554) โดยเลือกใช้ข้อมูล SES 2554 เฉพาะในส่วนของผู้สูงอายุ (ประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) เป็นฐานในการคำนวณ โดยดัชนีวัดความยากจนหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุ ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 มิติ ได้แก่ (1) ด้านสุขภาพ (2) ด้านสถานะทางเศรษฐกิจ (3) ด้านการศึกษา และ (4) ด้านความเป็นอยู่

ในมิติด้านสุขภาพ มีตัวชี้วัด 2 ตัว คือ การช่วยเหลือตัวเองของผู้สูงอายุ และการได้รับสวัสดิการของผู้สูงอายุ มิติด้านเศรษฐกิจ มีตัวชี้วัด 4 ตัว คือ ครีวเรือนยากจน ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ดัชนีทรัพย์สิน และเบี้ยผู้สูงอายุ มิติด้านการศึกษา มีตัวชี้วัด 1 ตัว คือ การสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) และมิติด้านความเป็นอยู่ มีตัวชี้วัด 6 ตัว คือ ไฟฟ้า ห้องน้ำ น้ำดื่ม น้ำใช้ เชื้อเพลิงที่ใช้ในการประกอบอาหาร และสภาพความเป็นอยู่ (ตารางที่ 4.1)

อย่างไรก็ดี แต่ละกลุ่มมิติต้องกำหนดเกณฑ์แสดงมาตรฐานการขัดสนในแต่ละตัวชี้วัด ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวจะแตกต่างกันไปตามลักษณะ และสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดด้านการศึกษาของประเทศไทย ตาม พรบ.การศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้เด็กในวัยเรียนต้องเข้าเรียนไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ดังนั้น มัธยมศึกษาปีที่ 3 จึงถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานของตัวชี้วัดด้านการศึกษาของไทย โดยถ้าประชากรผู้สูงอายุคนใดมีการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 3 ถือว่ามีความขัดสน ซึ่งเมื่อทราบว่าการประชากรผู้สูงอายุคนใดขัดสน และคนใดไม่ขัดสน ก็สามารถนำมาคำนวณสัดส่วนผู้สูงอายุขัดสนต่อประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดได้ (H) ขณะเดียวกันก็สามารถคำนวณระดับการขัดสนของผู้สูงอายุที่ขัดสนได้ (A)

สำหรับค่าถ่วงน้ำหนักที่ใช้ในการคำนวณ MPI ของผู้สูงอายุ จะให้น้ำหนักเท่าๆ กันสำหรับดัชนีทั้งสี่มิติ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าทั้งสี่มิติมีความสำคัญเท่า ๆ กัน ส่วนตัวชี้วัดย่อยในแต่ละมิติก็จะให้ค่าถ่วงน้ำหนักเท่า ๆ กันเช่นกัน โดยเกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดความขาดแคลน และค่าถ่วงน้ำหนักได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในตารางที่ 4.1

4.2.2 การคำนวณ MPI กลุ่มผู้สูงอายุ

สูตรในการคำนวณ

$$\text{MPI กลุ่มผู้สูงอายุ} = H \times A$$

MPI กลุ่มผู้สูงอายุ คือ ดัชนีความยากจนในหลายมิติ กลุ่มผู้สูงอายุ

H คือ % ของผู้สูงอายุยากจน ต่อประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด (Headcount)

A คือ % เฉลี่ยของความขาดสนในมิติต่างๆ ของผู้สูงอายุยากจน (the average percentage of dimensions in which elderly poor are deprived)

ในการคำนวณ MPI กลุ่มผู้สูงอายุ นอกจากจะต้องกำหนดเกณฑ์ความขาดแคลนให้กับตัวชี้วัดแต่ละตัวแล้ว ยังต้องกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดความขาดสนหรือตัดว่าใครจนหรือไม่จนด้วย หรือเรียกว่า poverty cutoff ซึ่ง poverty cutoff นี้จะใช้กับผลรวมของตัวชี้วัดที่ผ่านการถ่วงน้ำหนักแล้ว

การคำนวณ MPI กลุ่มผู้สูงอายุ ครั้งนี้ได้เสนอระดับ poverty cutoff ไว้สามระดับคือ ที่ระดับร้อยละ 10 ร้อยละ 15 และร้อยละ 20 ซึ่งถ้าเรากำหนดระดับ poverty cutoff ไว้ต่ำ ก็จะมีคนตกเกณฑ์ความขาดแคลน หรือคนจนจำนวนมากว่าการกำหนด poverty cutoff ที่ระดับสูงกว่า

ตารางที่ 4.1 : ตัวชี้วัดความยากจนหลายมิติของกลุ่มผู้สูงอายุ จำแนกตามตัวชี้วัดย่อยและน้ำหนัก

