

เมษายน 2558



รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

เมษายน 2558

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2558 จำนวน 300 เล่ม

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทรศัพท์ 0 2280 4085 ต่อ 3504

โทรสาร 0 2281 2803

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : wannee@nesdb.go.th

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของห้องสมุดแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, 2558
126 หน้า

ISBN 978-974-9769-16-4

พิมพ์ที่ : บริษัท พี.ซี.เพรส (บุญชิน) จำกัด โทรศัพท์ 0-2683-9654-5 โทรสาร 0-2294-6233

ที่อยู่ : 93/84-86 ซ.พัฒนาการ 1 ถ.สาธุประดิษฐ์ แขวงบางโพงพาง เขตยานนาวา กรุงเทพฯ 10120

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา โดยมีจุดประสงค์เพื่อชี้ถึงภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เชื่อมโยงถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคม ตลอดจนการประมวลนโยบายและมาตรการ/โครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อนำไปสู่ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ในระยะต่อไป

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 เป็นรายงานฉบับที่ 4 ที่สำนักงานฯ จัดทำขึ้น โดยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายงานดังกล่าว โดยเฉพาะสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้เป็นฐานในการจัดทำเส้นความยากจน (Poverty line) ตัวชี้วัดความยากจน และตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อใช้ประเมินสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย จึงขอขอบคุณหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ในการนี้ สำนักงานฯ จึงได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 ฉบับนี้ขึ้น เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ (<http://www.nesdb.go.th>) เพื่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐและประชาชนที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสู่สาธารณชนต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมษายน 2558

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
สรุปสำหรับผู้บริหาร	
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2556	1-1
1.1 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2556	1-1
1.2 ความยากจนในระดับภาคและเขตพื้นที่	1-5
1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด	1-11
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556	2-1
2.1 นิยามและกรอบแนวคิดของความเหลื่อมล้ำ	2-1
2.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556	2-2
2.2.1 ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution)	2-2
2.2.2 ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ	2-8
2.2.3 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม	2-24
2.2.4 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ	2-28
บทที่ 3 นโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงการที่สำคัญเพื่อ แก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย	3-1
3.1 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ในสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	3-1
3.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำใน สังคม	3-2
3.3 โครงการและมาตรการที่สำคัญ เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความ เหลื่อมล้ำในสังคม ในปี 2556 จนถึงปัจจุบัน	3-7
บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	4-1
4.1 ผลกระทบจากการพัฒนาที่ผ่านมา	4-1
4.2 ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย	4-2
4.3 สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม	4-10

	หน้า
4.4 ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา	4-12
4.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	4-14

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

- ก ตารางข้อมูลความยากจน
- ข เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางมาตรการด้านการกระจายรายได้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-11
- ค วิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ปีฐาน 2554

สรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 เป็นรายงานการวิเคราะห์ทั้งในเชิงวิชาการ หลักฐาน และข้อมูล ที่มีจุดประสงค์เพื่อชี้ถึงภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เชื่อมโยงถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคม ตลอดจนการประมวลนโยบายและมาตรการ/โครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อนำไปสู่ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ในระยะต่อไป

การประเมินสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยในรายงานฉบับนี้ ใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดว่า บุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน โดยเส้นความยากจน (Poverty line) คำนวณมาจาก ความต้องการสารอาหาร (Food) ขั้นต่ำของแต่ละบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับอายุและเพศ และความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม แล้วคำนวณความต้องการสารอาหารและสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารดังกล่าวออกมาเป็นมูลค่าในรูปของตัวเงินโดยใช้ราคาในแต่ละพื้นที่ (ภูมิภาคและเขต) ดังนั้น เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคมไทย ซึ่งเส้นความยากจนมีหน่วยเป็น บาท/คน/เดือน

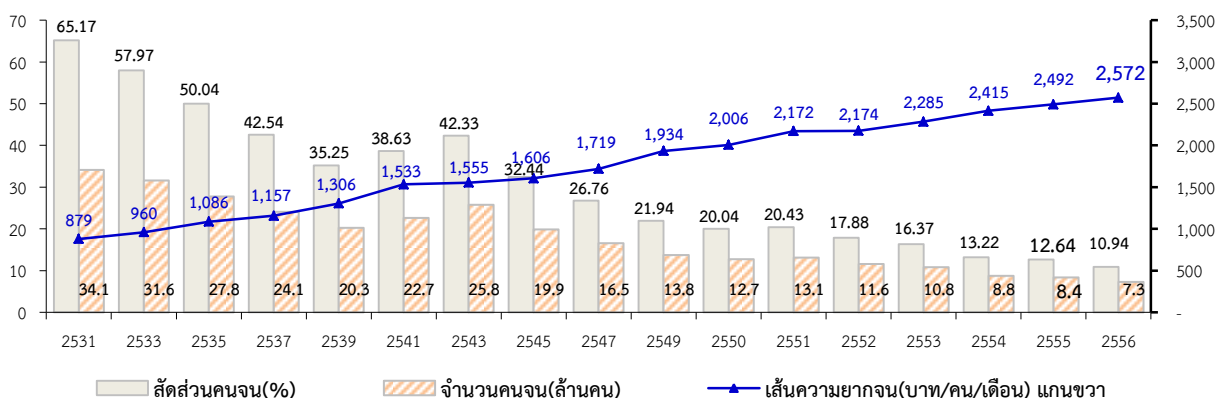
1. สรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

1.1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2556

1.1.1 ความยากจนโดยรวมในปี 2556 ลดลง แต่ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยความยากจนลดลงจากร้อยละ 12.6 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2555 เหลือร้อยละ 10.9 ในปี 2556 (คนจน 7.3 ล้านคน) หากรวม “คนจน” กับ “คนเกือบจน” แล้วจะมีประมาณ 14.0 ล้านคนหรือร้อยละ 21.0 ของประชากรทั้งหมดซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย (คนเกือบจนหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือประสบปัญหาด้านสุขภาพที่ส่งผลกระทบต่อครอบครัว (ทั้งนี้ ความยากจนที่ลดลงในปี 2556 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะแก่เด็กฐานะยากจน รวมทั้งมาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ อาทิ โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มาตรการลดค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง (จัดรถเมล์และรถไฟฟรี) การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพผู้พิการ การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน ทำให้แรงงานไร้ฝีมือมีรายได้เพิ่มขึ้นส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น

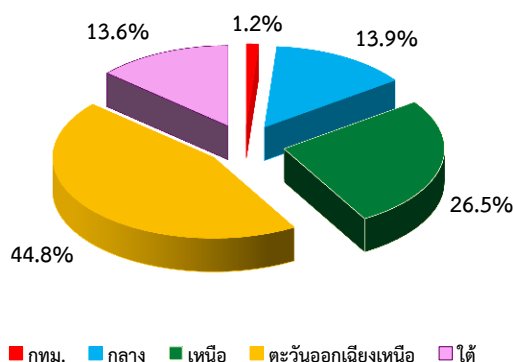
ภาพที่ 1 : เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)



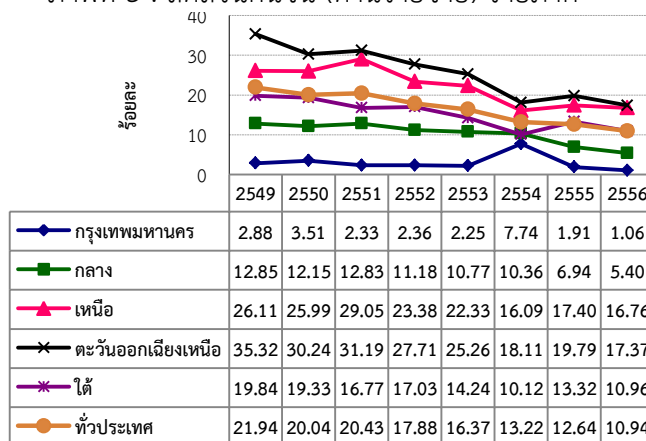
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.1.2 คนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในปี 2556 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคนจนประมาณ 3.3 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.8 ของคนจนทั่วประเทศ ส่วนในภาคเหนือมีคนจนประมาณ 1.9 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.5 ของคนจนทั่วประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากทั้ง 2 ภูมิภาคดังกล่าวประชากรส่วนใหญ่มิระดับการศึกษาต่ำ ประกอบกับโครงสร้างเศรษฐกิจหลักยังคงเป็นภาคการเกษตร และแรงงานเกินกว่าร้อยละ 73.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาคเป็นแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่ารายได้ประจำในภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีสาขาอาชีพหลักเดียวกัน

ภาพที่ 2 : การกระจายตัวของคนจนรายภาคปี 2556



ภาพที่ 3 : สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายภาค



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

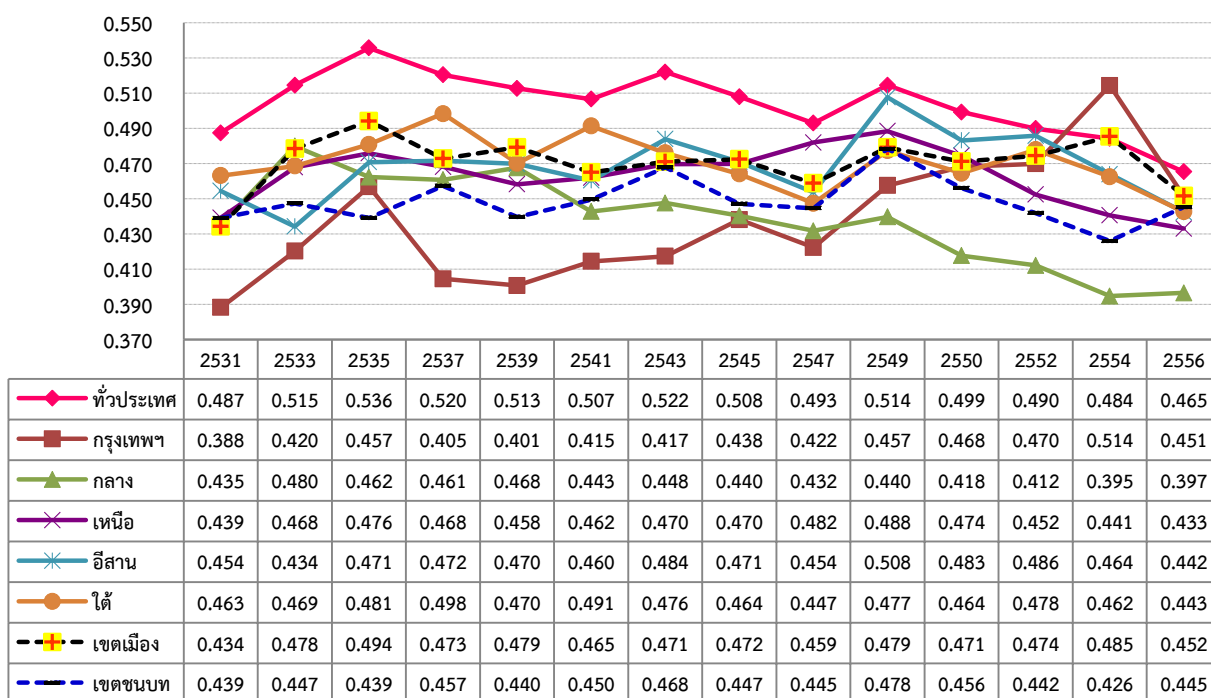
1.1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด : การจัดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2556 โดยเรียงลำดับจากสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ประกอบด้วย จังหวัด แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก นครพนม กาฬสินธุ์ มุกดาหาร หนองบัวลำภู บุรีรัมย์ และ อุบลราชธานี ตามลำดับ โดยใน 10 จังหวัดดังกล่าวมีจำนวน 7 จังหวัดที่เป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง (จังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 -2556) คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และ นครพนม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นติดลำดับทุกปีและอยู่ในลำดับ 1 ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2549 ต่อเนื่องจนถึงปี 2556 โดยประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเกินกว่าครึ่งเป็นคนจน ทั้งนี้ 7 จังหวัดดังกล่าวเป็นจังหวัดเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญลำดับสูงในการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากมีสถานการณ์ความยากจนในจังหวัดที่มีมิติควบคู่กันทั้งความเรื้อรังและความรุนแรง

1.1.4 คุณลักษณะของคน/ครัวเรือนที่มีโอกาสสูงจะตกเป็นคนจน จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนในงานวิจัยต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมา และจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนล่าสุด บ่งชี้ได้ว่า ลักษณะของคน/ครัวเรือนที่มีโอกาสสูงจะตกเป็นคนจน ที่สำคัญได้แก่ ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ โดยเฉพาะที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและไม่เคยเรียนหนังสือ ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรจะมีโอกาสจะตกเป็นคนจนสูงกว่าผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรเกือบ 3 เท่า (แต่ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรหรือเกษตรกรไม่ได้เป็นคนจนทุกคน) ครัวเรือนขนาดใหญ่จะมีโอกาสยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็กโดยครัวเรือนขนาด 6 คนมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนขนาด 3 คนประมาณ 1.9 เท่า องค์ประกอบของครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุจะมีโอกาสเสี่ยงเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุดเนื่องจากศักยภาพของเด็กและผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง/ครอบครัว

1.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

1.2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ : ในปี 2556 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2554 และปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง โดยสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.465 ในปี 2556 และ 0.484 ในปี 2554 โดยในปี 2556 ประชากร 80% (กลุ่มประชากร 10% ที่ 2 จนถึง กลุ่มประชากร 10% ที่ 9) มีส่วนแบ่งของรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2554 แต่กลุ่มประชากร 10% ที่ 1 (คนจนที่สุด) และกลุ่มประชากร 10% ที่ 10 (คนรวยที่สุด) กลับมีส่วนแบ่งของรายได้ลดลง อย่างไรก็ตาม รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า ในปี 2556

ภาพที่ 4 : ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของไทย



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552, 2554 และปี 2556 ได้รับข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์

ตาราง 1 : สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากร ตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)													
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556
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	1.06
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	3.10
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	4.03
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	4.97
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	6.07
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	7.40
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	9.15
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	11.65
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	15.77
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	36.81
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
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	34.85

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัล ค่านายหน้าและเงินได้จากการเล่น เป็นต้น)

1.2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงจำนวน 111,517 บัญชีหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีจำนวน 84 ล้านบัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 50.8 ของวงเงินฝากทั้งหมด

1.2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน : 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

1.2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) : โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน ระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมากกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดประมาณ 19.1 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงสูงแก่นักศึกษาในเขตชนบทประมาณ 2.2 เท่า นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

1.2.5 ความเหลื่อมล้ำคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์จึงส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ 1 คนต้องให้บริการประชากรสูงถึง 3,918 คน ในขณะที่กรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนให้บริการประชากรเพียง 1,075 คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า 3 เท่า จึงส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ

1.2.6 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไปโดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย แต่ในด้านการทำงานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย รวมทั้งด้านบทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย

2. สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เกิดจากสาเหตุของปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

2.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน โดยฐานการผลิตที่เป็นภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ รวมทั้งมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการผลิตส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึง

เป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ โดยรายได้ที่เป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการ (ไม่รวมในส่วนของภาครัฐ) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 55.0 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่รายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 36.5 ของรายได้ประชาชาติ จึงเกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต

2.2 โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างประชากรในแต่ละภูมิภาค

2.3 ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนอันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ

2.4 ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า นอกจากนั้นกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ เป็นต้น

2.5 การบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายและการจัดบริการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มที่ การใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับลำดับความสำคัญ ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์

3. นโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงการที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นแผนกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศ และนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย การยกระดับรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การลดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ โดยมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้การขับเคลื่อนโครงการและมาตรการที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ในปี 2556 จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

3.1 มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เช่น ลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ และลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางโดยรัฐจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. และรถไฟชั้น 3 บริการฟรีแก่ประชาชน

3.2 การสร้างความมั่นคงด้านรายได้และการสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย (1) การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาท (2) การยกย่องระดับรายได้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยที่จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท (3) การปรับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวให้พนักงานราชการวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีที่มีค่าตอบแทนไม่ถึง 13,285 บาทให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ 2,000 บาท (4) โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยางเพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางในอัตราไร่ละ 1,000 บาทไม่เกินครัวเรือนละ 15 ไร่ (5) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (6) โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง (7) การจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนกู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี

3.3 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้มีรายได้น้อยหรือขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยการให้ทุนการศึกษา (ทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน) และการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งการให้ทุนการศึกษา (ทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน) เช่น โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และ โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 ส่วนการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

3.4 พัฒนาระบบประกันสุขภาพ โดยพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบโดยการจัดระบบบริการสุขภาพในรูปแบบเครือข่าย การผลิตบุคลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ การสร้างความเป็นเอกภาพและบูรณาการสิทธิประโยชน์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน (สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) ซึ่งได้มีการบูรณาการระบบการให้บริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน

3.5 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและที่อยู่อาศัย เช่น การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ โครงการบ้านมั่นคงเพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด โครงการบ้านมั่นคงชนบทเพื่อผู้ยากจนและด้อยโอกาสในชนบท โครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

3.6 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น โครงการคลินิกยุติธรรมเพื่อเป็นศูนย์บริการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงโดยมีช่องทางการให้บริการหลากหลาย โครงการกองทุนยุติธรรมซึ่งเป็นการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายกองทุนยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือนร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม

ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา

การเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินงานตามโครงการและมาตรการที่สำคัญ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มีข้อสังเกตที่เป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

4.1 การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของภาครัฐใน ระยะที่ผ่านมา ยังขาดระบบฐานข้อมูลคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับอย่างแท้จริง จึงทำให้การดำเนินงานไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดแนวทางและวิธีการเพื่อจัดกลุ่มประชาชนตามระดับรายได้ให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะมีส่วนสำคัญทำให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 การดำเนินโครงการที่มีการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง เป็นโครงการที่ควรจะมีผลกระตุ้นให้มีการดำเนินการต่อเนื่องต่อไป อาทิ โครงการต่าง ๆ ที่ให้ทุนการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย การจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และ โครงการขยายเขตระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล (คฟก.) เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าว อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยลดความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งด้านการเข้าถึงการศึกษา การเข้าถึงที่ดินทำกิน และการมีไฟฟ้าใช้ในครัวเรือน

4.3 การดำเนินโครงการที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายแต่เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมทุกคนในกลุ่มเป้าหมาย ควรพิจารณาเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่สมควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงเพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ อาทิ การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ มาตรการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเกษตรกรมีเป็นจำนวนมาก เป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แยกแยะสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวอาจจะมีส่วนช่วยลดความยากจนได้บ้าง แต่จะเป็นภาระด้านงบประมาณจำนวนมาก

4.4 การดำเนินโครงการที่ไม่เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (เป้าหมายคือประชาชนทั่วไป) ควรพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐโดยไม่เป็นภาระด้านงบประมาณมากเกินไป เช่น การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ระบบประปา และระบบไฟฟ้า การให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น เป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งอาจจะช่วยลดความยากจนได้บ้างแต่อาจจะไม่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเนื่องจากประชาชนที่เข้าถึงบริการของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะปานกลางหรือประชาชนที่ค่อนข้างจะมีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีผู้ด้อยโอกาส

หรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ดังนั้นจึงควรปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียนเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึง

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพ ยกระดับรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวสามารถพึ่งตนเองได้ มีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึง มีโอกาสพัฒนาทักษะความรู้ในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี รวมทั้งมีโอกาสเข้าถึงที่ดินทำกินและแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ อันจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

5.1 ยกระดับรายได้กลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดย

5.1.1 สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ โดยบริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อเป็นแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับนำไปใช้ลงทุนประกอบอาชีพและสร้างรายได้ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เป็นต้น

5.1.2 เร่งยกระดับและพัฒนาสมรรถนะแรงงาน โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมยกระดับทักษะฝีมือแรงงานและเสริมสร้างความรู้ในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี พร้อมทั้งเร่งพัฒนามาตรฐานอาชีพให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ สร้างความรู้ด้านคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน

5.1.3 สร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินและผู้ที่มีฐานะยากจน โดยนำที่ดินของรัฐที่รกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่มีฐานะยากจน ได้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพเพื่อยกระดับรายได้ แต่ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดิน ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดินและการจัดการในที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

5.1.4 เร่งดำเนินการปฏิรูปภาษีทั้งระบบ โดยทบทวนความเหมาะสมของอัตราการจัดเก็บภาษีและค่าลดหย่อนในปัจจุบัน หรือพิจารณาภาษีประเภทใหม่ เพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายของการเก็บภาษีทั้งทางด้านการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐและการลดความเหลื่อมล้ำ

5.1.5 สร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพให้กับประชาชน ด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการทางการเงินที่นำไปสู่การเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และเพิ่มการออมในครัวเรือน เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการดำรงชีวิตโดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การจัดทำบัญชีครัวเรือน การสร้างวินัยการออมตั้งแต่วัยเด็ก เป็นต้น

5.2 สร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้ที่มีฐานะยากจน เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการดำรงชีวิตและทักษะการประกอบอาชีพ นำไปสู่การยกระดับรายได้ให้หลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดย

5.2.1 ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. ... ซึ่งเป็นการรวบรวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ให้มีผลบังคับใช้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา และสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

5.2.2 สนับสนุนการจัดสรรทุนการศึกษา (ทุนที่ไม่ต้องใช้คืน) ให้แก่เด็กที่มีความประพฤติดี ที่มีฐานะยากจนและอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยมีเงื่อนไขเมื่อจบการศึกษาแล้วต้องกลับไปทำงานในท้องถิ่นของตนเอง

5.3 ยกระดับคุณภาพบริการสาธารณสุขเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดย

5.3.1 พัฒนาศักยภาพระบบบริการสุขภาพในรูปแบบเครือข่ายเชื่อมโยงกันภายในพื้นที่ เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนและแลกเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน (ระบบบริการสุขภาพ ครอบคลุมทั้งการสร้างเสริมสุขภาพ การควบคุม/ป้องกันโรค การรักษาพยาบาลการฟื้นฟูสุขภาพ และการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย)

5.3.2 บูรณาการระบบประกันสุขภาพภาครัฐ 3 กองทุน คือ (1) กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (2) กองทุนประกันสังคม และ (3) กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเน้นบูรณาการระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสาธารณสุขให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และบูรณาการสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่เท่าเทียม

5.3.3 พัฒนารูปแบบบริการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ การพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ชุมชนมีบทบาทในการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคระดับปฐมภูมิเพื่อดูแลประชาชนในพื้นที่

5.4 สร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ โดย

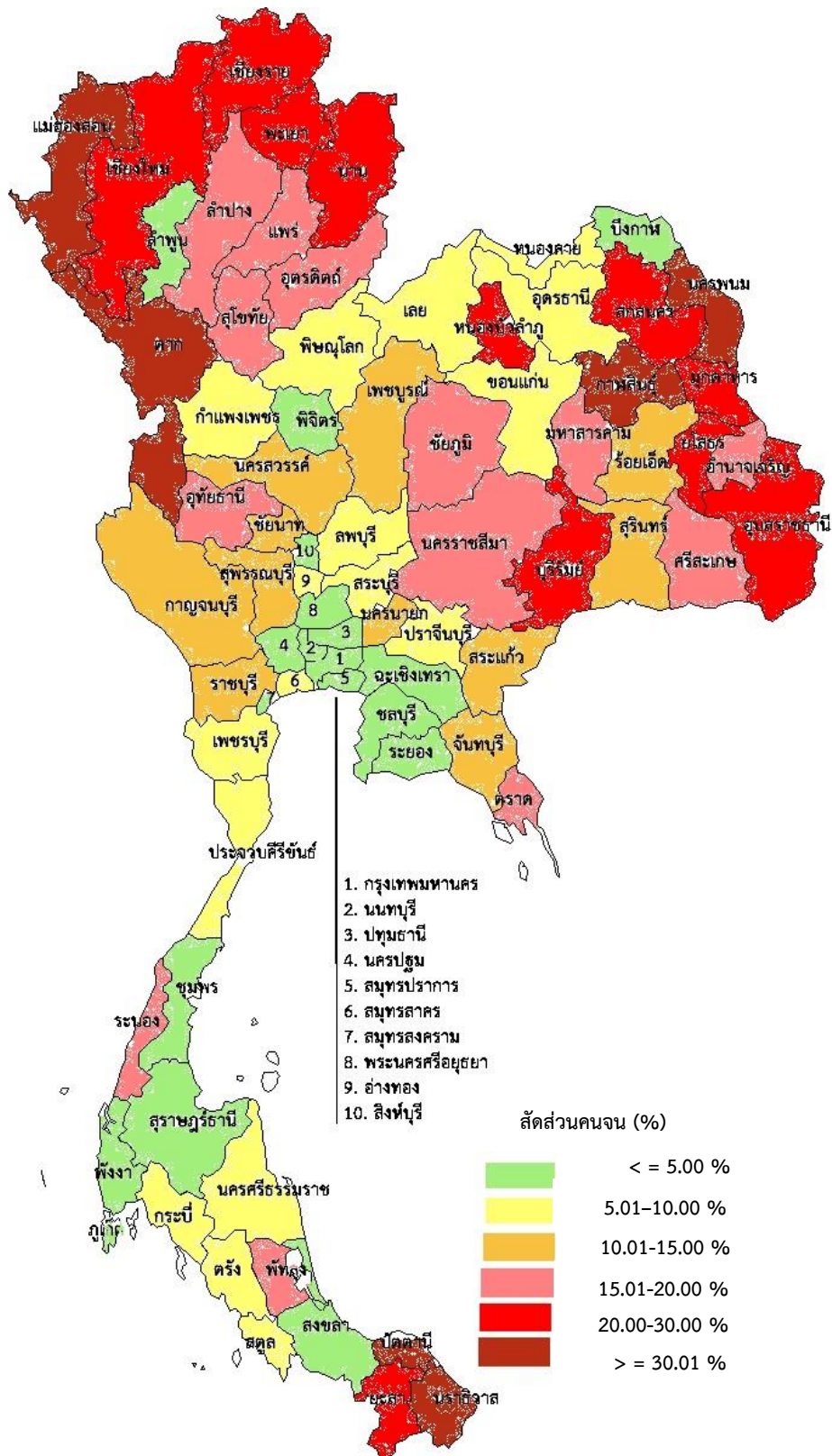
5.4.1 ส่งเสริมแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจตามมาตรา 40 โดยเร่งประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างต่อเนื่องและให้ความรู้ในด้านประกันสังคม ตลอดจนสร้างความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 เพื่อจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคม ด้วยความสมัครใจ

5.4.2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ โดยเน้นให้เบี้ยยังชีพเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และคนพิการที่มีฐานะยากจนหรือไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีการดำรงชีพอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคมไทย จึงควรได้รับเบี้ยยังชีพจากรัฐนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ในขณะเดียวกันการปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐได้อีกด้วย

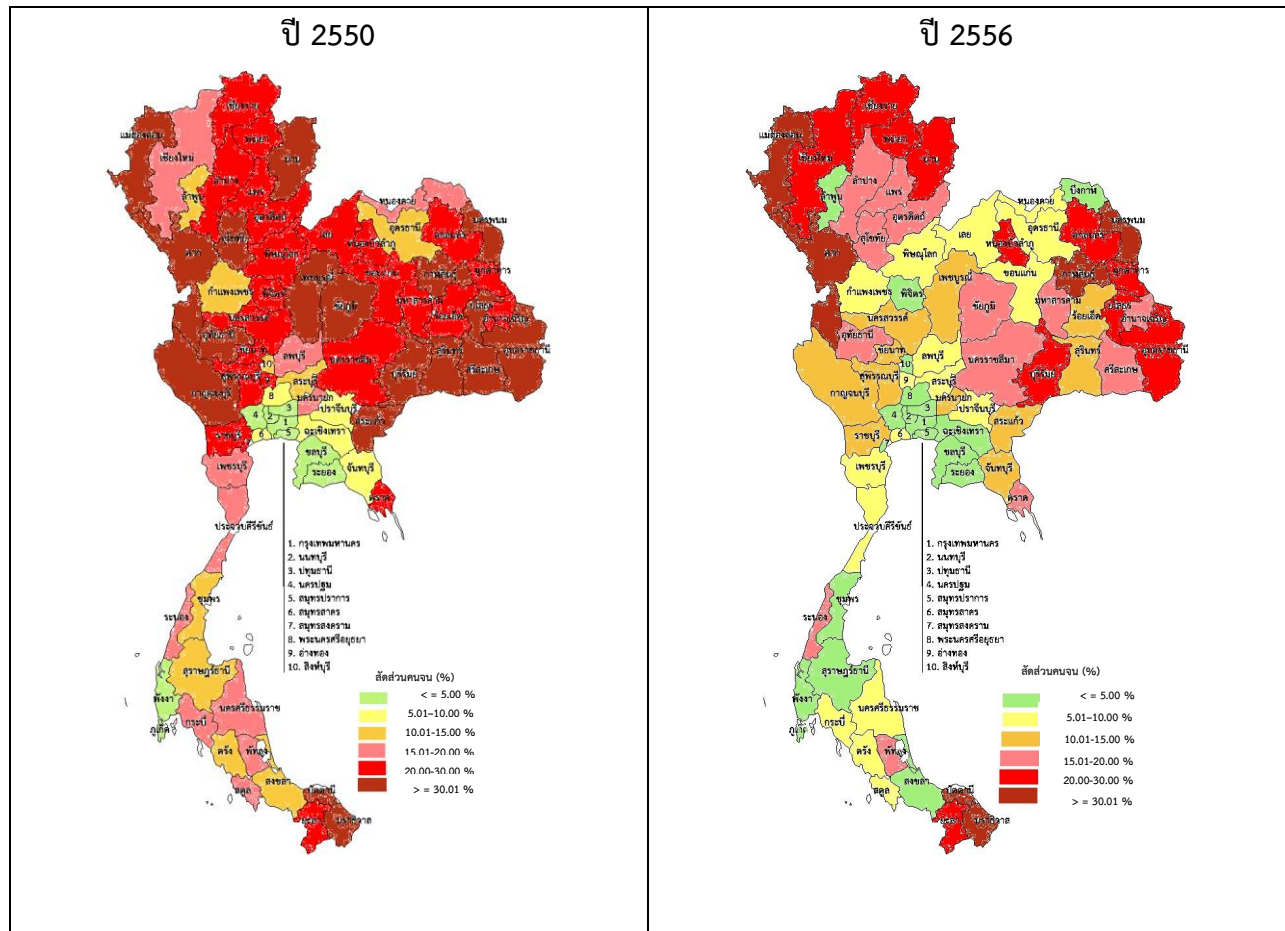
5.5 เร่งรัดการกำหนดแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์เป็นเครื่องมือกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการอุดหนุนทางสังคมและการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยพิจารณาดำเนินการขึ้นทะเบียนครัวเรือนที่มีฐานะยากจนซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนทั้งครอบครัว ทั้งนี้ สำหรับการจัดทำระบบฐานข้อมูลครัวเรือนที่มีฐานะยากจนนั้น เห็นควรให้มีการบันทึกรายละเอียดทั้งข้อมูลครัวเรือนและข้อมูลรายบุคคลที่เป็นสมาชิกในครัวเรือน โดยข้อมูลครัวเรือนที่สำคัญ เช่น เลขรหัสประจำบ้าน (ตามทะเบียนบ้าน) ลักษณะการถือครองบ้านและที่ดิน จำนวนที่ดินที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ รายได้และรายจ่ายครัวเรือน จำนวนสมาชิก เป็นต้น สำหรับข้อมูลรายบุคคล เช่น เลขประจำตัวประชาชน (เลข 13 หลัก) เพศ อายุ การศึกษาสูงสุด อาชีพหลัก อาชีพเสริม รายได้ รายจ่าย หนี้สิน (แยกหนี้สินในระบบ-นอกระบบ) เงินออม ระบบหลักประกันสุขภาพที่ใช้ (ระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) เป็นต้น

หมายเหตุ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอเรื่องรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 เพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบแล้วเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 รวมทั้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และกรม ทราบด้วยแล้ว

ความยากจนรายจังหวัด ปี 2556



เปรียบเทียบ ความยากจนรายจังหวัด ปี 2550 กับ ปี 2556



บทที่ 1

สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2556

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

1.1 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2556

1.1.1 ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยลดลงตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2554 เหลือร้อยละ 12.6 ในปี 2555 และร้อยละ 10.9 ในปี 2556 (จำนวนคนจนประมาณ 7.3 ล้านคน) แผนฯ 11 กำหนดเป้าหมายให้สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลง ซึ่งในช่วง 2 ปีแรกของแผนฯ 11 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยได้ลดลงตามเป้าหมาย โดยสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนหรือสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2554 เหลือร้อยละ 12.6 ในปี 2555 และร้อยละ 10.9 ในปี 2556 (จำนวนคนจนประมาณ 7.3 ล้านคน) ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2556 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะแก่เด็กฐานะยากจน รวมทั้งมาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ อาทิ โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มาตรการลดค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง (จัดรถเมล์และรถไฟฟ้า) การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพผู้พิการ การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน (ตั้งแต่เดือนเมษายน 2555) ทำให้แรงงานไร้ฝีมือมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อกำลังซื้อทั้งด้านอาหารและสิ่งจำเป็นสำหรับดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น

1.1.2 ในปี 2556 “คนจน” รวมกับ “คนเกือบจน” มีประมาณ 14.0 ล้านคนหรือร้อยละ 21.0 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย แม้ว่า ภาพรวมความยากจนในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มที่เรียกว่า “เฉียดจน” หรือ “เกือบจน” (Near poor) โดยคนเกือบจนหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% คนกลุ่มนี้มีความอ่อนไหวต่อภาวะวิกฤตต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือประสบปัญหาด้านสุขภาพที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ในปี 2556 คนเกือบจนมีประมาณ 6.7 ล้านคนหรือร้อยละ 10.1 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อรวมจำนวนคนจนกับคนเกือบจนมีประมาณ 14.0 ล้านคนหรือร้อยละ 21.0 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย และประชากรกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ต้องเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตโดยรวม แต่เนื่องด้วยกลุ่มคนจนและกลุ่มเสี่ยงส่วนใหญ่อยู่นอกภาคทางการและขาดข้อมูลทะเบียนที่จะเจาะลงไปถึง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบทะเบียนข้อมูลคนจนและกลุ่มเสี่ยงเพื่อบ่งชี้ (Identification) กลุ่มเป้าหมายในกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสมต่อไป

1.1.3 ช่องว่างความยากจน (Poverty gap) ในปี 2556 เท่ากับร้อยละ 1.9 บ่งชี้ว่าระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่ยากจนโดยเฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนประมาณร้อยละ 1.9 หรือประมาณ 49 บาทต่อคนต่อเดือน ($=0.019 \times$ เส้นความยากจน 2,572 บาทต่อคนต่อเดือน) ซึ่งปรับตัวดีขึ้นกว่าช่องว่างความยากจนในปี 2555 คือประมาณร้อยละ 2.4 หรือประมาณ 59 บาทต่อคนต่อเดือน ($=0.024 \times$ เส้นความยากจน 2,492 บาทต่อคนต่อเดือน) ภายใต้สมมุติฐานว่าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเลือกใช้แนวทางแบบการจ่ายเงินโอนให้แก่ประชาชนทุกคนเพื่อให้ทุกคนพ้นจากภาวะความยากจน รัฐจะต้องใช้งบประมาณไว้ประมาณ 39,278 ล้านบาท (49 บาท $\times$ 12 เดือน $\times$ ประชากรทั้งประเทศ) โดยไม่รวมงบประมาณในการบริหารจัดการ แต่วิธีนี้เป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาและไม่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขงบประมาณดังกล่าวสามารถใช้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับประมาณการความต้องการงบประมาณเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความยากจนได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความรุนแรงของปัญหาความยากจน พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา จากร้อยละ 10.9 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 3.4 ในปี 2541 และร้อยละ 0.5 ในปี 2556 ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีว่าปัญหาความยากจนที่เป็นความยากจนมากหรือความยากจนเรื้อรัง (Chronic poverty) ได้เริ่มลดลงบ้างแล้ว โดยสะท้อนจากสัดส่วนคนจนมากมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 26.5 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2543 เหลือร้อยละ 4.0 ในปี 2556 (คนจนมากหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%) อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ปัญหาในเรื่องการเข้าถึงบริการทางสังคมและทรัพยากร ผนวกกับการจัดสวัสดิการทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยากจนรุนแรงได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การแก้ปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตาราง 1.1 : ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวระชาอาณาจักร

ตัวชี้วัด	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ช่องว่างความยากจน	9.66	11.46	7.80	6.12	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.92
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	3.41	4.27	2.69	2.03	1.59	1.31	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.53
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,533	1,555	1,606	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	38.63	42.33	32.44	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94
จำนวนคนจน (ล้านคน)	22.7	25.8	19.9	16.5	13.8	12.7	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4	7.3
สัดส่วนครัวเรือนยากจน(ร้อยละ)	34.75	38.48	29.31	24.29	19.92	18.26	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	5,491	6,521	5,145	4,404	3,793	3,540	3,620	3,170	3,010	2,486	2,344	2,089
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	0.507	0.522	0.508	0.493	0.514	0.499	na.	0.490	na.	0.484	na.	0.465
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.409	0.428	0.419	0.425	0.420	0.398	0.405	0.398	0.396	0.375	0.393	0.378
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่มรายสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มจนสุด 20% แรก (เท่า)	13.06	14.54	13.37	12.22	14.83	13.06	na.	12.30	na.	11.81	na.	12.64
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	7.40	8.07	7.79	8.06	8.11	7.21	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97	6.51
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	58.7	60.9	61.2	61.8	62.8	63.5	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5	66.8
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	15,801	16,948	17,551	18,133	19,043	19,384	19,526	20,058	20,764	21,346	21,821	22,601

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ

ช่องว่างความยากจน (Poverty gap ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจนเพื่อแบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใดโดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีค่าความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียารจ่ายใกล้เส้นความยากจน

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาถึงความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ เพื่อแบ่งชี้ว่าการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนโดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

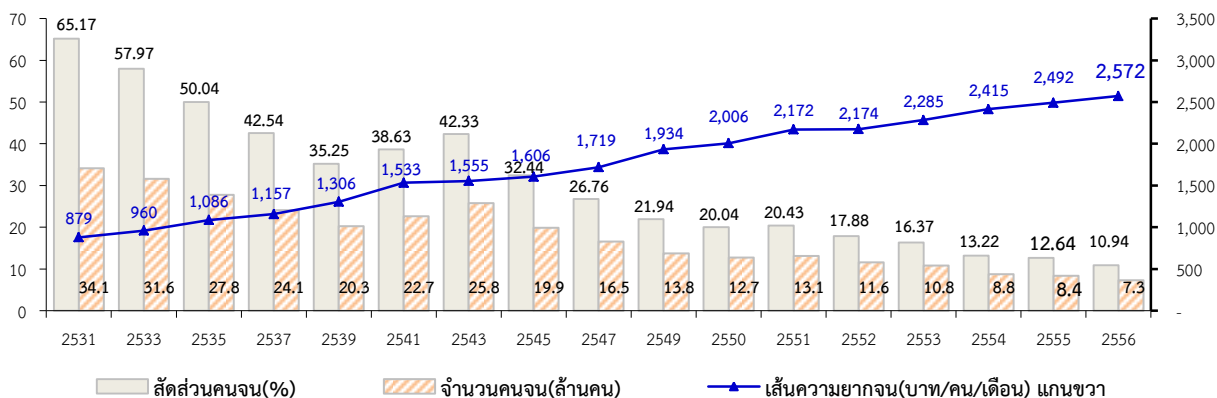
เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจนโดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

จำนวนคนจน หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไรแสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้นโดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้งและค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

ภาพที่ 1.1 : เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 1.2 : สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน (%)			เกือบจน สัดส่วน (%)	จำนวนคนจน (พันคน)			จำนวน เกือบจน (พันคน)	ร้อยละต่อจำนวน คนจนทั้งหมด	
	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
2556	10.94	4.05	6.89	10.08	7,305	2,703	4,602	6,727	37.0	63.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : คนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

1.2 ความยากจนในระดับภาคและเขตพื้นที่

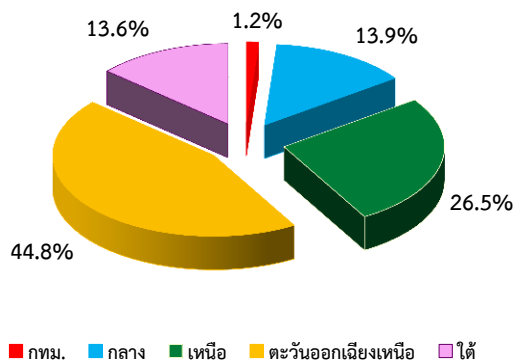
1.2.1 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในปี 2556 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 17.4 และร้อยละ 16.8 ของประชากรในภาค ตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากทั้ง 2 ภูมิภาคดังกล่าวประชากรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ประกอบกับโครงสร้างเศรษฐกิจหลักยังคงเป็นภาคการเกษตร และแรงงานเกินกว่าร้อยละ 73.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาคเป็นแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่ารายได้ประจำในภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีสาขาอาชีพหลักเดียวกัน

ในปี 2556 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 17.4 และร้อยละ 16.8 ของประชากรในภาค ตามลำดับ ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจน 3.3 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.8 ของคนจนทั้งประเทศ (7.3 ล้านคน) และภาคเหนือมีคนจน 1.9 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 26.5 ของคนจนทั้งประเทศ ซึ่งปัญหาความยากจนกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ส่วนหนึ่งเกิดจาก **โครงสร้างประชากรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ** จากรายงานการศึกษาของธนาคารโลก¹ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษาและความยากจนมีความสัมพันธ์กัน (Correlation) อย่างมีนัยสำคัญ และการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุ (Causation) ทำให้เกิดความยากจน จากข้อมูลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 57 ของประชากรตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ที่มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา และต่ำกว่าและไม่เคยเรียนหนังสือ ซึ่งทำให้มีความลำบากในการพัฒนาทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ประกอบกับ **โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของภาคยังคงเป็นภาคการเกษตร** โดยผู้มีงานทำในภาคเกินกว่าร้อยละ 50 ทำงานในภาคเกษตรกรรม² และ **โครงสร้างแรงงานของทั้ง 2 ภูมิภาคดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบเกินกว่าร้อยละ 73.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาค** จึงมีรายได้ไม่แน่นอนและยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอีกด้วย รวมทั้งข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนก็บ่งชี้ว่า **ประชากรทั้ง 2 ภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้หลักของครอบครัวมาจากอาชีพทำการเกษตร** (ผู้ถือครองทำการเกษตร) **และเป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ** (ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญเงินช่วยเหลือจากรัฐ/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน) โดยประชากรกลุ่มดังกล่าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนรวมกันสูงถึงร้อยละ 50.3 ของประชากรทั้งหมดในภาค และในภาคเหนือมีสัดส่วนรวมกันสูงถึงร้อยละ 47.7 ของประชากรทั้งหมดในภาค นอกจากนี้ **รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือจะต่ำกว่ารายได้ประจำในภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีสาขาอาชีพหลักเดียวกัน** โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักในภาคการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น

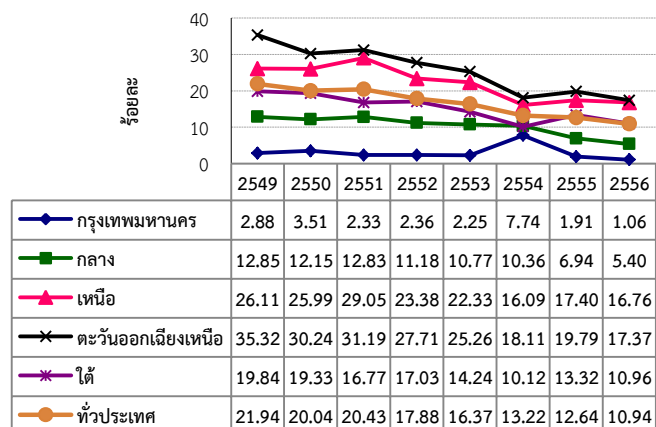
¹ Houghton and Khandker (2009), Handbook on Poverty and Inequality, World Bank Publication

² การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 ปี 2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาพที่ 1.2: การกระจายตัวของคนจน จำแนกรายภาค ปี 2556



ภาพที่ 1.3: สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกรายภาค ปี 2549-2556



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 1.3 : โครงสร้างประชากร และรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน และภาค ปี 2556

สถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน	กทม.	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
ร้อยละของประชากร (%)						
ผู้ถือครองทำการเกษตร	0.2	11.0	30.5	27.0	25.4	19.4
- เป็นเจ้าของที่ดิน	0.1	7.5	20.9	24.8	24.7	16.1
- เช่าที่ดิน	0.1	3.5	9.6	2.1	0.6	3.4
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร		1.2	3.4	1.5	1.4	1.5
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	25.7	19.7	17.1	15.7	19.2	18.8
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	28.8	11.4	6.7	7.9	9.0	11.5
คนงานเกษตร	0.1	2.4	2.4	2.2	10.2	3.1
คนงานทั่วไป	1.7	1.8	1.9	1.5	2.5	1.8
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	27.5	19.7	14.1	14.6	18.6	18.1
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	7.6	22.4	6.7	6.4	4.0	10.8
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	8.3	10.5	17.2	23.3	9.7	14.9
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รายได้ประจำเฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)						
ผู้ถือครองทำการเกษตร	na.	8,871	5,567	4,468	9,678	6,401
- เป็นเจ้าของที่ดิน	na.	9,080	5,621	4,457	9,724	6,427
- เช่าที่ดิน	na.	8,426	5,449	4,598	7,854	6,274
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร		5,785	3,516	4,000	6,785	4,546
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	17,282	10,342	9,003	8,176	10,479	10,851
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	25,139	18,340	15,066	15,012	13,858	19,062
คนงานเกษตร	na.	4,322	3,841	3,034	4,774	4,219
คนงานทั่วไป	7,703	5,828	5,090	4,152	4,498	5,289
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	10,872	8,467	6,373	5,449	7,217	7,790
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	10,079	9,351	5,609	4,633	6,835	8,098
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	13,900	8,565	5,984	4,977	7,334	6,741
รวม	16,773	10,031	6,856	6,112	8,737	9,061

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : na. กลุ่มตัวอย่างน้อยเกินไป ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลได้

ตาราง 1.4 : โครงสร้างแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค ปี 2552 - 2556

ภาค	ร้อยละแรงงานในระบบ (%)					ร้อยละแรงงานนอกระบบ (%)				
	2552	2553	2554	2555	2556	2552	2553	2554	2555	2556
กรุงเทพมหานคร	67.0	66.2	67.8	67.4	66.5	33.0	33.8	32.2	32.6	33.5
กลาง	50.9	51.6	51.6	53.1	50.1	49.1	48.4	48.4	46.9	49.9
เหนือ	26.2	28.4	27.8	27.0	26.4	73.8	71.6	72.2	73.0	73.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	21.4	22.4	23.0	22.5	21.4	78.6	77.6	77.0	77.5	78.6
ใต้	40.2	41.9	39.7	38.6	35.9	59.8	58.1	60.3	61.4	64.1
ทั่วราชอาณาจักร	36.6	37.6	37.4	37.4	35.8	63.4	62.4	62.6	62.6	64.2
จำนวน (ล้านคน)	(14.05)	(14.56)	(14.73)	(14.78)	(13.97)	(24.32)	(24.13)	(24.59)	(24.80)	(25.14)

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

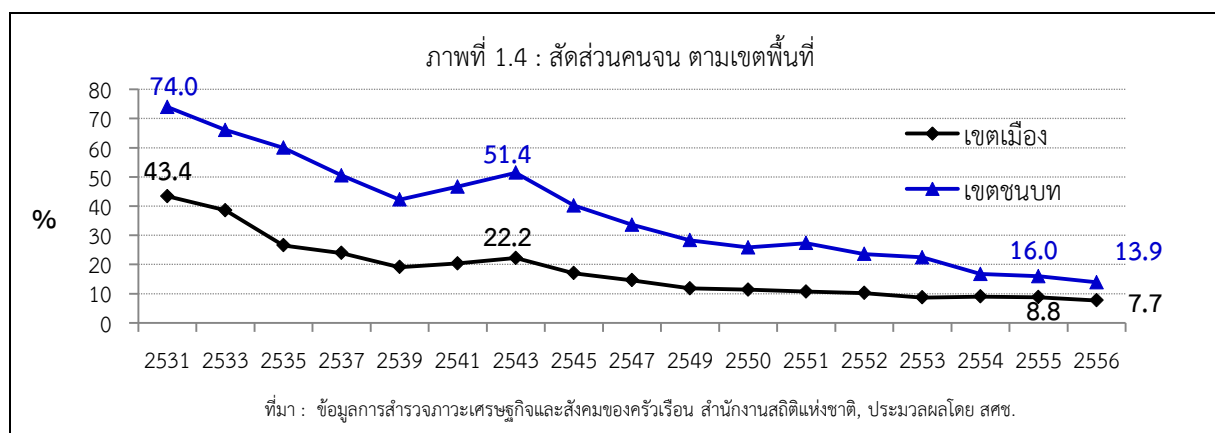
1.2.2 คนจนร้อยละ 66.6 อยู่ในเขตชนบท โดยในเขตชนบทมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.9 ในขณะที่ในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 7.7 ทั้งนี้ในจำนวนคนจนทั้งหมด 7.3 ล้านคนในปี 2556 นั้นประมาณ 4.9 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 66.6 ของคนจนทั่วประเทศ อาศัยอยู่ในเขตชนบท โดยเฉพาะในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนประมาณ 2.2 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 30.5 ของคนจนทั่วประเทศ และเขตชนบทของภาคเหนือมีคนจนประมาณ 1.2 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 17.1 ของคนจนทั่วประเทศ **สาเหตุของความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นไปตามลักษณะโครงสร้างการกระจายตัวของประชากร โครงสร้างอาชีพ และโครงสร้างรายได้** ซึ่งในปี 2556 ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 52.5 ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนโครงสร้างอาชีพของคนชนบทจะมีรายได้หลักจากอาชีพในภาคการเกษตร และเป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ³ ซึ่งมีประชากรรวมกันสูงถึงร้อยละ 52.3 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด ในขณะที่ในเขตเมืองประชากรกลุ่มอาชีพดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 24.3 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมดเท่านั้น ประกอบกับรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากรในเขตชนบทต่ำกว่ารายได้ในเขตเมืองที่อยู่ในสาขาอาชีพเดียวกัน และผู้ที่มีอาชีพหลักเป็นคนงานเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น สาเหตุของความยากจนในชนบทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **การขาดการเข้าถึงบริการทางสังคม สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงของประชาชนในชนบท** เนื่องจากบริการพื้นฐานของรัฐทั้งสถานศึกษา สถานพยาบาล และอื่น ๆ กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนชนบทจึงมีโอกาสเข้าถึงได้น้อยกว่าและเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อไปใช้บริการสูงกว่าคนในเขตเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนชนบท

1.2.3 แม้ว่าในปี 2556 สัดส่วนคนจนในเขตเมืองเท่ากับร้อยละ 7.7 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด หรือมีจำนวน 2.4 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.4 ของคนจนทั่วประเทศ แต่ปัญหาความยากจนในเขตเมืองมีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตมากกว่าในเขตชนบท นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วน

³ ภาคการเกษตร หมายถึง ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และบริการเกษตร คนงานเกษตร, ส่วนผู้ที่ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ หมายถึง ผู้มีรายรับจากบำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือจากรัฐ/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน

คนจนในเขตเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย โดยมีสัดส่วนร้อยละ 16.4 และ 15.2 ของประชากรในภาค ตามลำดับ

คนจนเมืองจำนวนมากมักเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานเดิมในเขตชนบทแล้วย้ายมาอยู่ในเขตเมือง โดยผู้ที่ย้ายเข้ามาอาจเคยเป็นคนจนในพื้นที่เดิมมาก่อนหรือกลายเป็นคนจนหลังจากที่ย้ายเข้ามาแล้ว อย่างไรก็ตามมีคนจนเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่ถือได้ว่ามีถิ่นฐานอยู่ในเมืองมายาวนาน (เช่นตั้งแต่เกิด) จนไม่ถือเป็นผู้อพยพอีกต่อไป แม้บรรพบุรุษจะเป็นผู้อพยพก็ตาม สาเหตุที่ย้ายถิ่นเข้ามามีได้หลากหลาย เช่น ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างสองพื้นที่ (เช่นระหว่างเมือง-ชนบท) การหนีความยากจนในพื้นที่ชนบท ต้องการหาอาชีพใหม่ แหล่งรายได้ใหม่ ต้องการโอกาสในการศึกษาให้กับตนเองหรือบุตรหลาน เป็นต้น ส่วนประเด็นปัญหาที่มีความเฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนในเมือง มีหลายประเด็น เช่น คนจนเมืองอาศัยอยู่ในสังคมเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินเท่านั้นทำให้คนจนเมืองจำเป็นต้องทำงานโดยแลกกับเงิน ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งในบางเมืองยังมีคนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นคนเร่ร่อน ปัญหาความแออัดที่สืบเนื่องมาจากอยู่ในชุมชนแออัดหรืออยู่ในสลัม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งมักเป็นปัญหาต่อเนื่องจากการอยู่ในชุมชนที่แออัด ขาดสาธารณูปโภค ความเป็นอยู่ไม่ถูกสุขอนามัย และอยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อมลภาวะ (เช่น ใกล้โรงงาน แหล่งทิ้งขยะ) และปัญหาอาชญากรรมในเขตเมืองมีมากกว่าเขตชนบท⁴



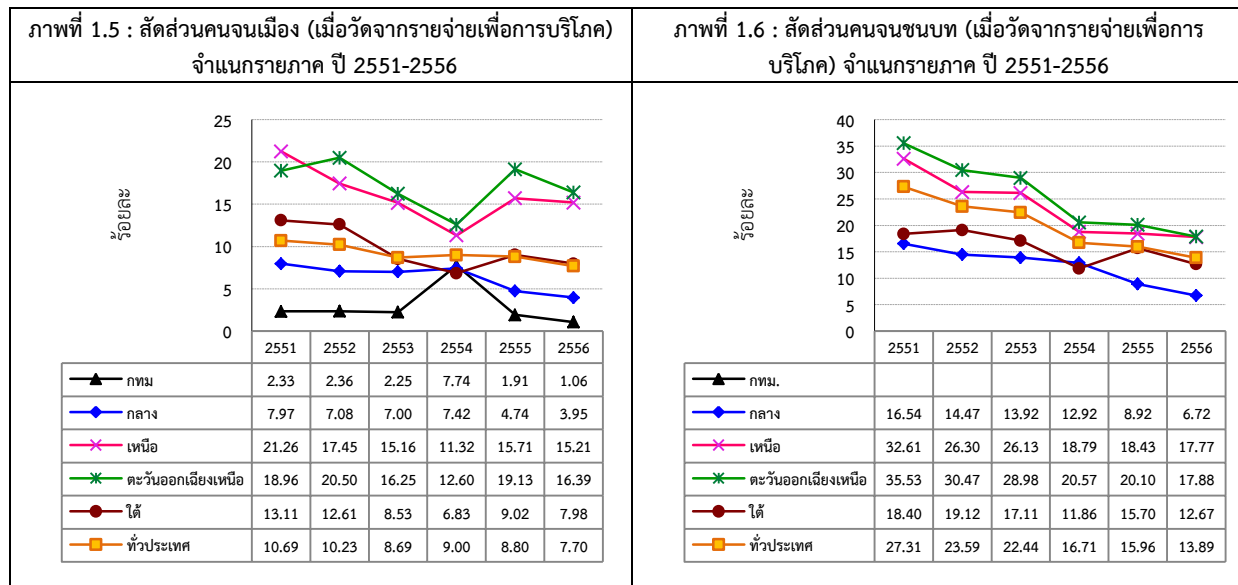
ตาราง 1.5 : เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน และโครงสร้างของคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2531- 2556

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

⁴ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ; กุมภาพันธ์ 2556.

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
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
2556	2,827	2,341	2,572	7.70	13.89	10.94	2,443	4,863	7,305	33.44	66.56	100

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและ
สินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
: สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน หารด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100
: จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 1.6 : จำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2551-2556

ภาค	คนจนเขตเมือง (พันคน)						คนจนเขตชนบท (พันคน)					
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2551	2552	2553	2554	2555	2556
กรุงเทพมหานคร	183	190	187	648	161	90						
กลาง	591	555	580	632	416	357	1,604	1,417	1,378	1,273	875	658

ภาค	คนจนเขตเมือง (พันคน)						คนจนเขตชนบท (พันคน)					
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2551	2552	2553	2554	2555	2556
เหนือ	765	665	612	476	687	689	2,564	2,035	1,990	1,393	1,330	1,248
ตะวันออกเฉียงเหนือ	952	1,081	900	734	1,167	1,043	5,014	4,194	3,890	2,692	2,568	2,228
ใต้	348	354	253	211	288	263	1,095	1,133	1,010	693	909	729
ทั่วประเทศ	2,839	2,844	2,532	2,701	2,720	2,443	10,278	8,780	8,269	6,051	5,682	4,863
(ร้อยละ)	(21.64)	(24.46)	(23.44)	(30.86)	(32.37)	(33.44)	(78.36)	(75.54)	(76.56)	(69.14)	(67.63)	(66.56)

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 1.7 : จำนวนประชากร รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากร และสัดส่วนคนจน
จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2556

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	จำนวนประชากร (พันคน)			รายได้ประจำ (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	2,724	10,252	12,976	6,402	6,401	6,401	24.81	18.49	19.82
- เป็นเจ้าของที่ดิน	2,284	8,452	10,737	6,297	6,463	6,427	25.64	18.14	19.73
- เช่าที่ดิน	439	1,800	2,239	6,949	6,110	6,274	20.53	20.15	20.22
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตร	282	745	1,027	4,819	4,443	4,546	37.64	34.36	35.26
ผู้ประกอบการกิจการค้า อุตสาหกรรมและบริการ	7,335	5,205	12,540	12,217	8,926	10,851	4.19	6.07	4.97
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	5,257	2,414	7,671	20,977	14,892	19,062	0.63	1.54	0.91
คนงานเกษตร	381	1,696	2,077	4,588	4,136	4,219	29.04	26.14	26.67
คนงานทั่วไป	573	643	1,217	6,151	4,521	5,289	15.87	19.21	17.64
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	7,112	5,002	12,114	8,977	6,103	7,790	5.13	11.54	7.78
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	3,750	3,450	7,200	8,982	7,137	8,098	7.55	9.87	8.66
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	4,322	5,611	9,933	8,796	5,158	6,741	10.91	15.56	13.53
รวม	31,736	35,019	66,755	11,328	7,006	9,061	7.70	13.89	10.94

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง สัดส่วนคนจนต่อประชากรที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท) ที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น

ตาราง 1.8 : โครงสร้างประชากร จำนวนคนจน และโครงสร้างคนจน
จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2556

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	โครงสร้างประชากร (%)			จำนวนคนจน (พันคน)			โครงสร้างคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	8.6	29.3	19.4	676	1,896	2,571	27.7	39.0	35.2
- เป็นเจ้าของที่ดิน	7.2	24.1	16.1	586	1,533	2,119	24.0	31.5	29.0
- เช่าที่ดิน	1.4	5.1	3.4	90	363	453	3.7	7.5	6.2
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตร	0.9	2.1	1.5	106	256	362	4.3	5.3	5.0
ผู้ประกอบการกิจการค้า อุตสาหกรรมและบริการ	23.1	14.9	18.8	307	316	623	12.6	6.5	8.5
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	16.6	6.9	11.5	33	37	70	1.3	0.8	1.0
คนงานเกษตร	1.2	4.8	3.1	111	443	554	4.5	9.1	7.6
คนงานทั่วไป	1.8	1.8	1.8	91	124	215	3.7	2.5	2.9
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	22.4	14.3	18.1	365	577	942	14.9	11.9	12.9
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	11.8	9.9	10.8	283	341	624	11.6	7.0	8.5
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	13.6	16.0	14.9	471	873	1,344	19.3	18.0	18.4
รวม	100.0	100.0	100.0	2,443	4,863	7,305	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง ร้อยละของคนจนที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น ต่อประชากรทั้งหมดที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท)

1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด

1.3.1 การจัดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2556 โดยเรียงลำดับจากสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ประกอบด้วย จังหวัด แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก นครพนม กาฬสินธุ์ มุกดาหาร หนองบัวลำภู บุรีรัมย์ และ อุบลราชธานี ตามลำดับ

รายชื่อจังหวัดที่ติดลำดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543-2556

ปี พ.ศ.	ลำดับ1	ลำดับ2	ลำดับ3	ลำดับ4	ลำดับ5	ลำดับ6	ลำดับ7	ลำดับ8	ลำดับ9	ลำดับ10
2556	แม่ฮ่องสอน (65.16)	ปัตตานี (37.44)	นราธิวาส (35.31)	ตาก (34.00)	นครพนม (31.13)	กาฬสินธุ์ (31.03)	มุกดาหาร (29.26)	หนองบัวลำภู (27.38)	บุรีรัมย์ (25.35)	อุบลราชธานี (24.25)
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)	อุดรธานี (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

1.3.2 จำนวน 7 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในลำดับสูงในปี 2556 และเป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง (จังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 -2556) คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และ นครพนม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้นติดลำดับทุกปีและอยู่ในลำดับ 1 ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดมาตั้งแต่ปี 2549 ต่อเนื่องจนถึงปี 2556 โดยประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเกินกว่าครึ่งเป็นคนจน ทั้งนี้ 7 จังหวัดดังกล่าวเป็นจังหวัดเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญลำดับสูงในการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากมีสถานการณ์ความยากจนในจังหวัดที่มีมิติควบคู่กัน ทั้งความเรื้อรังและความรุนแรง

รายชื่อจังหวัดที่ติดลำดับ 1 ใน 10 จังหวัด ที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ในปี 2556	ความถี่ในการติดลำดับในช่วงปี 2543-2556 (ปีหรือครั้ง)
แม่ฮ่องสอน	11
ปัตตานี, นราธิวาส, ตาก, กาฬสินธุ์, บุรีรัมย์	9
นครพนม	8
หนองบัวลำภู	4
มุกดาหาร, อุบลราชธานี,	2

1.3.3 จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภูเขาและพื้นที่สูง มีลักษณะกั้นดงและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประชากรประมาณครึ่งหนึ่งเป็นชาวไทยภูเขาซึ่งอาศัยอยู่บนพื้นที่สูงที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องที่ดินทำกิน การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม และสาธารณูปโภค เป็นต้น ทำให้การบริการของรัฐไม่สามารถเข้าถึงได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าประชากรในภาคเหนือและเฉลี่ยทั้งประเทศ⁵ นอกจากนี้ ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index-HAI)⁶ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 76) ซึ่งก้ำวหนำน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะตัวชี้วัดจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยประชากรวัยแรงงานอายุ 15-59 ปีของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพียง 6.9 ปีซึ่งต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยทั่วประเทศ คือ 8.9 ปี (ข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ปี 2556) ทั้งนี้ การศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาและเพิ่มทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพที่ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

1.3.4 จังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และ นครพนม ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในลำดับสูงในปี 2556 และมีปัญหาความยากจนเรื้อรัง ส่วนหนึ่งเกิดจากการพัฒนาคนของจังหวัดเหล่านี้มีความก้ำวหนำน้อย โดยสะท้อนจากดัชนีความก้าวหน้าของคน (HAI) ติดลำดับ 1 ใน 10 ที่มีความก้ำวหนำน้อยที่สุดหรืออยู่ในลำดับค่อนข้างต่ำๆ และเมื่อพิจารณาดัชนีย่อย HAI ก็พบว่าดัชนีย่อยด้านการศึกษาและดัชนีย่อยด้านรายได้ จะติดลำดับ 1 ใน 10 ที่มีความก้ำวหนำน้อยที่สุด หรืออยู่ในลำดับค่อนข้างต่ำๆ เช่นเดียวกัน ยกเว้นจังหวัดนราธิวาสที่มีดัชนีย่อยด้านรายได้อยู่ในลำดับ 32 รวมทั้งดัชนีย่อยด้านสุขภาพก็อยู่ในลำดับค่อนข้างต่ำๆ เช่นเดียวกัน ยกเว้นจังหวัดปัตตานีและนราธิวาสที่มีดัชนีย่อยด้านสุขภาพอยู่ในลำดับ 23 และ 24 ตามลำดับ ทั้งนี้ การพัฒนาคนของ 7 จังหวัดเหล่านี้มีความก้ำวหนำน้อยจึงส่งผลทำให้ปัญหาความยากจนอยู่ในลำดับสูงและมีปัญหาความยากจนเรื้อรัง

⁵ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เอกสารประกอบการชี้แจง เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สภาผู้แทนราษฎร

⁶ ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Development Index – HDI) มีลักษณะเป็นดัชนีรวม (Composite index) ประกอบด้วย 8 ดัชนีย่อย 40 ตัวชี้วัด ซึ่ง HAI สะท้อนช่วงชีวิตของคน จะต้องมีความสุขที่ดี มีการศึกษา มีชีวิตการทำงาน มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีชีวิตครอบครัวที่อบอุ่นในชุมชนที่มีความปลอดภัย มีการคมนาคมที่สะดวกปลอดภัยและเข้าถึงการสื่อสารอย่างทั่วถึง ตลอดจนมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี

ตาราง 1.9 : ลำดับของดัชนีความก้าวหน้าของคน (HAI) และดัชนีย่อย ปี 2557 ของจังหวัดต่างๆ (จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ)

HAI/ดัชนีย่อย	แม่ฮ่องสอน	ปัตตานี	นราธิวาส	ตาก	กาฬสินธุ์	บุรีรัมย์	นครพนม
HAI	76	69	63	75	65	70	73
สุขภาพ	72	23	25	61	54	74	57
การศึกษา	73	70	76	74	58	59	54
ชีวิตการทำงาน	10	76	67	39	24	34	72
รายได้	76	75	32	70	72	74	65
ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม	71	10	7	56	58	50	54
ชีวิตครอบครัวและชุมชน	39	48	29	41	14	2	31
การคมนาคมและสื่อสาร	76	38	70	66	71	72	51
การมีส่วนร่วม	73	33	53	65	38	48	59

ที่มา : การพัฒนาคนในบริบทประชาคมอาเซียน, รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2557, UNDP

ตาราง 1.10 : จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15-59 ปี ทั่วประเทศและจังหวัดที่มีความยากจนเรื้อรัง ปี 2556

หน่วย : ปี

ปี พ.ศ.	ทั่วประเทศ	แม่ฮ่องสอน	ปัตตานี	นราธิวาส	ตาก	กาฬสินธุ์	บุรีรัมย์	นครพนม
2549	8.7	6.6	8.1	7.6	7.7	8.2	8.2	8.4
2550	8.7	6.9	8.1	7.7	7.3	8.4	8.5	8.5
2551	8.8	7.3	7.8	7.9	6.7	8.0	9.0	8.8
2552	8.9	7.5	8.3	8.4	7.1	8.3	9.1	8.8
2553	9.0	7.7	9.0	8.7	7.2	8.7	9.2	9.0
2554	9.1	7.6	8.9	8.6	6.9	8.6	9.4	9.3
2555	8.8	6.7	8.5	7.9	7.1	8.2	8.0	8.7
2556	8.9	6.9	8.9	8.3	7.3	7.7	8.1	8.5

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

บทที่ 2

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบันนั้นเป็นผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการพัฒนาประเทศในอดีตเน้นให้ลำดับความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางสังคม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาคน คุณภาพชีวิต และระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความก้าวหน้าช้ากว่า อย่างไรก็ตามในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจเองก็มีความเหลื่อมล้ำโดยเร่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการทางการค้าและการเงินมากกว่าภาคการเกษตร ทำให้มูลค่าเพิ่มและผลผลิตภาคการเกษตรจึงเพิ่มขึ้นช้ากว่าสาขาการผลิตอื่นมาก ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงเป็นผลพวงสำคัญมาจากความไม่สมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคนเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ผลประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจตกอยู่กับกลุ่มคนเพียงจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมมากกว่าคนกลุ่มอื่น นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและเขตเมืองกับชนบทเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลจากการมุ่งรวมศูนย์ความเจริญไว้ที่ส่วนกลาง

ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทยคือการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนายังค่อนข้างกระจุกตัว จึงกลายเป็นที่มาของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างชัดเจนได้และนับวันจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่สำคัญมีทั้งความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม โดยความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจพิจารณาจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้และทรัพย์สิน ส่วนด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และ การคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมซึ่งเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย ซึ่งความเหลื่อมล้ำเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม

2.1 นิยามและกรอบแนวคิดของความเหลื่อมล้ำ¹

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่ง แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ความเหลื่อม

¹ การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2557 ของ สศช. วันศุกร์ที่ 26 กันยายน 2557 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี, หน้า 142

ล้ำมักจะเป็นผลจากความไม่เป็นธรรม ซึ่งหมายถึง ความไม่เสมอภาค ความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค การละเมิด การละเลยการกระทำที่ไม่สมควรหรือผิดกฎหมาย ทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเท่าเทียมกันมีความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ (Accessibility) ที่ไม่เท่ากัน หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่ากัน

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรมเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

2.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556

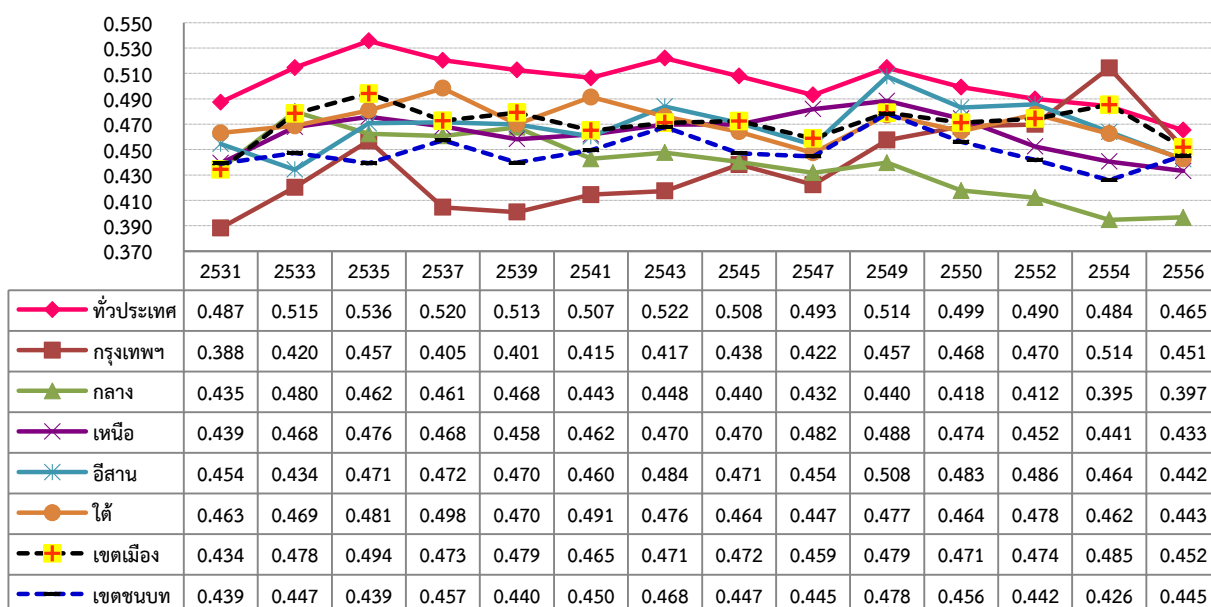
จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ มีข้อสรุปสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในมิติต่าง ๆ ในปัจจุบัน ดังนี้