มิติของความยากจน	มิตีย่อย	ตัวชี้วัด	ระดับมาตรฐาน (เพื่อเป็นจุดตัด)	น้ำหนัก
1.สุขภาพ	สุขภาพ	การช่วยเหลือตัวเอง	ครัวเรือนและมีสมาชิกในครัวเรือนผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 คนที่ต้องมีคนช่วยเหลือ/ไม่สามารถออกนอกพื้นที่หากไม่มีคนดูแล (อายุ 60 ปีขึ้นไป) = 1 , ครัวเรือนและมีสมาชิกผู้สูงอายุดูแลตนเองได้ = 0	1/8
		การได้รับสวัสดิการของผู้สูงอายุ	ได้รับสวัสดิการ = 0 / ไม่ได้รับสวัสดิการ = 1	1/8
2.สถานะทางเศรษฐกิจ	สถานะทางเศรษฐกิจ	จน/ไม่จน (ด้านรายจ่าย)	ครัวเรือนยากจน = 1 , ครัวเรือนไม่ยากจน = 0	1/16
		ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย	มีความมั่นคง = 0 / ไม่มี = 1	1/16
		ดัชนีทรัพย์สิน (Asset index)	มี = 0 / ไม่มี = 1	1/16
		เบี้ยผู้สูงอายุ	ครัวเรือนและมีสมาชิกในครัวเรือนอย่างน้อย 1 คนที่อายุมากกว่า 60 ปีแต่ไม่ได้รับเบี้ยคนชรา = 1 , ครัวเรือนที่มีสมาชิกเป็นผู้สูงอายุและได้รับเบี้ยคนชราทุกคน = 0	1/16
3.การศึกษา	การศึกษา	การสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาตอนต้น)	สำเร็จ = 0 / ไม่สำเร็จ = 1	1/4
4.ความเป็นอยู่	สภาพแวดล้อม	ไฟฟ้า	ครัวเรือนไม่มีไฟฟ้า = 1 , ครัวเรือนมีไฟฟ้า = 0	1/24

มิติของความยากจน	มิตีย่อย	ตัวชี้วัด	ระดับมาตรฐาน (เพื่อเป็นจุดตัด)	น้ำหนัก
		ห้องน้ำ	ครัวเรือนไม่มีส้วมหรือใช้ส้วมหลุม ถึง บ่อปลา ถ่ายลงแม่น้ำลำคลอง = 1 , ครัวเรือนที่มีส้วมถูก สุขอนามัย = 0	1/24
		น้ำดื่ม	ครัวเรือนที่มีน้ำดื่มสะอาด = 0/ ครัวเรือนดื่มน้ำ บ่อ/บาดาล หรือน้ำจากแม่น้ำ/ลำธาร/คลอง หรือน้ำฝน = 1	1/24
		น้ำใช้	น้ำประปา = 0/ ไม่ใช่ = 1	1/24
		เชื้อเพลิงที่ใช้ในการปรุง อาหาร	ครัวเรือนใช้ถ่าน หรือไม้ เป็นเชื้อเพลิงในการ ปรุงอาหาร = 1 , ครัวเรือนใช้แก๊ส หรือ ไฟฟ้า เป็นเชื้อเพลิงในการปรุงอาหาร = 0	1/24
		สภาพที่อยู่อาศัย	วัสดุทำพื้นบ้าน หลังคา และผาด้านนอกเป็น วัสดุสำเร็จรูป = 0/ไม่ใช่ 1	1/24

4.3 การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ โดยใช้ MPI

4.3.1 ผลการคำนวณ MPI เมื่อใช้ Poverty cutoff ในระดับต่างๆ ผลการคำนวณดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติของกลุ่มผู้สูงอายุ (Elderly-MPI) ซึ่งแสดงความขัดสนในมิติต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน โดยพิจารณาจาก 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านการศึกษา มิติด้านเศรษฐกิจ และ มิติด้านความเป็นอยู่ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2554 เฉพาะข้อมูลผู้สูงอายุ พบว่า ค่า MPI ที่แสดงถึงความยากจนหลากหลายมิติหรือความขัดสนในมิติต่างๆ มีค่าร้อยละ 24.4, 24.7, และ 25.0 จาก MPI ที่มี Poverty cutoff จากระดับ MPI-20, MPI-15, และ MPI-10 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 : ผลการคำนวณ MPI ใน Poverty Cutoff ระดับที่ 10 ถึง 20

ภาค	MPI= H*A			H			A		
	MPI-10	MPI-15	MPI-20	H10	H15	H20	A10	A15	A20
1. กรุงเทพฯ	17.8%	17.1%	16.9%	65.0%	59.5%	58.5%	27.3%	28.7%	28.9%
2. ภาคกลาง	24.5%	24.2%	24.1%	86.6%	84.2%	83.3%	28.3%	28.8%	28.9%
3. ภาคเหนือ	25.2%	24.8%	24.4%	87.1%	83.6%	81.5%	28.9%	29.6%	30.0%
4. ตะวันออกเฉียงเหนือ	28.9%	28.7%	28.5%	92.8%	90.9%	89.7%	31.1%	31.5%	31.7%
5. ภาคใต้	22.6%	22.2%	22.0%	82.1%	79.0%	77.6%	27.5%	28.1%	28.3%
ภาพรวมทั้งประเทศ	25.0%	24.7%	24.4%	85.6%	82.7%	81.4%	29.2%	29.8%	30.0%

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : H คือ % ของผู้สูงอายุยากจนต่อประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด (Headcount)

A คือ % เฉลี่ยของความขัดสนในมิติต่างๆ ของผู้สูงอายุยากจน

(the average percentage of dimensions in which elderly poor are deprived)