2.2.1 ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็น ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน และความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน

1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ : ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย ในปัจจุบันปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลางซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.465 ในปี 2556 กลุ่มประชากร 10% ที่ 1 (คนจนที่สุด) และกลุ่มประชากร 10% ที่ 10 (คนรวยที่สุด) ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศลดลงเมื่อเทียบกับปี 2554 แต่อย่างไรก็ตาม รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า

ในปี 2556 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.465 แต่ปัญหาการกระจายรายได้มีแนวโน้มลดลงจากปี 2554 (ค่าสัมประสิทธิ์ฯ เท่ากับ 0.486) โดยประชากร 80% (กลุ่มประชากร 10% ที่ 2 จนถึง กลุ่มประชากร 10% ที่ 9) ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2554 กล่าวคือมีส่วนแบ่งของรายได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในปี 2556 เมื่อเทียบกับปี 2554 แต่กลุ่มประชากร 10% ที่ 1 (คนจนที่สุด) และกลุ่มประชากร 10% ที่ 10 (คนรวยที่สุด) กลับได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศลดลงเมื่อเทียบกับปี 2554 แต่อย่างไรก็ตาม รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมด จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า ดังนั้น การพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ จะต้องมุ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมายประชากร 10% ที่ 1 (คนจนที่สุด) ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาเพื่อยกระดับรายได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ภาพที่ 2.1: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของไทย



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552, 2554 และปี 2556 ได้ปรับข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์

ตาราง 2.1 : สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากร ตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)													
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556
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	1.06
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	3.10
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	4.03
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	4.97
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	6.07
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	7.40
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	9.15
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	11.65
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	15.77
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	36.81
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
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	34.85

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

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

ส่วนแบ่งรายได้ของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน (ASEAN)

Indicators	Thailand	Indonesia	Lao PDR	Malaysia	Philippines	Vietnam	Cambodia
	2553 (2010)	2553 (2010)	2555 (2012)	2552 (2009)	2555 (2012)	2555 (2012)	2554 (2011)
GINI index	39.37	35.57	36.22	46.21	43.03	35.62	31.82
Income share held by lowest 20%	6.76	7.63	7.62	4.54	5.89	7.03	8.99
Income share held by second 20%	10.50	11.33	11.46	8.65	9.40	11.63	12.46
Income share held by third 20%	14.61	15.57	15.49	13.72	13.91	16.14	16.11
Income share held by fourth 20%	21.45	21.82	21.13	21.64	21.15	22.17	21.24
Income share held by highest 20%	46.68	43.65	44.30	51.45	49.65	43.03	41.20
highest 20% / lowest 20%	6.9	5.7	5.8	11.3	8.4	6.1	4.6
Income share held by lowest 10%	2.80	3.36	3.31	1.78	2.54	2.88	4.04
Income share held by highest 10%	30.99	28.18	29.67	34.65	33.48	27.75	26.91

หมายเหตุ : ประเทศ ASEAN ที่ไม่มีข้อมูล คือ สิงคโปร์ (Singapore) บรูไนดารุสซาลาม (Brunei Darussalam) และ พม่า (Myanmar)

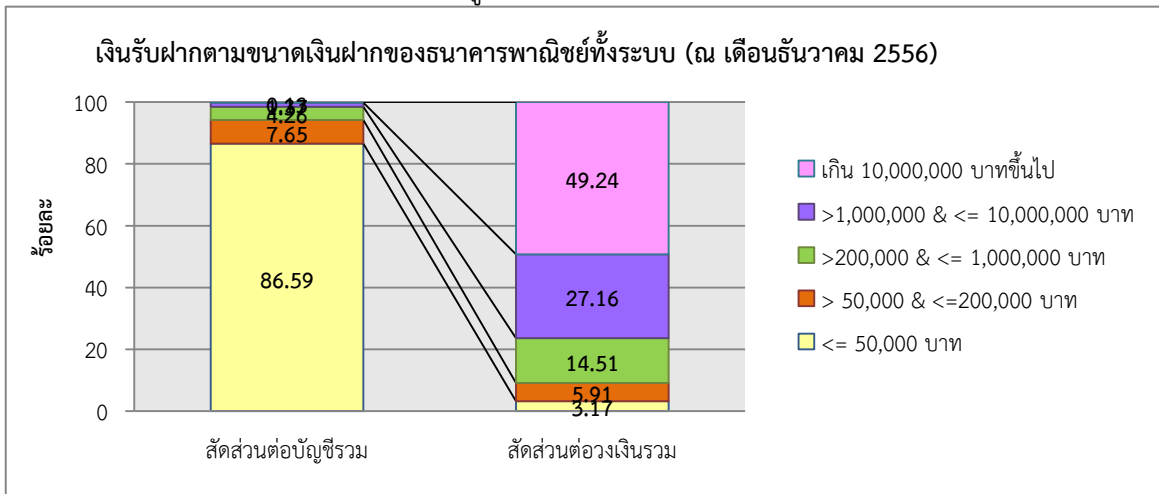
ที่มา : World Bank, Poverty and Inequality Database ; Last Updated: 01/12/2015

<http://databank.worldbank.org/data/>

2) ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงจำนวน 111,517 บัญชีหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีจำนวน 84 ล้านบัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 50.8 ของวงเงินฝากทั้งหมด ดังนั้น การให้ผลประโยชน์ทางภาษีด้านเงินฝากจึงต้องยึดหลักของลักษณะการกระจายของฐานเงินฝากประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย (ในปัจจุบัน เงินฝากในบัญชีเงินฝากประจำระยะเวลาต่าง ๆ ชำระภาษีร้อยละ 15)

ภาพที่ 2.2 : การกระจุกตัวเงินฝาก

จำนวนบัญชีเงินฝากวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 0.13 ของบัญชีเงินฝากทั้งหมด แต่มีสัดส่วนเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.24 ของวงเงินฝากทั้งหมด



เงินรับฝากแยกตามขนาดของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ณ เดือนธันวาคม 2556)

ขนาดบัญชีเงินฝาก	จำนวนบัญชี (บัญชี)	สัดส่วนต่อ บัญชีรวม (%)	วงเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ วงเงินรวม (%)
<= 50,000 บาท	73,185,339	86.59	350,727	3.17
> 50,000 & <=200,000 บาท	6,468,934	7.65	653,263	5.91
>200,000 & <= 1,000,000 บาท	3,602,289	4.26	1,603,912	14.51
>1,000,000 & <= 10,000,000 บาท	1,154,570	1.37	3,001,740	27.16
เกิน 10,000,000 บาทขึ้นไป	111,517	0.13	5,441,370	49.24
รวม	84,522,649	100.00	11,051,012	100.00

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน : ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มที่ 1) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 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

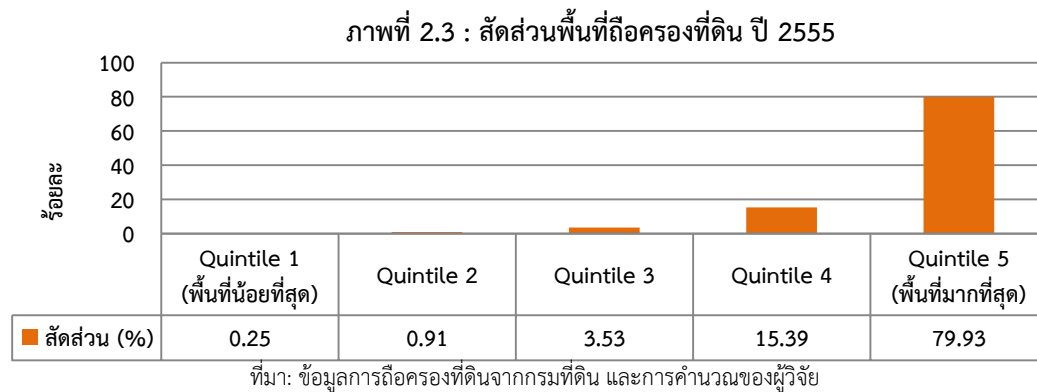
เมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม (Quintile) คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินต่ำสุด กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองต่ำสุด กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินระดับปานกลาง กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองสูงสุด กลุ่มที่ 5 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินสูงสุด ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) ต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 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)

ตาราง 2.2 : ผลรวมและค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและประเภทนิติบุคคล ปี 2555

Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น				ค่าเฉลี่ยพื้นที่ถือครอง			ค่าต่ำสุด(minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)		
		ไร่	งาน	วา	ละ	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

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



ถ้าแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม (Decile) ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่ม 10) ต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่ม 1) คิดเป็น 853.64 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่ม 10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ (กลุ่ม 1-กลุ่ม 9) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

ตาราง 2.3 : 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

2.2.2 ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ

1) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา : โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาโดยเฉพาะในระดับปริญญาตรี จะมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีโอกาสเข้าถึงสูงกว่ากลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่กว่า รวมทั้งมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยเด็กในเขตเมืองมีโอกาเข้าถึงสูงกว่าเด็กในเขตชนบท นอกจากนี้ เด็กในกรุงเทพมหานครเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงกว่าภาคอื่นๆ

1.1) โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา มีสัดส่วนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) ระดับประถมศึกษาเข้าถึงการศึกษาร้อยละ 88.1 มัธยมศึกษาตอนต้นเข้าถึงการศึกษาร้อยละ 67.0 มัธยมศึกษาตอนปลายเข้าถึงการศึกษาร้อยละ 57.7 และปริญญาตรีเข้าถึงการศึกษาร้อยละ 29.7 เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี เพื่อยกระดับการเรียนรู้ของเด็ก ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 2542 โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา จึงทำให้เด็กมีโอกาเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่การศึกษาระดับปริญญาตรีจะต้องมีค่าเล่าเรียนค่อนข้างสูงจึงเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงสำหรับเด็กในครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือฐานะยากจน

ตาราง 2.4 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2551-2556

ระดับการศึกษา	2551	2552	2553	2554	2555	2556
อนุบาล	63.3	65.0	65.1	53.1	65.7	66.9
ประถมศึกษา	87.6	87.1	86.1	87.2	87.6	88.1
มัธยมต้น	67.9	68.6	69.9	69.6	67.6	67.0
มัธยมปลาย (รวมปวช.)	55.4	57.3	57.6	55.9	55.1	57.7
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	23.9	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ

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

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

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

: อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

1.2) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับปริญญาตรี พบว่า เด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูงกว่าเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่กว่า เมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในประเทศ (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) สูงถึงร้อยละ 67.3 ขณะที่กลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด (Decile 1) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพียงร้อยละ 3.5 เท่านั้น ทำให้กลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในประเทศ (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ได้มากกว่ากลุ่ม

ประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) ประมาณ 19.1 เท่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงเป็นผลมาจากปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของพ่อแม่หรือผู้ปกครองในการที่จะให้เด็กเข้าเรียนต่อ

1.3) นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยเด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูงกว่าเด็กในเขตชนบท เมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) เด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 39.5 ขณะที่เด็กในเขตชนบทมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีเพียงร้อยละ 18.0 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ได้มากกว่าเด็กในเขตชนบท ประมาณ 2.2 เท่า อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามภาค พบว่า เด็กในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงกว่าเด็กในภาคอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด คือเข้าถึงร้อยละ 48.6 ขณะที่ภาคใต้เข้าถึงน้อยสุดเพียงร้อยละ 16.8 เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และในเขตเมืองของจังหวัดต่างๆ ทำให้คนในเขตเมืองมีความสะดวกในการเดินทางและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคนในเขตชนบท

ตาราง 2.5 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2551-2556

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2551	2552	2553	2554	2555	2556
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	4.1	1.4	2.6	2.4	4.0	3.5
10% ที่ 2	5.8	5.4	9.1	7.1	6.4	7.4
10% ที่ 3	9.9	6.3	10.2	8.2	8.6	9.2
10% ที่ 4	15.0	12.4	12.5	15.4	14.2	11.7
10% ที่ 5	13.6	15.1	17.7	15.0	15.1	16.9
10% ที่ 6	21.2	21.0	16.6	21.4	21.9	21.6
10% ที่ 7	28.4	26.2	25.4	25.0	30.9	31.3
10% ที่ 8	32.1	29.6	27.9	32.3	44.4	43.5
10% ที่ 9	37.1	43.8	45.1	42.8	53.1	53.1
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	57.9	59.3	51.7	45.0	66.0	67.3
รวม	23.9	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

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

ตาราง 2.6 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2551-2556

เขตพื้นที่	2551	2552	2553	2554	2555	2556
เขตเมือง	33.40	34.58	30.29	29.78	39.18	39.50
เขตชนบท	15.65	13.68	15.53	13.85	16.77	18.00
รวม	23.94	23.90	23.06	21.87	28.46	29.68

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

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

ตาราง 2.7 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2556

ภาค	อนุบาล	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	ปริญญาตรี (รวม ปวส.)
กทม.	71.01	90.67	72.60	64.34	48.59
กลาง	64.71	88.71	67.76	58.13	28.43
เหนือ	63.28	87.58	63.21	60.53	30.07
ตะวันออกเฉียงเหนือ	70.58	86.49	67.86	55.60	25.89
ใต้	64.22	89.64	65.01	52.97	16.81
รวม	66.89	88.08	67.01	57.74	29.68

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5ปี

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

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

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

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

อย่างไรก็ตาม โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารีที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2531 โดยโปรดเกล้าฯ ให้นักเรียนเพิ่มปีละประมาณ 200 คนเพื่อให้นักเรียนฐานะยากจนมีโอกาสศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาตามความเหมาะสมของระดับสติปัญญาและความสามารถของแต่ละบุคคล การดำเนินงานตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 จนถึง 2556 มีจำนวนนักเรียนในพระราชานุเคราะห์ทั้งหมด 6,370 คน รวมทั้งโครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ซึ่งพระราชทานทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนฐานะยากจนได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายต่อเนื่องไปจนจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี มีนักเรียนรับทุนไปแล้ว 6 รุ่น จำนวน 920 คน นอกจากนี้ โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2539 โดยเปิดโอกาสให้นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาซึ่งมีผู้กู้ยืมไปแล้วทั้งสิ้นประมาณ 4.2 ล้านราย ซึ่งโครงการดังกล่าวข้างต้นทำให้เด็กฐานะยากจนหรือเด็กในถิ่นทุรกันดารสามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้น

1.4) มีความแตกต่างด้านคุณภาพของผู้เรียนระหว่างภูมิภาค โดยนักเรียนในกรุงเทพมหานครมีคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก เฉลี่ยสูงที่สุด ในขณะที่นักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของไทย ได้มีการปรับโครงสร้างหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อศึกษามากขึ้นและให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน ควบคู่กับการผลิตและพัฒนาครูอย่างเป็นระบบ แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพผู้เรียนโดยสะท้อนจากคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีแนวโน้มลดลง ประกอบกับมาตรฐานความสามารถของผู้เรียนในด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งพัฒนาการด้านอารมณ์

และสังคมอยู่ในระดับต่ำ โดยในปี 2551 ภาพรวมคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนใน 4 วิชาหลัก (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) ในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยของประเทศ เท่ากับ ร้อยละ 39.1 ได้ลดลงเหลือร้อยละ 35.1 ในปี 2556 และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2556 คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาในวิชาคณิตศาสตร์ต่ำกว่าวิชาอื่น นอกจากนี้ คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาค โดยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลักในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาคได้คะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50.0 ในปี 2556 โดยกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ร้อยละ 40.7 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด คือร้อยละ 33.4

ตาราง 2.8 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาปีการศึกษา 2549-2556

ระดับชั้น/วิชา	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)							
	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ประถมศึกษาปีที่ 6	39.82	43.09	43.81	36.22	32.16	45.41	38.98	39.55
ภาษาไทย	42.74	36.58	42.02	38.58	31.22	50.04	45.68	45.02
ภาษาอังกฤษ	34.51	38.67	37.77	31.75	20.99	38.37	36.99	33.82
คณิตศาสตร์	38.87	47.55	43.76	35.88	34.85	52.40	35.77	41.95
วิทยาศาสตร์	43.17	49.57	51.68	38.67	41.56	40.82	37.46	37.40
มัธยมศึกษาปีที่ 3	36.32	36.66	36.91	28.28	28.09	35.72	36.38	34.50
ภาษาไทย	43.94	48.05	41.04	35.35	42.80	48.11	54.48	44.25
ภาษาอังกฤษ	30.85	28.68	34.56	22.54	16.19	30.49	28.71	30.35
คณิตศาสตร์	31.15	34.70	32.64	26.05	24.18	32.08	26.95	25.45
วิทยาศาสตร์	39.34	35.21	39.39	29.16	29.17	32.19	35.37	37.95
มัธยมศึกษาปีที่ 6	36.79	37.19	36.67	32.02	26.93	28.58	31.29	31.38
ภาษาไทย	50.33	50.70	46.42	46.47	42.61	41.88	47.19	49.26
ภาษาอังกฤษ	32.37	30.93	30.64	23.98	19.22	21.80	22.13	25.35
คณิตศาสตร์	29.56	32.49	35.98	28.56	14.99	22.73	22.73	20.48
วิทยาศาสตร์	34.88	34.62	33.65	29.06	30.90	27.90	33.10	30.48
เฉลี่ย	37.64	38.98	39.13	32.17	29.06	36.57	35.55	35.14

- 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 - 2556 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ตาราง 2.9 ผลการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก ชั้น ป.6, ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2556

วิชาหลัก	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)					
	กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	เฉลี่ย ทั่วประเทศ
ประถมศึกษาปีที่ 6	45.37	40.44	38.80	38.07	38.52	39.55
ภาษาไทย	49.59	46.16	44.34	43.87	43.59	45.02
ภาษาอังกฤษ	41.70	34.40	32.57	32.17	32.99	33.82
คณิตศาสตร์	49.32	43.31	41.44	39.66	40.66	41.95
วิทยาศาสตร์	40.85	37.88	36.86	36.58	36.85	37.40
มัธยมศึกษาปีที่ 3	38.63	34.78	34.41	33.33	34.07	34.50
ภาษาไทย	48.36	45.17	44.47	42.54	43.57	44.25
ภาษาอังกฤษ	35.61	30.33	29.87	29.26	29.94	30.35
คณิตศาสตร์	29.17	25.48	25.11	24.66	25.13	25.45
วิทยาศาสตร์	41.38	38.13	38.19	36.84	37.63	37.95
มัธยมศึกษาปีที่ 6	38.19	32.32	31.15	28.92	29.85	31.38
ภาษาไทย	56.00	50.93	49.03	46.53	47.25	49.26
ภาษาอังกฤษ	35.21	26.21	24.77	22.18	23.32	25.35
คณิตศาสตร์	27.90	21.26	20.07	17.84	19.30	20.48
วิทยาศาสตร์	33.74	30.93	30.75	29.15	29.58	30.48
เฉลี่ย	40.73	35.85	34.79	33.44	34.15	35.14

ที่มา : ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), ประมวลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

1.5) **คุณภาพการศึกษาไทยยังด้อยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ** จากการจัดอันดับความสามารถทางการศึกษาในระดับนานาชาติ โดย IMD (The International Institute for Management Development) พบว่า ในปี 2556 ชีตความสามารถในการแข่งขันโดยภาพรวมของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 27 ในขณะที่ขีดความสามารถด้านการศึกษาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับไม่เป็นที่น่าพอใจนักคือลำดับที่ 51 จากจำนวนประเทศทั้งหมด 60 ประเทศ โดยหล่นจากลำดับที่ 46 ในปี 2550 เมื่อเทียบกับประเทศอาเซียน พบว่าประเทศไทยมีขีดความสามารถด้านการศึกษาเหนือกว่าประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ไม่มากนัก แต่ยังด้อยกว่าสิงคโปร์และมาเลเซียค่อนข้างมาก

ตาราง 2.10 อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา ปี 2550 – 2556

ประเทศ	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
สิงคโปร์	11	11	13	13	10	6	4
มาเลเซีย	31	30	30	33	35	33	34
อินโดนีเซีย	51	49	55	55	53	53	52
ฟิลิปปินส์	52	52	54	56	57	57	59
ไทย	46	43	47	47	51	52	51
เกาหลีใต้	29	35	36	35	29	31	25

ประเทศ	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ญี่ปุ่น	19	22	26	29	34	36	28
จีน	44	42	49	46	43	45	45
อินเดีย	54	54	57	58	59	58	60
ออสเตรเลีย	12	6	5	9	8	10	10
นิวซีแลนด์	17	9	10	8	12	12	12

ที่มา : IMD World competitiveness yearbook

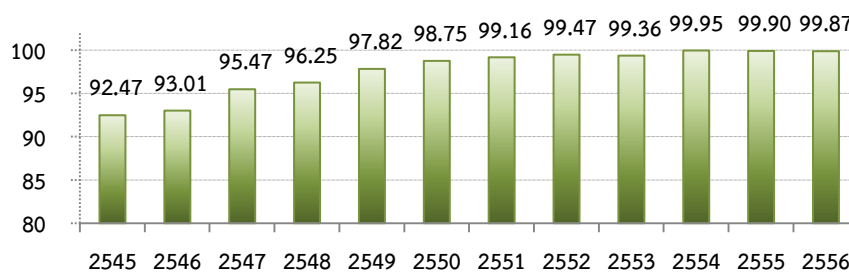
หมายเหตุ : ปี 2550-2551 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 55 ประเทศ, ปี 2552-2556 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 57, 58, 59, 59 และ 60 ประเทศ

: ประเทศในกลุ่มอาเซียน ที่ไม่มีข้อมูล คือ บรูไน กัมพูชา เวียดนาม พม่า และ ลาว

2) ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข : โอกาสในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเกือบทั้งหมด 100% แต่ด้วยระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบหลักคือระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีการออกแบบระบบที่ต่างกันหลายประเด็น เช่น แหล่งเงินที่ใช้ สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละระบบ

2.1) คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100% แต่มาตรฐานบริการทางการแพทย์ที่ได้รับมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบหลักประกันสุขภาพ บริการด้านหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้เมื่อยามเจ็บป่วยและป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากภาวะค่ารักษาพยาบาลได้พัฒนามาเป็นลำดับ เช่น การมีสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการและครอบครัว โครงการบัตรสุขภาพ ระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมด้านการรักษาพยาบาล จนกระทั่งมี พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ทำให้ในปัจจุบันคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 99.9 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลักคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 48.6 ล้านคน (75.0%) ระบบประกันสังคมจำนวน 10.7 ล้านคน (16.5%) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจจำนวน 4.8 ล้านคน (7.3%) นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่มีสิทธิอื่น ๆ อีกประมาณ 6.7 แสนคน และบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิอีกประมาณ 8 หมื่นกว่าคน (ผลการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีงบประมาณ 2556)

ภาพที่ 2.4 ร้อยละความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพ



ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

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

ตาราง 2.11 : เปรียบเทียบความแตกต่างของระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบของประเทศไทย

ประเด็น	ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ^{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 ฝ่ายละเท่ากันร้อยละ 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 คู่สัญญาและสถานพยาบาลในเครือข่าย	สถานพยาบาลรัฐเป็นหลัก ใช้ รพ. เอกชนได้กรณีฉุกเฉิน และบริการผ่าตัดนัดหมายล่วงหน้าที่กำหนด	โรงพยาบาลรัฐและเอกชน คู่สัญญา และสถานพยาบาลในเครือข่าย
รูปแบบ วิธีการจ่ายเงิน	เหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการ ส่งเสริมป้องกันและผู้ป่วยนอก สำหรับบริการผู้ป่วยในจัดสรรงบยอดรวมตามน้ำหนักสัมพัทธ์ DRG	ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณบริการ และราคาที่เรียกเก็บย้อนหลัง สำหรับบริการผู้ป่วยในตามรายป่วยในอัตราที่กำหนด (DRG)	เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับบริการผู้ป่วยนอกและใน และจ่ายเพิ่มเป็นรายการณี

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

อ้างอิงจาก สัมฤทธิ์ ศรีธีราชสวัสดิ์ และคณะ เรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย

ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการสร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน เพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือ กองทุนโดยเริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในทุกสถานบริการสาธารณสุขทั่วประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน

นอกจากนี้ มีความพยายามที่จะผลักดันการจัดตั้ง “เขตสุขภาพเพื่อประชาชน” เพื่อ เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (แต่ยังไม่ได้ดำเนินการ) ซึ่ง “เขตสุขภาพเพื่อประชาชน” ไม่ใช่เขตเชิงโครงสร้างหรือเขตบริหาร แต่เป็นเขตในลักษณะกลไกการทำงานร่วมกัน ของหน่วยงานหลักต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับสุขภาพ โดยแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็นเขต ทั่วประเทศอาจมีประมาณ 12 – 13 เขต เพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน โดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area – Function - Participation : AFP) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาสุขภาพในเขตร่วมกัน ให้สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน เกิดการบูรณาการการทำงานและการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีคุณภาพมากขึ้น โดยไม่เพิ่มภาระการเงินการคลังของประเทศ³

2.2) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ส่งผลให้คุณภาพการ บริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ปัจจุบันในสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในบางพื้นที่ยังมี ปัญหาการกระจายตัวและขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ทำให้ต้องดูแลประชากรมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ ควรจะเป็น ซึ่งสะท้อนได้จากอัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยในปี 2556 บุคลากรทางการแพทย์โดยเฉพาะแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ ยังคงกระจุกตัว หนาแน่นอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุด จึงทำให้อัตราบุคลากร ทางทางการแพทย์ดังกล่าวต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาคกล่าวคือบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรมากกว่าภูมิภาคอื่น ซึ่งทำให้ต้องดูแลประชากรมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็น ส่งผล กระทบทำให้ผู้เจ็บป่วยต้องรอคิวตรวจรักษานาน และการให้บริการด้วยคุณภาพลงจากการรับเร่งดูแลประชากร เจ็บป่วยให้ครบถ้วน อาทิในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแพทย์ 1 คนต่อประชากรสูงถึง 3,918 คน ในขณะที่ กรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนต่อประชากร 1,075 คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า 3 เท่า

ตาราง 2.12 : อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน ต่อ จำนวนประชากร รายภาค ปี 2556

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
กรุงเทพมหานคร	1,075	7,483	3,917	285	1,936
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	2,263	10,159	6,340	487	14,707
ภาคเหนือ	2,803	9,512	6,759	542	17,982
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,918	14,170	8,551	646	16,233
ภาคใต้	2,825	9,687	6,516	465	17,870
ทั่วประเทศ	2,521	10,580	6,352	503	9,867

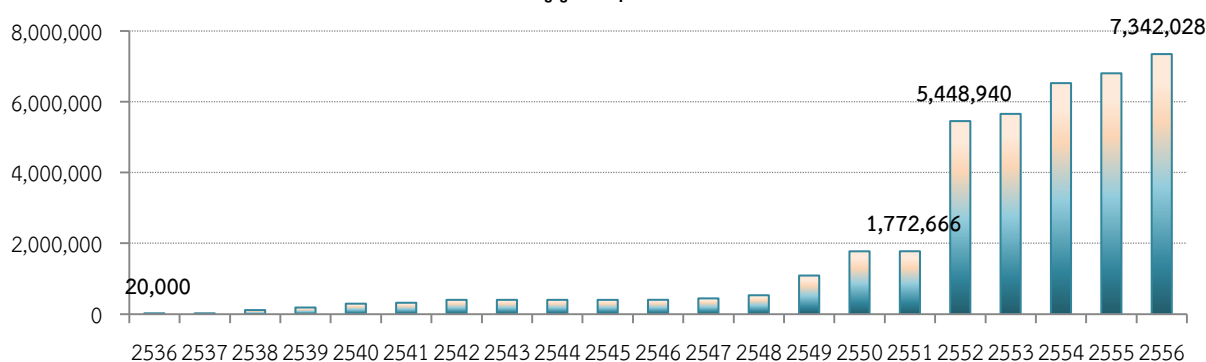
ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

³ อ้างอิงจากการแถลงข่าวของ พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หัวหน้าฝ่ายสังคม จิตวิทยา และเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ นัดพิเศษ เรื่อง การจัดตั้งเขตสุขภาพเพื่อประชาชน ในวันที่ 8 สิงหาคม 2557 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้เสนอต่อ คสช. ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งเขตสุขภาพเพื่อประชาชน

3) การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่ยังมี ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน โดยแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคือ แรงงานในระบบซึ่งมีเพียงร้อยละ 35.8 ขณะที่แรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 64.2 ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ

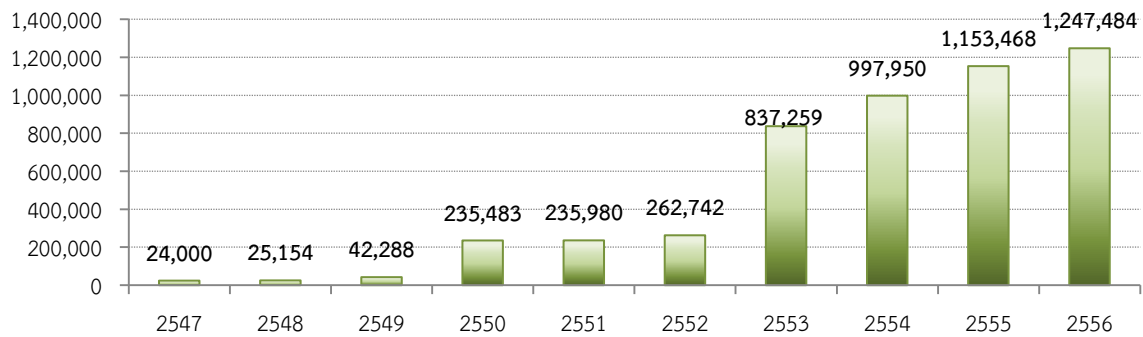
3.1) ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐาน แต่บางส่วนยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพเนื่องจากมีความประสงค์ไม่ขอรับเอง หรือกำลังอยู่ในกระบวนการขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่อยู่ชายขอบมักไม่ทราบข้อมูลข่าวสารจึงยังเข้าไม่ถึง เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้ที่จดทะเบียนขอรับสิทธิ ซึ่งเดิมให้เฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือยากจน ต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายนปี 2552 รัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ครอบคลุมทุกคนจึงทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2552 โดยเพิ่มจาก 1.8 ล้านคนในปี 2551 เป็น 5.4 ล้านคนในปี 2552 และเป็น 7.3 ล้านคนในปี 2556 และได้ปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากคนละ 500 บาท/เดือน เป็นรูปแบบขั้นบันไดตามเงื่อนไขอายุโดยผู้ที่มีอายุ 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 1.2 ล้านคนในปี 2556 โดยเบี้ยยังชีพคนพิการจะได้รับคนละ 500 บาท/เดือน

ภาพที่ 2.5 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน)



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา

ภาพที่ 2.6 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ(คน)



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา

ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุไม่ยากจน เนื่องจากผู้สูงอายุที่ครอบครัวยากจนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยในปี 2556 ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 88.6 ของผู้สูงอายุที่ยากจนทั้งหมด และผู้สูงอายุไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 81.3 ของผู้สูงอายุไม่ยากจนทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ พบว่า ผู้สูงอายุในเขตชนบทขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุในเขตเมืองทั้งผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุไม่ยากจน นอกจากนี้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือรายได้ต่ำ และสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะร่ำรวย โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่จนที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 90.0 ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุที่รวยที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 54.2 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นำเงินไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม

คนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าคนพิการไม่ยากจน เนื่องจากผู้ที่ครอบครัวยากจนมีฐานะทางเศรษฐกิจดี สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยในปี 2556 คนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 66.6 ของคนพิการที่ยากจนทั้งหมด และคนพิการที่ยากจนในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมืองเล็กน้อย คือร้อยละ 67.7 และร้อยละ 64.4 ตามลำดับ สำหรับคนพิการไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพเพียงร้อยละ 52.8 ของคนพิการไม่ยากจนทั้งหมด โดยในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมืองค่อนข้างมาก จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า**คนพิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพได้น้อยกว่าผู้สูงอายุ** อย่างไรก็ตาม คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือรายได้ต่ำ และสัดส่วนคนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มคนพิการที่มีฐานะร่ำรวย โดยกลุ่มคนพิการที่จนที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 67.4 ขณะที่กลุ่มคนพิการที่รวยที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 20.4 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นำเงินไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการที่เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม

ตาราง 2.13 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2556 จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน

ความยากจน	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
ไม่ยากจน	75.63	86.24	81.26	48.17	55.73	52.83
ยากจน	86.62	89.77	88.65	64.43	67.75	66.60
รวม	76.80	86.81	82.27	51.32	58.36	55.72

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 2.14 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2556 จำแนกตามเขตพื้นที่และกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ประจำ (Decile by income)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
10% ที่1 จนสุด	84.52	92.01	89.98	64.11	68.61	67.43
10% ที่2	87.85	90.55	89.78	70.25	54.89	58.60
10% ที่3	89.79	90.12	90.00	61.11	61.20	61.17
10% ที่4	88.73	90.26	89.68	64.20	62.09	62.86
10% ที่5	84.19	85.75	85.06	51.62	58.12	55.36
10% ที่6	82.37	86.59	84.59	44.16	59.23	51.70
10% ที่7	77.21	82.80	79.82	42.92	49.91	46.83
10% ที่8	75.95	80.19	77.61	37.86	54.08	44.54
10% ที่9	65.71	75.38	68.88	22.92	42.36	32.87
10% ที่10 รวยสุด	49.87	65.57	54.17	15.79	26.62	20.42
รวม	76.80	86.81	82.27	51.32	58.36	55.72

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

3.2) ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน : แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคือแรงงานในระบบซึ่งมีเพียงร้อยละ 35.8 ขณะที่แรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 64.2 ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ โดยแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่น นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานโดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ

ในปี 2556 ผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.1 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 35.8 ของแรงงานทั้งประเทศ หรือจำนวน 14.0 ล้านคน ส่วนแรงงานนอกระบบจำนวน 25.1 ล้านคนซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 64.2 ของแรงงานทั้งประเทศยังไม่ได้มีการคุ้มครองทาง

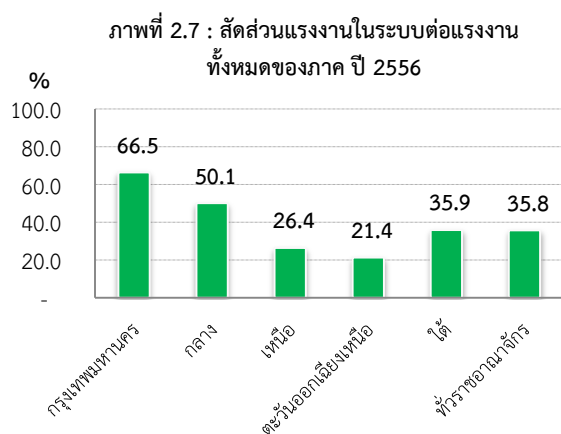
สังคมอย่างเป็นระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง/เหมาช่วง การจ้างงานบางเวลา รวมถึงการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจส่วนตัว ทั้งนี้แรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบสูงที่สุดซึ่งคิดเป็นร้อยละ 78.6 ของแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด และแรงงานในภาคเหนือที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีสัดส่วนค่อนข้างสูงเช่นเดียวกันซึ่งคิดเป็นร้อยละ 73.6 ของแรงงานในภาคเหนือทั้งหมด ในขณะที่แรงงานในกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีเพียงร้อยละ 33.5 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 บาทรัฐบาลอุดหนุน 50 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี ทั้งนี้ ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท จึงส่งผลให้ผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจาก 84 คนในปี 2553 เป็น 590,046 คน 1,294,019 คน และ 1,578,088 คน ในปี 2554, ปี 2555, และ ปี 2556 ตามลำดับ (ข้อมูลสะสม)

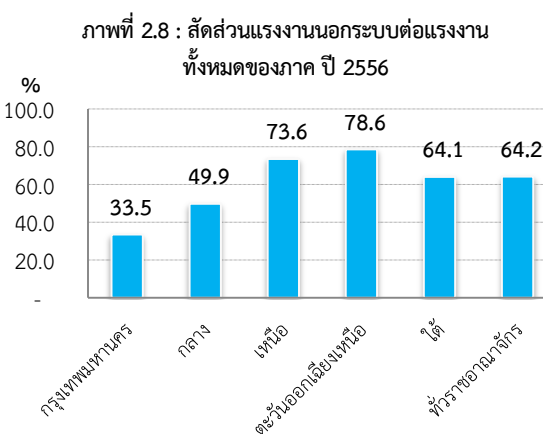
ตาราง 2.15 : สัดส่วนของแรงงานในระบบและนอกระบบของประเทศไทย ปี 2548 – 2556

ปี	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
แรงงานในระบบ	37.9	38.5	37.3	36.3	36.6	37.6	37.4	37.4	35.8
แรงงานนอกระบบ	62.1	61.5	62.7	63.7	63.4	62.4	62.6	62.6	64.2

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ



นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงาน โดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีรายได้ได้น้อย มีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง เช่น ทำงานในภาคเกษตร ขายเป็นรายวัน และมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มากกว่า 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น ขณะที่แรงงานในระบบมีอัตราค่าจ้างที่แน่นอนและมีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ช่องว่างรายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2556 พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและเอกชน มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 6,351 บาทต่อเดือน ส่วนแรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 13,576 บาทต่อเดือน ซึ่งได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบประมาณ 2.1 เท่า หากพิจารณาเป็นสาขาอุตสาหกรรม พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรม ยกเว้นกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศที่แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานในระบบ คือ 30,000 และ 18,843 บาทต่อเดือน ตามลำดับ ทั้งนี้สาขาเกษตรกรรมฯซึ่งมีแรงงานจำนวนมากทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบแต่ค่าจ้างเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ 4,946 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานนอกระบบ และ 6,776 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานในระบบ

ตาราง 2.16 : ค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2555-2556
(เป็นค่าจ้าง/เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างเอกชนเท่านั้น)

หน่วย : บาท/เดือน

หมวดอุตสาหกรรม	แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ	
	2555	2556	2555	2556
1.เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	5,784	6,350	3,870	4,946
2.การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	20,672	18,496	5,359	8,248
3.การผลิต	10,416	11,634	5,204	6,448
4.การไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	28,916	23,205	5,546	7,991
5.การจัดหาน้ำ การจัดการและการบำบัดน้ำเสีย	12,409	13,408	5,847	6,327
6.การก่อสร้าง	8,945	10,133	5,540	6,794
7.การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมยานยนต์ฯ	10,383	11,537	5,403	7,541
8.การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	15,394	17,007	6,336	9,263
9.ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร	8,605	9,650	5,358	6,805
10.ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	24,099	26,679	10,000	13,758
11.กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย	22,478	24,996	5,568	19,449
12.กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	14,631	15,728	7,000	7,627
13.กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	18,599	23,224	7,739	10,509
14.กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน	11,217	11,807	6,395	8,116
15.การบริหารราชการ และการป้องกันประเทศฯ	14,616	15,761	6,865	7,005
16.การศึกษา	20,819	21,781	7,586	7,538
17.งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	14,738	16,954	7,743	7,464
18.ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	9,121	10,381	4,184	7,144
19.กิจกรรมบริการอื่น ๆ	8,642	10,688	4,272	6,080
20.การจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล	6,842	6,938	7,511	6,039
21.กิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ	47,357	18,948	9,000	30,000
22.ไม่ทราบ	14,114	25,823	2,000	5,588
รวม	12,118	13,576	5,045	6,351

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

4) การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน : คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีอุปสรรคในการเข้าถึงบริการบางระหว่างครัวเรือนในเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยกับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน โดยครัวเรือนในเขตเมืองเข้าถึงได้สูงกว่าเขตชนบท และครัวเรือนฐานะร่ำรวยเข้าถึงได้สูงกว่าครัวเรือนฐานะยากจน นอกจากนี้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตคือเข้าถึงเพียงร้อยละ 35.0 และร้อยละ 28.9 ซึ่งนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

4.1) การเข้าถึงบริการไฟฟ้าภายในบ้าน : เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 99.8) มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้าน ส่วนครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้านมีบ้างเล็กน้อยซึ่งจะเป็นครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ครัวเรือนที่มีฐานะยากจน ครัวเรือนที่ไม่มีเงินเพียงพอจะติดตั้งมิเตอร์ หรือครัวเรือนที่ไม่มีเลขที่บ้าน

4.2) การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้าน : การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยจะเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านสูงกว่าครัวเรือนที่มีฐานะยากจน และครัวเรือนในเขตเมืองเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านสูงกว่าครัวเรือนในเขตชนบท

แม้ว่าการให้บริการน้ำประปาแก่ครัวเรือนมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 74.2 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2552 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80.0 ในปี 2555 และร้อยละ 81.5 ในปี 2556 แต่ก็ยังมีครัวเรือนเกือบร้อยละ 20.0 ที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านในปี 2556 อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนไม่ยากจน โดยครัวเรือนไม่ยากจนมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนยากจน คือมีความครอบคลุมร้อยละ 82.7 และร้อยละ 70.4 ตามลำดับ

ในปี 2556 การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่จนสุด (Decile 1) มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านร้อยละ 71.1 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่รวยสุด (Decile 10) มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านสูงถึงร้อยละ 90.6 นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยครัวเรือนในเขตเมืองมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตชนบท คือร้อยละ 88.8 และร้อยละ 74.0 ตามลำดับ ดังนั้น ภาครัฐต้องมีการวางแผนการจัดการน้ำอย่างครบวงจรทั้งการหาแหล่งน้ำดิบเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำประปาในแหล่งที่ขาดแคลนน้ำ และขยายบริการประปาให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตชนบทพื้นที่ห่างไกล โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณแม้ว่าการลงทุนอาจมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจก็ตามเนื่องจากเป็นพื้นที่ห่างไกล

4.3) การเข้าถึงบริการโทรศัพท์ : โทรศัพท์เคลื่อนที่มีใช้เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 95.0 ของครัวเรือนทั้งหมด) แต่โทรศัพท์พื้นฐานมีครัวเรือนเข้าถึงบริการเพียงร้อยละ 14.2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีและอยู่ในเขตเมือง ปัจจุบันโทรศัพท์เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับติดต่อสื่อสารในด้านอาชีพธุรกิจและธุระส่วนตัว แต่ด้วยบริการโทรศัพท์พื้นฐานมีข้อจำกัดด้านคู่สายซึ่งมีน้อยโดยเฉพาะในเขตชนบทจึงหันมาใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่กันแทบทุกครัวเรือน ทั้งนี้มีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 89.5 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2552 เพิ่มขึ้นร้อยละ 94.3 ในปี 2555 และร้อยละ 95.0 ในปี 2556 และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2556 ครัวเรือนในเขตเมืองและครัวเรือนในเขตชนบทมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 96.2 และร้อยละ 93.8 ตามลำดับ นอกจากนี้ สัดส่วนการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นตามฐานะเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่1 ที่จนสุด (Decile 1) มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมน้อยร้อยละ 88.8 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่10 ที่รวยสุด (Decile 10) มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมร้อยละ 99.6

ตาราง 2.17 : ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคน และเขตพื้นที่ ปี 2556 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนของครัวเรือน	ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน (%)											
	ไฟฟ้าภายในบ้าน			น้ำประปาภายในบ้าน			โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
10% ที่1 จนสุด	99.4	98.7	98.9	77.1	68.8	71.1	5.8	1.2	2.5	88.9	88.8	88.8
10% ที่2	99.8	99.6	99.7	79.4	72.6	74.7	6.6	1.6	3.2	90.3	91.1	90.8
10% ที่3	99.9	99.8	99.9	81.4	72.8	76.0	7.3	2.1	4.1	92.1	92.1	92.1
10% ที่4	99.8	99.7	99.8	84.9	72.2	77.6	9.4	3.6	6.1	93.6	91.9	92.6
10% ที่5	100.0	99.9	99.9	85.4	74.0	79.5	14.6	5.1	9.7	96.0	95.0	95.5
10% ที่6	100.0	100.0	100.0	89.1	75.7	83.0	17.0	8.4	13.1	96.3	96.1	96.2
10% ที่7	100.0	100.0	100.0	91.3	77.1	85.8	22.2	9.4	17.2	96.8	97.5	97.1
10% ที่8	100.0	100.0	100.0	92.8	76.5	87.1	22.7	11.9	18.9	98.5	98.3	98.4
10% ที่9	100.0	99.9	100.0	94.6	79.9	89.8	30.5	15.4	25.6	99.1	98.0	98.7
10% ที่10 รวยสุด	100.0	100.0	100.0	94.9	80.4	90.6	48.3	26.9	42.0	99.8	99.2	99.6
รวม	99.9	99.7	99.8	88.8	74.0	81.5	21.7	6.6	14.2	96.2	93.8	95.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 2.18 : ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามความยากจนของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2556 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

ความยากจนของครัวเรือน	ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน (%)											
	ไฟฟ้าภายในบ้าน			น้ำประปาภายในบ้าน			โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ครัวเรือนไม่ยากจน	100.0	99.9	100.0	89.8	74.9	82.7	23.1	7.4	15.6	97.0	95.4	96.2
ครัวเรือนยากจน	99.3	98.0	98.4	74.9	67.9	70.4	1.6	0.6	1.0	84.4	82.6	83.3
รวม	99.9	99.7	99.8	88.8	74.0	81.5	21.7	6.6	14.2	96.2	93.8	95.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะยังกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตนครหลวง โทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ในประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการให้บริการ โดยปี 2556 ในเขตนครหลวง (กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี) มีจำนวนโทรศัพท์ที่เปิดให้บริการ 33.1 เลขหมายต่อประชากร 100 คน สูงกว่าในภูมิภาคที่มีเพียงประมาณ 4.7 เลขหมาย ซึ่งต่างกันถึง 7.1 เท่า ขณะเดียวกันการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะก็กระจุกตัวอยู่ในเขตนครหลวงเช่นเดียวกัน และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 0.30 ล้านเครื่องในปี 2552 เหลือ 0.22 ล้านเครื่องในปี 2556 โดยในเขตนครหลวงมีโทรศัพท์สาธารณะ 6.9 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน มากกว่าในภูมิภาคที่มีเพียง 2.8 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน ต่างกันถึง 2.5 เท่า ทั้งนี้การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะแก่ประชาชนควรกระจายให้ทั่วถึงตามความต้องการ โดยเฉพาะประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ที่อยู่ในภูมิภาค

ตาราง 2.19 : จำนวนโทรศัพท์พื้นฐาน และหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร จำแนกตามพื้นที่

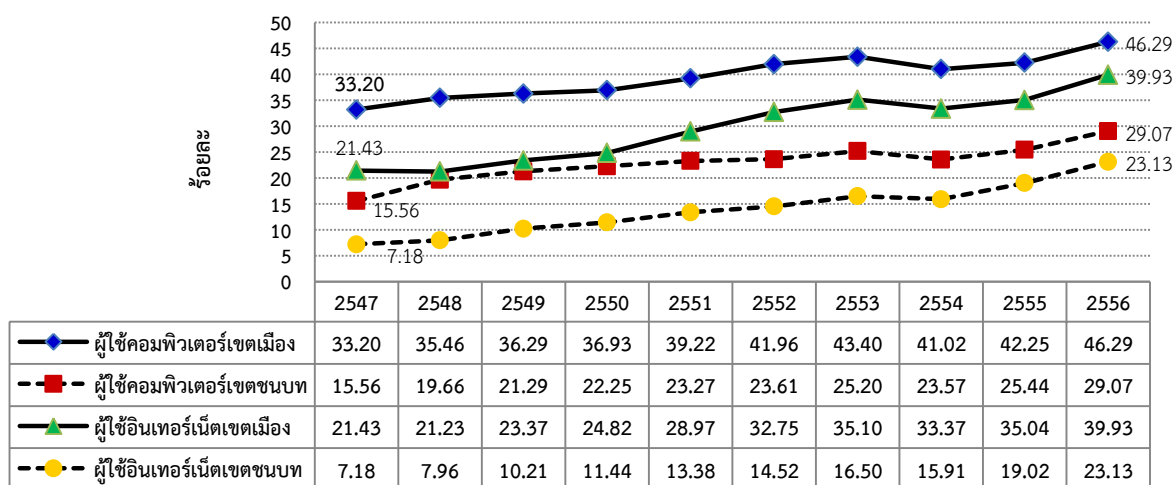
รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
โทรศัพท์พื้นฐาน/โทรศัพท์ประจำที่					
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	6.583	6.381	6.192	5.939	5.629
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 100 คน	10.60	9.99	9.66	9.21	8.68
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	37.05	36.32	35.86	34.75	33.09
- ภูมิภาค	6.01	5.69	5.38	5.03	4.68
โทรศัพท์สาธารณะ					
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	0.297	0.276	0.245	0.226	0.217
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 1,000 คน	4.68	4.32	3.83	3.51	3.34
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	10.89	10.08	8.17	7.33	6.94
- ภูมิภาค	3.67	3.38	3.12	2.89	2.75

ที่มา : รายงานประจำปี บริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน

การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต คือเข้าถึงเพียงร้อยละ 35.0 และร้อยละ 28.9 ซึ่งจะนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจุบันเป็นยุคข้อมูลสารสนเทศและความรู้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถสร้างความแตกต่างของรายได้ สถานภาพทางสังคม และการเรียนรู้เป็นอย่างมาก ขณะที่คนไทยยังไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้อย่างทั่วถึง จากข้อมูลการสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน ในปี 2556 พบว่าประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่มีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือเพียงร้อยละ 35.0, 28.9 และ 73.3 ของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปตามลำดับ และยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคโดยกรุงเทพมหานครมีผู้ใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในสัดส่วนที่สูงที่สุด คือร้อยละ 53.3 และร้อยละ 48.8 ตามลำดับ และมีการใช้ที่สูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 1.8 และ 2.1 เท่าตามลำดับ อีกทั้งการใช้อินเทอร์เน็ตในเขตเมืองจะมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตชนบทซึ่งต่างกันประมาณ 1.7 เท่า ยิ่งไปกว่านั้นผู้ใช้อินเทอร์เน็ตยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการซึ่งบางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ต

ความเร็วสูงแต่บางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำ⁴ โดยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง มีประมาณ 16.8 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 26.6 ของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด (ประมาณ 63.3 ล้านคน) โดยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในเขตเมืองจะมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตชนบท คือร้อยละ 40.8 และร้อยละ 19.0 ตามลำดับ หรือต่างกัน 2.1 เท่า ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรมีการกระจายบริการอย่างทั่วถึงทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อสร้างโอกาสให้ประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารความรู้อย่างเท่าเทียมกัน

ภาพที่ 2.9 ร้อยละผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไป จำแนกตามเขตพื้นที่



ที่มา : สํารวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน, สํานักงานสถิติแห่งชาติ

2.2.3 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการบริการยุติธรรม

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการยุติธรรม หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ขาดโอกาสในการเข้าถึงและจัดการงานยุติธรรมอันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายนโยบายแห่งรัฐ ระบบยุติธรรม บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมผู้มีความรับผิดชอบในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกลไก

⁴ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband) มีความสามารถในการรับส่งข้อมูล เสียง และภาพ ด้วยความเร็วสูง เริ่มต้นที่ความเร็วสูง 256 Kbps ขึ้นไป ซึ่งประกอบด้วย (1) บริการอินเทอร์เน็ตผ่าน DSL(SDSL, ADSL, VDSL), เคเบิลโมเด็ม (Cable Modem), Leased line, ดาวเทียม (Satellite Internet), เคเบิลใยแก้วนำแสง, Fixed wireless, WIMAX และ (2) บริการอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายเคลื่อนที่ผ่านโทรศัพท์มือถือ 3G ขึ้นไป เช่น WCDMA, EV-DO เป็นต้น ส่วนอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำ (Narrowband) คือ การใช้โมเด็มเชื่อมต่อผ่านสายโทรศัพท์ธรรมดา (dial – up connection) ซึ่งเวลาที่ใช้งานอยู่จะไม่สามารถใช้สายโทรศัพท์ได้ ซึ่งจะเป็นบริการอินเทอร์เน็ตแบบ Analogue modem, ISDN และบริการอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายเคลื่อนที่ผ่านโทรศัพท์มือถือ 2G , 2.5G เช่น GSM, CDMA, GPRS

การดำเนินงานเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้และนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งเกิดจากการรับรู้ทางสังคม จิตวิทยาในเชิงอคติและการเลือกปฏิบัติและการสร้างวาทกรรมเพื่อช่วงชิงหรือการเรียกคืนพื้นที่ทางการเมืองด้วย⁵

1) **กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน** รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย⁶ ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของสังคมไทย มีลักษณะดังนี้ เช่น กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความเท่าเทียมของคน หมายถึง ระบบคิดของกฎหมายตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าทุกคนเสมอภาคกัน ในขณะที่สังคมมีความหลากหลาย ทุกคนจึงไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้การต่อสู้ทางกฎหมายของ 2 ฝ่ายไม่ทัดเทียมกัน การออกแบบกฎหมายจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม นอกจากนั้น คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไวยากต่อการเข้าถึง เช่น การเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน รวมทั้งการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง

กองทุนยุติธรรมซึ่งจัดตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมได้มีส่วนช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ยังมีสัดส่วนการช่วยเหลือต่อคดีทั้งหมดที่ต่ำมาก คนจนผู้ยากไร้ เมื่อตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย การต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ และมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ ค่าทนายความ และที่สำคัญคือเงินประกันตัวเพื่อขอปล่อยชั่วคราวโดยไม่ต้องถูกคุมขังแม้กฎหมายไม่ได้บังคับแต่เป็นแนวทางปฏิบัติกันมาตลอด ซึ่งเป็นต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมที่ผู้ยากไร้นั้นยากจะหาได้ **กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมสำหรับเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือให้ผู้ยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม** ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นับได้ว่ากองทุนยุติธรรมเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้กองทุนยุติธรรมเน้นช่วยเหลือคนยากคนจนที่เดือดร้อนที่มาขอความช่วยเหลือทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ทางคดีในกระบวนการยุติธรรม เช่น ค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล ค่าประกันตัว และค่าใช้จ่ายกรณีการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งผลการดำเนินงานสะสมของกองทุนยุติธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 – 2556 มีผู้ยื่นรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายจำนวนทั้งหมด 10,691 ราย โดยผ่านการอนุมัติแล้ว 4,575 ราย ไม่อนุมัติ 3,698 ราย ยุติเรื่อง 2,143 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการ 275 ราย อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมในจำนวนดังกล่าวมีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นทั้งที่ค้างมาและรับใหม่ทั่วประเทศในปี 2556 ซึ่งมีจำนวนคดีอาญา 684,845 คดี และคดีแพ่ง 646,549 คดี ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ยากไร้ที่เดือดร้อนควรได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที

⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม, หน้า 357, ในหนังสือ “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย”, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, บรรณาธิการ, 2556.

⁶ รศ. ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ตาราง 2.20 : สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2550-2556

(การรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่าย และการพิจารณา)

ปีงบประมาณ	รับคำขอ (ราย)	พิจารณา (ราย)				ระหว่าง ดำเนินการ (ราย)
		อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	ยุติเรื่อง	รวม	
2550	177	63	83	31	177	-
2551	470	156	211	103	470	-
2552	594	183	123	288	594	-
2553	1,402	935	190	277	1,402	-
2554	3,224	1,776	840	606	3,222	2
2555	1,839	726	497	591	1,814	25
2556	2,985	736	1,754	247	2,737	248
รวมทั้งสิ้น	10,691	4,575	3,698	2,143	10,416	275

ที่มา : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ก.ย. 2556)

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

ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม มีประเด็นที่สำคัญ คือ (1) ประชาชนไม่รู้สิทธิเกี่ยวกับกองทุนยุติธรรมอย่างทั่วถึง เนื่องจากขาดงบประมาณการประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อช่องทางที่เข้าถึงประชาชนได้ง่าย เช่น โทรศัพท์ หนังสือพิมพ์ (2) ยังไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค (รวมศูนย์) จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐานต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และ (3) สถานะของกองทุนยุติธรรมไม่เป็นนิติบุคคล โดยไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของกองทุนยุติธรรม หรือผู้ปฏิบัติงาน จึงประสบปัญหาในการบริหารจัดการกองทุน และการปฏิบัติงานหลายประการ อาทิ การสอบข้อเท็จจริง การขอเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณา การเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง ดังนั้น กระทรวงยุติธรรม จึงผลักดันการตรา พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ.... เพื่อยกฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถหารายได้จากแหล่งรายได้อื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสได้มากและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ได้ยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. และผ่านการพิจารณาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกระทรวงยุติธรรมแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เนื่องจากต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง เพื่อใช้ประกอบการเสนอร่าง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต่อไป

2) ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

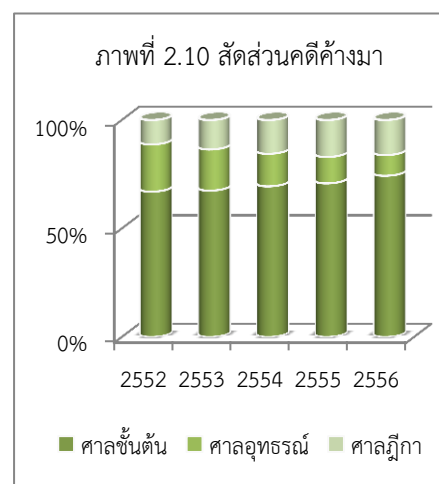
2.1) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรศาลยุติธรรมประสบปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาลเป็นจำนวนมาก ขณะที่ระบบกลั่นกรองขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า นำไปสู่ปัญหาการขาดความเป็นธรรม จากข้อมูลของศาลยุติธรรมทั้งสามระดับ พบว่าจำนวนคดีทั้งหมดทั้งคดีที่ค้างมาและคดีที่รับใหม่รวมกันแล้วมีจำนวนประมาณ 1.4 ล้านคดีในแต่ละปี แม้ว่าจำนวนคดีค้างมาจะมีแนวโน้มที่ลดลงแต่ก็ยังมีอยู่จำนวนมากในแต่ละปี โดยปี 2556 มีคดีความในศาลฎีกาที่ค้างมาจำนวน 29,150 คดี คดีความในศาลอุทธรณ์ที่ค้างมาจำนวน 17,027 คดี และคดีความในศาลชั้นต้นที่ค้างมาจำนวน 134,153 คดี ทั้งนี้การพิจารณาคดีในปี 2556 พบว่า ศาลฎีกาได้พิจารณาคดีเสร็จไปเพียงร้อยละ 50.3 (จากคดีทั้งหมด 43,576 คดี)

ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 83.1 (จากคดีทั้งหมด 65,109 คดี) และศาลชั้นต้นได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 88.7 (จากคดีทั้งหมด 1,331,386 คดี) ซึ่งการที่มีคดีค้างในกระบวนการยุติธรรมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เป็นคู่ความในคดี ทั้งฝ่ายผู้เสียหาย จำเลย และสังคม ซึ่งอาจนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น กรณีจำเลยอาจถูกขังในระหว่างการดำเนินคดี การต้องคดีความรวมถึงการถูกตัดสิทธิและโอกาสหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องของการทำงานชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือที่อาจมีผลต่อหน้าที่การงานธุรกิจหรือการรับตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคม ในขณะที่ฝ่ายผู้เสียหายเองก็อาจจะต้องเผชิญความทุกข์จากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างทันการณ์ รวมถึงทุกข์ทรมานจากการรอคอยการตัดสินคดี

ตาราง 2.21 : จำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ทั้งหมดของศาลทั่วราชอาณาจักร

ปี พ.ศ.	ศาลชั้นต้น	ศาลอุทธรณ์	ศาลฎีกา	รวม
จำนวนคดีค้างมา (คดี)				
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
2556	134,153	17,207	29,150	180,510
จำนวนคดีรับใหม่ (คดี)				
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
2556	1,197,233	47,902	14,426	1,259,561
รวมจำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ (คดี)				
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
2556	1,331,386	65,109	43,576	1,440,071

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



2.2) ปัญหาการร้องทุกข์และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีบริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ แต่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุนให้มี “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” ซึ่งหมายถึง ประชาชน กลุ่ม หรือองค์กรที่มีความสนใจและสมัครใจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประสานความร่วมมือในการป้องกัน เฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างความยุติธรรมและความสงบสุข โดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักได้เข้าไปจัดการฝึกอบรม ให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย และเป็นผู้ให้คำปรึกษา เชื่อมต่อให้ชุมชนดูแลกันเอง

2.3) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจทบทวนของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่มีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า แม้ว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากจนและยากไร้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ความยากจนของประชาชนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีนั้นค่าความจำเป็นที่จะต้องจัดจ้างทนายเพื่อต่อสู้คดีทำให้ประชาชนยากจนไม่สามารถดำเนินการได้

2.2.4 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ

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

1) ด้านการศึกษา : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย โอกาสทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความแตกต่างกัน แต่ถ้าเป็นการศึกษาระดับมัธยมปลายขึ้นไป จะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชายอย่างชัดเจน หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาที่สะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิซึ่งเป็นการเข้าเรียนตามอายุปกติ พบว่า เพศหญิงเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมปลาย (รวม ปวส.) ร้อยละ 63.0 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงเพียงร้อยละ 52.1 และในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพศหญิงเข้าถึงร้อยละ 32.8 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงร้อยละ 26.5 ในปี 2556 ทั้งนี้เนื่องด้วยระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับและรัฐมีนโยบายให้เรียนฟรีจึงทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเท่าเทียมกันทั้งหญิงชาย แต่การศึกษาในระดับมัธยมปลายขึ้นไปนั้นผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเองและเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงด้วยทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ ฐานะความเป็นอยู่และการสนับสนุนของครอบครัว รวมทั้งความพร้อมด้านสติปัญญาและความสนใจใฝ่หาความรู้ของตัวเองด้วย

ตาราง 2.22 : อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามเพศ ปี 2552-2556

ระดับการศึกษา	ชาย					หญิง				
	2552	2553	2554	2555	2556	2552	2553	2554	2555	2556
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
อนุบาล	65.0	65.3	51.4	65.7	67.0	65.0	64.8	54.9	65.7	66.8
ประถมศึกษา	86.6	85.3	86.8	86.8	87.7	87.8	87.0	87.5	88.5	88.5
มัธยมต้น	65.6	66.8	69.2	66.7	65.7	71.8	72.9	70.0	68.5	68.4
มัธยมปลาย (รวมปวช.)	52.6	51.4	49.7	48.7	52.1	61.8	63.8	62.1	61.4	63.0

ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	21.3	22.0	19.8	24.9	26.5	26.7	24.1	24.0	32.2	32.8
----------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ :

- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

2) ด้านการทำงาน : ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย โดยในช่วงปี 2544-2555 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงประมาณร้อยละ 65.0 ในขณะที่ของผู้ชายอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 81.0 สำหรับในปี 2556 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงร้อยละ 63.3 และผู้ชายร้อยละ 80.5 นอกจากนี้ ผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 73.3 ในปี 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 84.7 ในปี 2556 อย่างไรก็ตาม การทำงานนอกภาคเกษตรกรรมนั้น ผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชายไม่มากนัก โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 97.0 ในปี 2556 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามสถานภาพการทำงาน พบว่า การทำงานช่วยธุรกิจในครัวเรือนไม่ได้รับค่าจ้างนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานผู้หญิงคือมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 61.1 เป็นแรงงานผู้ชายเพียงร้อยละ 38.9 เท่านั้น ในทางกลับกันการทำงานในฐานะเป็นนายจ้าง และทำงานส่วนตัว พบว่า แรงงานผู้หญิงจะมีสัดส่วนน้อยกว่าแรงงานผู้ชายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงต่ำกว่าผู้ชาย

ตาราง 2.23 : 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
2556	80.50	63.27	71.64

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 2.24 : สัดส่วนผู้จ้างงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงานและเพศ ปี 2556

สถานภาพการทำงาน	ชาย	หญิง	รวม
นายจ้าง	76.02	23.98	100.00
ลูกจ้างรัฐบาล	51.74	48.26	100.00
ลูกจ้างเอกชน	56.33	43.67	100.00
ทำงานส่วนตัว	62.65	37.35	100.00
ช่วยธุรกิจครอบครัว	38.87	61.13	100.00
การรวมกลุ่ม	52.85	47.15	100.00
รวม	54.58	45.42	100.00

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 2.25 : 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
2556	84.7	97.0	97.5

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

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

3) **ด้านการตัดสินใจ : บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย** แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 มาตรา 30 ได้วางหลักความเสมอภาคไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะกระทำมิได้ แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน ในส่วนของสถานภาพทางการเมืองและการบริหารของสตรีในปัจจุบันยังไม่เสมอภาคเท่าเทียมกับชาย ทั้งนี้หากพิจารณาบทบาทในการตัดสินใจโดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นนักบริหารระดับสูงของราชการ พบว่า ผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.8 ในปี 2554 และผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.4 เท่านั้นในปี 2555 นอกจากนี้ผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูงของราชการมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 21.3 ในปี 2556 แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2545 ที่มีเพียงร้อยละ 13.7 เท่านั้น

ตาราง 2.26 : สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้ง/เลือกตั้ง เป็น ส.ส., ผู้แทน อบต. , และนักบริหารระดับสูงของราชการ

ปี พ.ศ.	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. ^{1/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การ บริหารส่วนตำบล ^{2/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งเป็น นักบริหารระดับสูงของราชการ ^{3/} (ร้อยละ)
2545	na.	14.46	13.74
2546	na.	6.70	16.87
2547	na.	na.	15.55

ปี พ.ศ.	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. ^{1/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การ บริหารส่วนตำบล ^{2/} (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งเป็น นักบริหารระดับสูงของราชการ ^{3/} (ร้อยละ)
2548	10.6	na.	20.33
2549	11.5	6.59	20.75
2550	12.7	4.68	19.59
2551	16.21	5.63	20.90
2552	12.0	4.22	22.27
2553	na.	4.17	22.22
2554	15.8	5.58	24.81
2555		6.43	23.13
2556			21.32

หมายเหตุ : na. ไม่มีข้อมูล

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

2/ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

3/ กำลังคนภาครัฐ ปี 2556 ข้าราชการพลเรือนสามัญ, สำนักงาน ก.พ., <http://www.ocsc.go.th>

บทที่ 3

นโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงการที่สำคัญ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

นโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศ (2) นโยบายรัฐบาลโดยเฉพาชนโยบายรัฐบาลในช่วงปี 2556 จนถึงปัจจุบัน และ (3) โครงการและมาตรการที่สำคัญ ซึ่งเป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

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 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและให้สำคัญมากขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมโดยมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง การกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงขยายครอบคลุมทั้งเป้าหมายการกระจายรายได้ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน การเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นธรรมมากขึ้น โดยรวมถึงการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมและการสร้างงานภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive growth) โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน การลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 10 และการลดความแตกต่างในโอกาสทางอาชีพและรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ และระหว่างพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอนาคตต่อไปนั้นจะเป็นผลการพัฒนาที่มาจากทุกยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความยากจนให้มีความยั่งยืนนั้นต้องอาศัยการขับเคลื่อนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ที่มีกลุ่มคนจนเป็นเป้าหมายสำคัญในการรับผลประโยชน์ด้วย นั่นคือมีการกระจายผลประโยชน์ไปยังกลุ่มยากจนและด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่เป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary conditions) ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม มุ่งสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว รวมทั้งชนกลุ่มน้อยและต่างชาติพันธุ์ สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่จะเป็นฐานการประกอบอาชีพที่มั่นคง ยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ทุกคนในสังคมไทย สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค และบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคน สร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของระบบบริหารราชการแผ่นดินบนพื้นฐานของการใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และจริยธรรม และหลักผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมทั้งยึดหลักความมีอิสระและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมแก้ไข โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิที่มีพึงได้ เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

3.1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยให้มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยกระดับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยให้ได้มาตรฐานสากล และเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย และเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางครอบครัวชุมชนและสังคมให้มั่นคงและเอื้อต่อการพัฒนาคนอย่างสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การส่งเสริมคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศในอนาคต และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในปี 2556 จนถึงปัจจุบัน มีนโยบายที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.2.1 นโยบายรัฐบาล ในปี 2556

นโยบายรัฐบาลในปี 2556 ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม สรุปสาระสำคัญ ดังนี้¹

1) นโยบายเร่งด่วน

1.1) ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ในกลุ่มแรงงานได้ดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อย

¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554

กว่า 15,000 บาท อย่างสอดคล้องกับผลผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร เพื่อให้แรงงานสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตที่ดี **ในกลุ่มผู้สูงอายุ** จัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 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 นอกจากนี้ **ในกลุ่มผู้ยากไร้** ได้มีการสนับสนุนภารกิจของมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในการผลิตงานศิลปหัตถกรรมอันทรงคุณค่า เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพแก่ราษฎรผู้ยากไร้ให้สามารถพัฒนาเป็นช่างฝีมือด้านศิลปะที่มีความสามารถสูงและสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ

1.2) **ด้านการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน** สนับสนุนสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมถึงเพิ่มสวัสดิการของรัฐเพื่อเป็นการดูแลสังคมในชุมชน จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน โดยเพิ่มเงินทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกแห่งละ 1 ล้านบาท จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี โดยมีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ในวงเงินประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมโครงการ สนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อให้สามารถกู้ยืมเพื่อการสร้างอาชีพ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นจำนวนเงิน 300,000 400,000 และ 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน เพื่อให้หมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีการยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม และนำระบบรับจํานาสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร พร้อมทั้งมีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร

1.3) **ด้านการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ** โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

2) นโยบายเศรษฐกิจ

2.1) **การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคเพื่อการกระจายรายได้สร้างความเป็นธรรมในสังคม** เน้นดำเนินการให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศโดยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สนับสนุนการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยให้เป็นทั้งแหล่งเงินทุนแก่ผู้ประกอบการและเป็นช่องทางการออมของประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งปรับโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) **การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ** ทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคการท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุน เพื่อสร้างเศรษฐกิจที่สมดุลซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการสร้างการเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย

2.3) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน** เน้นพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต พร้อมทั้งสร้างโอกาสการกระจายรายได้ กระจายเศรษฐกิจ และกระจายการลงทุนสู่ชนบท นอกจากนี้ขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

3) นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

3.1) **ด้านการศึกษาเน้นสร้างโอกาสทางการศึกษา** กระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้บกพร่องทางกายและการเรียนรู้ รวมทั้งชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ จัดให้มี “โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต” เพื่อลดข้อจำกัดของการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาขั้นสูง ปรับปรุงระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อทุกระดับให้เอื้อต่อการกระจายโอกาสโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดให้มีระบบคัดเลือกกลางเพื่อเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และดำเนิน “โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน” เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ

3.2) **ด้านการพัฒนาสุขภาพของประชาชน** เน้นลงทุนด้านบริการสุขภาพ โดยการพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบอย่างมีบูรณาการเชื่อมโยงในทุกระดับ จัดให้มีระบบสารสนเทศทางสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ และเร่งผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะโรงพยาบาลศูนย์ความเป็นเลิศที่กระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค และมีระบบการส่งต่อผู้ป่วยไปสู่โรงพยาบาลต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้โรงพยาบาลในระดับต่าง ๆ มีเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์และห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ทันสมัย รวมทั้งพัฒนาสถานบริการปฐมภูมิในเขตเมืองและชนบทที่สมบูรณ์แบบทั่วประเทศ