4.3.2 ความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุในภาพรวม การศึกษานี้เป็นการคำนวณดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุสำหรับประเทศไทย การเลือกระดับ poverty cutoff ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในการศึกษาครั้งนี้เลือกระดับ poverty cutoff ที่ให้ผลของความขัดสนหรือค่าดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ใกล้เคียงกับสัดส่วนคนจนด้านตัวเงินที่วัดจากเส้นความยากจน (ในปี 2554 ผู้สูงอายุยากจนที่วัดโดยเส้นยากจนคิดเป็นร้อยละ 16.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด) เพื่อให้สามารถศึกษาถึงความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนด้านตัวเงินกับดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) หรือความขัดสนมิติต่างๆ ให้ได้ภาพชัดและสอดคล้องใกล้เคียงกัน

ในการศึกษานี้จึงตัดสินใจเลือกใช้ระดับ poverty cutoff ที่ร้อยละ 10 (MPI-10) โดยค่าดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติของกลุ่มผู้สูงอายุในภาพรวมทั่วประเทศ เท่ากับ ร้อยละ 25.0 มีจำนวนผู้สูงอายุที่ตกอยู่ภายใต้ความขัดสนร้อยละ 85.6 และมีระดับความรุนแรงของความขัดสนในกลุ่มผู้สูงอายุอยู่ที่ร้อยละ 29.2 (ตารางที่ 4.2) เมื่อพิจารณาถึงความขัดสนของผู้สูงอายุในแต่ละมิติ พบว่าผู้สูงอายุมีความขัดสนในมิติด้านการศึกษาสูงที่สุด (สัดส่วนผู้สูงอายุขัดสนร้อยละ 94.4) รองลงมาคือมิติด้านเศรษฐกิจ (สัดส่วนผู้สูงอายุขัดสนร้อยละ 37.3) และมิติความเป็นอยู่ (สัดส่วนผู้สูงอายุขัดสนร้อยละ 35.3) สำหรับมิติด้านสุขภาพมีสัดส่วนผู้สูงอายุขัดสนเพียงร้อยละ 6.8 เท่านั้น (ตารางที่ 4.3)

4.3.3 ความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ เมื่อพิจารณาถึงความขัดสนของผู้สูงอายุในระดับภูมิภาค โดยเลือกใช้ระดับ poverty cutoff ที่ร้อยละ 10 (MPI-10) พบว่าภูมิภาคที่มีค่าดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ของกลุ่มผู้สูงอายุ สูงที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีค่า MPI เท่ากับ ร้อยละ 28.9 รองลงมาคือ ภาคเหนือ มี MPI ร้อยละ 25.2 รองลงมาเป็น ภาคกลาง (ร้อยละ 24.5) ภาคใต้ (ร้อยละ 22.6) และกรุงเทพฯ (ร้อยละ 17.8) ตามลำดับ (ตารางที่ 4.2)

เมื่อพิจารณาถึงความขัดสนของผู้สูงอายุในแต่ละมิติ โดยเลือกใช้ระดับ poverty cutoff ที่ร้อยละ 10 (MPI-10) พบว่า ผู้สูงอายุในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความขัดสนใน 3 ด้านสูงที่สุด คือมิติด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและด้านสภาพความเป็นอยู่ โดยมีความขัดสนร้อยละ 44.8, 96.3, และ 61.8 ตามลำดับ ผู้สูงอายุในภาคเหนือก็มีความขัดสนใน 3 ด้านดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยมีความขัดสนร้อยละ 37.3, 92.6 และ 45.5 ตามลำดับ สำหรับผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคใต้จะมีความขัดสนด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 : สัดส่วนความขัดสนในมิติต่าง ๆ หรือสัดส่วนของผู้สูงอายุยากจนหลากหลายมิติต่อประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด ระดับ poverty cutoff ที่ร้อยละ 10 (MPI-10) จำแนกตามรายภาคและพื้นที่ ปี 2554

ภาค	พื้นที่	สุขภาพ	เศรษฐกิจ	การศึกษา	ความเป็นอยู่
1.กรุงเทพมหานคร	เมือง	18.52	29.84	88.28	4.58
	รวม	18.52	29.84	88.28	4.58
2.ภาคกลาง	เมือง	8.12	31.81	94.77	9.06
	ชนบท	6.42	33.68	96.08	18.30
	รวม	7.08	32.96	95.57	14.71
3.ภาคเหนือ	เมือง	5.66	28.29	95.10	31.76
	ชนบท	4.48	42.50	91.23	53.34
	รวม	4.91	37.33	92.63	45.50

ภาค	พื้นที่	สุขภาพ	เศรษฐกิจ	การศึกษา	ความเป็นอยู่
4.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	เมือง	4.45	35.09	97.37	39.96
	ชนบท	4.22	48.30	95.88	69.67
	รวม	4.28	44.80	96.27	61.81
5.ภาคใต้	เมือง	9.79	28.71	92.92	8.64
	ชนบท	7.21	31.74	94.76	9.22
	รวม	7.94	30.88	94.24	9.05
รวมทั้งประเทศ	เมือง	9.25	31.15	93.83	19.68
	ชนบท	5.23	41.11	94.76	45.02
	รวม	6.77	37.30	94.40	35.32