3.3) **ด้านส่งเสริมการมีงานทำ การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน** เน้นส่งเสริมให้ผู้ต้องการมีงานทำในระบบสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตำแหน่งงานว่างของสถานประกอบการได้โดยสะดวก และส่งเสริมให้แรงงานที่อยู่นอกระบบสามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ ให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายโดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน รวมทั้งเพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้นเพื่อผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง และปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนเร่งยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือให้เป็นแรงงานมีฝีมือ

3.4) **ด้านความมั่นคงในชีวิตและสังคมของผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส** เน้นให้โอกาสประชาชนที่มีฐานะยากจนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือมีที่อยู่อาศัยพร้อมกับการสร้างอาชีพเพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ รวมทั้งเสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับผู้สูงอายุและคนพิการ พัฒนาบริการสุขภาพอนามัย ให้การสงเคราะห์ จัดการศึกษา จัดสวัสดิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสผู้พิการหรือทุพพลภาพ

3.5) **ความเสมอภาคหญิงชาย** สนับสนุนบทบาทของสตรีไทยในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเสมอภาค เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและสาธารณสุขแก่สตรีทั้งในเมืองและชนบท เพื่อให้มีความรู้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีรายได้ มีหลักประกันในการดำรงชีวิต รวมถึงจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาบทบาทสตรีไทยให้เท่าทันโลกยุคใหม่

4) นโยบายที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

4.1) **สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ** โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งทางราชการ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2) **ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ** โดยการจัดให้มีการบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสร้างระบบโครงข่ายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงตามศักยภาพของพื้นที่เพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค

5) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

5.1) **ด้านกฎหมายและการยุติธรรม** เน้นปฏิรูประบบกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม รวมทั้งปฏิรูปกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม เสมอภาค เท่าเทียม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน และให้ประเทศไทยมีระบบและกระบวนการอำนวยความยุติธรรมเป็นมาตรฐานเดียว นอกจากนี้ ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุกให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมาย ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเยียวยาผู้บริสุทธิ์และผู้ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยุติธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

5.2) **ส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร** จากทางราชการ สื่อสารมวลชน และสื่อสาธารณะทุกประเภทได้อย่างกว้างขวางรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม

3.2.2 นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี)

นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สรุปสาระสำคัญ ดังนี้²

1) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ

1.1) ในระยะเฉพาะหน้า

(1) **เร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคง**แก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรี ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพแรงงาน โดยให้แรงงานทั้งระบบมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับอย่างมีมาตรฐาน รวมทั้งเชื่อมโยงข้อมูลและการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่และของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น

² คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557

(2) **ป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์** รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ

1.2) ในระยะต่อไป

(1) **พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชน**ให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกู้ยืมที่เป็นธรรม และการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ตามอัตภาพ พัฒนาศักยภาพ คุ่มครองและพิทักษ์สิทธิ จัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรี และเด็ก

(2) **เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ** เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต โดยจัดเตรียมระบบการดูแลในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาล ที่เป็นการร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

(3) **เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมที่มีความหลากหลาย** เนื่องจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยสร้างความเข้มแข็งและความพร้อมแก่แรงงานไทยและร่วมพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานอาเซียน

(4) **จัดระเบียบสังคม** สร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป โดยใช้ค่านิยมหลัก 12 ประการ ตามนโยบายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศไว้แล้ว

(5) **แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกไล่เขตป่าสงวน** โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกไล่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

2) ปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้

2.1) **จัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้** โดยให้ความสำคัญ ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้ พัฒนาตนได้เต็มตามศักยภาพ ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้โดยมีความรู้และทักษะที่เหมาะสม เป็นคนดีมีคุณธรรม สร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อสร้างสมมาชีพในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนากำลังคนให้เป็นที่ต้องการเหมาะสมกับพื้นที่ ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และธุรกิจบริการ

2.2) **ปรับปรุงและบูรณาการระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ** เพื่อเพิ่มโอกาสแก่ผู้ยากจนหรือด้อยโอกาส รวมทั้งปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา

3) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน เช่น

3.1) วางรากฐานให้ระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรในทุกภาคส่วนอย่างมีคุณภาพ โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการในแต่ละระบบ และบูรณาการข้อมูลระหว่างทุกระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

3.2) พัฒนาระบบบริการสุขภาพ โดยเน้นการป้องกันโรคมามากกว่ารอให้ป่วยแล้วจึงมารักษา สร้างกลไกการจัดการสุขภาพในระดับเขตแทนการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ปรับระบบการจ้างงาน การกระจายบุคลากรและทรัพยากรสาธารณสุขให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

4) การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ เช่น

4.1) ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนการใช้กลไกตลาดดูแลราคาสินค้าเกษตรประเภทที่ราคาต่ำผิดปกติให้สูงขึ้นตามสมควร

4.2) ปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีทางด้านการค้าและขยายฐานการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ซึ่งจะเก็บจากทรัพย์สิน เช่น ภาษีมรดก ภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยให้มีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยให้น้อยที่สุด รวมทั้งปรับปรุงการลดหย่อนภาษีเงินได้ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย และยกเลิกการยกเว้นภาษีประเภทที่เอื้อประโยชน์เฉพาะผู้ที่มีฐานะการเงินดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

5) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เช่น พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคม จิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่อง เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

6) การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพ และเยียวยาผู้บริสุทธิ์หรือได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรม รวมทั้งปรับปรุงระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว

3.3 โครงการและมาตรการที่สำคัญ เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในปี 2556 จนถึงปัจจุบัน

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินงานตามโครงการและมาตรการที่สำคัญ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในปี 2556 จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

3.3.1 มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนนำเงินที่เหลือไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ เช่น ลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี

อย่างมีคุณภาพ และลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางโดยรัฐจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. และ รถไฟฟ้า 3 บริการฟรีแก่ประชาชน

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

2) **การลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทาง** โดยรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ประเภทรถโดยสารธรรมดาให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 800 คันใน 73 เส้นทาง และจัดรถไฟฟ้า 3 เส้นทางจำนวน 164 ขบวนต่อวัน และรถไฟฟ้า 3 ระยะทางไกลในขบวนรถเชิงพาณิชย์จำนวน 8 ขบวนต่อวัน เพื่อให้บริการฟรีแก่ประชาชนโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการดังกล่าว

3.3.2 การสร้างความมั่นคงด้านรายได้ของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

1) **การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 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 นอกจากนี้ คณะกรรมการค่าจ้าง ได้กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือรวม 22 สาขาอาชีพ ซึ่งใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเกณฑ์วัดค่าทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ โดยให้ปรับอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 11.7 – 42.9 ทั้งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 เป็นต้นไป³

2) **การยกระดับรายได้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย** โดยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 เห็นชอบการปรับเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิการศึกษาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี 1 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 ซึ่งจะส่งผลให้ผู้มีคุณวุฒิตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ได้รับเงินเดือนแรกบรรจุรวมกับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวจะมีรายได้ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท และผู้มีความรู้ต่ำกว่าปริญญาตรี (ปวช. และ ปวส.) ได้รับการปรับรายได้เพิ่มขึ้นตามระดับวุฒิการศึกษาเช่นเดียวกัน รวมทั้งการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุดังกล่าวด้วย⁴

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

⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555.

รวมทั้ง ปรับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวให้พนักงานราชการที่ได้รับการจ้างวุฒิ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2557 เห็นชอบเรื่องการปรับ ค่าตอบแทนพนักงานราชการ ตามที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ สำนักงาน กพ. เสนอ โดยปรับเงิน เพิ่มการครองชีพชั่วคราวให้พนักงานราชการที่ได้รับการจ้างวุฒิการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ที่มี ค่าตอบแทนไม่ถึง 13,285 บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ 2,000 บาท แต่เมื่อรวมกับ ค่าตอบแทนแล้วต้องไม่เกินเดือนละ 13,285 บาท และกรณีที่ยังรวมกันแล้วมีค่าตอบแทนไม่ถึง 10,000 บาท ให้ ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพิ่มขึ้นจากค่าตอบแทนอีกจนถึงเดือนละ 10,000 บาท ให้มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2557 รวมทั้งปรับบัญชีค่าตอบแทน พนักงานราชการกลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิค ทั่วไป กลุ่มงานบริหารทั่วไป และกลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ จะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มร้อยละ 4 ให้มีผลใช้บังคับ วันที่ 1 ธันวาคม 2557 โดยเทียบเคียงกับข้าราชการประเภทวิชาการระดับตำแหน่งไม่เกินระดับชำนาญการ และปรับเพดานบัญชีค่าตอบแทนขั้นสูงกลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิคทั่วไป กลุ่มงานบริหารทั่วไป และกลุ่ม งานวิชาชีพเฉพาะ อีกร้อยละ 4 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับค่าตอบแทนของพนักงานราชการ เช่นเดียวกับการ ปรับบัญชีค่าตอบแทนของพนักงานราชการทุกครั้งที่ผ่านมา ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับวันเดียวกับการปรับเพิ่ม เพดานเงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ⁵

3) การปรับปรุงบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

การประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2558 คณะกรรมการนโยบายกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้เห็นชอบในหลักการให้มีการปรับปรุงอัตราค่าจ้างตามบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการปรับปรุง เพื่อให้สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมถึงเป็นการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจจะขยายเพดานอัตราค่าจ้างขั้นสูงขึ้นไปสูงกว่าอัตรา ขั้นสูงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายกรณีไป รวมทั้งการขยาย เพดานอัตราค่าจ้างขั้นสูงจะต้องสอดคล้องกับขนาด ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจที่มีความ แตกต่างกันตามความเหมาะสม ตลอดจนความสามารถในการรองรับภาระค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เพิ่มขึ้นของ รัฐวิสาหกิจด้วย⁶

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการการปรับปรุงบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้างของ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กำหนดอัตราค่าจ้างต่ำสุด ขั้นที่ 1 อัตรา 9,040 บาท และอัตราค่าจ้างสูงสุดขั้นที่ 53 อัตรา 142,830 บาท ลูกจ้างยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราเดิมตามขั้น ของบัญชีโครงสร้างใหม่ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2557 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การขยายเพดานอัตราค่าจ้าง ขั้นสูงจะต้องสอดคล้องกับขนาด ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างกันตาม ความเหมาะสม ตลอดจนความสามารถในการรองรับภาระค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เพิ่มขึ้นของรัฐวิสาหกิจ ตามที่ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ในคราวประชุม ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2558 เสนอ⁷

⁵ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับค่าตอบแทนพนักงานราชการ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2557.

⁶ การประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม.

⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558.

4) **การสร้าง ความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกร** เช่น รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเร่งด่วนช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นและสร้างรายได้เสริมให้กับเกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ ครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557 ได้เห็นชอบ โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยาง ในอัตราไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกินครัวเรือนละ 15 ไร่ โดยต้องเป็นเกษตรกรที่มีสวนยางตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ รวมทั้งเอกสารสิทธิ์ 46 รายการตามหนังสือของกรมป่าไม้ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2555 ซึ่งคาดว่าจะใช้ทุนดำเนินการราว 8,200 ล้านบาท ซึ่งผลการดำเนินงาน มีเกษตรกรแจ้งเข้าร่วมโครงการและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลส่งให้คณะทำงานตรวจสอบสิทธิ์ระดับตำบลแล้ว จำนวน 272,090 ครัวเรือน 410,872 แปลง ทั้งนี้โดยมีเกษตรกรผ่านการตรวจสอบจากคณะทำงานตรวจสอบสิทธิ์ฯ ระดับตำบล 229,865 ครัวเรือน รวม 311,228 แปลง ในจำนวนนี้ได้รับการรับรองสิทธิ์จากคณะกรรมการบริหารโครงการฯ ระดับอำเภอ เรียบร้อยแล้ว 136,545 ครัวเรือน รวม 189,911 แปลง และ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้เกษตรกรแล้ว 2,702 ครัวเรือน เป็นเงิน 25.9 ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2557)

3.3.3 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ โดยการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนกู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ซึ่งมีกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1) **กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ** เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน จัดตั้งขึ้นตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลตั้งแต่ ปี 2544 ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐบาล ที่จัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะเงินทุนหมุนเวียนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง ครั้งแรกแห่งละ 1 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับให้ประชาชนกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นำไปใช้ลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ (2) ส่งเสริมพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง (3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้และพัฒนาความคิดริเริ่ม ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งผลการดำเนินงานในปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว จำนวน 79,255 กองทุน สมาชิก 8.53 ล้านคน ในจำนวนนี้ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว 77,145 กองทุน และพัฒนาเป็นสถาบันการเงินจำนวน 1,060 แห่ง (ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2557) ในด้านการกู้ยืม สมาชิกนำเงินกู้ยืมไปเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.30 รองลงมาได้แก่ ค้าขาย ร้อยละ 16.28 อุตสาหกรรม ร้อยละ 3.64 การบริการ ร้อยละ 2.84 โดยเฉลี่ยของการกู้/ครั้ง 14,225 บาท ในด้านการเสริมสร้างศักยภาพของกองทุนเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านเงินทุนของประชาชนให้เพียงพอต่อความต้องการและทั่วถึง ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2546 - 2548 เพิ่มทุนให้แก่กองทุนที่มีการบริหารจัดการที่ดี กองทุนละ 1 ล้านบาท จำนวน 23,247 กองทุน ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2552 - 2555 เพิ่มทุนให้กับกองทุนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วตามขนาดสมาชิก 3 ระดับ คือกองทุนที่มีขนาดสมาชิก 50 - 150 คน เพิ่มทุนให้ 200,000 บาทต่อกองทุน กองทุนที่มีขนาดสมาชิก 151 - 350 คน เพิ่มทุนให้ 400,000 บาทต่อกองทุน และกองทุนที่มีสมาชิก 351 คน ขึ้นไป เพิ่มทุนให้ 600,000 บาทต่อกองทุน และระยะที่ 3 ระหว่างปี 2555 - 2557 เพิ่มทุนให้กับกองทุนที่ผ่านการประเมินผลการดำเนินงาน กองทุนละ 1 ล้านบาท ขณะนี้จัดสรรไปแล้ว 53,590 กองทุน (ล้านบาท) คงเหลือ 25,665 กองทุน ซึ่งสำนักงบประมาณ ได้จัดสรรงบประมาณปี 2556 ให้เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ คณะ

รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ลงมติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 เห็นชอบให้ดำเนินการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติต่อไป

2) **กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี** มีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท สำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ยเพื่อสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ การพัฒนาศักยภาพและเครือข่ายสตรี การเพิ่มบทบาทและสร้างภาวะผู้นำ การคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิ ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการให้แก่สตรี ซึ่งผลการดำเนินงาน สมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี มีจำนวนสมาชิกประเภทบุคคล จำนวน 9,958,407 ราย สมาชิกประเภทองค์กร จำนวน 127 องค์กร สำหรับผลการอนุมัติโครงการของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ประเภทเงินทุนหมุนเวียนอนุมัติไปแล้วจำนวน 68,899 โครงการ เป็นเงิน 5,735.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.9 ของงบจัดสรร (5,800 ล้านบาท) ประเภทเงินอุดหนุนอนุมัติไปแล้วจำนวน 17,026 โครงการ เป็นเงิน 920.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.4 ของงบจัดสรร (1,406.5 ล้านบาท) (ข้อมูล ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2557)

3) **โครงการบ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจ (กองทุนตั้งตัวได้)** มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาที่กำลังจะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาแล้วไม่เกิน 5 ปีการศึกษา ได้มีโอกาสเป็นผู้ประกอบการรายใหม่หรือเก่าแก่น้อยด้วยตนเอง โดยกองทุนตั้งตัวได้จะเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนหรือร่วมลงทุนกับนักศึกษาเพื่อสร้างผู้ประกอบการรายย่อย และสร้างธุรกรรมสมัยใหม่/นวัตกรรมใหม่เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนแก่นักศึกษาให้สามารถกู้ยืมเพื่อการสร้างอาชีพ สร้างงาน หรือสร้างรายได้ โดยอาศัยกลไกของหน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจในสถานศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา และสถาบันอาชีวศึกษา ซึ่งผลการดำเนินงาน ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม 2557 มีหน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจรับอนุญาต (Authorized Business Incubators : ABI) จำนวน 80 แห่งทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม **ในปัจจุบันถูกยกเลิกโครงการ** เนื่องจากโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจ (กองทุนตั้งตัวได้) ระยะเวลาสิ้นสุดโครงการในวันที่ 30 กันยายน 2557 ประกอบกับคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เฉพาะกิจ) มีนโยบายให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามนโยบายดังกล่าว ในคราวประชุมคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เฉพาะกิจ) ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2557 โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ จึงได้มีมติให้ยกเลิกโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจ (กองทุนตั้งตัวได้) วงเงินงบประมาณ 1,300 ล้านบาท ที่อยู่ภายใต้กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และให้นำเงินงบประมาณดังกล่าวไปใช้สำหรับการดำเนินงานตามมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามกรอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558 – 2559⁸

3.3.4 **การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้มีรายได้น้อยหรือขาดแคลนทุนทรัพย์** โดยการให้ทุนการศึกษา (ทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน) และการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบยกเลิกโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจ (กองทุนตั้งตัวได้) วงเงิน 1,300 ล้านบาท และนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการตามกรอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558 – 2559 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557.

1) **การให้ทุนการศึกษา** (ทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน) ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และ โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4

1.1) **โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี** ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชน ตามพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 30 ปี มุ่งหวังให้เด็กและเยาวชนที่เป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศชาติ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ สุขภาพแข็งแรง รู้จักใฝ่เรียนรู้ มีความซื่อสัตย์ ประหยัดและอดทน มีความรู้และทักษะทางวิชาการและการอาชีพที่เป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต มีความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ ภาควิชาในวัฒนธรรมท้องถิ่นและความเป็นไทย และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนและประเทศชาติ สำหรับในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชน สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โปรดเกล้าฯ ให้นักเรียนซึ่งเป็นศิษย์เก่า โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน เข้าเป็นนักเรียนในพระราชานุเคราะห์ฯ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 เป็นต้นมา จนถึงปลายปีการศึกษา 2556 มีจำนวนนักเรียนในพระราชานุเคราะห์ฯ ทั้งหมด 6,370 คน สำหรับในปีการศึกษา 2556 ทรงรับนักเรียนเข้าเป็นนักเรียนในพระราชานุเคราะห์ฯ จำนวน 233 คน และปลายปีการศึกษา 2556 มีนักเรียนในพระราชานุเคราะห์ฯ ที่ยังศึกษาต่อจำนวน 1,701 คน ในสถานศึกษา 340 แห่ง ใน 64 จังหวัดทั่วประเทศ และมีนักเรียนจบการศึกษาในระดับต่างๆ รวม 486 คน จำแนกเป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 2 คน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 208 คน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 131 คน ชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ จำนวน 16 คน ชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง จำนวน 26 คน และชั้นปริญญาตรี จำนวน 103 คน⁹

1.2) **โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร** สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงพระราชทานแนวคิดให้ดำเนินโครงการทุนการศึกษา สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ขึ้นเมื่อปี 2552 เพื่อนำทุนทรัพย์ส่วนพระองค์ฯ มาพระราชทานเป็นทุนการศึกษา ให้กับเยาวชนทั้งชายและหญิง ที่เรียนดี ประพฤติปฏิบัติดี แต่มีฐานะยากจนยากลำบาก ได้มีโอกาสศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน มั่นคงและต่อเนื่องตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและอาชีพ ไปจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในสาขาวิชาที่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถและความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยไม่มีภาระผูกพันต้องใช้ทุนคืน และเปิดโอกาสให้สมัครเข้าทำงานเป็นข้าราชการบริหารได้ตามสมัครใจ ทั้งนี้ การดำเนินงานโครงการเริ่มตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา ได้จัดสรรทุนพระราชทานแก่นักเรียนผู้ผ่านการคัดเลือก คัดสรรเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีฐานะยากจนยากลำบาก จากทุกจังหวัดทั่วประเทศจังหวัดละ 2 รายเป็นชายและหญิงเท่าๆ กัน ซึ่งระหว่างปี 2552-2557 มีนักเรียนทุน รุ่นที่ 1-6 ที่เข้าเฝ้ารับพระราชทานทุนฯ แล้วรวมจำนวน 920 ราย โดย ณ ปี 2557 มีนักเรียนทุนฯ ที่ยังคงสถานะฯจำนวน 873 ราย และมีนักเรียนทุนฯ ที่ต้องพ้นสถานะนักเรียนทุนฯ ตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของโครงการฯ และสาเหตุอื่น จำนวน 47 ราย (ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2557)

⁹ รายงานการดำเนินงานโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประจำปีการศึกษา 2556, หน้า 27-28; สำนักงานโครงการสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี.

1.3) **โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4** มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 เห็นชอบการดำเนินโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ เสนอ เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายผู้รับทุนรุ่นที่ 4 จำนวน 1,856 ทุน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1) ผู้รับทุนที่มีผลการเรียนดี ครอบครัวมีรายได้ไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 928 ทุน/อำเภอ/เขต และ (2) ผู้รับทุนที่มีผลการเรียนดีไม่จำกัดรายได้ครอบครัว ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นสาขาวิชาที่ขาดแคลนด้านวิทยาศาสตร์ (วิเคราะห์จากทิศทางการพัฒนาประเทศ) จำนวน 928 ทุน/อำเภอ/เขต ซึ่งจะดำเนินการเป็นกรณีพิเศษเพื่อผลิตกำลังคนในสาขาขาดแคลนเน้นด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ดำเนินการต่อเนื่องไม่เกิน 3 รุ่น¹⁰

2) **กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)** วัตถุประสงค์เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีวศึกษา) และระดับอุดมศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ซึ่งได้เริ่มดำเนินการให้กู้ยืมครั้งแรกในปีการศึกษา 2539 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 จนถึงปีการศึกษา 2555 มีผู้กู้ยืมจำนวนทั้งสิ้น 4,183,604 ราย จำนวนเงินกู้ยืมทั้งสิ้น 422,131.8258 ล้านบาท และที่สำเร็จการศึกษาแล้วจำนวนกว่า 3 ล้านราย¹¹

3.3.5 **เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสุขภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ทุรกันดาร** เช่น **โครงการพัฒนาสุขภาพศาลาพระราชทานในโรงเรียนตำรวจชายแดน** สุขศาลาพระราชทานกำเนิดมาจากพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงห่วงใยสุขภาพของราษฎรที่อยู่โดยรอบพื้นที่ตั้งของโรงเรียนตำรวจชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญ ทุรกันดาร ความช่วยเหลือจากภาครัฐยังคงเข้าไปไม่ถึงอย่างเต็มที่ จึงทรงมีพระราชดำริให้ยกฐานะห้องพยาบาลของโรงเรียนตำรวจชายแดนขึ้นเป็นสุขศาลาพระราชทาน สำหรับให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแบบผสมผสาน ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและการปฐมพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสุขภาพ การป้องกันและเฝ้าระวังโรค เพื่อให้ราษฎรที่มีฐานะยากจนและอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ได้รับการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งยังเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนที่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐ โครงการสุขศาลาพระราชทานในโรงเรียนตำรวจชายแดน โดยตำรวจชายแดนร่วมมือกับเครือข่ายสถานบริการสาธารณสุขในพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มดำเนินการเมื่อปี 2549 นาร่องจำนวน 9 แห่ง และในปี 2557 ได้เพิ่มเติมอีก 7 แห่ง รวมเป็น 16 แห่ง ใน 9 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ยะลา และนราธิวาส ซึ่งผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2551-2556 มีประชาชนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารได้รับการรักษาพยาบาลในสุขศาลาพระราชทานฯ ทั้ง 9 แห่ง จำนวน 71,743 คน เฉลี่ย 12,000 คนต่อปี¹²

3.3.6 **พัฒนาระบบประกันสุขภาพ** โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งได้ดำเนินการบูรณาการสิทธิประโยชน์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนโดยบูรณาการระบบการให้บริการ

¹⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบการดำเนินโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556.

¹¹ รายงานประจำปี 2555 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.

¹² กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, โครงการสุขศาลาพระราชทานโรงเรียนตำรวจชายแดน ; <http://www.bpp.go.th/rdp/node/19>.

เจ็บป่วยฉุกเฉิน และขยายความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมทั้งในส่วนของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบประกันสังคม รวมทั้งพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบโดยการจัดระบบบริการสุขภาพในรูปแบบเครือข่าย ตลอดจนผลิตบุคลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ¹³

1) สร้างความเป็นเอกภาพและบูรณาการสิทธิประโยชน์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน (สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) โดยบูรณาการระบบการให้บริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน ซึ่งได้ดำเนินงานบูรณาการระบบการให้บริการเจ็บป่วยฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และรวดเร็ว รวมทั้งดูแลสถานพยาบาลเอกชนที่นอกเครือข่ายของ 3 กองทุน โดยดำเนินการผ่านระบบ EMCO (Emergency Claim Online) ฐานข้อมูลการเบิกจ่ายบริการอุบัติเหตุฉุกเฉิน ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานกลางจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายและระบบข้อมูลบริการสาธารณสุข (National Clearing House) เพื่อทำหน้าที่บริหารการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณสุข (Claim Center) ของสถานพยาบาลต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งมีโรงพยาบาลเอกชนที่ให้บริการกรณีฉุกเฉินนอกเครือข่ายกองทุนได้บันทึกข้อมูลขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขผ่านโปรแกรม EMCO จำนวน 245 แห่ง จากโรงพยาบาลเอกชนทั้งหมด 353 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 69.4 นอกจากนี้ มีระบบดูแลผู้ป่วยติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะสุดท้าย โดยกำหนดกรอบสิทธิประโยชน์และอัตราค่าบริการบำบัดรักษาให้เป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2556 เห็นชอบให้มีกลไกคณะทำงานเพื่อผลักดันการพัฒนาระบบอย่างมีส่วนร่วมของกองทุนประกันสุขภาพทั้งสามระบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อผลักดันการดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นไป มีระยะเตรียมการในปี 2556¹⁴

2) ขยายความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม ทั้งในส่วน of ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบประกันสังคม โดยด้านสิทธิประโยชน์ปรับเพิ่มอัตราค่ารักษายาบาลทั้งในส่วนงบเหมาจ่ายรายหัวซึ่งเป็นบริการขั้นพื้นฐานและการให้บริการเฉพาะโรค เช่น เอชไอวี/เอดส์ และไตวายเรื้อรัง ขณะที่ระบบประกันสังคมได้ขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบโดยกำหนดทางเลือกที่สร้างแรงจูงใจให้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมตามมาตรา 40 ด้วยการให้ภาครัฐร่วมจ่ายเงินสมทบเพิ่ม รวมทั้งยังได้ปรับเพิ่มค่ารักษายาบาลกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยจากการทำงาน เพิ่มจากเดิมไม่เกิน 300,000 บาท เป็น 1,000,000 บาท

3) พัฒนาคูณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบบริการสุขภาพภายใต้แผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ (Service Plan) อย่างต่อเนื่อง โดยการจัดระบบบริการสุขภาพในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบบริการทุกระดับ ได้มีการจัดตั้งเครือข่ายบริการสุขภาพ 12 เครือข่าย มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุขของสถานพยาบาลในแต่ละระดับ และจัดทำแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการเครือข่ายบริการสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญ 10 สาขา ในระดับเขตบริการสุขภาพ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

¹³ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่สอง (วันที่ 23 สิงหาคม 2555 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2556)

¹⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายและระบบข้อมูลบริการสาธารณสุข (National Clearing House) ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามนโยบายการบูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพระบบประกันสุขภาพของรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2556.

ร่วมกันภายในเขตพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สนับสนุนต่อการกำกับติดตาม/ประเมินผลการดำเนินงาน

4) **ผลิตบุคลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ** มีการดำเนินการที่สำคัญ เช่น **โครงการเร่งรัดการผลิตแพทย์ของโครงการผลิตแพทย์เพื่อชาวชนบท 2547-2556** มีนักศึกษาสำเร็จการศึกษาในปี 2556 แล้ว จำนวน 456 คน รวมมีแพทย์สำเร็จการศึกษาจากโครงการดังกล่าวจำนวน 3,921 คน และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2555 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการผลิตแพทย์เพิ่มแห่งประเทศไทย 2556-2560 เพื่อผลิตแพทย์เพิ่มต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายรับนักศึกษา 9,039 คน **โครงการกระจายแพทย์หนึ่งอำเภอหนึ่งทุน (2548-2556)** รับนักเรียนเข้าศึกษาปี 2556 จำนวน 174 คน และมีบัณฑิตสำเร็จการศึกษาแล้วจำนวน 350 คน **โครงการทศวรรษการผลิตและพัฒนากำลังคนใน รพ.สต. (2555-2564)** เร่งผลิตพยาบาลวิชาชีพเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2555 อีกจำนวนปีละ 1,100 คน จากปกติปีละ 2,500 คน เพื่อให้มีพยาบาลเพียงพอปฏิบัติงานใน รพ.สต. นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อรักษากำลังคนไว้ในระบบ อาทิ การปรับวิธีการจ้างงานเป็นพนักงานกระทรวงสาธารณสุขและเพิ่มเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการ และมีสวัสดิการที่เหมาะสมการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการอัตราค่าตอบแทน โดยทยอยปรับเปลี่ยนจากอัตราคงที่ (Flat Rate) ไปสู่ค่าตอบแทนตามผลปฏิบัติงาน (P4P) เพื่อกระตุ้นผลิตภาพรายบุคคลและตอบสนองการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร โดยเริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2556 และจะติดตามประเมินผลกระทบจากการดำเนินการเป็นระยะเวลา 1 ปี ก่อนพิจารณาดำเนินการในระยะต่อไป

3.3.7 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

1) **การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต** โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 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 และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 คนพิการจะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 800 บาท ซึ่งจัดให้เฉพาะผู้ที่ขึ้นทะเบียนแจ้งความจำนงค์เพื่อขอรับการสงเคราะห์

2) **โครงการบ้านมั่นคง** เริ่มดำเนินการในปี 2546 เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดทั่วประเทศ โดยรัฐสนับสนุนการสำรวจการออกแบบผังชุมชนงบประมาณ การปรับปรุงสาธารณูปโภคและสินเชื่อเพื่อจัดหาที่ดินและที่อยู่อาศัย สำหรับกระบวนการทำงานเน้นให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการแก้ปัญหา ซึ่งผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2546 – กันยายน 2556 สามารถดำเนินการได้ 863 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ 1,544 ชุมชน ครอบคลุมครัวเรือนจำนวน 88,375 ครัวเรือน โดยประกอบด้วย ปรับปรุงและสร้างใหม่ในที่ดินเดิม 54,609 ครัวเรือน (60.8%) รื้อย้ายใกล้เคียงเดิม 8,889 ครัวเรือน (9.9%) รื้อย้ายออกจากที่ดินเดิม 26,012 ครัวเรือน (28.9%) และที่อยู่อาศัยรวม/เช่าราคาถูก 378 ครัวเรือน (0.4%)¹⁵

3) **โครงการบ้านมั่นคงชนบทเพื่อผู้ยากจนและด้อยโอกาสในชนบท** เป็นการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชนบท โดยมีเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนตามวิถีชุมชนท้องถิ่น มีการสนับสนุนให้ชุมชนที่เดือดร้อนในพื้นที่ ได้

¹⁵ รายงานประจำปี 2556 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน), กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ; หน้า 59-61.

วางแผนร่วมกับท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่ออาศัย โดยส่งเสริมการจัดทำผังตำบล การจัดทำข้อมูลการใช้ที่ดิน การทำแผนที่ทำมือ ส่งผลให้เกิดแผน/ผังพัฒนาตำบล นำไปสู่การจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินและการพัฒนาในมิติต่างๆ โดยการเชื่อมโยงกลไกท้องถิ่น ท้องที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ซึ่งได้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2554 จนถึงปัจจุบัน ในปี 2556 เกิดการแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งระบบโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในพื้นที่รูปธรรม 69 ตำบล และสามารถขยายผลการดำเนินการ 1,008 ตำบล รวมทั้งสิ้น 1,077 ตำบล และมีการจัดตั้งกองทุนที่ดินที่อยู่ออาศัย 119 กองทุน¹⁶

4) **โครงการบ้านเอื้ออาทร** เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่ออาศัยผู้มีรายได้น้อย ซึ่งผลดำเนินงาน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการโครงการบ้านเอื้ออาทรจำนวน 281,556 หน่วย ซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 310 โครงการ 275,625 หน่วย โดยเป็นการก่อสร้างแล้วเสร็จก่อนปีงบประมาณ 2557 จำนวน 298 โครงการ 272,256 หน่วย และก่อสร้างแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2557 (ตุลาคม 2556 – กันยายน 2557) จำนวน 12 โครงการ 3,369 หน่วย และอยู่ระหว่างก่อสร้างจำนวน 12 โครงการ 5,931 หน่วย¹⁷

5) **โครงการปรับปรุงที่อยู่ออาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและผู้ยากไร้** การเคหะแห่งชาติ มีแผนการดำเนินงาน ในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 จำนวน 100 หลัง ในพื้นที่ 7 จังหวัด โดยมีเป้าหมายแต่ละจังหวัด ดังนี้ จังหวัดแพร่ 15 หลัง จังหวัดสิงห์บุรี 6 หลัง จังหวัดลพบุรี 22 หลัง จังหวัดอุบลราชธานี (เขื่องใน) 4 หลัง จังหวัดสุรินทร์ 13 หลัง จังหวัดเลย 20 หลัง จังหวัดจันทบุรี 20 หลัง ทั้งนี้ ผลการดำเนินงาน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 การเคหะแห่งชาติ อยู่ระหว่างดำเนินการร่วมกับหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น สถาบันการศึกษา พิจารณาคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไปที่เป็นผู้มีรายได้น้อย และ/หรือผู้ยากไร้ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน ณ ปัจจุบัน และอาศัยอยู่ในที่อยู่ออาศัยที่มีสภาพไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยที่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองและครอบครัวในการดูแลที่อยู่ออาศัยของตนเองได้ เพื่อเข้าร่วมโครงการปรับปรุงที่อยู่ออาศัย¹⁸

3.3.8 **การสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร : จัดที่ดินทำกินและที่อยู่ออาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน** กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนิน โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท โดยในปี 2556 จัดที่ดินทำกินและที่อยู่ออาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน ไม่มีที่ดินและที่อยู่ออาศัยเป็นของตนเอง ในพื้นที่ 15 จังหวัด จำนวน 6,388 แปลง 6,005 ครัวเรือน¹⁹

3.3.9 **การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน** เน้นพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่

¹⁶ รายงานประจำปี 2556 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน), กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์; หน้า 63.

¹⁷ รายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รอบที่ 3 ระหว่างวันที่ 12 กันยายน – 31 ธันวาคม 2557 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

¹⁸ รายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รอบที่ 3 ระหว่างวันที่ 12 กันยายน – 31 ธันวาคม 2557 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย, ผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ; หน้า 11.

ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ รวมทั้งขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะการขยายไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกลได้มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหลังคาเรือน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จัดทำ**โครงการขยายระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล** (คพก.) ระยะเวลาดำเนินการ ปี 2556 – 2560 พื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ กฟภ. (74 จังหวัด) ทั่วประเทศ มีเป้าหมายขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้ครัวเรือนราษฎรที่ห่างไกลจำนวนประมาณ 11,600 ครัวเรือน วงเงินลงทุนทั้งสิ้น 1,215 ล้านบาท โดยใช้เงินกู้ในประเทศจำนวน 910 ล้านบาท และเงินรายได้ของ กฟภ. จำนวน 305 ล้านบาท โดยให้ กฟภ. ทายอดกู้เงินตามความจำเป็น²⁰ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการในการมีไฟฟ้าใช้ของประชาชน ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้งสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

3.3.10 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีการดำเนินการ 2 โครงการที่สำคัญ คือ โครงการคลินิกยุติธรรม และโครงการกองทุนยุติธรรม

1) **โครงการคลินิกยุติธรรม** กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้จัดให้มีคลินิกยุติธรรมขึ้น เพื่อเป็นศูนย์บริการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงโดยมีช่องทางการให้บริการหลากหลาย ปัจจุบันมีคลินิกยุติธรรมทั่วประเทศจำนวน 81 แห่งทั่วประเทศ มีบทบาทให้คำปรึกษาทางกฎหมาย รับเรื่องราวร้องทุกข์ รับคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา รับคำขอคุ้มครองพยานในคดีอาญา รับคำขอสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม และส่งเสริมสิทธิผู้ต้องหาในการสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/1 โดยในปี 2556 ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายรวมทั้งสิ้น 29,533 ราย แบ่งเป็นให้คำปรึกษาทางกฎหมาย 27,811 ราย และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ 1,722 ราย อย่างไรก็ตาม ประชาชนในสวนภูมิภาคยังไม่สามารถเข้าถึงคลินิกยุติธรรมเนื่องจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ เช่น สถานที่ตั้งที่ยังต้องอาศัยพื้นที่ของหน่วยงานอื่นเป็นสถานที่ทำการ ซึ่งบางสถานที่อาจเล็กเกินไปหรืออยู่ห่างไกล

2) **โครงการกองทุนยุติธรรม** ให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายกองทุนยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมรวม 8 กรณี ได้แก่ ค่าประกันตัว ค่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมศาลค่าตรวจพิสูจน์ ค่าคุ้มครองพยาน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของผู้ขอรับการสนับสนุน ค่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญามีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป หรือมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และอื่นๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 โดยในปี 2556 กองทุนยุติธรรมให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนรวมทั้งสิ้นจำนวน 2,985 ราย โดยคิดเป็นเงินสนับสนุนทั้งสิ้นจำนวน 62,838,129 บาท

²⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการขยายเขตระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558.

3.3.11 โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ²¹ : โครงการพัฒนาด้านต่างๆเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดจนพระบรมวงศ์ ได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนประชาชนทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยได้พระราชทานพระราชดำริให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนทุกหมู่เหล่า ซึ่งทุกโครงการล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ “ความอยู่ดีกินดีและความผาสุก” 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 2495 จนถึง ณ เดือนกันยายน 2557 มีจำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมทั้งสิ้น 4,536 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคเหนือ

ตาราง 3.1 : จำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (ข้อมูลสะสมปี 2495 จนถึง ณ เดือนกันยายน 2557)

การพัฒนา	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ไม่ระบุ	ทั่วประเทศ
โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ	502	1,191	808	601	-	3,102
โครงการพัฒนาการเกษตร	49	46	44	27	-	166
โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม	41	54	39	32	2	168
โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ	34	88	118	87	-	327
โครงการพัฒนาสาธารณสุข	15	14	9	7	10	55
โครงการพัฒนาคมนาคม/สื่อสาร	22	17	19	21	-	79
โครงการพัฒนาสวัสดิการสังคม/การศึกษา	74	201	53	63	4	395
โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาอื่น ๆ	59	100	52	30	3	244
รวม	796	1,711	1,142	868	19	4,536

ที่มา : สำนักงาน กปร. สรุปภาพรวมข้อมูลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ; กันยายน 2557

²¹ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ประกอบด้วย โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่ได้พระราชทานพระราชดำริโดยตรง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่เกิดจากการที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่หน่วยงานได้กราบบังคมทูลรายงานและ/หรือขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1 ผลกระทบจากการพัฒนาที่ผ่านมา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในระยะที่ผ่านมา ได้ส่งผลทำให้ในปี 2556 ความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 10.9 ของประชากรทั้งประเทศ (ปี 2555 ร้อยละ 12.6) คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยอัตราการเจ็บป่วยของประชากร ลดลงเหลือ 2,916.6 ต่อประชากรพันคน (ปี 2555 อัตรา 3,116.5) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15-59 ปีเพิ่มขึ้นเป็น 8.9 ปี (ปี 2555 เฉลี่ย 8.8 ปี) สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้นซึ่งสะท้อนจากสัดส่วน ผู้ประกันตนต่อกำลังแรงงานเพิ่มเป็นร้อยละ 35.3 (ปี 2555 ร้อยละ 31.6) และรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 131,579 บาท (ปี 2555 เท่ากับ 129,564 บาท)

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution) โดยปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ยังอยู่ในระดับปานกลาง แม้ว่าในปี 2556 จะลดลงเล็กน้อยซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) เท่ากับ 0.465 (ปี 2554 เท่ากับ 0.484) แต่รายได้นั้นกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า นอกจากนี้ สินทรัพย์ทางการเงินซึ่งสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝาก ออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็ก ๆ โดยเฉพาะผู้ที่มีบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด นอกจากนั้น ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในประเทศไทยสูงมากโดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากที่สุด 20% มีการถือครองที่ดินเป็น 325.7 เท่า ของกลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุด 20%

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาซึ่งสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน ระหว่างเขตพื้นที่ และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงส่งผลต่อโอกาสการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจะมีโอกาสเข้าถึงในอัตราสูงกว่ากลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่กว่า เด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงในอัตราสูงกว่าเด็กในเขตชนบท และเด็กในกรุงเทพมหานคร เข้าถึงในอัตราสูงกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนั้น ยังมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์จึงส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ 1 คนต้องให้บริการประชากรสูงถึง 3,918 คน ในขณะที่กรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนให้บริการประชากรเพียง 1,075 คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า 3 เท่า จึงส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนกลาง แล้วกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เมืองใหญ่ และแหล่งอุตสาหกรรม ทำให้เกิดช่องว่างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ระหว่างเขตเมืองและชนบท อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประชากรและส่งผลกระทบต่อความยากจน รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีแหล่งผลิตส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่และหัวเมืองตามภูมิภาค ทำให้เกิดการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองและเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาระดับสูงและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและตามเมืองใหญ่ในภูมิภาคจึงส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในโอกาสของการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประชาชน นอกจากนี้การพัฒนาด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ได้เริ่มต้นการพัฒนาจากในเขตเมืองก่อนแล้วจึงขยายไปสู่เขตชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเป็นหลัก จึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทั้งด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท และส่งผลกระทบต่อความยากจน โดยเฉพาะคนที่อยู่ในชนบทท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดารจะมีโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐน้อยกว่าคนที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและเขตเมือง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงการศึกษาระดับสูง พบว่า มีความเหลื่อมล้ำทั้งระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันและระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจากการที่โอกาสในการประกอบอาชีพและการได้รับผลตอบแทนแรงงานที่ไม่เท่าเทียมกัน นั่นคือ ผู้ที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานที่มีทักษะและผลิตภาพแรงงานต่ำ หรือมีทักษะไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดแรงงานที่มีค่าจ้างแรงงานสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีโอกาสทางการศึกษามากกว่า ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยก็มักจะขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงที่มีคุณภาพซึ่งมีอยู่ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงจะยังมีโอกาสทางการศึกษามากกว่า นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานการจ่ายผลตอบแทนในตลาดแรงงานไทยยังผูกโยงติดกับวุฒิการศึกษาเป็นหลักมากกว่าคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน ดังนั้น ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าจึงมีโอกาสดังกล่าวจะได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าด้วยสมมติฐานที่ว่าทักษะมักจะดีกว่า

4.2 ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย

ความยากจนมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamics) กล่าวคือมีทั้งกรณี ครัวเรือนที่อยู่ในความยากจนเรื้อรัง ครัวเรือนที่ออกจากความยากจน และครัวเรือนที่เข้าสู่ความยากจน ซึ่งอ้างอิงได้จากการศึกษาเรื่อง พลวัตความ

ยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย¹ เป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูล Panel เปรียบเทียบในช่วง 20 ปีคือปี 2531 และปี 2552 ของครัวเรือนตัวอย่างในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดขอนแก่น ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เข้าสู่ความยากจนและออกจากความยากจนมีสูงกว่าผู้ที่อยู่ในความยากจนเรื้อรัง และผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตความยากจนพบว่า **ปัจจัยที่ทำให้ครัวเรือนอยู่ในความยากจนเรื้อรัง** ปัจจัยแรกคือการถือครองสินทรัพย์ทุนต่าง ๆ ณ เวลาเริ่มต้นที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ การศึกษาของสมาชิกในวัยแรงงานอยู่ในระดับต่ำ ขนาดพื้นที่เพาะปลูกข้าวและขนาดที่ดินในพื้นที่ชลประทานมีสัดส่วนต่ำ ปัจจัยที่สองคือลักษณะประชากรของครัวเรือน ได้แก่ อัตราการะงังงิที่สุ่งขึ้นมาจากสัดส่วนสมาชิกในวัยผู้สุ่งอายุที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่สามารถทำงานในภาคเกษตรได้และยังเผชิญกับภาวะเจ็บป่วยและค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น **ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ครัวเรือนออกจากความยากจน** ปัจจัยแรกคือปัจจัยวัฏจักรชีวิตและโครงสร้างประชากร ซึ่งครัวเรือนมีบุตรหลานจบการศึกษาและมีงานทำช่วยหาเงินสนับสนุนหาเลี้ยงครอบครัวได้มากขึ้น ปัจจัยที่สองคือความสามารถในการสะสมสินทรัพย์มากขึ้นโดยเฉพาะมีการศึกษาสุ่งขึ้นรวมถึงการประกอบอาชีพที่หลากหลาย (อาชีพนอกภาคเกษตร) และมีรายได้มั่นคงทั้งหัวหน้าครัวเรือนและสมาชิกครัวเรือน ปัจจัยที่สามคือทุนทางสังคมหรือค่านิยมพฤติกรรมของครัวเรือนที่เห็นถึงความสำคัญของการประหยัด อดออม และขยันทำมาหากิน ปัจจัยสุดท้ายคือความสามารถในการสะสมสินทรัพย์ โดยเฉพาะที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกได้ผลผลิตมากขึ้น และเครื่องมือเครื่องจักรสำหรับใช้ในการเกษตรที่มีความทันสมัยมากขึ้น **ปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบให้ครัวเรือนเข้าสู่ความยากจน** ปัจจัยแรกคือความเสี่ยงที่เกิดจากวิกฤติต่าง ๆ โดยเฉพาะการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุและการเสียชีวิตของหัวหน้าครัวเรือนส่งผลให้ไม่สามารถทำงานหาเงินเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้ ปัจจัยที่สองคือปัจจัยวัฏจักรชีวิตซึ่งมาจากสมาชิกในวัยแรงงานลดลง ในขณะที่สัดส่วนสมาชิกวัยงังงิเพิ่มขึ้น ปัจจัยที่สามคือโครงสร้างการถือครองสินทรัพย์ที่ดินลดลง และภาระหนี้สินที่ต้องชำระมีมาก ปัจจัยสุดท้ายคือ ปัจจัยเชิงพฤติกรรมในทางลบ ได้แก่ การติดการพนัน ยาเสพติด เหล้า บุหรี่ เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน บ่งชี้ได้ว่า ความยากจนในประเทศไทยมีลักษณะ ดังนี้

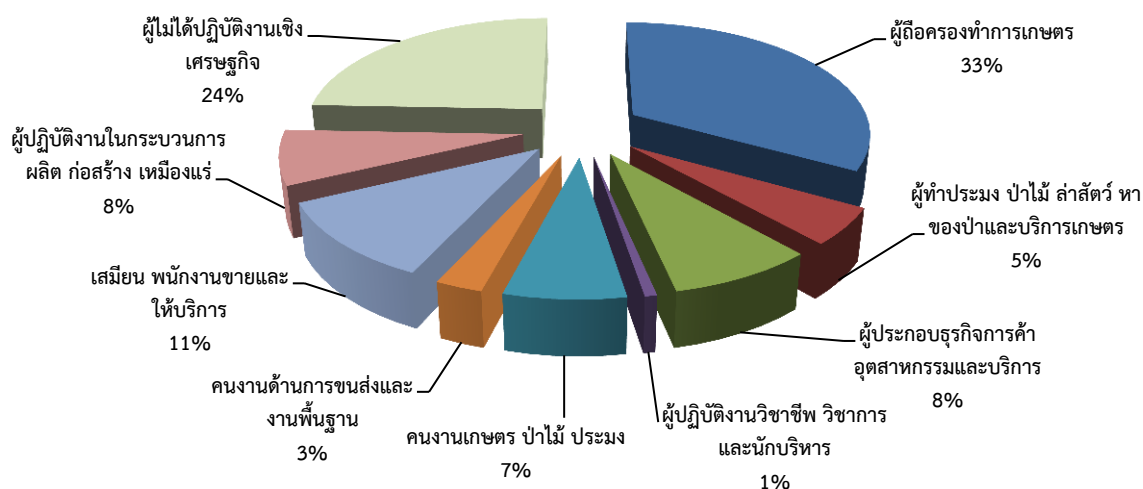
4.2.1 สถานภาพเศรษฐกิจ : ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้ถือครองทำการเกษตรและเป็นผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 57.5 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรจะสุ่งกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 3 เท่า โดยในภาคเกษตรมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 21.7 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนคนจนนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 7.5 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด

เมื่อพิจารณาโครงสร้างครัวเรือนยากจนตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2556 พบว่า ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้ถือครองทำการเกษตรและเป็นผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 57.5 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด โดยจำแนกเป็นครัวเรือนที่เป็นผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของ

¹ อานันท์ชนก สกนธวัฒน์ (2556), พลวัตความยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย, การสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2556 เรื่องการบริหารเศรษฐกิจมหภาค: uly จากพลวัตความยากจน, วันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2556 ณ ห้องเลอกรองดบอลรูม โรงแรมโซฟิเทล กรุงเทพฯ สุขุมวิท กรุงเทพมหานคร.

ที่ดินและเช่าที่ดินร้อยละ 33 และเป็นผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจร้อยละ 24 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด หรือประมาณ 2.6 และ 1.3 ล้านครัวเรือน ตามลำดับ

ภาพที่ 4.1 โครงสร้างครัวเรือนยากจน ตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ปี 2556



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ คือ ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญ เงินช่วยเหลือจากรัฐ/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างเศรษฐกิจและแรงงานของประเทศ พบว่า ภาคเกษตรรองรับแรงงานถึง 15.4 ล้านคนหรือร้อยละ 39.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในปี 2556 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตรเป็นเพียงร้อยละ 8.3 จึงเป็นปัญหาทั้งความยากจนในภาคเกษตรและความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า คนจนประมาณร้อยละ 47.7 ของคนจนทั้งหมดอยู่ในภาคเกษตร² ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างอาชีพของประชากรที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตร แต่รายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ประกอบกับราคาสินค้าเกษตรก็ไม่แน่นอน จึงส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรบางส่วนขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรหรือต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร ซึ่งครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนประมาณ 1.3 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า 267,000 ครัวเรือน (คนจนประมาณ 1.0 ล้านคน) จากปัจจัยและโครงสร้างดังกล่าวประเทศไทยจึงมีปัญหาความยากจนในภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2556 คนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 21.7 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่คนจนนอกภาคเกษตร³ คิดเป็นร้อยละ

² ภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร และ คนงานเกษตร

³ นอกภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ประกอบการกิจการค้า อุตสาหกรรมและบริการ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร คนงานทั่วไป เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง รวมทั้งผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

7.5 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความยากจนในภาคเกษตรมีมากกว่าปัญหาความยากจนนอกภาคเกษตรประมาณเกือบ 3 เท่า แม้ว่าปัญหาความยากจนในภาคเกษตรยังคงอยู่ในระดับค่อนข้างสูงในปัจจุบันแต่ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนคนจนในภาคเกษตรร้อยละ 53.3 ในปี 2545 ลดเหลือร้อยละ 34.1 และร้อยละ 21.7 ในปี 2552 และปี 2556 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในภาคเกษตรควรให้ความสำคัญลำดับแรกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทำประมง/ป่าไม้/ล่าสัตว์ คนงานเกษตร และผู้ถือครองทำการเกษตรที่เช่าที่ดิน ซึ่งมีสัดส่วนคนจนค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 35.3 ร้อยละ 26.7 และร้อยละ 20.2 ตามลำดับ และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ประจําเฉลี่ยต่อคนค่อนข้างต่ำ ดังนั้นการแก้ปัญหาโดยเน้นการพัฒนาความรู้ทักษะการประกอบอาชีพที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การส่งเสริมสนับสนุนให้เข้าถึงทรัพยากร ที่ดินทำกิน และแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ

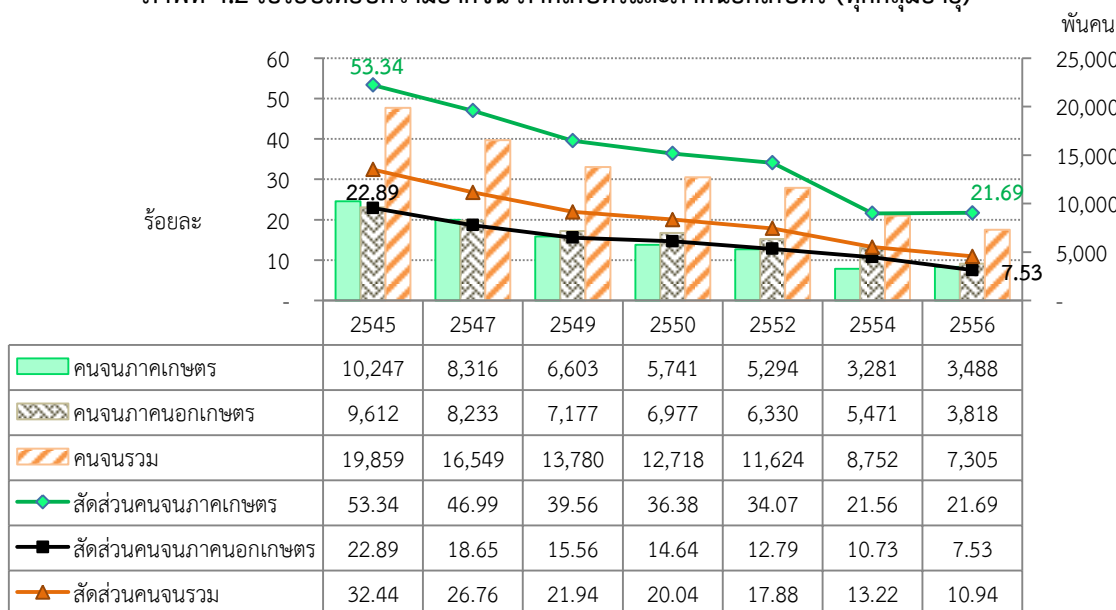
ตาราง 4.1 : สัดส่วนและจำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)
จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน

สถานภาพเศรษฐกิจของครัวเรือน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) ^{1/}				จำนวนคนจน (พันคน)			
	2550	2552	2554	2556	2550	2552	2554	2556
ผู้ถือครองทำการเกษตร	34.43	31.85	18.74	19.82	4,291	3,907	2,277	2,571
- เป็นเจ้าของที่ดิน	34.60	32.90	17.86	19.73	3,519	3,309	1,825	2,119
- เช่าที่ดิน	33.64	27.05	23.36	20.22	773	598	452	453
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตร	52.38	50.12	39.68	35.26	656	559	307	362
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	11.86	9.75	7.47	4.97	1,570	1,317	962	623
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	2.54	1.87	1.73	0.91	174	140	129	70
คนงานเกษตร	38.48	38.44	30.44	26.67	794	828	696	554
คนงานทั่วไป	41.00	28.70	26.42	17.64	227	162	231	215
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	10.20	10.81	10.01	7.78	963	1,287	1,169	942
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	20.76	19.75	15.59	8.66	1,839	1,501	1,215	624
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	25.21	22.80	17.11	13.53	2,204	1,923	1,765	1,344
ความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศ	20.04	17.88	13.22	10.94	12,718	11,624	8,752	7,305

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ สัดส่วนคนจนในที่นี้เป็นการพิจารณาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ๆ เช่น ในกลุ่มที่ถือครองทำการเกษตรในปี 2556 มีผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนของกลุ่มนั้น ๆ ร้อยละ 19.82

ภาพที่ 4.2 เปรียบเทียบความยากจน ภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร (ทุกกลุ่มอายุ)

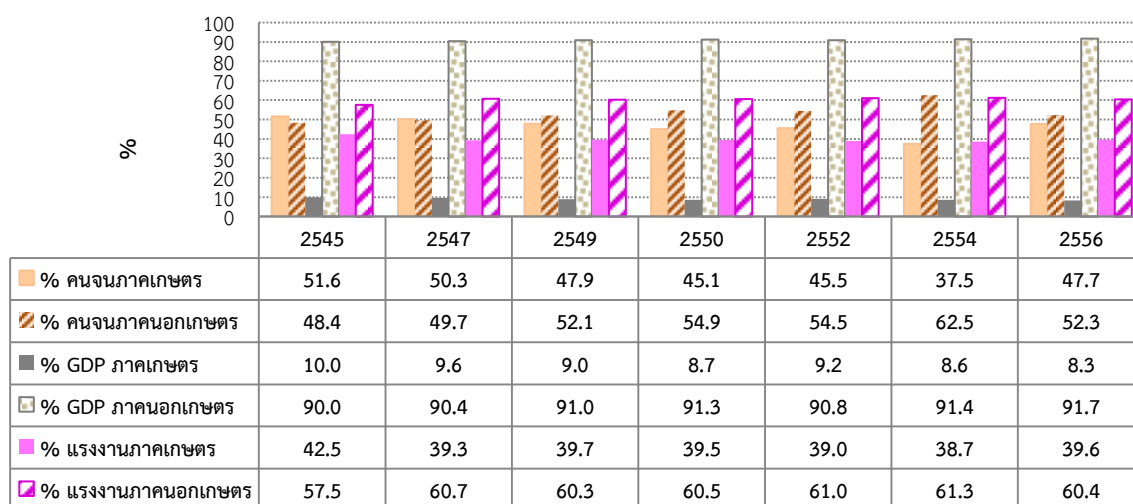


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช..

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 4.3 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โครงสร้างแรงงาน และโครงสร้างคนจน จำแนกตามภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.2 การเป็นเจ้าของที่ดิน : ครุว์เรือนยาจนมีโอกาเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรต่ำและมีการถือครองที่ดินทำการเกษตรขนาดเล็ก ในปี 2556 ครุว์เรือนยาจนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน มีเพียงร้อยละ 17.9 ของครุว์เรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด โดยครุว์เรือนยาจนร้อยละ 16.2 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และอีกร้อยละ 57.6 ถือครองที่ดิน 5-19 ไร่

ที่ดินทำกินเป็นปัจจัยสำคัญของครุว์เรือนที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร ซึ่งการถือครองที่ดินทำการเกษตรในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ครุว์เรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินมีจำนวนเพิ่มขึ้น จากประมาณ 2.8 ล้านครุว์เรือนในปี 2552 ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3.0 ล้านครุว์เรือน และ 3.2 ล้านครุว์เรือน ในปี 2554 และ ปี 2556 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การเป็นเจ้าของที่ดินทำกินของครุว์เรือนยาจนลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2550 ประมาณ 908,000 ครุว์เรือน ได้ลดลงเหลือประมาณ 839,000 ครุว์เรือน และ 484,000 ครุว์เรือน ในปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี 2556 โดยมีจำนวนประมาณ 569,000 ครุว์เรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.9 ของครุว์เรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด

นอกจากนี้ ครุว์เรือนยาจนมีการถือครองที่ดินทำการเกษตรขนาดเล็ก โดยในปี 2556 ครุว์เรือนยาจนร้อยละ 16.2 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และอีกร้อยละ 57.6 ถือครองที่ดิน 5-19 ไร่ มีเพียงร้อยละ 26.2 ถือครองที่ดินตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป

ตาราง 3.2 : จำนวนและร้อยละของครุว์เรือน เฉพาะผู้ถือครองทำการเกษตรเป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความยากจน

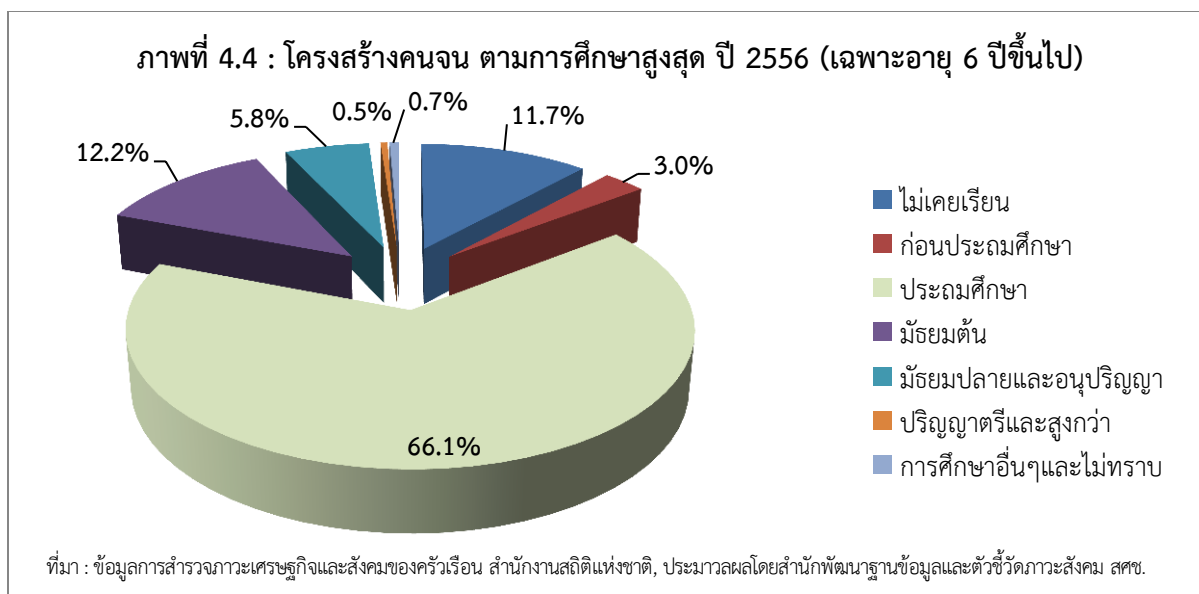
	2550	2552	2554	2556
จำนวน (พันครุว์เรือน)				
ไม่จน	1,902	1,959	2,478	2,615
จน	908	839	484	569
รวม	2,810	2,798	2,962	3,183
ร้อยละของครุว์เรือน (%)				
ไม่จน	67.7	70.0	83.7	82.1
จน	32.3	30.0	16.3	17.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ตาราง 3.3 : จำนวนและร้อยละของครุว์เรือน เฉพาะผู้ถือครองทำการเกษตรเป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามขนาดการถือครองและความยากจน

ขนาดการถือครองที่ดิน	2554			2556		
	จำนวน (พันครุว์เรือน)			จำนวน (พันครุว์เรือน)		
	ไม่จน	จน	รวม	ไม่จน	จน	รวม
ต่ำกว่า 5 ไร่	244	71	315	223	92	315
5-19 ไร่	1,157	258	1,414	1,252	328	1,580
20 ไร่ขึ้นไป	1,077	156	1,233	1,140	149	1,289
รวม	2,478	484	2,962	2,615	569	3,183
ร้อยละ (%)						
ต่ำกว่า 5 ไร่	9.9	14.6	10.6	8.5	16.2	9.9
5-19 ไร่	46.7	53.2	47.8	47.9	57.6	49.6
20 ไร่ขึ้นไป	43.5	32.2	41.6	43.6	26.2	40.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครุว์เรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. ครุว์เรือนยาจน คือ ครุว์เรือนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน

4.2.3 การศึกษา : ในปี 2556 โครงสร้างการศึกษาของคนจน (เฉพาะอายุ 6 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 69.1 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า และอีกร้อยละ 11.7 ไม่เคยเรียนหนังสือ ซึ่งถ้ารวมจำนวนคนจนที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและคนจนที่ไม่เคยเรียนหนังสือ รวมกันสูงถึงประมาณ 5.4 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 80.8 ของคนจนอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด ส่วนคนจนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่ามีน้อยมากไม่ถึงร้อยละ 1 ของคนจนอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด

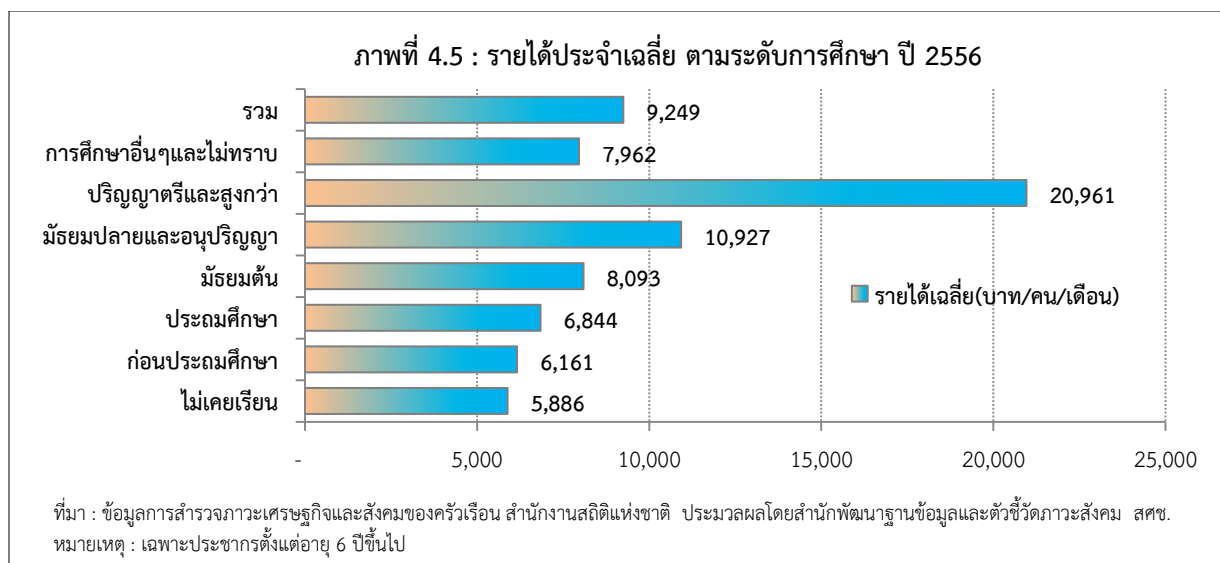


โอกาสการตกเป็นคนจนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เนื่องจากการศึกษาหรือความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว โดยพิจารณาจากสัดส่วนคนจนในปี 2556 พบว่า สัดส่วนคนจนจะลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า โอกาสการตกเป็นคนจนจะลดลงเมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น เช่น คนที่ไม่มีการศึกษาหรือไม่เคยเรียนหนังสือจะมีโอกาสตกเป็นคนจนสูงถึงร้อยละ 28.6 คนที่จบการศึกษาประถมศึกษาจะมีโอกาสตกเป็นคนจนร้อยละ 14.1 และคนที่จบการศึกษาปริญญาตรีและสูงกว่าจะมีโอกาสตกเป็นคนจนเพียงร้อยละ 0.5 เป็นต้น ประกอบกับข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2556 ได้บ่งชี้ว่า รายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่า มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับอื่นอย่างชัดเจน คือ มีรายได้ประจำเฉลี่ย 20,961 บาท/คน/เดือน

ตาราง 4.4 : จำนวนและสัดส่วนคนจน (เฉพาะประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2552-2556

การศึกษาสูงสุด	สัดส่วนคนจน (%)					จำนวนคนจน (พันคน)				
	2552	2553	2554	2555	2556	2552	2553	2554	2555	2556
ไม่เคยเรียน	39.10	35.96	29.17	32.36	28.64	1,010	915	776	896	789
ก่อนประถมศึกษา	25.56	23.92	19.70	18.01	14.26	396	377	289	261	199
ประถมศึกษา	22.62	20.89	16.62	16.17	14.11	7,191	6,667	5,297	5,003	4,444
มัธยมต้น	14.90	12.97	11.57	10.34	8.89	1,351	1,215	1,097	971	820
มัธยมปลายและอนุปริญญา	7.02	6.65	5.25	5.19	3.79	660	632	512	539	393
ปริญญาตรีและสูงกว่า	0.93	0.63	0.67	0.56	0.46	55	39	43	39	32
การศึกษานอกระบบและไม่ทราบ	35.89	54.51	46.11	26.82	36.39	14	24	37	19	45
รวม	17.71	16.14	13.04	12.48	10.77	10,675	9,868	8,051	7,728	6,722

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



4.2.4 ขนาดครัวเรือน : ครัวเรือนขนาดใหญ่จะมีโอกาสยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก โดยครัวเรือนที่มีขนาด 6 คนมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนที่มีขนาด 3 คนประมาณ 1.9 เท่า จากข้อมูลสัดส่วนครัวเรือนยากจน สะท้อนว่า ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่จะมีโอกาสตกเป็นครัวเรือนยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือ ในปี 2556 ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 3.0 คน ซึ่งครัวเรือนขนาด 3 คนจะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนร้อยละ 8.9 ของครัวเรือนขนาด 3 คนทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนขนาด 5 คนมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนร้อยละ 15.1 ของครัวเรือนขนาด 5 คนทั้งหมด และครัวเรือนขนาด 6 คนมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงถึงร้อยละ 16.9 ของครัวเรือนขนาด 6 คนทั้งหมด ซึ่งครัวเรือนขนาด 6 คนมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนขนาด 3 คน ประมาณ 1.9 เท่า

4.2.5 องค์ประกอบของครัวเรือน : ครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุ จะมีโอกาสเสี่ยงเป็นครัวเรือนยากจนสูงสุด เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของครัวเรือนโดยจัดกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่มวัย คือวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) วัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) และผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) พบว่า ครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุ จะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงสุดคือร้อยละ 21.8 ในปี 2556 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีแต่วัยแรงงานอย่างเดียว จะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้น เนื่องด้วยศักยภาพของเด็กและผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง/ครอบครัว ส่วนใหญ่จะต้องพึ่งพิงวัยแรงงาน จึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อภาวะความยากจน ประกอบกับสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุจึงมีมากขึ้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2556 พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวในครัวเรือน มีมากกว่า 1,150,000 ครัวเรือน (ร้อยละ 5.1 ของครัวเรือนทั้งหมด) โดยแบ่งเป็นครัวเรือนที่ผู้สูงอายุอยู่ลำพังคนเดียวแต่ไม่ยากจน มีมากกว่า 1,003,000 ครัวเรือนหรือคน และเป็นครัวเรือนที่ผู้สูงอายุอยู่ลำพังคนเดียวและฐานะยากจน มีมากกว่า 117,000 ครัวเรือนหรือคน ซึ่งผู้สูงอายุที่ยากจนที่อยู่ลำพังคนเดียวดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้การช่วยเหลือและดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขตามความจำเป็นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ สำหรับเด็กที่ยากจนนั้นจะมีความเสี่ยงทั้งในเรื่องสุขภาพที่อาจจะขาดสารอาหารและคุณภาพการ

เรียนรู้ จึงต้องให้การดูแลด้านอาหารและการศึกษาเพื่อให้เติบโตได้เหมาะสมตามวัย พร้อมทั้งมีทักษะความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในอนาคตจะได้หลุดพ้นจากความยากจน โดยการพัฒนาเด็กต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในช่วงปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนาคนที่สำคัญที่สุด

ตาราง 4.5 : สัดส่วนครัวเรือนยากจน ตามขนาดครัวเรือน

ขนาดครัวเรือน	สัดส่วนครัวเรือนยากจน (%)				
	2552	2553	2554	2555	2556
ครัวเรือน 1 คน	9.02	8.82	7.86	5.31	4.66
ครัวเรือน 2 คน	13.53	12.59	9.45	9.25	7.96
ครัวเรือน 3 คน	14.86	13.63	11.17	10.14	8.87
ครัวเรือน 4 คน	18.09	16.16	13.07	12.64	10.92
ครัวเรือน 5 คน	19.76	19.43	16.43	14.81	15.09
ครัวเรือน 6 คน	23.63	21.81	17.65	19.32	16.90
ครัวเรือน 7 คนขึ้นไป	25.73	22.85	19.03	21.03	15.03
รวม	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24

ตาราง 4.6 : สัดส่วนครัวเรือนยากจน ตามองค์ประกอบครัวเรือน

องค์ประกอบครัวเรือน	สัดส่วนครัวเรือนยากจน (%)				
	2552	2553	2554	2555	2556
เด็ก วัยแรงงาน					
ผู้สูงอายุ	24.71	23.48	18.11	18.45	15.53
เด็ก วัยแรงงาน	17.29	16.35	13.59	12.35	11.11
เด็ก ผู้สูงอายุ	39.96	37.82	27.32	23.51	21.77
วัยแรงงาน ผู้สูงอายุ	16.94	15.31	11.92	12.45	10.70
เด็กอย่างเดียว	*	*	*	*	*
วัยแรงงานอย่างเดียว	7.60	6.59	5.90	5.25	4.35
ผู้สูงอายุอย่างเดียว	23.81	22.23	16.26	14.72	12.94
รวม	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24

* กลุ่มตัวอย่างน้อยเกินไป

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

4.3 สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เกิดจากสาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญในหลายด้าน ดังนี้

4.3.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน ฐานการผลิตที่เป็นภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นเพิ่มขึ้นตามลำดับรวมทั้งมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงเป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงที่ผ่านมา (ปี 2533-2556) รายได้ที่เป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการ (ไม่รวมในส่วนของภาครัฐ) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 55.0 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่รายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 36.5 ของรายได้ประชาชาติ จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงมากถึงร้อยละ 64.2 (ปี 2556) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด และรัฐบาลขาดข้อมูลที่จะเข้าถึงกลุ่มนี้ การกำหนดมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงจึงทำได้ยาก

4.3.2 โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้

ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้มากกว่าทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง จนกลายเป็นปัญหาความยากจนในเขตเมือง มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาอาชญากรรมและความขัดแย้งในสังคมได้ง่าย

4.3.3 ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน อันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐซึ่งเกิดขึ้น 2 ลักษณะคือ (1) การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน และ (2) ราษฎรเข้าทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม ทั้งนี้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่จึงขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐจึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การประกาศเขตป่าสงวน/เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

4.3.4 ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า นอกจากนั้นกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้อยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัดต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ

4.3.5 การบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มที่ บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับลำดับความสำคัญ ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์ โดยเฉพาะการขาดระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้ลักษณะของคนจน/ผู้มีรายได้น้อย/ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเท่าที่ควร

4.4 ประเด็นที่สำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินงานตามโครงการและมาตรการที่สำคัญ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มีข้อสังเกตที่เป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

4.4.1 การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของภาครัฐในระยะที่ผ่านมา ยังขาดระบบฐานข้อมูลคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ นโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับอย่างแท้จริง จึงทำให้การดำเนินงานไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนจน/ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดแนวทางและวิธีการเพื่อจัดกลุ่มประชาชนตามระดับรายได้ให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะมีผลสำคัญทำให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.2 การดำเนินโครงการที่มีการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง เป็นโครงการที่ควรจะมีผลกระตุ้นให้มีการดำเนินการต่อเนื่องต่อไป อาทิ โครงการต่าง ๆ ที่ให้ทุนการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย การจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และ โครงการขยายเขตระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล (คฟก.) เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยลดความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งด้านการเข้าถึงการศึกษา การเข้าถึงที่ดินทำกิน และการมีไฟฟ้าใช้ในครัวเรือน

1) กลุ่มเป้าหมายนักเรียน/นักศึกษาที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย โดยการให้ทุนการศึกษา (ทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน) แก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการทุนพระราชทานเพื่อการศึกษาเด็กนักเรียนในถิ่นทุรกันดารในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โครงการทุนการศึกษาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และ โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 นอกจากนี้ โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อให้เงินกู้ยืมเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ซึ่งการให้ทุนการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย เป็นการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ช่วยแก้ปัญหาคความยากจนได้อย่างยั่งยืนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรีของคนในสังคม และเป็นการลงทุนในกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งโครงการดังกล่าวควรจะมีผลดำเนินการต่อเนื่องต่อไป เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้นักเรียน/นักศึกษาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อย ได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ได้รับการพัฒนาทักษะความรู้เพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม นักเรียน/นักศึกษาที่มีโอกาสเข้าถึงเข้าถึงโครงการดังกล่าวข้างต้นมีจำนวนไม่มากนักในแต่ละปี เนื่องด้วยข้อจำกัดของงบประมาณที่จะต้องใช้อย่างต่อเนื่องประมาณ 4 ปีของนักเรียน/นักศึกษาแต่ละคน ทำให้ต้องมีเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี นอกจากนี้นักเรียน/นักศึกษาที่จบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีการทำ/ไม่มีรายได้จึงยังไม่สามารถส่งเงินคืนกองทุน กยศ. ได้ ส่งผลให้วงเงินหมุนเวียนที่จะให้นักเรียน/นักศึกษารุ่นหลังกู้ยืมลดน้อยลง ทั้งนี้ภาครัฐควรพิจารณาจัดวงเงินงบประมาณจากโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ค่อยก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ค่อยคุ้มค่าต่อการลงทุน เพื่อนำเงินงบประมาณมาเพิ่มให้กับโครงการให้ทุนการศึกษาและการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

2) **กลุ่มเป้าหมายประชาชนที่ยากจน ไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง :** โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท โดยการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน ไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นโครงการที่ช่วยให้ประชาชนที่ยากจนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ส่งผลต่อการสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดิน

3) **กลุ่มเป้าหมายครัวเรือนที่อยู่ห่างไกล/ทุรกันดาร :** โครงการขยายเขตระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล (คฟก.) มีเป้าหมายขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้ครัวเรือนราษฎรที่ห่างไกลจำนวนประมาณ 11,600 ครัวเรือน เพื่อตอบสนองความต้องการมีไฟฟ้าใช้ของประชาชน ซึ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

4.4.3 การดำเนินโครงการที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายแต่เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมทุกคนในกลุ่มเป้าหมาย ควรพิจารณาเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่สมควรจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงเพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ อาทิ การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ มาตรการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเกษตรกรมีเป็นจำนวนมาก เป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แยกแยะสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวอาจมีส่วนช่วยลดความยากจนได้บ้าง แต่จะเป็นภาระด้านงบประมาณจำนวนมาก ในขณะที่งบประมาณของรัฐมีจำนวนจำกัด จึงควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเกษตรกรที่มีรายได้น้อยที่แท้จริงเท่านั้น เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐและลดความยากจน

1) **กลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุและคนพิการ :** การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ นับว่ามีส่วนช่วยลดความยากจนในกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว แต่มีภาระด้านงบประมาณดำเนินการที่สูงมาก ซึ่งการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ทำให้รัฐต้องรับภาระด้านงบประมาณที่สูงมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี โดยเฉพาะงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยในปี 2554 วงเงินงบประมาณ 37,893.4 ล้านบาท ได้เพิ่มเป็น 52,536.8 ล้านบาท และ 58,347.0 ล้านบาท ในปี 2555 และปี 2556 ตามลำดับ ประกอบกับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ จึงควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุและคนพิการที่มีรายได้น้อย เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณมากเกินไปและไม่ส่งกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณในการลงทุนและพัฒนาอื่น ๆ

2) **กลุ่มเป้าหมายเกษตรกรชาวสวนยาง :** โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางในอัตราไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกินครัวเรือนละ 15 ไร่ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นและสร้างรายได้เสริมให้กับเกษตรกร แต่โครงการดังกล่าวเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐ จึงควรพิจารณาทบทวนรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่มีฐานะยากจน เพื่อลดความยากจนในกลุ่มเกษตรกรและลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ

4.4.4 การดำเนินโครงการที่ไม่เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (เป้าหมายคือประชาชนทั่วไป) ควรพิจารณา ดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐโดยไม่เป็นภาระด้านงบประมาณมากเกินไป เช่น การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ระบบประปา และระบบไฟฟ้า การให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น เป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งอาจจะช่วยลดความยากจนได้บ้าง แต่อาจจะไม่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมกลับจะทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เนื่องจากประชาชนที่เข้าถึงบริการของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะปานกลางหรือประชาชนที่ค่อนข้างจะมีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีผู้ด้อยโอกาสหรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ดังนั้นจึงควรปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้อยู่นอกระบบทะเบียนเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ซึ่งปัจจุบันมีหลากหลายกองทุนที่ให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษาภาพรวมของกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนทั้งหมด เพื่อประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด และควรพิจารณาอุบเลิกหรือยุบรวมกองทุนให้เหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อลดความซ้ำซ้อน

4.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพ ยกระดับรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวสามารถพึ่งตนเองได้ มีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้อย่างมีคุณภาพ และทั่วถึง มีโอกาสพัฒนาทักษะความรู้ในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี รวมทั้งมีโอกาเข้าถึงที่ดินทำกินและแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ อันจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

4.5.1 ยกระดับรายได้กลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดย

1) **สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ** โดยบริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีฐานะยากจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้ต่ำสุด 40% ล่าง เพื่อเป็นแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับนำไปใช้ลงทุนประกอบอาชีพและสร้างรายได้ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เป็นต้น

2) **เร่งยกระดับและพัฒนาสมรรถนะแรงงาน** โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมยกระดับทักษะฝีมือแรงงานและเสริมสร้างความรู้ในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี พร้อมทั้งเร่งพัฒนามาตรฐานอาชีพให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ สร้างความรู้ด้านคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน

3) **สร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินและผู้ที่มีฐานะยากจน** โดยนำที่ดินของรัฐที่รกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินและผู้ที่มีฐานะยากจน ได้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพเพื่อยกระดับรายได้ แต่ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดิน ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดินและการจัดการในที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

4) **เร่งดำเนินการปฏิรูปภาษีทั้งระบบ** โดยทบทวนความเหมาะสมของอัตราการจัดเก็บภาษีและค่าลดหย่อนในปัจจุบัน หรือพิจารณาภาษีประเภทใหม่ เพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายของการเก็บภาษีทั้งทางด้านการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐและการลดความเหลื่อมล้ำ

5) **สร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพให้กับประชาชน** ด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการทางการเงินที่นำไปสู่การเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และเพิ่มการออมในครัวเรือน เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับ การดำรงชีวิตโดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การจัดทำบัญชีครัวเรือน การสร้างวินัยการออมตั้งแต่วัยเด็ก เป็นต้น

4.5.2 **สร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้ที่มีฐานะยากจน** เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการดำรงชีวิตและทักษะการประกอบอาชีพ นำไปสู่การยกระดับรายได้ให้หลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดย

1) **ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. ...** ซึ่งเป็นการรวบรวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ให้มีผลบังคับใช้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา และสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

2) **สนับสนุนการจัดสรรทุนการศึกษา** (ทุนที่ไม่ต้องใช้คืน) ให้แก่เด็กที่มีความประพฤติดี ที่มีฐานะยากจนและอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยมีเงื่อนไขเมื่อจบการศึกษาแล้วต้องกลับไปทำงานในท้องถิ่นของตนเอง

4.5.3 **ยกระดับคุณภาพบริการสาธารณสุขเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ** โดย

1) **พัฒนาศักยภาพระบบบริการสุขภาพในรูปแบบเครือข่ายเชื่อมโยงกันภายในพื้นที่** เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนและแลกเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน (ระบบบริการสุขภาพ ครอบคลุมทั้งการสร้างเสริมสุขภาพ การควบคุม/ป้องกันโรค การรักษาพยาบาลการฟื้นฟูสุขภาพ และการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย)

2) **บูรณาการระบบประกันสุขภาพภาครัฐ 3 กองทุน** คือ (1) กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (2) กองทุนประกันสังคม และ (3) กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเน้นบูรณาการระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสาธารณสุขให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และบูรณาการสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่เท่าเทียม

3) **พัฒนารูปแบบบริการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ** การพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ชุมชนมีบทบาทในการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคระดับปฐมภูมิเพื่อดูแลประชาชนในพื้นที่

4.5.4 สร้างโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ โดย

1) **ส่งเสริมแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจตามมาตรา 40** โดยเร่งประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างต่อเนื่องและให้ความรู้ในด้านประกันสังคม ตลอดจนสร้างความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 เพื่อดึงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคม ด้วยความสมัครใจ

2) **ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ** โดยเน้นให้เบี้ยยังชีพเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และคนพิการที่มีฐานะยากจนหรือไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีการดำรงชีพอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคมไทย จึงควรได้รับเบี้ยยังชีพจากรัฐนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ในขณะเดียวกันการปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐได้อีกด้วย

4.5.5 **เร่งรัดการกำหนดแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์เป็นเครื่องมือกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ** ที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการอุดหนุนทางสังคมและการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยพิจารณาดำเนินการขึ้นทะเบียนครัวเรือนที่มีฐานะยากจนซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนทั้งครอบครัว ทั้งนี้ สำหรับการจัดทำระบบฐานข้อมูลครัวเรือนที่มีฐานะยากจนนั้น เห็นควรให้มีการบันทึกรายละเอียดทั้งข้อมูลครัวเรือนและข้อมูลรายบุคคลที่เป็นสมาชิกในครัวเรือน โดยข้อมูลครัวเรือนที่สำคัญ เช่น เลขรหัสประจำบ้าน (ตามทะเบียนบ้าน) ลักษณะการถือครองบ้านและที่ดิน จำนวนที่ดินที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ รายได้และรายจ่ายครัวเรือน จำนวนสมาชิก เป็นต้น สำหรับข้อมูลรายบุคคล เช่น เลขประจำตัวประชาชน (เลข 13 หลัก) เพศ อายุ การศึกษาสูงสุด อาชีพหลัก อาชีพเสริม รายได้ รายจ่าย หนี้สิน (แยกหนี้สินในระบบ-นอกระบบ) เงินออม ระบบหลักประกันสุขภาพที่ใช้ (ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

1. การประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม.
2. การพัฒนาคนในบริบทประชาคมอาเซียน, รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2557, UNDP
3. การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2557 ของ สศช. วันศุกร์ที่ 26 กันยายน 2557 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.
4. กระทรวงมหาดไทย, ผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556.
5. กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข ปี 2556.
6. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม; <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/index.php/2013-01-02-09-55-00>
7. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา, สถิติจำนวนผู้สูงอายุและผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพ.
8. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, โครงการสุศาลาพระราชทานโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ; <http://www.bpp.go.th/rdp/node/19>.
9. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554.
10. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557.
11. จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย 2556, ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม, ในหนังสือ “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย”, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, บรรณาธิการ, 2556.
12. จังหวัดแม่ฮ่องสอน, เอกสารประกอบการชี้แจง เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สภาผู้แทนราษฎร.
13. 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.
14. บริษัท ทีไอที จำกัด มหาชน, รายงานประจำปี 2556.

15. ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 3) ประกาศ ณ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2555.
16. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายและระบบข้อมูลบริการสาธารณสุข (National Clearing House) ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามนโยบายการบูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพระบบประกันสุขภาพของรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2556.
17. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555.
18. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับค่าตอบแทนพนักงานราชการ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2557.
19. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558.
20. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องขอความเห็นชอบการดำเนินโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน รุ่นที่ 4 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556.
21. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องขอความเห็นชอบยกเลิกโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจ (กองทุนตั้งตัวได้) วงเงิน 1,300 ล้านบาท และนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการตามกรอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558 – 2559 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557.
22. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการขยายเขตระบบไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่ห่างไกล เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558.
23. รายงานการดำเนินงานโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประจำปีการศึกษา 2556, สำนักงานโครงการสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี.
24. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ; กุมภาพันธ์ 2556.
25. รายงานประจำปี 2555 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.
26. รายงานประจำปี 2556 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน), กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
27. รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่สอง (วันที่ 23 สิงหาคม 2555 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2556).
28. รายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รอบที่ 3 ระหว่างวันที่ 12 กันยายน – 31 ธันวาคม 2557 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์; http://www.m-society.go.th/download/article/article_20150117010931.pdf
29. เว็บไซต์กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา <http://www.studentloan.or.th>

30. เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถิติเงินรับฝากแยกตามขนาดและอายุของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ
<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialInstitutions/CommercialBank/Pages/index.aspx>.
31. เว็บไซต์สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ข้อมูลสถิติคดี. <http://www.coj.go.th/>.
32. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), ข้อมูลผลการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ชั้น ป.6 ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2549 ถึง ปีการศึกษา 2556.
33. สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะ 2556, ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย; จัดพิมพ์และเผยแพร่โดยสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) เมษายน 2556.
34. สำนักงาน ก.พ., กำลังคนภาครัฐ ปี 2556 ข้าราชการพลเรือนสามัญ, <http://www.ocsc.go.th>
35. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ.2555-2559.
36. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ผลการดำเนินงานการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า, เว็บไซต์ <http://www.nhso.go.th>.
37. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สรุปภาพรวมข้อมูลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, กันยายน 2557; เว็บไซต์ <http://www.rdpb.go.th>
38. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15-59 ปี ทั่วประเทศ และจังหวัด ปี 2549 – 2556.
39. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2556.
40. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2556.
41. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2556, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
42. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำรวจการมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2556.
43. อานันท์ชนก สกนธวัฒน์ 2556, พลวัตความยากจน : กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย, การสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2556 เรื่องการบริหารเศรษฐกิจมหภาค : นัยจากพลวัตความยากจน; วันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2556 ณ ห้องเลอกรอนด์บอลรูม โรงแรมโซฟิเทล กรุงเทพ สุขุมวิท กรุงเทพมหานคร.
44. IMD World competitiveness yearbook, year 2007 - year 2013 .
45. World Bank, Poverty and Inequality Database ; Last Updated: 01/12/2015 : <http://databank.worldbank.org/data/>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางข้อมูลความยากจน

**ตารางผนวก 1 : เส้นความยากจน (Poverty line) สัดส่วนและจำนวนคนจนและคนเกือบจนหรือกลุ่มเสี่ยงเมื่อวัด
ด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามภาคและจังหวัด ปี 2556**

จังหวัด/ภาค	เส้นความ ยากจน (บาท/คน/ เดือน)	สูงกว่าเส้น ความยากจน ไม่เกิน 20% (บาท/คน/ เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	สัดส่วนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (พันคน)	จำนวนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (พันคน)	จำนวน ประชากร (พันคน)
กรุงเทพมหานคร	3,047	3,656	1.06	2.90	90.4	246.9	8,515.2
ภาคกรุงเทพมหานคร	3,047	3,656	1.06	2.90	90.4	246.9	8,515.2
นครปฐม	2,744	3,293	0.81	4.82	8.1	48.3	1,001.1
นนทบุรี	2,894	3,473	0.83	1.08	11.9	15.4	1,424.4
ปทุมธานี	2,818	3,381	0.11	0.79	1.6	11.1	1,399.3
สมุทรปราการ	2,891	3,469	1.04	1.63	20.1	31.6	1,941.3
สมุทรสาคร	2,883	3,460	5.04	7.47	46.4	68.8	921.4
ชัยนาท	2,716	3,259	13.21	15.88	41.0	49.3	310.2
พระนครศรีอยุธยา	2,646	3,176	1.60	6.98	14.0	60.7	870.2
ลพบุรี	2,700	3,240	8.81	12.61	68.1	97.6	773.5
สระบุรี	2,627	3,152	6.10	5.03	43.8	36.1	717.5
สิงห์บุรี	2,607	3,128	2.87	6.91	5.8	14.0	202.7
อ่างทอง	2,647	3,176	8.78	6.81	22.6	17.5	257.1
จันทบุรี	2,730	3,276	13.00	13.87	66.4	70.9	510.7
ฉะเชิงเทรา	2,655	3,186	1.84	2.71	13.8	20.4	751.3
ชลบุรี	3,078	3,694	0.08	1.17	1.3	18.8	1,609.9
ตราด	2,681	3,217	17.47	16.29	45.2	42.2	258.9
นครนายก	2,623	3,148	12.38	10.70	32.2	27.8	259.9
ปราจีนบุรี	2,647	3,176	8.25	14.42	47.4	82.9	574.8
ระยอง	2,825	3,390	2.81	4.11	24.1	35.2	855.8
สระแก้ว	2,621	3,146	13.42	10.23	78.5	59.9	585.1
ราชบุรี	2,700	3,241	14.79	14.84	118.4	118.8	800.7
กาญจนบุรี	2,685	3,222	13.04	10.23	104.6	82.1	802.1
สุพรรณบุรี	2,698	3,238	13.34	18.96	114.0	161.9	854.0
สมุทรสงคราม	2,636	3,164	4.83	5.29	9.1	9.9	187.7
เพชรบุรี	2,660	3,192	7.81	10.55	37.1	50.2	475.4
ประจวบคีรีขันธ์	2,632	3,158	8.45	10.01	39.4	46.7	466.5
ภาคกลาง	2,775	3,330	5.40	6.79	1,014.9	1,277.8	18,811.4
เชียงใหม่	2,432	2,919	21.61	12.21	372.8	210.6	1,725.6
ลำพูน	2,458	2,949	4.99	3.39	20.4	13.9	409.5
ลำปาง	2,371	2,845	16.00	17.66	118.7	131.0	741.8
อุตรดิตถ์	2,239	2,687	17.83	14.17	77.9	61.9	436.9
แพร่	2,309	2,771	15.95	16.40	68.0	70.0	426.4

จังหวัด/ภาค	เส้นความ ยากจน (บาท/คน/ เดือน)	สูงกว่าเส้น ความยากจน ไม่เกิน 20% (บาท/คน/ เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	สัดส่วนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (พันคน)	จำนวนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (พันคน)	จำนวน ประชากร (พันคน)
น่าน	2,273	2,728	23.79	15.78	106.5	70.7	447.8
พะเยา	2,467	2,960	22.02	16.55	91.5	68.8	415.5
เชียงราย	2,443	2,932	22.20	13.57	258.0	157.7	1,162.2
แม่ฮ่องสอน	2,237	2,684	65.16	11.12	133.1	22.7	204.2
นครสวรรค์	2,319	2,783	13.21	10.98	130.2	108.2	985.5
อุทัยธานี	2,283	2,740	18.58	16.40	54.8	48.4	294.9
กำแพงเพชร	2,201	2,641	8.69	9.08	68.4	71.5	786.8
ตาก	2,212	2,655	34.00	16.43	175.4	84.7	515.8
สุโขทัย	2,230	2,676	17.11	12.78	106.8	79.8	624.5
พิษณุโลก	2,193	2,632	5.17	8.11	46.9	73.5	905.6
พิจิตร	2,269	2,723	1.21	7.86	6.6	42.8	544.6
เพชรบูรณ์	2,191	2,629	10.88	13.88	101.0	128.9	928.8
ภาคเหนือ	2,314	2,777	16.76	12.50	1,937.1	1,444.9	11,556.5
นครราชสีมา	2,214	2,657	17.43	16.53	437.2	414.4	2,507.8
บุรีรัมย์	2,228	2,673	25.35	16.74	320.2	211.4	1,263.0
สุรินทร์	2,192	2,631	10.82	10.65	121.0	119.0	1,117.6
ศรีสะเกษ	2,232	2,678	19.32	21.30	202.3	223.0	1,047.3
อุบลราชธานี	2,214	2,657	24.25	18.72	419.6	323.9	1,730.3
ยโสธร	2,294	2,752	20.49	20.44	99.5	99.2	485.5
ชัยภูมิ	2,250	2,700	15.83	15.23	152.0	146.3	960.2
อำนาจเจริญ	2,274	2,728	19.34	17.42	54.3	49.0	281.0
บึงกาฬ	2,201	2,641	3.01	4.22	10.7	15.0	356.3
หนองบัวลำภู	2,281	2,737	27.38	16.76	131.4	80.4	479.8
ขอนแก่น	2,417	2,900	7.32	12.41	127.5	216.1	1,741.8
อุดรธานี	2,261	2,713	7.22	7.35	92.0	93.7	1,274.2
เลย	2,272	2,727	6.61	13.54	35.8	73.4	542.5
หนองคาย	2,270	2,725	8.99	15.68	40.8	71.1	453.5
มหาสารคาม	2,269	2,723	17.53	13.73	145.6	114.0	830.4
ร้อยเอ็ด	2,382	2,858	12.59	19.91	135.9	214.8	1,079.2
กาฬสินธุ์	2,295	2,754	31.03	23.46	254.1	192.1	818.9
สกลนคร	2,354	2,825	22.46	17.94	209.0	166.9	930.6
นครพนม	2,278	2,734	31.13	13.57	179.2	78.1	575.8
มุกดาหาร	2,371	2,845	29.26	17.56	103.0	61.8	352.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,273	2,728	17.37	15.74	3,271.2	2,963.9	18,827.7
นครศรีธรรมราช	2,548	3,058	9.91	6.14	147.5	91.4	1,489.1

จังหวัด/ภาค	เส้นความ ยากจน (บาท/คน/ เดือน)	สูงกว่าเส้น ความยากจน ไม่เกิน 20% (บาท/คน/ เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	สัดส่วนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (พันคน)	จำนวนคน เกือบจน/ กลุ่มเสี่ยง (พันคน)	จำนวน ประชากร (พันคน)
กระบี่	2,541	3,049	8.47	5.08	31.2	18.7	368.1
พังงา	2,572	3,087	2.45	9.94	6.5	26.2	263.6
ภูเก็ต	3,001	3,601	-	1.14	-	6.1	531.1
สุราษฎร์ธานี	2,729	3,275	1.39	2.49	14.3	25.6	1,029.2
ระนอง	2,703	3,243	15.31	12.83	38.6	32.3	251.8
ชุมพร	2,696	3,236	3.12	5.64	14.9	27.0	478.2
สงขลา	2,795	3,354	1.49	5.19	22.6	78.4	1,511.4
สตูล	2,496	2,996	5.10	11.45	14.1	31.7	276.8
ตรัง	2,674	3,209	9.21	16.93	56.4	103.8	612.7
พัทลุง	2,758	3,309	15.24	16.87	75.4	83.5	494.7
ปัตตานี	2,380	2,856	37.44	14.39	231.4	89.0	618.0
ยะลา	2,677	3,213	22.42	18.52	98.6	81.4	439.6
นราธิวาส	2,391	2,869	35.31	14.43	240.0	98.1	679.6
ภาคใต้	2,651	3,181	10.96	8.77	991.5	793.1	9,044.1
ทั่วประเทศ	2,572	3,086	10.94	10.08	7,305.1	6,726.6	66,754.9

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนัก
พัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือมูลค่าในการได้มาซึ่ง
อาหาร (Food) และสินค้าบริการในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำของ
ปัจเจกบุคคลเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม

สัดส่วนคนจน คือ ร้อยละของประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน

สัดส่วนคนเกือบจน/กลุ่มเสี่ยง คือ ร้อยละของประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน สูงกว่าเส้นความ
ยากจนไม่เกิน 20%

จำนวนคนจน คือ จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน

จำนวนคนเกือบจน/กลุ่มเสี่ยง คือ จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน สูงกว่าเส้นความ
ยากจนไม่เกิน 20%

ภาคผนวก ข

เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการ
ด้านการกระจายรายได้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-11

เป้าหมาย ยุทธศาสตร์และแนวทางการด้านการกระจายรายได้ แผนฯ 1-11

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
แผนฯ 1	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	วัตถุประสงค์ของแผนฯ คือ การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม ด้วยการระดมและใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น
แผนฯ 2	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	วัตถุประสงค์ของแผนฯ คือ การเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมกำลังทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายพลังการผลิตและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ เช่น นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศและเพื่อกระจายผลการพัฒนาออกไปให้ถึงประชาชนในส่วนภูมิภาคต่างๆ
แผนฯ 3	พยายามลดความเหลื่อมล้ำในระดับรายได้และความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท	การส่งเสริมความเจริญในภูมิภาคและการลดความแตกต่างของรายได้ โดยมีเป้าหมาย (1) พยายามลดความเหลื่อมล้ำในระดับรายได้และความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท โดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่างๆ (2) ดำเนินโครงการอันเป็นการสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขให้ลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลงเป็นลำดับ ทั้งนี้ได้มีมาตรการการเพิ่มรายได้ประชาชนชนบทโดยการก่อสร้างขึ้นพื้นฐานให้ประโยชน์ตกถึงมือประชาชนโดยแท้จริง เช่น ระบบส่งน้ำ และทางหลวงชนบท ซึ่งโครงการประเภทนี้จะก่อให้เกิดจ้างงานเพิ่มขึ้นด้วย การดำเนินการส่งเสริมความเป็นธรรมของสังคม โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเพิ่มและกระจายบริการสังคมของรัฐ เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนระหว่างภูมิภาคต่างๆ และภายในเขตเมืองให้น้อยลง ทั้งนี้มีแนวทางการพัฒนาโดยเน้นเร่งรัดกระจายบริการทางสังคมของรัฐให้ถึงประชาชนในชนบทห่างไกล และประชาชนที่มีฐานะยากจนในเขตเมืองต่างๆ โดยทั่วถึงยิ่งขึ้น
แผนฯ 4	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	แผนฯ 4 มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าเป็นแผนพัฒนาฯ ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง คือ เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง โดยเร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาชาวไร่ผู้ไร้แรงงาน ตลอดจนความยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้นั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ตลอดจนทั้งการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและ

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		การขยายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น แผนฯ 4 ได้กำหนดแนวทางการกระจายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก แนวทางการพัฒนาภาค ในด้านการกระจายรายได้และจัดความยากจน: พื้นที่เป้าหมาย กำหนดพื้นที่ที่สมควรเร่งรัดการพัฒนาเป็นพิเศษ โดยถือระดับรายได้และความยากจน ได้แก่ (1) พื้นที่ในเขตชนบทที่ประสบปัญหาความยากจนและล้าหลัง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ (2) พื้นที่ในเขตเมืองที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงานสูง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ สำหรับกลุ่มเป้าหมาย กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นอันดับแรก คือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรในเขตชนบท ซึ่งประสบปัญหาในเรื่องที่ทำกินและความยากจน รวมทั้งแรงงานรับจ้างในชนบทซึ่งไม่มีที่ดินและไม่อาจเช่าไร่นาประกอบอาชีพได้ ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเร่งด่วนในอันดับต่อไป คือ ผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพในเขตเมือง มาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้ ประกอบด้วย 1. มาตรการการแก้ไขปัญหามีรายได้น้อยในชนบท ประกอบด้วย (1) การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาอย่างมีแบบแผนและระบบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวโดยจัดทำแผนส่วนรวม ซึ่งจะครอบคลุมปัญหาหลักของชาวนาชาวไร่ โดยเฉพาะปัญหาที่ดิน ปัญหานี้สินและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น ศาลเกษตร พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา (2) พิจารณาให้กฎหมายแรงงานครอบคลุมถึงแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเกษตรชลประทานที่มีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก (3) เพิ่มการบริการทางสังคมแก่ชาวชนบทที่ยากจน โดยเน้นหนักในด้านสาธารณสุขการศึกษาออกโรงเรียนและด้านสาธารณสุขการในชนบท 2. มาตรการช่วยผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ปรับปรุงระบบค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการแรงงานให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิตและภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพแรงงาน 3. มาตรการด้านการเงินการคลังของรัฐ ปัญหาการกระจายรายได้ นั้น นอกจากจะดำเนินการโดยการยกระดับการผลิตและรายได้ของผู้มีรายได้น้อยแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินและการคลัง เพื่อให้ผู้มีฐานะดีมีส่วนรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาของชาติ บ้านเมืองเพิ่มขึ้นตามความเป็นธรรมด้วย โดย(1) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรใหม่ เพื่อให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น เพิ่มประเภทและอัตราภาษีอากรอื่นๆ

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีกำไรจากทรัพย์สิน เป็นต้น (2) กำหนดนโยบายการเงินการคลังที่สนับสนุนการลงทุนที่ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ดีขึ้น เช่น การลงทุนเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสร้างระบบขนส่งเพื่อมวลชน และส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการใช้แรงงานและที่ส่งผลทางเศรษฐกิจโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย แนวทางการพัฒนา : ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อการส่งออกและเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกระจายรายได้และเพิ่มการมีงานทำในส่วนภูมิภาคโดยเน้นหนักในอุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบและอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดจนอุตสาหกรรมที่ส่งผลเชื่อมโยงต่อการพัฒนาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่จะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานให้แก่คนส่วนใหญ่
แผนฯ 5	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	แผนฯ 5 เป็น “แผนนโยบาย” ที่มีความชัดเจนพอที่จะแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้และมีลักษณะพิเศษ คือ (1) เน้น “การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ” มากกว่า “การมุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ” แต่อย่างใด (2) เน้น “ความสมดุล” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค สร้างความเป็นธรรมในสังคม และการกระจายการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจให้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะเน้นความสมดุลของการพัฒนา ระหว่างสาขาเศรษฐกิจ ระหว่างพื้นที่และระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่างๆ มากกว่าที่จะปล่อยให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือตกอยู่ในบางกลุ่มชนอย่างที่เคยเป็นมา (3) เน้น “การแก้ปัญหาความยากจน” ของคนชนบทในเขตล้าหลัง เป็นเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนในชนบทเหล่านี้ได้มีโอกาสช่วยตัวเองและมีส่วนร่วมในขบวนการผลิตและพัฒนาประเทศได้ต่อไปในอนาคต ในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร มีเป้าหมายสำคัญควบคู่กันไป คือการสร้างความเป็นธรรมกับผู้ผลิตมากขึ้น โดยสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่สูงและเป็นธรรม เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน เพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรโดยการรวมกลุ่มและขยายความรู้และบริการให้ถึงมือและกว้างขวางมากขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรในชนบทเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินให้มีความทำนอกฤดูกาลเพาะปลูกด้วย การกระจายบริการทางสังคม เน้นการจัดบริการสังคมต่างๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และความยุติธรรม ให้สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและกระจายไปสู่ชนบท เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการให้สวัสดิการสงเคราะห์ให้มากขึ้น
แผนฯ 6	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	แนวทางการพัฒนาประการหนึ่งคือมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งใน

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		ภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายประการหนึ่ง เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหาการกระจายรายได้ โดยให้ความสำคัญแก่เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และพื้นที่เป้าหมายที่จะกำหนดเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยกำหนดเป้าหมายเพิ่มการสร้างงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ต่ำกว่า 3.9 ล้านคน แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้กำหนดแนวนโยบายการพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในข่ายยากจน และชุมชนแออัดในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ 500,000 คน โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัดให้สามารถรับบริการพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนสนับสนุนให้มีความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยให้ในกรณีที่มีการรื้อย้ายชุมชนแออัด และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน ตลอดจนทั้งการจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ รวมถึงการฝึกอบรมอาชีพและการศึกษาภาคบังคับในหมู่ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน แผนการจัดที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดมีดังนี้ 1. จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวน 22,000 หน่วย โดยให้มีการจัดเก็บค่าบริการตามความเหมาะสม 2. ปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวน 20,000 หน่วย 3. สนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนทั้งปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงบทบาทของธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สนับสนุนทางการเงินแก่ภาคเอกชนในการลงทุนทางด้านนี้ เพื่อจะได้แบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยด้วย แผนพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเน้นการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึง ตลอดจนทั้งการส่งเสริมอาชีพเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยวิธีการให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชนแออัดในเขตมหานคร ดังนี้ 1. จัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปรับปรุงชุมชนแออัด