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

4.4 เปรียบเทียบการประเมินผลความยากจน โดยใช้เส้นความยากจน กับการใช้ MPI กรณีศึกษากลุ่มผู้สูงอายุ

การประเมินผลความยากจนโดยใช้เส้นความยากจน (Poverty line) ในกลุ่มผู้สูงอายุ ปี 2554 พบว่า ผู้สูงอายุยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 16.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ในขณะที่การประเมินผลความยากจนโดยใช้ดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ของผู้สูงอายุ พบว่า ดัชนีวัดความยากจนหลากหลายมิติของกลุ่มผู้สูงอายุ เท่ากับร้อยละ 25.0 ที่ poverty cutoff ร้อยละ 10 (MPI-10) โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีความขัดสนหลากหลายมิติหรือผู้สูงอายุยากจนหลากหลายมิติร้อยละ 85.6 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้สูงอายุที่มีความขัดสนด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินในสัดส่วนที่สูงมาก โดยความขัดสนที่ส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุมากที่สุดคือความขัดสนด้านการศึกษา เนื่องจากผู้สูงอายุไทยส่วนมากมีการศึกษาต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ (การศึกษาภาคบังคับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) รองลงมาคือความขัดสนด้านเศรษฐกิจและความขัดสนด้านความเป็นอยู่ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุไม่มากนัก แม้ว่าผู้สูงอายุจะมีการศึกษาต่ำก็ตามแต่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุมีการสะสมประสบการณ์ในการประกอบอาชีพและมีทักษะในการดำรงชีวิตซึ่งเป็นความรู้ที่เกิดขึ้นนอกกระบวนการศึกษาที่ไม่สามารถนำมาเทียบชั้นการศึกษาได้ ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวความขัดสนด้านการศึกษาแม้ว่าจะอยู่ในสัดส่วนที่สูงก็ตามแต่คงจะไม่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุมากนัก

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า มีสัดส่วนผู้สูงอายุร้อยละ 15.8 ของผู้สูงอายุทั้งหมดที่มีความยากจนด้านตัวเงินที่วัดจากเส้นความยากจน และมีความขัดสนหลายมิติที่วัดจาก MPI ไปพร้อมกันด้วย แต่ก็มีสัดส่วนผู้สูงอายุร้อยละ 69.9 ของผู้สูงอายุทั้งหมดที่ไม่ได้ยากจนด้านตัวเงินที่วัดจากเส้นความยากจนแต่มีความขัดสนหลายมิติที่วัดจาก MPI (ตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 : เปรียบเทียบสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความยากจนด้านตัวเงิน (ใช้ Poverty Line) กับ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความขัดสนหลายมิติ (MPI) ระดับ poverty cutoff ที่ร้อยละ 10

เปรียบเทียบในภาพรวม					เปรียบเทียบการกระจายตัวผู้สูงอายุรายภาค					
		pov_exp						pov_exp		
		ไม่จน	จน	Total				ไม่จน	จน	Total
MPI-10	ไม่จนหลายมิติ	14.0	0.4	14.4	MPI-10	ไม่จนหลายมิติ	1.Bangkok	3.9	0.0	3.9
	จนหลายมิติ	69.9	15.8	85.6			2.Central(excl Bkk)	3.3	0.1	3.4
							3.North	2.6	0.1	2.7
4.Northeast							2.1	0.1	2.2	
5.South							2.0	0.1	2.1	
Total							14.0	0.4	14.4	
Total	83.9	16.1	100	จนหลายมิติ		1.Bangkok	6.8	0.5	7.3	
						2.Central(excl Bkk)	18.8	3.3	22.1	
						3.North	14.6	3.7	18.3	
						4.Northeast	21.4	6.9	28.2	
						5.South	8.3	1.4	9.6	
						Total	69.9	15.8	85.6	
						Total	83.9	16.1	100.0	

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554

หมายเหตุ : pov_exp คือ สัดส่วนผู้สูงอายุยากจนวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยใช้เส้นความยากจน ปี 2554

4.5 สรุป

ดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) สามารถประเมินความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่ครอบคลุมได้หลายมิติมากกว่าความยากจนที่เป็นตัวเงินอย่างเดียว โดยสามารถครอบคลุมทั้งมิติด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ การศึกษา และความเป็นอยู่ และสามารถบ่งบอกถึงสัดส่วนของความขัดสนในแต่ละมิติได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดทำดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ขึ้นอยู่กับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความขัดสนในแต่ละตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบใช้ในการคำนวณ MPI ในแต่ละมิติ รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์ร้อยละของความขัดสนในการคำนวณ MPI หรือเรียกว่า poverty cutoff ถ้ามีการกำหนดระดับ poverty cutoff ไว้ต่ำ ก็จะทำให้สัดส่วนผู้ที่มีความขัดสนอยู่ในระดับสูง ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย การจัดทำดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นกรณีตัวอย่างที่ สศช. ทำการศึกษาเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินความยากจนร่วมกับการใช้เกณฑ์เส้นความยากจน (Poverty line) ประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมกันมายาวนานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ อาทิ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างคนรวยสุด 10% กับคนจนสุด 10% ห่างกันถึง 25.2 เท่า การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยการถือครองที่ดินระหว่างกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากที่สุด 20% กับกลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุด 20% ห่างกันถึง 325.7 เท่า รวมทั้งเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนสูงถึง 1.2 ล้านครัวเรือนโดยในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า 2.8 แสนครัวเรือน นอกจากนี้ โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่างกัน โดยกลุ่มที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน 10% กับกลุ่มคนที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดใน 10% มีความแตกต่างกันถึง 16.3 เท่า จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพ/สร้างรายได้ทั้งปัจจัยด้านทรัพยากร (ที่ดิน) และด้านการศึกษาของคนในสังคมมีความแตกต่างกัน อันจะนำไปสู่ประเด็นปัญหาความยากจนสำหรับบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยสำคัญดังกล่าวด้วย ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนคนจนทั้งประเทศ 8.4 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 12.6 ของประชากรทั้งประเทศ ถ้าหากรวมคนจนและคนเกือบจนหรือกลุ่มเสี่ยงเข้าด้วยกันจะมีประมาณ 15.6 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 23.5 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตต่ำสุดในสังคม