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		โดยเฉพาะด้านน้ำประปา ไฟฟ้า ทางเท้า การสุขาภิบาล และอื่นๆ ทั้งนี้ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากและอาจพิจารณาจัดเก็บค่าบริการต่างๆ ตามความเหมาะสม 2. สนับสนุนการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนการศึกษาภาคบังคับในหมู่ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน 3. สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาล การโภชนาการ และการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงดูเด็ก 4. จัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น การลดหย่อนภาษีให้เอกชนในโครงการพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง พิจารณาข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับในการกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การช่วยเหลือสนับสนุนสถาบันการเงินเอกชนเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบธุรกิจส่วนตัวขนาดย่อม
แผนฯ 7	ลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ	แนวทางการกระจายรายได้ในการสร้างโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จะเน้นการกระจายฐานทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคเพื่อเพิ่มการมีงานทำในภาคนอกเกษตร เน้นการเข้าถึงปัจจัยในการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน และสินเชื่อ ตลอดจนบริการพื้นฐานต่างๆ เพื่อยกระดับการผลิต คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนยากจน ทั้งนี้เน้นการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นส่วนทางการเพิ่มขีดความสามารถของประชากรกลุ่มเป้าหมายจะมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายโดยขยายโอกาสทางการศึกษาจัดฝึกอบรมและบริการให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
แผนฯ 8	ลดช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางลงมาถึงผู้มีรายได้น้อยให้มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของรายได้ประชาชาติ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	แนวทางการเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการทำงาน ด้วยการสนับสนุนให้มีการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคมและการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เมือง และชุมชน ตามศักยภาพและความเหมาะสม เพื่อช่วยเพิ่มโอกาสการมีงานทำและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ ซึ่งจะมุ่งต่อกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคและชนบท โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและคนจนในเมือง
แผนฯ 9	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		โดยพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มการจ้างงานและกระจายรายได้สู่ชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงวิถีชีวิต สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีพื้นบ้าน ตลอดจนการส่งเสริมไทยเที่ยวไทย และการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน <u>ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</u> กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาดเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มีได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มีกลไกสนับสนุนด้านการเงินเพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเช่าทำการเกษตร
แผนฯ 10	รายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด ร้อยละ 20 แรกมีสัดส่วนไม่เกิน 10 เท่าของรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ภายในปี 2554	<u>วัตถุประสงค์</u> ประการหนึ่งของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน เพื่อสร้างระบบการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนให้เป็นธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งการสร้างกลไกในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม <u>ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน</u> การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมโดยส่งเสริมการแข่งขันการประกอบธุรกิจในระบบอย่างเสรีเป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดกระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปสู่ภูมิภาคอย่างสมดุลและเป็นธรรมให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงเพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่เพิ่มประสิทธิภาพและความครอบคลุมของการให้บริการของระบบการเงินฐานรากให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากด้วยการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งดำเนินนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้โดยกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีการจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่ายและการก่อหนี้ภายใต้กรอบการรักษาวินัยทางการคลังสู่ท้องถิ่น <u>ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม</u> จัดทำระบบฐานข้อมูลและทะเบียนการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อวางระบบกระจายการถือครองที่ดินให้คนยากจนมีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง
แผนฯ 11	ลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ต่างๆ	<u>ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม</u>มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน เพื่อให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ สามารถ

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
	<u>ตัวชี้วัด</u> ♦ สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร ♦ สัดส่วนรายได้ระหว่างพื้นที่	ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงและบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมทั่วถึงและมีคุณภาพเท่าเทียมกัน มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างเท่าเทียม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส ยึดประโยชน์ส่วนรวม และเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาประเทศ <u>ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน</u> การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างคุ้มค่าโดยเกษตรกรและชุมชน รวมทั้งเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์หรือจัดสรรสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินให้มีที่ดินเป็นของตนเองอย่างเป็นธรรม การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยพัฒนาระบบการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของเกษตรกรให้มีความมั่นคงและครอบคลุมเกษตรกรทั้งหมด พัฒนาระบบประกันภัยพิบัติผลการเกษตร ส่งเสริมระบบการทำเกษตรแบบมีพันธสัญญาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นโดยพัฒนาระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมเกษตรกรในทุกสาขาอาชีพ <u>ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน</u> การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ โดยส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน กระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยกำหนดมาตรการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม เช่น จัดเก็บภาษีที่ดิน

แผนพัฒนาฯ	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์/แนวทาง
		ในอัตราก้าวหน้า ให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่รกร้าง และจัดให้มีระบบและองค์กรบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเพื่อคุ้มครองความมั่นคงและฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายจน <u>ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน</u> บริหารจัดการด้านการคลังโดยเร่งรัดการนำภาษีใหม่ๆ ที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีทรัพย์สิน และภาษีสิ่งแวดล้อม

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อมูลการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้(Quintile by income) (หน่วย:ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
	แผนฯ 1 ระยะที่2 (พ.ศ.2507-2509)							
	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 2 (พ.ศ.2510-2514)							
	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 3 (พ.ศ.2515-2519)							
	พยายามลดความเหลื่อมล้ำในระดับรายได้และความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท							
	แผนฯ 4 (พ.ศ.2520-2524)							
	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 5 (พ.ศ.2525-2529)							
	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 6 (พ.ศ.2530-2534)							
2531	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้	4.58	8.05	12.38	20.62	54.37	100.0	11.88
2533		4.29	7.54	11.70	19.50	56.97	100.0	13.28
	แผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539)							
2535	ลดความแตกต่างของรายได้ระหว่าง	3.96	7.06	11.11	18.90	58.98	100.0	14.90
2537	กลุ่มคนในประเทศ โดยใช้นโยบายและ	4.07	7.35	11.67	19.68	57.23	100.0	14.07
2539	มาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ	4.18	7.55	11.83	19.91	56.53	100.0	13.52
	แผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544)							
2541	ลดช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่าง	4.30	7.75	12.00	19.82	56.13	100.0	13.06
2543	กลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางลงมาถึงผู้มีรายได้น้อยให้มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยเป็นร้อยละ 50 ของรายได้ประชาชาติ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	3.95	7.28	11.51	19.85	57.42	100.0	14.54
	แผนฯ 9 (พ.ศ.2545-2549)							
2545	<u>ไม่มี</u> เป้าหมายการกระจายรายได้	4.18	7.69	12.06	20.11	55.95	100.0	13.37
2547		4.48	8.02	12.46	20.33	54.71	100.0	12.22
2549		3.79	7.63	12.17	20.16	56.25	100.0	14.83

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้(Quintile by income) (หน่วย:ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
	แผนฯ 10 (พ.ศ.2550-2554)							
2550	รายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20	4.21	7.96	12.53	20.35	54.95	100.0	13.06
2552	20แรกมีสัดส่วนไม่เกิน10เท่าของรายได้	4.42	8.26	12.65	20.28	54.39	100.0	12.30
2554	ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ภายในปี 2554	4.61	8.64	12.79	19.58	54.38	100.0	11.81
	แผนฯ 11 (พ.ศ.2555-2559)							
	ลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ต่างๆ <u>ตัวชี้วัด</u> ♦ สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร ♦ สัดส่วนรายได้ระหว่างพื้นที่							
2556	ลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร	4.16	9.00	13.47	20.79	52.58	100.0	12.64

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สศช.

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

ภาคผนวก ค

วิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ปีฐาน 2554

วิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ปีฐาน 2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งเส้นความยากจนสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม เนื่องจากเส้นความยากจนชุดเดิมได้พัฒนาขึ้นเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมาโดยใช้โครงสร้างหรือแบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2545 และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากรปี 2543 ที่เป็นข้อมูลล่าสุดในขณะนั้นเป็นฐานในการคำนวณ ประกอบกับ ในปัจจุบันมีข้อมูลสำมะโนประชากรปี 2553 ที่สามารถสะท้อนโครงสร้างประชากรที่เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำของสังคมไทยในปัจจุบันมีมาตรฐานที่สูงกว่าเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ เพื่อให้สามารถสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำของสังคมไทยที่เป็นปัจจุบันอย่างแท้จริง และช่วยให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากขึ้น

แนวคิดและเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่

1. แนวคิด : ทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค

เส้นความยากจนสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคมสมมติให้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเท่ากับระดับอรรถประโยชน์ขั้นต่ำคือ u^* คนที่มีอรรถประโยชน์ต่ำกว่า u^* จัดเป็นคนจนความต้องการแคลอรี/โปรตีนของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับอายุและเพศนอกจากนี้ความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารยังขึ้นอยู่กับพื้นที่ (ภาคและเขต) ที่อาศัยอยู่ ดังนั้น Utility function จึงแตกต่างกัน

$$u = u \left[\frac{q_f}{r}, \frac{q_n}{n} \right] \quad (1)$$

โดยที่ q_f และ q_n หมายถึง ปริมาณอาหารและสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารที่บริโภค r หมายถึง ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี/โปรตีน) ของแต่ละบุคคล และ n หมายถึง ความต้องการสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

สมมติว่า p_f และ p_n คือ ราคาของอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหารเราสามารถ Maximize utility function โดย

$$u = u \left[\frac{q_f}{r}, \frac{q_n}{n} \right] \quad (2)$$

ในขณะที่ยังประมาณจำกัดจะได้

$$p_f \cdot q_f + p_n \cdot q_n \leq x \quad (3)$$

เมื่อ x หมายถึง รายจ่ายหรือรายได้รวมซึ่งผู้บริโภคสามารถใช้จับจ่ายใช้สอยได้เมื่อ Maximization จะได้สมการความต้องการอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

$$q_f = r \cdot g_f(x, rp_f, np_n) \quad (4)$$

และ

$$q_n = n \cdot g_n(x, rp_f, np_n) \quad (5)$$

สมการข้างต้นคือ Marshallian demand functions (Marshall 1930) ถ้าแทนค่า (4) และ (5) ใน (3) จะได้สมการต้นทุน (Cost function) ซึ่งก็คือต้นทุนต่ำสุดที่บุคคลใช้เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์ u

$$x = e(u, rp_f, np_n) \quad (6)$$

แทนสมการ (6) ในสมการ (4) และ (5) จะได้ Hicksian food and non-food demand equations (Hicks 1957):

$$q_f = r \cdot g_f(u, rp_f, np_n) \quad (7)$$

และ

$$q_n = n \cdot g_n(u, rp_f, np_n) \quad (8)$$

แทนค่า $u=u^*$ ในสมการ (7) และ (8) จะได้เส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

$$F = p_f q_f = r \cdot p_f g_f(u^*, rp_f, np_n) \quad (9)$$

และ

$$NF = p_n q_n = n \cdot p_n g_n(u^*, rp_f, np_n) \quad (10)$$

สมการ (9) และ (10) คือเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ณ จุดที่แต่ละบุคคลได้รับอรรถประโยชน์ที่ระดับ u^* ซึ่งแต่ละบุคคลจะมีเส้นความยากจนที่แตกต่างกันขึ้นกับความต้องการแคลอรี/โปรตีน และความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เส้นความยากจนรวมคือผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

จากสมการ (9) และ (10) ถ้าเรารู้ u^* เราสามารถหาเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารได้ ซึ่งทั้งสองเส้นมีลักษณะ consistent ปัญหาคือเราจะกำหนด u^* ได้อย่างไร

สมมติว่า c คือสูตรแปลงปริมาณอาหาร (q_f) เป็นปริมาณแคลอรี/โปรตีน ดังนั้น $c \cdot q_f$ คือแคลอรี/โปรตีนที่ได้รับจากตะกร้าอาหาร q_f ซึ่งจะเท่ากับความต้องการแคลอรี/โปรตีน (r) จากสมการ (9) จะได้

$$c \cdot g_f(u^*, rp_f, np_n) = 1 \quad (11)$$

กำหนดให้ r, p_f, n and p_n คงที่ ดังนั้น

$$F = p_f q_f = rp_f g_f(u^*) \quad (12)$$

เนื่องจากเส้นความยากจนด้านอาหารสามารถเขียนให้อยู่ในรูปของความต้องการแคลอรีหรือโปรตีนและ calorie cost หรือ protein cost ซึ่งก็คือค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารเพื่อให้ได้สารอาหาร 1000 แคลอรีหรือ 100 กรัมโปรตีน ดังนั้น สมการ (12) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

$$food\ cost = p_f g_f(u^*) \quad (13)$$

หมายความว่า calorie cost/protein cost ขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยคือราคาอาหารและอรรถประโยชน์ (u^*) หมายถึง ต้นทุนอาหารที่แท้จริง (real calorie cost) หลังจากปรับราคาจะเท่ากับ

$$food\ cost^* = g_f(u^*) \quad (14)$$

เนื่องจาก $g_f(u^*)$ เป็น monotonically increasing function ของ u^* มีนัยว่าสมการ (14) เป็น monotonically increasing function ของ u^* ซึ่งตรงกับ Lemma 1 (Lemma 1: ถ้าคนสองคนมีต้นทุนอาหารที่แท้จริงเท่ากัน ณ จุดที่ทั้งคู่ได้รับสารอาหารที่เหมาะสม หมายความว่าทั้งคู่ได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน) หมายความว่า เราสามารถกำหนดมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ u^* โดยใช้ต้นทุนอาหารที่แท้จริง (real calorie cost/protein cost) ซึ่งต้นทุนอาหารที่แท้จริงคำนวณได้จากผู้ที่มีรายได้ระดับล่าง ๆ

เส้นความยากจนด้านอาหาร

ข้อมูลจากกองโภชนาการกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อร่วมกัน กำหนดความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของคนไทย พบว่า คนไทยต้องการแคลอรีน้อยลงแต่ต้องการโปรตีนมากขึ้น ความต้องการสารอาหารขั้นต้นนี้เป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

ตารางที่ 1 ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) และโปรตีนขั้นต่ำของคนไทย

อายุ	ความต้องการแคลอรี (กรัมต่อวัน)		ความต้องการโปรตีน (กรัมต่อวัน)	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
น้อยกว่า 1 ปี	800	800	16	16
1-3	1,000	1,000	19	19
4-5	1,300	1,300	25	25
6-8	1,400	1,400	28	28
9-12	1,700	1,600	42	42
13-15	2,100	1,800	61	57
16-18	2,300	1,850	62	48
19-30	2,150	1,750	57	52
31-50	2,100	1,750	57	52
51-70	2,100	1,750	57	52
ตั้งแต่ 71 ปีขึ้นไป	1,750	1,550	57	52

ที่มา: กองโภชนาการกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข 2003 (<http://www.anamai.moph.go.th>)

วิธีการในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร ยึดตามทฤษฎีการบริโภคที่ derived มาจากรูปแบบการบริโภคที่ทุกคนได้รับอรรถประโยชน์เท่ากันไม่ว่าคน ๆ นั้นจะอาศัยอยู่ที่ในภูมิภาคใด

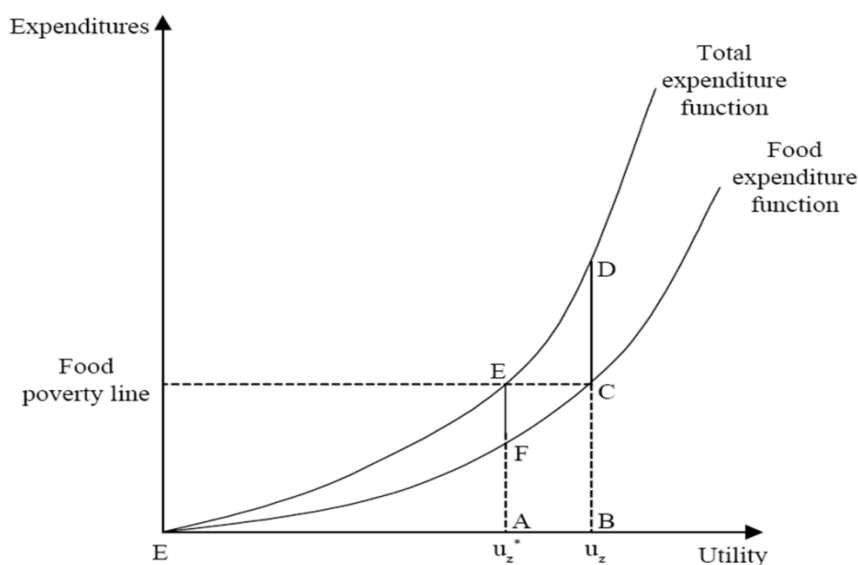
ทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับเป็น monotonic increasing function ของต้นทุนสารอาหาร ดังนั้น คนที่มีรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันย่อมมีต้นทุนสารอาหารที่ต่างกัน (หมายความว่าผู้ที่บริโภคอาหารราคาแพงย่อมต้องจ่ายเงินมากกว่า) ดังนั้น การกำหนดต้นทุนสารอาหารจะทำให้เราสามารถกำหนดระดับอรรถประโยชน์สำหรับรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันได้ ทำให้เราได้ทั้ง “consistency” (อรรถประโยชน์เท่ากันถึงแม้จะอยู่คนละพื้นที่) และ “specificity” (ยอมให้รูปแบบการบริโภคแตกต่างกันได้)

ดังนั้น เส้นความยากจนด้านอาหารถูกกำหนดโดยต้นทุนสารอาหารและต้นทุนโปรตีน (calorie cost and protein cost) ของประชากร 10% ที่จนที่สุด เนื่องจากสะท้อนพฤติกรรมของกลุ่มคนจนได้ตรงกว่าการใช้ quintile1 (20% ของประชากรที่จนที่สุด) โดยที่ต้นทุนสารอาหารนี้คำนวณโดยใช้ราคาในแต่ละพื้นที่ (ภูมิภาคและเขต) ของอาหารแต่ละรายการเพื่อให้สะท้อนความแตกต่างของพื้นที่ (ภาค/เขต)

เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร จากรูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์กับค่าใช้จ่ายด้านอาหารและค่าใช้จ่ายรวม (ซึ่ง derived มาจาก consumer theory) เมื่อเรากำหนดเส้นความยากจนด้านอาหาร (จุด C บนเส้นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร) บุคคลจะได้อรรถประโยชน์เท่ากับ u_2 ที่จุด B อรรถประโยชน์ที่จุดนี้เราสามารถคำนวณหาค่าใช้จ่ายรวมได้ (จุด D) ซึ่งสะท้อนถึงเส้นความยากจนรวม (BD) ที่มีความคงเส้นคงวาระหว่างเส้นความยากจนด้านอาหาร (BC) และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (CD)

รูปที่ 1 แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร



ในการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้มีขั้นตอนในการคำนวณดังนี้

นั่นคือ เราต้องหาครัวเรือนตัวแทน (จุด C) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายสำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน การหาจุด C ทำได้โดยการหาคนที่ค่าใช้จ่ายด้านอาหารเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหารพอดี หรือ Poverty line food ratio (PL food) มีค่าเท่ากับ 100 แต่ในทางปฏิบัติการจะพบครัวเรือนตัวแทนที่มีค่า PL food เท่ากับ 100 พอดีนั้นคงมีน้อย และไม่เพียงพอต่อการศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ต้องแยกเป็นระดับพื้นที่ (ภูมิภาคและเขต) ดังนั้น การเลือกครัวเรือนตัวแทนจึงกำหนดให้เลือกครัวเรือนที่มีค่า PL food อยู่ระหว่าง 90-110 เพื่อให้ได้จำนวนตัวอย่างที่เป็นตัวแทนมากขึ้น และตรงตามทฤษฎี คือค่า PL food ยิ่งแคบยิ่งดี เพื่อให้แน่ใจว่า utility ที่ได้จากการบริโภคอาหารเท่าหรือใกล้เคียงกับ utility ที่ได้จากการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร นอกจากนี้ ได้เลือกตัดทั้งรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดครัวเรือนตัวอย่างที่อยู่ใน decile6 - decile10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน จากนั้นจึงหาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มนี้ ก็จะได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

โดยแบ่งกลุ่มหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารขั้นพื้นฐาน อิงตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนออกเป็น 9 กลุ่มดังนี้

- ♦ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ค่าเช่า ค่าซ่อมแซมบ้าน เป็นต้น
- ♦ ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องตกแต่งบ้าน เครื่องใช้ในบ้าน และค่าดำเนินการในครัวเรือน เช่น ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น
- ♦ ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน เช่น ค่าคนรับใช้ คนงาน เป็นต้น
- ♦ ค่าเสื้อผ้า ได้แก่ ค่าซื้อเสื้อผ้า ชุดกีฬา ค่าจ้างตัดเย็บ ดัดแปลงและซ่อมแซมเสื้อผ้า ค่าเช่า และค่าจ้างซักรีด
- ♦ ค่ารองเท้า ได้แก่ ค่าซื้อรองเท้า ค่าจ้างซ่อมแซม ค่าเช่า และค่าทำความสะอาด
- ♦ ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล เช่น ค่าของใช้ส่วนบุคคล และค่าบริการส่วนบุคคล (ค่าเสริมสวย นวด)
- ♦ ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่าซื้อยา ค่ารักษาพยาบาล ทันตกรรม ตรวจสุขภาพ เป็นต้น แต่ไม่รวมค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก (รายการ 7.2)
- ♦ ค่าเดินทางและการสื่อสาร ได้แก่ การเดินทางตามปกติ การเดินทางในโอกาสพิเศษ และการสื่อสาร แต่ไม่รวมค่าซื้อยานพาหนะ (รายการ 8.1) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ (รายการ 8.2)
- ♦ ค่าใช้จ่ายการศึกษา ได้แก่ ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ ค่าหนังสือ เครื่องเขียนและอุปกรณ์ ค่าเรียนพิเศษ แต่ไม่รวมค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน (รายการ 9.2) ค่าการศึกษาอื่น ๆ (รายการ 9.5)

การประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

เนื่องจากค่าใช้จ่ายบางรายการสามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาก เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในบ้าน ค่าแสงสว่าง การอยู่คนเดียวหรืออยู่สองคนอาจมีค่าใช้จ่ายเท่า ๆ กันได้ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายบางอย่างก็ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น ค่ารักษาพยาบาล หรือใช้ร่วมกันได้น้อย เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่ารองเท้า

ถ้าเรายอมให้ค่าใช้จ่ายบางหมวดสามารถใช้ร่วมกันได้ เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารจะเป็นผลรวมของ

$$MNFPL = \sum_{n=1}^9 MNFPL_n$$

เมื่อ $MNFPL_n$ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของสินค้าที่ไม่ใช่อาหารหมวด j โดยที่ j หมายถึงสินค้าหมวด 1-9 กำหนดขนาดของการประหยัดจากขนาดให้แต่ละหมวดสินค้า (economy of scale parameter)

$$NFPL_{hm} = k * MNFPL_n * HS_h^{(\theta_n-1)}$$

ถ้า θ_n เท่ากับ 1 หมายความว่า สินค้าหมวด j เป็นสินค้าที่ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ถ้า θ_n เท่ากับ 0 หมายความว่า สินค้าหมวดดังกล่าวเป็นสินค้าที่ใช้ร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์ โดยที่จำนวนผู้ใช้ไม่มีผลทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นค่า k เป็นค่าคงที่ ดังนั้น ค่าเฉลี่ยของ $NFPL_{hm}$ เท่ากับ ค่าเฉลี่ยของ $MNFPL_{jn}$ ซึ่งหมายความว่า การยอมให้มีการประหยัดจากขนาดในแต่ละครัวเรือนไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของประชากร

สิ่งที่เราจะต้องกำหนดก็คือระดับของการประหยัดจากขนาดในแต่ละหมวดสินค้า (θ_n) แต่เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาวิจัยใดที่จะใช้อ้างอิงได้ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงกำหนดระดับการประหยัดจากขนาดโดยใช้ประสบการณ์ โดยมีดังแสดงไว้ในตาราง 2

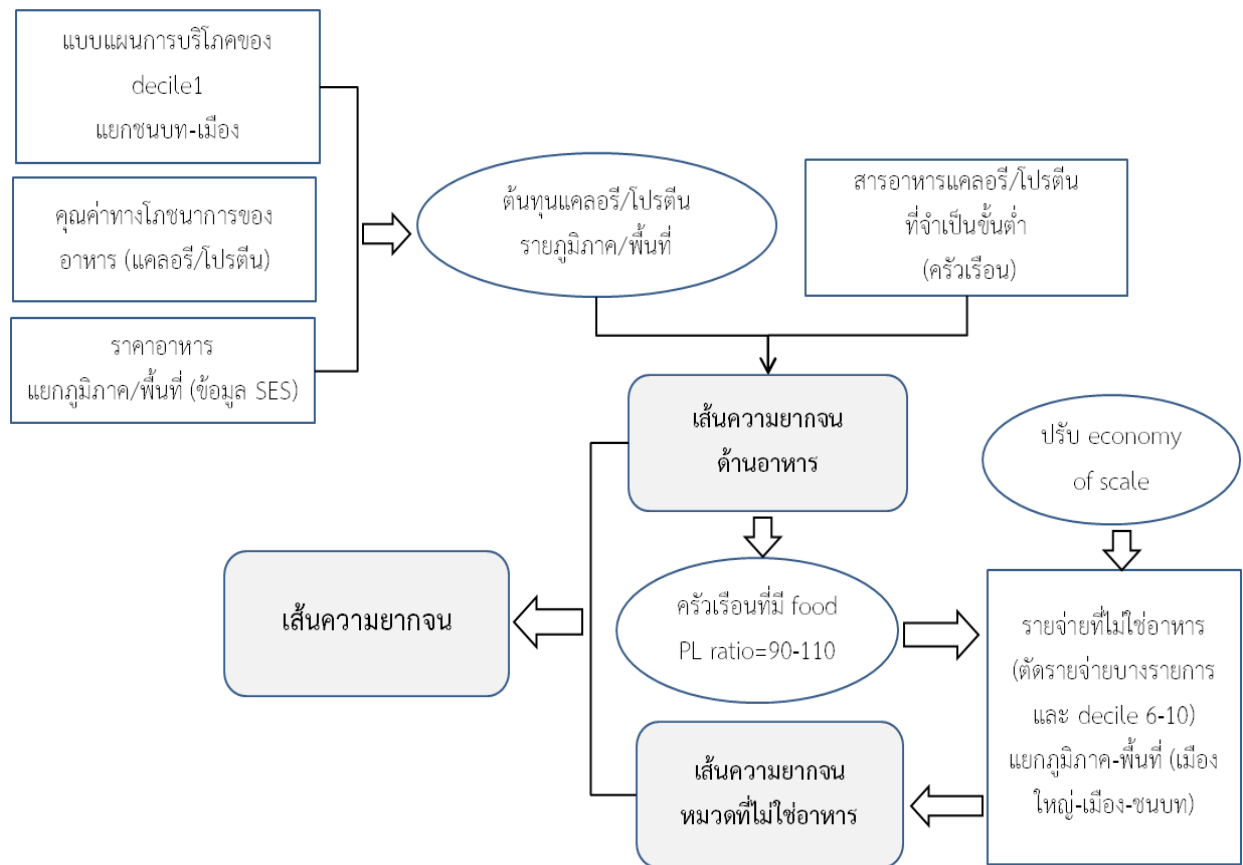
ตารางที่ 2 ระดับการประหยัดจากขนาดของหมวดสินค้าต่าง ๆ

หมวด	รายการ	Economy of Scale Parameter (θ_n)
0	อาหาร	0.9
1	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	0.2
2	ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน	0.2
3	ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน	0.2
4	ค่าเสื้อผ้า	0.9
5	ค่ารองเท้า	0.9
6	ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล	1.0
7	ค่ารักษาพยาบาล	1.0
8	ค่าเดินทางและการสื่อสาร	สัดส่วนคนทำงานและนักเรียน
9	ค่าใช้จ่ายการศึกษา	สัดส่วนนักเรียน

2. ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

รูปที่ 2 แสดงเทคนิคในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการคำนวณดังนี้

รูปที่ 2 เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่



2.1 การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

1) ใช้แบบแผน (ปริมาณ) การบริโภคอาหารของคนที่อยู่ใน decile1 หรือ 10% ของประชากรที่จนที่สุด จากการจัดลำดับด้วยรายจ่ายบริโภคต่อหัว (per capita consumption expenditure) โดยแยกเป็นแบบแผนการบริโภคของคนเมืองและคนชนบท(Q_a) เพื่อใช้เป็นตะกร้าอาหารสำหรับคำนวณต้นทุนสารอาหาร

โดยที่ a หมายถึง เขตเมืองและเขตชนบท i หมายถึงรายการอาหาร

2) แบบแผนการบริโภคนี้นำไปคำนวณหาปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และปริมาณโปรตีนที่ได้รับ ($CalD1_a$ และ $ProD1_a$)

$$CalD1_a = \sum_i (Q_{ai} * C_i)$$

$$ProD1_a = \sum_i (Q_{ai} * Pt_i)$$

หรือ

calories/protein obtained = ผลรวมของ (ปริมาณการบริโภคอาหารแต่ละรายการ_a x ปริมาณแคลอรี/โปรตีนที่ได้จากอาหารแต่ละรายการ)

3) คำนวณต้นทุนสารอาหารและโปรตีน (Cost of calories/protein) ในแต่ละพื้นที่ (9 พื้นที่) (5 ภูมิภาค 2 เขต ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งไม่มีเขตชนบท) ดังนี้

$$CalCost_r = \frac{\sum_{i=1}^n (Q_{ai} * P_{rai}) * 1000}{CalD1_a}$$

$$ProCost_r = \frac{\sum_{i=1}^n (Q_{ai} * P_{rai}) * 100}{ProD1_a}$$

หรือ

calories cost = ผลรวมของรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ x 1000 /calories obtained_a

protein cost = ผลรวมรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ x 100 /protein obtained_a

4) คำนวณปริมาณแคลอรีและโปรตีนขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยต่อหัว (p_cal_h และ p_pro_h) โดยใช้ข้อมูลความต้องการพลังงานและโปรตีนสำหรับแต่ละช่วงอายุและเพศ (cal_require และ pro_require) มาคำนวณหาปริมาณแคลอรีและโปรตีนที่แต่ละครัวเรือนควรได้รับในแต่ละวัน และเมื่อหารด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (n) จะได้ปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และโปรตีนเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละครัวเรือน

$$Pcal_h = \frac{\sum_{i=1}^n age\&sex_i * cal_require}{n}$$

$$Ppro_h = \frac{\sum_{i=1}^n age\&sex_i * pro_require}{n}$$

5) คำนวณจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้เพื่อให้ได้แคลอรีหรือโปรตีนใน 1 เดือน (30 วัน)

$$Ecal_h = \left[\left(\frac{30 * Pcal_h}{1000} \right) * CalCost_r \right] * HS_h^{(\theta_n-1)}$$

$$Epro_h = \left[\left(\frac{30 * Ppro_h}{100} \right) * ProCost_r \right] * HS_h^{(\theta_n-1)}$$

หรือ

ต้นทุนแคลอรี 1 เดือน = แคลอรีเฉลี่ยต่อหัว x 30 / 1000 x calories cost x (ขนาดของครัวเรือน)^(0.9-1)

ต้นทุนโปรตีน 1 เดือน = โปรตีนเฉลี่ยต่อหัวที่ x 30/ 100 x protein cost x (ขนาดของครัวเรือน)^(0.9-1)

การคูณขนาดของครัวเรือน($\theta-1$) เป็นการปรับ economy of scale โดยให้ $\theta = 0.9$ หมายถึง การประหยัดจากขนาดของค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ซึ่งสมมติว่าเท่ากับ 0.9 มีนัยว่าค่าใช้จ่ายด้านอาหารสามารถแบ่งกันได้ระหว่างสมาชิกในครอบครัว แต่ไม่มากนัก

6) เปรียบเทียบเส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือนที่คำนวณโดยใช้ความต้องการด้าน แคลอรีและโปรตีน (calorie-base and protein-base) และเลือกค่าที่สูงกว่าสำหรับใช้เป็นเส้นความยากจนด้าน อาหารของครัวเรือน เส้นความยากจนด้านอาหารของแต่ละครัวเรือนที่คำนวณได้นี้ แสดงว่าครัวเรือนสามารถ ได้รับทั้งแคลอรีและโปรตีนตามปริมาณขั้นต่ำที่ครัวเรือนควรจะได้รับ

$$Fline_h = \max(Ecal_h, Epro_h)$$

2.2 การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (non-food poverty line)

การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารยังคงยึดทฤษฎีเรื่องอรรถประโยชน์ โดยมี ขั้นตอนดังนี้

1) คำนวณหา Poverty Line food ratio (PL food) ซึ่งเท่ากับค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของ ครัวเรือนหารเส้นความยากจนด้านอาหาร คูณ 100 ถ้า PL food มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่าค่าใช้จ่ายด้าน อาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร แต่เนื่องจากจำนวนครัวเรือนที่จะเป็นตัวแทน ดังกล่าวอาจมีจำนวนน้อยเกินไป เพื่อให้ได้ตัวแทนที่ดีกว่าจึงใช้วิธีคำนวณหาเลือกครัวเรือนที่มีค่า PL food อยู่ ระหว่าง 90-110

$$PLfood_h = \frac{FExp_h}{Fline_h} * 100$$

2) เมื่อได้ครัวเรือนที่อยู่ช่วง PL food แล้ว ให้ตัดรายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารบางรายการ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก (รายการ 7.2) ค่าชื้อยานพาหนะ (รายการ 8.1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ (รายการ 8.2) ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน (รายการ 9.2) ค่าการศึกษาอื่นๆ (รายการ 9.5) และตัดตัวอย่าง ครัวเรือนที่อยู่ใน decile6-decile10 เนื่องจากรายการใช้จ่ายดังกล่าว และรายจ่ายของครัวเรือนในกลุ่ม decile 6-decile10 ไม่ควรจะถูกนับรวมเพื่อสะท้อนพฤติกรรมการใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน

3) หาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่เหลือ แยกเป็น 9 พื้นที่ โดยที่ พื้นที่กรุงเทพฯ จะรวมเมืองใหญ่ ได้แก่ สมุทรปราการ เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมาก เพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพฯ จะได้รายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่ อาหารเฉลี่ยต่อหัว (per capita non-food expenditure) ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าว จำแนกตามพื้นที่โดย แบ่งกลุ่มสินค้าที่ไม่ใช่อาหารออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าจ้าง บุคคลที่ให้บริการครัวเรือน ค่าเสื้อผ้า ค่ารองเท้า ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและการสื่อสาร ค่าใช้จ่ายการศึกษา

$$NF_{rj} = \sum_{h=1}^n NF_{hrj} / n_{rj}$$

4) คำนวณค่าใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของแต่ละครัวเรือน โดยใช้ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายใน หมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทั้ง 9 กลุ่ม และแยกตามพื้นที่ และปรับการประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

$$NFPL_{hj} = k * MNFPL_j * HS_h^{(\theta_n-1)}$$

เมื่อ $MNFPL_j$ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของสินค้าที่ไม่ใช่อาหารหมวด j โดยที่ j หมายถึงสินค้าหมวด 1-9 กำหนดขนาดของการประหยัดจากขนาดให้แต่ละหมวดสินค้า (economy of scale parameter)

5) หาผลรวมของรายจ่ายหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทั้ง 9 หมวด จะได้เส้นความยากจนในหมวด สินค้าที่ไม่ใช่อาหารของครัวเรือน (non-food poverty)

$$NFline_h = \sum_{j=1}^9 MNFPL_n$$

2.3 เส้นความยากจนของครัวเรือน

เส้นความยากจนของครัวเรือน คือ ผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหาร และเส้นความยากจน ในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

$$PovLine_h = Fline_h + NFline_h$$

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of National Economic and Social Development Board



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ 10100
โทรศัพท์ 0 2281 8831 โทรสาร 0 2281 2803
<http://www.nesdb.go.th>