5.1 ปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากภาวะเจริญพันธุ์ลดลง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมทำให้คนแต่งงานช้าลงหรือไม่แต่งงานหรือแต่งงานแต่ไม่มีลูก จึงส่งผลต่อโครงสร้างประชากรโดยประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลง วัยแรงงานเพิ่มขึ้นจนถึงปี 2554 หลังจากนั้นแนวโน้มลดลง ส่วนประชากรสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วและจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2565¹ โดยจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 13.6 ล้านคน หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปประมาณ 9.3 ล้านคน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออัตราส่วนภาระพึ่งพิงที่กลุ่มวัยแรงงานจะต้องดูแลประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยอัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นประมาณ 1.7 เท่า จากร้อยละ 19.7 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 32 ในปี 2565 ขณะที่อัตราการพึ่งพิงวัยเด็กลดลงอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ความตกลงทางการค้าและการลงทุนเสรี จะช่วยลดข้อจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะสูง ทำให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้อย่างอิสระมากขึ้น

¹ ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

นอกจากนี้ ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ จะก่อให้เกิดเหตุการณ์ผันผวนของปริมาณน้ำฝน แสงแดด อุณหภูมิ และฤดูกาล รวมทั้งการเกิดภัยพิบัติทั้งภัยแล้ง วาตภัย อุทกภัยและดินโคลนถล่มจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ ความสูญเสียทรัพย์สิน ความเสียหายในพื้นที่เกษตร คุณภาพและปริมาณผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนความเสื่อมโทรมทรัพยากรธรรมชาติ

ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยไปสู่สังคมผู้สูงอายุ กระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อาจจะมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งปัจจัยเสี่ยงดังกล่าว เช่น

5.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว ซึ่งมีแนวโน้มขนาดครัวเรือนเล็กลงมีสมาชิกเพียง 3-4 คน และครัวเรือนที่อยู่คนเดียวหรือเป็นโสดมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น มีผลต่อการค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อความยากจน และอาจจะถูกทอดทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยวขาดคนดูแล

5.1.2 แรงงานนอกระบบยังขาดหลักประกันรายได้รองรับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ขณะที่รัฐยังไม่มีนโยบายส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่ชัดเจน อาจจะทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสเป็นคนจนหากไม่มีการเตรียมความพร้อมรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ

5.1.3 การผลิตกำลังคนยังไม่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบการศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนให้ตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงานได้ อีกทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจะกระทบต่อภาวะการหางานทำของประชากรวัยแรงงาน ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุโดยมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ทำให้แรงงานมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้เพิ่มสูงขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อระดับการออมของครัวเรือนอันจะนำไปสู่ภาวะความยากจน

5.1.4 การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ภัยแล้ง วาตภัย อุทกภัย และโคลนถล่ม) เพิ่มขึ้นทั้งความถี่และความรุนแรง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การสูญเสียผลผลิตและรายได้ทางการเกษตร การสูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ความเสื่อมโทรมของดิน ภาวะขาดแคลนน้ำ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจจะมีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจน หรือทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรรุนแรงขึ้น

5.1.5 การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาจส่งผลต่อการจ้างงานและระดับค่าจ้าง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนทำให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้อย่างอิสระมากขึ้น แรงงานที่มีทักษะสูงของไทยอาจจะเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่า จะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะสูง ซึ่งจะกดดันให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นในกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูง ในขณะที่แรงงานทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น จะส่งผลกดดันค่าจ้างของแรงงานไทยในกลุ่มทักษะใกล้เคียงกันให้ต่ำลง ซึ่งจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างแรงงานที่มีทักษะสูงกับแรงงานที่มีทักษะต่ำมากขึ้น หรืออาจทำให้เกิดการว่างงานของแรงงานไทยที่มีทักษะต่ำมากขึ้น อาจจะนำไปสู่ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้นได้

5.2 ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา

การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญมากขึ้นกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยมุ่งสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากร เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพที่มั่นคง ยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตทุกคนในสังคมไทย สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยให้มีความพร้อมทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

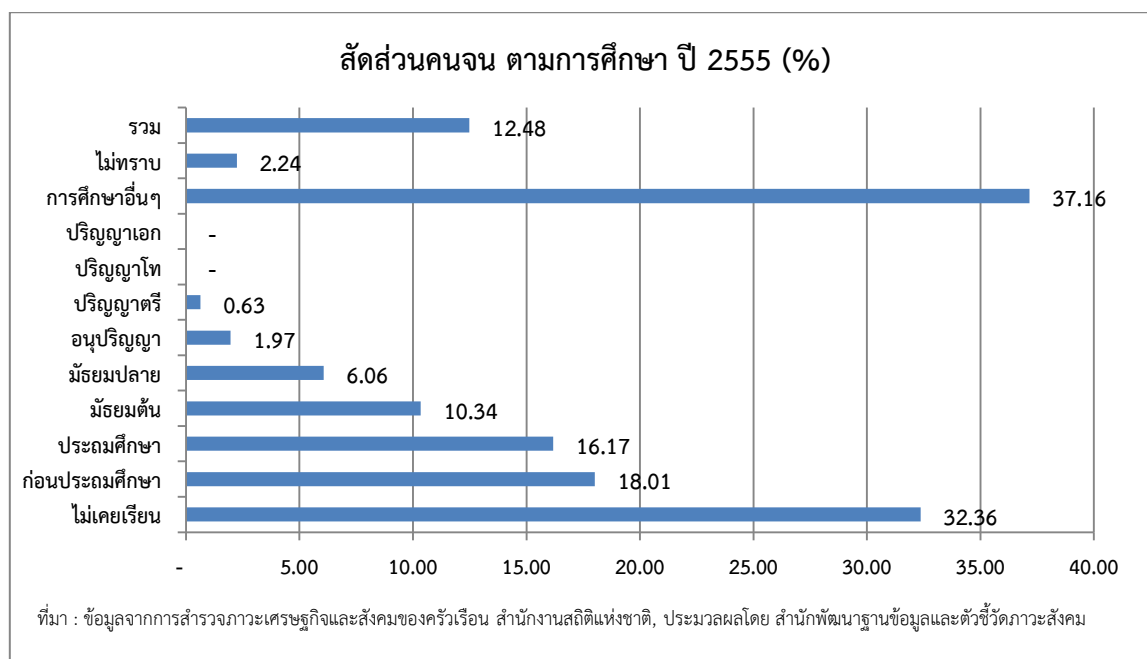
การดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาตามนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น มีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

5.2.1 ในกรณีเจาะจงกลุ่มเป้าหมายและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง
อาทิ การให้ทุนการศึกษาและการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย เป็นการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาของคนในสังคม นอกจากนี้ กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้น้อยฐานะค่อนข้างยากจน การขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งจะส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหารสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น และอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

กลุ่มเป้าหมายนักเรียน/นักศึกษา : การให้ทุนการศึกษา (ให้ฟรี) และการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (ต้องจ่ายคืน) ในระดับอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย ได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ได้รับการพัฒนาทักษะความรู้เพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาของคนในสังคม ทั้งนี้สะท้อนจากการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนตามระดับการศึกษาในปี 2555 พบว่า คนจนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 0.6 ของประชากรที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งหมด ซึ่งมีสัดส่วนคนจนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่จบการศึกษาที่ต่ำกว่า

อย่างไรก็ตาม นักเรียน/นักศึกษาที่มีโอกาสเข้าถึงเข้าถึงโครงการดังกล่าวข้างต้นมีจำนวนไม่มากในแต่ละปี เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณที่จะต้องใช้อย่างต่อเนื่องประมาณ 4 ปีของนักเรียน/นักศึกษาแต่ละคน ทำให้ต้องมีเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี รวมทั้งนักเรียน/นักศึกษาที่จบการศึกษาแล้วแต่ยัง

ไม่มีงานทำ/ไม่มีรายได้จึงยังไม่สามารถส่งเงินคืนกองทุนได้ ส่งผลให้วงเงินหมุนเวียนที่จะให้นักเรียน/นักศึกษา รุ่นหลังกู้ยืมลดน้อยลง ทั้งนี้ภาครัฐควรพิจารณาลดวงเงินงบประมาณจากโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ค่อยก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ค่อยคุ้มค่าต่อการลงทุน เพื่อนำเงินงบประมาณมาเพิ่มให้กับโครงการให้ทุนการศึกษาและการ กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา



กลุ่มเป้าหมายแรงงานไร้ฝีมือ : การขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่มีรายได้น้อยฐานะค่อนข้างยากจน ในวันที่ 1 เมษายน 2555 มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 ทั่วประเทศ โดยมี 7 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต สมุทรปราการ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรสาคร ได้ปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน และมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวันทั้งประเทศมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 ซึ่งทำให้แรงงานไร้ฝีมือมีรายได้เพิ่มขึ้นส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหารสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น และอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

5.2.2 ในกรณีการดำเนินงานเจาะจงกลุ่มเป้าหมายแต่เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมทุกคนในกลุ่มเป้าหมาย อาทิ การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ การรับจำนำข้าวจากเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเกษตรกร มีจำนวนมาก เป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แยกแยะสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม จึงเป็นภาระด้านงบประมาณดำเนินการและเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่งบประมาณของรัฐมีจำนวนจำกัด

กลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุและคนพิการ : การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพรายเดือนแก่ผู้สูงอายุและคนพิการ นับว่ามีส่วนช่วยลดความยากจนในกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว แต่มีภาระด้านงบประมาณดำเนินการที่สูงมาก นโยบายการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนพบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือที่มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างด้อย

และสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 90.2 ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 54.3 สำหรับคนพิการก็เช่นเดียวกัน คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือที่มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างด้อย และสัดส่วนคนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยกลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 60.6 ขณะที่กลุ่มคนพิการที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 16.4 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นำเงินไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม และนโยบายดังกล่าวมีส่วนช่วยลดปัญหาความยากจนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยในปี 2554 ผู้สูงอายุที่ยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 16.2 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ได้ลดลงเหลือร้อยละ 16.0 ในปี 2555

อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยผู้สูงอายุมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทำให้รัฐต้องรับภาระด้านงบประมาณที่สูงมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี โดยในปี 2553 วงเงินงบประมาณ 32,788.9 ล้านบาท ได้เพิ่มเป็น 37,893.4 ล้านบาท และ 52,647.0 ล้านบาท ในปี 2554 และปี 2555 ตามลำดับ ประกอบกับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ ดังนั้น ถ้าหากยังจะดำเนินการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อไปจำเป็นต้องทบทวนเงื่อนไขผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพเพื่อไม่ให้เป็นการด้านงบประมาณมากเกินไปและไม่ส่งกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณในการลงทุนและพัฒนาในด้านอื่น ๆ

กลุ่มเป้าหมายเกษตรกร : นโยบายรัฐบาลเรื่องการจำนำข้าวเป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับเกษตรกร นับว่ามีส่วนช่วยลดความยากจนในกลุ่มเกษตรกร แต่มีภาระด้านงบประมาณดำเนินการที่สูงมาก รัฐบาลรับจำนำข้าวในราคาสูงกว่าราคาตลาดและรับจำนำข้าวไม่จำกัดปริมาณเก็บไว้ในสต็อกของรัฐบาลเพื่อระบายออกสู่ตลาดต่อไป ซึ่งที่ผ่านมาได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ตั้งแต่ฤดูการผลิต 2554/55 จนถึงฤดูการผลิต 2556/57 ณ วันที่ 1 มกราคม 2557 เป็นจำนวนเงินประมาณ 718,790.7 ล้านบาท นอกจากนี้การระบายข้าวมีปัญหาการทุจริต ประกอบกับข้าวที่ระบายขายก็ได้ราคาไม่ดี ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาขาดทุนเป็นแสนล้านบาท จึงไม่มีเงินหรือขาดสภาพคล่องสำหรับไปหมุนเวียนในโครงการรับจำนำข้าวฤดูการผลิต 2556/57

แม้ว่า โครงการรับจำนำข้าว จะมีส่วนสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับเกษตรกร และนับว่ามีส่วนช่วยลดความยากจนในกลุ่มเกษตรกร แต่มีปัญหาภาระด้านงบประมาณดำเนินการที่สูงมาก ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาทบทวนโครงการรับจำนำข้าวว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ หรือควรจะดำเนินการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ควรได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งไม่เป็นภาระด้านงบประมาณมากเกินไปและไม่ส่งกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณในการลงทุนและพัฒนาในด้านอื่น ๆ

5.2.3 ในกรณีการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายประชาชนทั่วไป เช่น การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้า การให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น เป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งอาจจะช่วยลดความยากจนได้บ้าง แต่อาจจะไม่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมกลับจะทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำมากขึ้น

เนื่องจากประชาชนที่เข้าถึงบริการของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะปานกลางหรือประชาชนที่ค่อนข้างจะมีศักยภาพ ส่วนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียนมักจะไม่เข้าถึงบริการของรัฐ ทั้งนี้ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น

มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ประเภทรถโดยสารธรรมดาให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 800 คันใน 73 เส้นทาง และจัดรถไฟฟ้า 3 เส้นทางจำนวน 164 ขบวนต่อวัน และรถไฟฟ้า 3 ระยะทางไกลในขบวนรถเชิงพาณิชย์จำนวน 8 ขบวนต่อวัน เพื่อให้บริการฟรีแก่ประชาชนโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการดังกล่าว ซึ่งประชาชนที่ใช้บริการมีความหลากหลายในระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิต โดย “**จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี**” มีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท **จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** จำนวนเงิน 300,000 บาท, 400,000 บาท และ 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน การจัดตั้ง “**กองทุนตั้งตัวได้**” มีเงินทุนประเดิมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 วงเงิน 5,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ผู้ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนมักจะเป็นกลุ่มคนที่ค่อนข้างจะมีศักยภาพ

5.2.4 ในช่วงที่ผ่านมายังขาดการพัฒนากระบวนการเพื่อใช้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้สามารถเข้าถึงเป้าหมายคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้โดยตรง จึงทำให้การดำเนินการแบบครอบคลุมประชากรทั้งหมดนั้นมีความซับซ้อนไปมาก ส่วนการดำเนินการที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมยังไม่ซับซ้อนเท่าที่ควร นอกจากนี้การดำเนินการที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณของรัฐและเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะต่อไป

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นผลกระทบ (Impact) จากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่มีการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมและทั่วถึง ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างต้องใช้เวลานานหลายสิบปีในการแก้ไขปัญา ซึ่งการดำเนินการแก้ไขจำเป็นต้องเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ทั่วถึงและยั่งยืน และปรับโครงสร้างภาษีให้สนับสนุนการกระจายผลประโยชน์การพัฒนา รวมทั้งให้มีการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าของทุนและกลุ่มเจ้าของแรงงาน ตลอดจนระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกมิติเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สำหรับในระยะสั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมทั้งลดปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ที่สำคัญในระยะต่อไป ดังนี้

5.3.1 การพัฒนาระบบข้อมูลรายบุคคลที่บ่งชี้ลักษณะของบุคคล ศักยภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แท้จริง เพื่อใช้ระบุกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคม และกลุ่มอื่น ๆ สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5.3.2 สร้างโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ด้วยการให้ทุนการศึกษาและสนับสนุนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ ตลอดจนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนในสังคมและลดความยากจน

5.3.3 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษี และจัดที่ดินทำกินให้แก่คนยากจน รวมทั้งควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ไปสู่การปฏิบัติ

5.3.4 การลดปัจจัยเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการเปิดเสรีการค้าการลงทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ที่อาจจะทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต โดย

1) ส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับศักยภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เพื่อสร้างรายได้ ลดภาระการพึ่งพิงรายได้จากลูกหลาน

2) การสร้างเครือข่ายการดูแลผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและผู้สูงอายุที่อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง โดยเฉพาะการดูแลด้านสุขภาพที่ครอบคลุมทั้งการป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ เพื่อลดความเสี่ยงจากโรคเรื้อรังของผู้สูงอายุ และลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

3) การส่งเสริมการออมของครัวเรือน เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความยากจนเฉียบพลันในยามที่ครอบครัวได้รับผลกระทบจากวิกฤติต่าง ๆ เช่น วิกฤติจากการว่างงาน วิกฤติจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลเสียหายต่อทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย และการประกอบอาชีพ วิกฤติด้านสุขภาพที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นต้น

4) การผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งการฝึกอบรมยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือ เพื่อให้สามารถรองรับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่มีรายได้สูงขึ้น ตลอดจนการพัฒนาทักษะด้านภาษาโดยเฉพาะภาษาอังกฤษที่เป็นภาษากลางในการสื่อสาร เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี

เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงสาธารณสุข, ข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข ปี 2545 –ปี 2553.
2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา, สถิติจำนวนผู้สูงอายุและผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพ.
3. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554.
4. จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย 2556, ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม, ในหนังสือ “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย”, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, บรรณาธิการ, 2556.
5. จังหวัดแม่ฮ่องสอน, เอกสารประกอบการชี้แจง เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สถาผู้แทนราษฎร.
6. ดวงมณี เลากุล 2556, การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป) พฤศจิกายน 2556.
7. บริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน, รายงานประจำปี 2553 และ ปี 2554
8. ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) ประกาศ ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554, ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 128 ตอนพิเศษ 144 ง ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554.
9. เว็บไซต์กระทรวงคมนาคม, ระยะเวลาในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/index_doh.html.
10. เว็บไซต์กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา <http://www.studentloan.or.th>
11. เว็บไซต์กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม. (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2555) <http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/index.php/2013-01-02-09-55-00>.
12. เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถิติเงินรับฝากแยกตามขนาดและอายุของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ
<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialInstitutions/CommercialBank/Pages/index.aspx>.
13. เว็บไซต์สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ข้อมูลสถิติคดี. <http://www.coj.go.th/>.

14. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), ข้อมูลผลการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ชั้น ป.6 ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2549 ถึง ปีการศึกษา 2555 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประมวลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
15. สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะ 2556, ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย; จัดพิมพ์และเผยแพร่โดยสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) เมษายน 2556.
16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ.2555-2559.
17. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ผลการดำเนินงานการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีงบประมาณ 2552, 2553, 2554, 2555, เว็บไซต์ <http://www.nhso.go.th>.
18. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สรุปภาพรวมข้อมูลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เว็บไซต์ <http://www.rdpb.go.th> (ข้อมูลช่วงตั้งแต่มีโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นแห่งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2495 จนถึง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2555).
19. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, แผนแม่บทศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2555-2559 (ภาพรวม).
20. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ข้อมูลการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรอบสาม ปี 2554-2555 (ข้อมูล ณ มีนาคม 2556) ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
21. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2555.
22. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2555.
23. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2555, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
24. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2548 ถึงพ.ศ. 2555.
25. อานันท์ชนก สกนธวัฒน์ 2556, พลวัตความยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย, การสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2556 เรื่องการบริหารเศรษฐกิจมหภาค : นัยจากพลวัตความยากจน; วันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2556 ณ ห้องเลอกรองด์บอลรูม โรงแรมโซฟิเทล กรุงเทพ สุขุมวิท กรุงเทพมหานคร.
26. IMD World competitiveness yearbook, year 2007 - year 2012 .